|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | FJR18050100 – Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 (endurskoðun, starfstími og upplýsingaskylda endurskoðenda). |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið. |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 15.08.2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Ráðuneytið hefur á undanförnum árum unnið að upptöku tilskipunar 2013/36/ESB (CRD IV tilskipunin) og reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 (CRR reglugerðin) m.a. með breytingum á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.  Eitt af þeim atriðum sem á eftir að innleiða í íslenskan rétt þannig að fulls samræmis sé gætt við framangreinda tilskipun og reglugerð, eru ákvæði er varða upplýsingaskyldu endurskoðenda. Á sama tíma er fyrirhugað að gera breytingar á ákvæðum um starfstíma endurskoðenda í fjármálafyrirtækjum til að tryggja samræmi við reglugerð (ESB) nr. 537/2014, um endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum. Sú reglugerð var tekin upp í EES samninginn á liðnu vori.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Eitt af markmiðum CRD IV tilskipunarinnar er að auka varfærniskröfur og efla varfærniseftirlit með fjármálafyrirtækjum og stuðla að vernd viðskiptavina þeirra. Ábyrgð og skyldur endurskoðenda eru þýðingarmiklar í því samhengi.  Samkvæmt núgildandi lögum ber endurskoðanda að upplýsa stjórn fjármálafyrirtækis og Fjármálaeftirlitið verði vart við ágalla í rekstri eða önnur atriði sem talin eru upp í 1. mgr. 92. gr. laga nr. 161/2002. Þetta ákvæði er hvorki fyllilega í samræmi við 63. gr. CRD IV tilskipunarinnar né það hvernig Danir, Norðmenn og Svíar hafa innleitt regluna í landsrétt sinn. Í tilskipuninni er upptalning þeirra atriða sem endurskoðanda ber að upplýsa um önnur en í íslensku lögunum og því hætt við að íslensk lög yrðu túlkuð með öðrum hætti en ákvæði tilskipunarinnar standi orðalagið óbreytt. Auk þess er endurskoðanda eingöngu skylt skv. tilskipuninni að tilkynna um brotalamir beint til eftirlitsstjórnvaldsins, en ekki til stjórnar. Það orðalag skerpir á ábyrgð hans gagnvart eftirlitsstjórnvöldum og getur flýtt fyrir að tilkynningar berist þeim.  Í 90. gr. laga nr. 161/2002 er starfstími endurskoðanda og endurskoðendafyrirtækis ákvarðaður að hámarki og að lágmarki 5 ár. Þetta er ekki í samræmi við reglugerð (ESB) nr. 537/2014 sem er afrakstur mikillar vinnu sem Evrópusambandið réðist í til að endurbæta regluverk sitt um endurskoðun í kjölfar fjármálakreppunnar. Samkvæmt meginreglu reglugerðarinnar skal starfstími endurskoðenda og endurskoðendafyrirtækja í einingum tengdum almannahagsmunum ekki vera skemmri en eitt ár og starfstími endurskoðendafyrirtækja ekki lengri en 10 ár. Heimilt er að lengja starfstímann um önnur 10 ár (10 + 10 ár) að undangengnu útboði. Aðildarríkjum er heimilt að kveða á um styttri hámarkstíma.  Í Svíþjóð hefur hámarkstíminn verið ákveðinn 10 ár en í Danmörku og Finnlandi er hann 10 ár með 10 ára framlengingarmöguleika að undangengnu útboði. Fyrir norska þinginu liggur frumvarp til innleiðingar á Evrópureglugerðinni og þar sem lagt er til að hámarks starfstími verði sá sami og í Danmörku og Finnlandi.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Lögin eru í ekki í samræmi við efni EES-réttar. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í stjórnarsáttmála kemur fram að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er að auka alþjóðlega samkeppnishæfni atvinnulífs.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Markmiðið er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu enda er þannig ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis. Áformaðar breytingar samræma reglur hér á landi við það sem gildir í nágrannalöndunum enda eru engin sérstök sjónarmið uppi um að íslenskar aðstæður kalli á strangari reglur hvað þetta varðar. Með breytingum má draga úr kostnaði þeirra sem starfa á fjármálamarkaði hér á landi og verður ábatinn líklega hlutfallslega mestur fyrir minni fjármálafyrirtæki. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Áformuðum breytingum er ætlað að samræma ákvæði tveggja greina í lögum nr. 161/2002 við CRD IV tilskipunina og reglugerð (ESB) nr. 537/2014 með hliðsjón af því hvernig þær hafa verið innleiddar á hinum Norðurlöndunum.  CRD IV tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn, en samningaviðræður um upptökuna hafa staðið yfir um nokkurt skeið. Líkur eru á að hún verði tekin upp í samninginn haustið 2018 eða a.m.k. á árinu 2019. Í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um upptöku gerðanna í EES-samninginn hefur verið gefið til kynna að EES-ríkjunum verði gefinn naumur aðlögunartími vegna þess hversu lengi upptakan í EES-samninginn hefur dregist. Reglugerð (ESB) nr. 537/2014 hefur nú þegar verið tekin upp í EES-samninginn.  Verði áformaðar breytingar ekki framkvæmdar verða ákvæðin sem um ræðir ekki fyllilega í samræmi við skuldbindingar skv. EES-samningnum.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Lagaákvæði er varða ársreikning, endurskoðun og samstæðureikningsskil fjármálafyrirtækja er að finna í XI. kafla laga nr. 161/2002. Því liggur beinast við að áformuðum breytingum verði fundinn staður í sama kafla. Nýjar reglur um starfstíma endurskoðenda lánastofnana munu verða hluti af nýjum heildarlögum um endurskoðendur þar sem kveðið verður á um hámarks starfstíma endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum. Engar sérreglur munu því verða í lögum um fjármálafyrirtæki ef lagasetningin verður í fullu samræmi við áform þessi. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Lagt er til að lögum nr. 161/2002 verði breytt þannig að ákvæði um 5 ára starfstíma endurskoðenda eða endurskoðendafyrirtækis í þjónustu fjármálafyrirtækja verði fellt brott. Um starfstíma endurskoðenda lánastofnana fari því eftir þeim lögum innleiða reglugerð (ESB) nr. 537/2014 hér á landi, um einingar tengdar almannahagsmunum. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið áformar að leggja fram það frumvarp á næsta löggjafarþingi. Þau fyrirtæki sem um ræðir eru i) fyrirtæki með skráð verðbréf á markaði, ii) lánastofnanir, iii) vátryggingafélög og iv) lífeyrissjóðir. Viðmið um starfstíma endurskoðenda og endurskoðendafyrirtækja þeirra yrði þá að lágmarki eitt ár og að hámarki tíu ár með möguleika á framlengingu í önnur tíu ár ef endurskoðunarþjónustan er boðin út. Með þessu móti verður umhverfið sambærilegt hvað þetta varðar á flestum Norðurlöndum auk þess sem regluverkið verður einfaldað, fyrirtækjunum til hagsbóta.  Áformað er að breyta ákvæðum er varða upplýsingaskyldu endurskoðenda, bæði hvað varðar þær brotalamir sem þeim ber að tilkynna um og til hverra þeim ber að tilkynna um þær. Í núgildandi lögum ber þeim að tilkynna til stjórnar og Fjármálaeftirlits en mun eftir breytingu eingöngu verða skylt að tilkynna um brotalamir til Fjármálaeftirlitsins.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**   Sjá A.1 og D.1. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Já, þau varða skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Fjármálafyrirtæki, endurskoðunarfyrirtæki og endurskoðendur.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Já. Málefni endurskoðenda eru hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (ANR). Ráðuneytið hefur haft samráð við sérfræðinga ANR og nefnd sem vinnur að innleiðingu reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 vegna málsins.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Fundað hefur verið með sérfæðingum ANR og fulltrúum endurskoðenda. Í júlí 2017 sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið bréf til Fjármálaeftirlitsins, Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) og Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) þar sem óskað var eftir afstöðu til fyrirhugaðra breytinga. Svör bárust frá öllum aðilum með bréfum í ágúst 2017. Í svörum FLE og SFF kemur fram sú afstaða að tímabært sé að breyta íslenskum reglum til samræmis við áðurnefnda Evróputilskipun og að við breytinguna ætti að horfa til helstu nágrannaríkja.   1. **Fyrirhugað samráð**   Já, í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**.   Líkur eru á að kostnaður fjármálafyrirtækja við endurskoðun verði eitthvað minni en hann er í dag með breyttum ákvæðum um starfstíma endurskoðenda. Þetta á einkum við um minni fjármálafyrirtæki sem ekki teljast einingar tengdar almannahagsmunum. Hafi áformin einhver áhrif á samkeppni munu þau vera lítil. Þá geta breytingarnar falið í sér hvata endurskoðendafyrirtækja til þess að fjárfesta enn frekar í mannauði og sérhæfðri þekkingu á fjármálamarkaði. Breytingarnar skerpa jafnframt á atriðum er varða tilkynningarskyldu endurskoðenda um brotalamir í rekstri fjármálafyrirtækja til eftirlitsaðila sem er til þess fallið að efla varúðareftirlit á markaðnum. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já og áformað er að leggja fram frumvarp til laga haustið 2018.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Breyting á 92. gr. laganna og ný viðmið um starfstíma endurskoðenda (brottfall 2. mgr. 90. gr. laganna) tækju gildi strax.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Engar sérstakar forsendur.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Á ekki við.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? –**   Á ekki við. |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |