

Alþingi, efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8
150 REYKJAVÍK

DAGSETNING

TILVÍSUN

Reykjavík, 1. mars 2005 2005020215
T-ums 3/05

Efni: Umsögn um 480 mál, frumvarp til laga um breyting á lögum um ársreikninga.

Með bréfi háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dagsettu 10. febrúar 2005, er óskað eftir umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breyting á lögum um ársreikninga nr. 144/1994.

Ríkisskattstjóri hefur kynnt sér efni frumvarpsins sem fjallar um innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IAS-staðla) og gildissvið þeirra gagnvart félögum með takmarkaða ábyrgð eignaraðila, sem annars vegar yrði skylt að beita IAS- stöðlum og hins vegar heimild þeirra, er uppfylla ákveðin skilyrði til að beita IAS-stöðlunum við reikningsskil sín. Þá skal ennfremur fylgja opinbert eftirlit með þeirri beitingu staðlanna. Jafnframt eru gerðar breytingar á lögnum sem miða að því að afnema mismun sem kann að vera á milli einstakra ákvæða laganna um reikningsskil og samsvarandi ákvæða sem fram hafa verið sett í IAS-stöðlunum í þeim tilgangi að önnur en fyrr nefnd félög geti við reikningsskil sín höfðað til þessara alþjóðlegra reikningsskilareglna. Þá eru mörg ákvæði laganna endursamin og færð til betri vegar.

Ríkisskattstjóri hefur engar athugasemdir við þær breytingar sem leiða af innleiðingu IAS-staðlanna eða aðrar þær efnisbreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Bendir aftur á móti á að allt frá því að verðbólgu-reikningsskil í skattskilum voru tekin upp á árinu 1979, framtalsárið 1980, hefur komið fram mismunur milli afkomutalna ársreiknings og reikningsskila til ákvörðunar á skatti þar sem ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt, m.a. um lotun tekna og gjalda (þ.á m. hvenær gengismunar verðbréfa og söluhagnaðar eigna er skattlagður) og mat á margvíslegum eignum hafa ekki farið saman við ákvæði laga um ársreikninga. Flest félög hafa því í reynd verið með tvenns konar reikningsuppgjör, ársreikning fyrir hluthafa og annarra lesenda reikningsskila félagsins og annað fyrir skattskil. Ljóst er að enn meiri munur getur orðið milli afkomutalna ársreiknings og skattframtals með innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðlanna.

Ríkisskattstjóri vill aftur á móti gera athugasemdir við það ákvæði frumvarpsins er lýtur að eftirliti sem gert er ráð fyrir að komið verði á fót í tengslum við innleiðingu IAS-staðlanna.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að í 16. lið inngangsorða reglugerðar (EB) nr. 1606/2002 að forsenda fyrir því að styrkja traust fjárfesta á fjármálamörkuðum sé að

komið sé á viðeigandi og ströngu eftirlitskerfi til að framfylgja gildandi reglum. Samkvæmt 3. gr. EES-samningsins (10. gr. Rómarsáttmálans) er aðildarríkjum skylt að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að farið sé að alþjóðlegu reikningsskilastöðlunum. Framkvæmdastjórn ESB setti á fót sjálfstæða nefnd evrópskra eftirlitsaðila á verðbréfamarkaði, CESR (e. Committee of European Securities Regulators), til að vinna að þróun sameiginlegrar stefnu við að framfylgja alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IAS/IFRS). Hlutverk CESR er að stuðla að samvinnu og samræmingu meðal eftirlitsaðila á verðbréfamarkaði og gefa út grunnreglur um innleiðingu og framkvæmd reikningsskilastaðlanna.

Í G-lið 51. gr. frumvarpsins sem á að verða 56. gr. L laganna er kveðið á um að tvær stofnanir, Fjármálaeftirlitið, FME, og ársreikningaskrá sem ríkisskattstjóri starfrækir, hafi eftirlit með að félög beiti alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Annars vegar er gert ráð fyrir að FME skuli hafa eftirlit með þeim félögum sem sækja starfsleyfi sín til FME. Það eru fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög, hvort sem þau eru skráð á skipulegum verðbréfamarkaði eða ekki. Hins vegar skal ársreikningaskrá hafa eftirlit með öllum öðrum félögum sem skylt er að beita eða nýta sér heimild til að beita IAS-stöðlunum. Það geta verið bæði skráð félög á skipulegum verðbréfamarkaði sem og óskráð félög. Skráð félög á skipulögðum verðbréfamarkaði sem og óskráð félög á markaði féllu því annað hvort undir eftirlit FME eða ársreikningaskrá. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að með þessu fyrirkomulagi sé verið að koma í veg fyrir skörun á milli Fjármálaeftirlits og ársreikningaskrár.

Þessi tillaga um að skipta eftirlitinu milli tveggja stofnana virðist vera gerð til að nýta núverandi eftirlitsþætti þessara tveggja stofnana í stað þess að stofna nýja eftirlitsstofnun. Þetta sjónarmið er eitt og sér mjög skiljanlegt. Þá er lagt til að FME fari með eftirlit með þeim félögum sem nú þegar eru undir eftirliti og háð starfsleyfi þess en ársreikningaskrá hafi eftirlit með öllum öðrum félögum til viðbótar því eftirliti sem sú stofnun hefur nú með skilum á ársreikningum til opinberra birtingar og eftirlit með formlegri framsetningu þeirra.

Ríkisskattstjóri dregur mjög í efa að það geti gengið upp að tvær stofnanir geti farið með þetta eftirlit sameiginlega með sitt hvorum fyrirtækjahópnum svo vel fari jafnvel þótt tekið sé fram að stofnanirnar skuli hafa „samstaf og um verklag við eftirlit“ og telur ríkisskattstjóri að tilhögun þessi samrýmist vart þeim tilgangi framkvæmdastjórnar ESB að koma á viðeigandi og ströngu eftirlitskerfi.

Til að rökstyðja þetta vill ríkisskattstjóri benda á eftirfarandi atriði um starfsemi og hlutverk þessara tveggja stofnana.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. laga um ársreikninga er starfsemi og hlutverk ársreikningaskrár að taka á móti ársreikningum og samstæðureikningum félaga sem skyld eru að birta ársreikninga sína opinberlega og fylgja því eftir að skilaskyldu sé sinnt með viðeigandi ráðstöfunum. Ársreikningaskrá gerir úrtakskannanir á ársreikningum og samstæðureikningum eftir því sem tilefni er til í þeim tilgangi að ganga úr skugga um að reikningsskilin séu í samræmi við formreglur laganna, þ.e. framsetning þeirra sé formlega rétt, skýringar með ársreikningi og upplýsingar í skýrslu stjórnar séu í samræmi við lög og reglur svo og mat eigna og skulda, tekna og gjalda. Þá er kannað hvort áritunar

endurskoðenda sé krafist eða heimilt sé að skoðunarmenn áriti ársreikninginn og hvort skilyrði séu uppfyllt til að skila samandregnum ársreikningum o.þ.h. eftirlit

Kveðið er á um starfsemi og hlutverk FME í lögum nr. 87/1998, um fjármálastarfsemi. Hlutverk þess er í stuttu máli að fylgjast með því að starfsemi og rekstur eftirlitsskyldra aðila, sem eru fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög, séu í samræmi við lög og reglur og að öðru leyti í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti. Þar má nefna að annast athugun á útboðslýsingum, eftirlit með framkvæmd reglna um innherjaviðskipti og tryggja rétta meðferð innherjaupplýsinga, kanna markaðsmisnotkun, fylgjast með flöggunar skyldu félaga og yfirtökutilboða. Enn fremur skal FME setja fjármálafyrirtækjum reglur um uppsetningu ársreiknings, innihald einstakra liða rekstrar- og efnahagsreiknings og liða utan efnahagsreiknings og skýringar og mat á einstökum liðum. Það getur að sjálfsgöðu verið liður í starfi FME að hafa eftirlit með reikningsskilum félaga sem háð eru starfsleyfi þess en það væri þá á sama veg og er í dag, þ.e. almennt eftirlit í meðferð fjárhagsupplýsinga í ársreikningi.

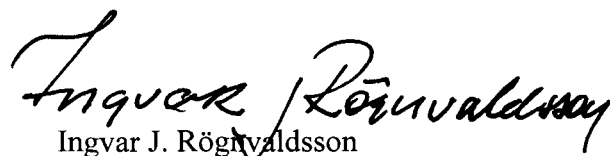
Eins og fyrr segir er gert ráð fyrir í reglugerð ESB nr. 1606/2002 að virkt og strangt eftirlit sé með þeim félögum sem skylt verður að beita IAS-stöðlunum og þeim félögum sem nýta sér heimildina. Eftirlit með beitingu reikningsskilastaðla verður að vera markvisst og ekki háð neinni annarri rannsókn á öðrum þáttum í rekstri félaganna. Eftirlit með reikningsskilum félaga sem beita IAS-stöðlunum í þeim tilgangi að tryggja að þeim sé rétt beitt verður ný tegund eftirlits og hrein viðbót við það eftirlit sem framangreindar stofnanir hafa með að gera. Þetta eftirlit mun krefjast sérhæfðs eða sérmenntaðra starfsmanna sem í dag eru ekki á hverju strái. Stofnanirnar yrðu því að biðla til sömu starfsmanna til að starfa að þessu eftirliti. Enda þótt heimild yrði til að kalla til aðila með sérfræðipækkingu til aðstoðar við eftirlitið getur það ekki gengið að endurskoðendur væru almennt kallaðir til að gera rannsóknir á vinnu hvors annars.

Ríkisskattstjóri vill leggja áherslu á það sjónarmið í umsögn þessari að til að ná fram skilvirku og öflugu eftirliti, sé farsælast að eftirlitshlutverk þetta sé einvörðungu á einni hendi. Embættið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að taka við þessu verkefni og byggja það upp samhliða öðrum tengdum verkefnum, sem færð hafa verið yfir til embættis ríkisskattstjóra á liðnum árum enda verði jafnframt ákveðið að auka fjárveitingar til stofnunarinnar. Til þess að gera það með fullnægjandi hætti þyrfti að ráða til embættisins starfsmenn sem sérfróðir eru á sviði reikningskila. Embættið hefur ekki yfir slíkum starfsmönnum að ráða í þeim mæli sem nauðsynlegt væri vegna hins nýja verkefnis en þeir myndu jafnframt styrkja stofnunina í öðrum verkefnum hennar.

Að lokum er bent á að ákvæði vantar um að heimilt eða skylt verði að birta opinberlega niðurstöður rannsókna á beitingu IAS-staðlanna.

Virðingarfyllt


Indriði H. Þorláksson


Ingvar J. Rögnvaldsson