

ZABEZPEČENÍ JEDNOTNÉHO POUŽÍVÁNÍ IFRS V EVROPĚ¹

Enforcement of IFRS Application in Europe

Marcela Žárová

Při stále se zvyšujícím počtu států, které používají IFRS k sestavení účetních závěrek se nabízí otázka, jak je zabezpečeno dodržování pravidel a zdali nedochází k odklonu nebo přizpůsobování IFRS místním podmínkám a zvyklostem. Hlavním cílem IFRS je, aby zůstaly celosvětově používané. IFRS jsou tvořené Radou pro mezinárodní účetní standardy (IASB), která je orgánem nadace IASC. Požadavek, aby IFRS byly celosvětově uznávané a dokonce vynutitelné je zakotveno přímo v cílech nadace IASC.² Kromě jiných, jedním z cílů nadace IASC je:

- ve veřejném zájmu vytvořit ucelený soubor vysoce kvalitních, srozumitelných a vynutitelných celosvětových účetních standardů, které budou požadovat, aby účetní závěrky a jiné předkládané finanční zprávy obsahovaly vysoce kvalitní, transparentní a srovnatelné informace, které by pomáhaly účastníkům světových kapitálových trhů a ostatním uživatelům v jejich ekonomickém rozhodování.

O nutnosti dodržování pravidel IFRS jednotně bez odklonu nebo jejich přizpůsobování místním podmínkám a zvyklostem byli přesvědčeni nejen experti z oblasti finančního účetnictví a výkaznictví, ale i zástupci Evropské komise již při vydání svého sdělení o strategii účetního výkaznictví EU, která byla nazvána Cesta vpřed.³ Proto byla k zabezpečení vynutitelnosti IFRS založena samostatná instituce - instituce pro zabezpečení a ověřování dodržování účetních pravidel a zásad – CESR.⁴ Výbor evropských regulátorů cenných papírů byl ustanoven jako nezávislý výbor, který vznikl Rozhodnutím Evropské komise 6. června 2001 (2001/527/ES).⁵ Činnost výboru byla zaměřena na posilování spolupráce mezi národními regulátory cenných papírů tak, aby byla zabezpečena konzistentní a ekvivalentní transpozice legislativy Evropské unie. CESR plnil tuto úlohu tím, že vydával administrativní směrnice, interpretace, doporučení, společné standardy, prováděl hloubkovou kontrolu, porovnával postupy regulace v různých zemích navzájem. Těmito nástroji CESR přispěl k zlepšení konzistentnosti aplikace a vynuocování dodržování legislativy nebo stanovených standardů.

V roce 2006 CESR rovněž pokročil v kontinuálním dialogu s SEC. Byl odsouhlasen společný pracovní plán mezi CESR a SEC, v rámci něhož byly identifikovány klíčové problémové oblasti, kterými se obě organizace zabývaly na společných schůzkách. Šlo především o zlepšení uskutečňování společného pracovního plánu, a to zejména ve zvýšení úsilí vedoucím k odstranění požadavku SEC na sesouhlasení pravidel IFRS a US GAAP a v realizaci úzké spolupráce mezi členy CESR a zaměstnanci SEC při aplikaci US GAAP v USA

¹ Tento článek byl zpracován jako jeden z výstupů výzkumného záměru "Rozvoj finanční a účetní teorie a její aplikace v praxi z interdisciplinárního hlediska" registrační číslo MSM, RP 6138439903.

² IFRS: Stanovy Nadace IASC; 2010 International Accounting Standard Committee Foundation (IASCF), ISBN 978-1-907026-61-4

³ Sdělení komise: „Strategie účetního výkaznictví EU: Cesta vpřed“, 13. června 2000.

⁴ CESR – Committee of European Securities Regulators - Výbor evropských regulátorů cenných papírů

⁵ Rozhodnutí Komise (2001/527/ES) z 6. června 2001 o založení Výboru pro evropské regulátory cenných papírů CESR, zveřejněno v Úředním věstníku dne 13. 7. 2001 OL 191/43

a IFRS v Evropské unii. Byla to tudíž zásluha i CESRu, že byl požadavek SEC na sesouhlasení pravidel IFRS a US GAAP v roce 2007 odstraněn.

V důsledku rozhodnutí US SEC odstranit požadavek na sesouhlasení pravidel IFRS a US GAAP při předkládání účetních závěrek na burzách cenných papírů v USA došlo k rozšíření počtu zemí, které uznávají používání IFRS. Přijetím IFRS Evropskou unií a dalšími zeměmi na světě od roku 2005 se počet dalších zemí, které se v roce 2007 rozhodly používat IFRS, zvýšil a zároveň došlo ke zrychlení konvergenčního procesu mezi používanými pravidly IFRS a pravidly regulujícími finanční účetnictví a výkaznictví na národní úrovni. Mezi tyto země patří Kanada, Indie a Korea. Tyto jmenované státy používají IFRS od r. 2011. V Brazílii musí registrované společnosti prezentovat účetní výkazy podle IFRS od roku 2010. Dochází také k přijetí IFRS ve velmi významných jurisdikcích jako je od roku 2012 Japonsko, , dále v Rusku, Číně a Indii. V současné době počet zemí, které buď požadují, nebo dovolují používání IFRS, je přes sto, jsou to dvě třetiny světa. V USA dosud nepadlo konečné rozhodnutí týkající se IFRS, diskuze stále pokračují, k rozhodnutí má dojít v roce 2011. Mezitím se řeší rozdíly mezi US GAAP a IFRS buď tím, že se tyto rozdíly odstraňují nebo tím, že se zmírňují procesem konvergence obou účetních systémů. Zvažuje se, zdali dojde přímo ke schválení IFRS nebo zdali se bude usilovat o konvergenci mezi US GAAP a IFRS, čímž by se otevřela cesta k vytvoření americké varianty IFRS.⁶ Znamená zavedení IFRS konec pro US GAAP? Je to velmi choulostivá otázka. Námitky jsou vznášeny především ze strany malých podniků, které nehodlají vstoupit na mezinárodní kapitálový trh. Tyto společnosti nevidí žádný rozumný důvod k tomu, aby se přizpůsobovaly novým účetním standardům. V současnosti SEC připouští myšlenku, že se budou dodržovat IFRS alespoň u větších společnostech. Samozřejmě, že jde o úvahu, protože dosud není rozhodnuto.

IFRS jsou považovány za kvalitní standardy, které reprezentují rovnováhu mezi pravidly a principy, což se stává předmětem kritiky právě u US GAAP. IFRS reagují na očekávání, které má globální ekonomika. To znamená, že jednoznačně podporují rozvoj kapitálových trhů, přeshraničních investic s cílem lepšího umístění kapitálu. Pochopitelně obsahují i určité kompromisy, a rovněž čelí kritice, že jsou příliš silně orientovány na investory.

Se zvyšujícím se počtem států, ve kterých účetní jednotky používají IFRS k sestavení buď jen konsolidovaných účetních závěrek nebo i individuálních účetních závěrek, se zvyšuje riziko přizpůsobování IFRS místním podmínkám a tím riziko deformace IFRS. V Evropě pro účely zabezpečení konzistentnosti aplikace IFRS a vynucování dodržování legislativy nebo stanovených standardů sloužil od roku 2001 Výbor evropských regulátorů cenných papírů CESR. Tento výbor byl od ledna letošního roku nahrazen novým orgánem (ESMA), který je součástí širšího finančního dohledu v Evropě. *ESMA, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy*, vznikl Nařízením Evropského parlamentu a Evropské komise 24. listopadu 2010 (2010/1095/ES). Tento orgán je součástí Evropského systému dohledu nad finančním trhem (European System of Financial Supervision). Celý systém dohledu nad finančním trhem je tvořen *Evropskou radou pro systémová rizika (ESRB)* a třemi evropskými orgány dohledu, kam patří: *ESMA* umístěný v Paříži, *Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)* v Londýně a *Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA)* ve Frankfurtu. Hlavním úkolem ESRB je monitorovat a posoudit potenciální ohrožení finanční stability, která vyplývá z makroekonomického vývoje a z vývoje uvnitř finančního systému jako celku. A právě jeden z orgánů dohledu ESMA podporuje práci ESRB tím, že poskytuje údaje a provádí zátěžové testy v úzké spolupráci s ESRB. ESMA je zároveň voleným členem generálního výboru ESRB společně s ostatními evropskými orgány dohledu, Evropskou

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/conference_20110209_en.htm

komisí, prezidentem a viceprezidentem Evropské centrální banky, guvernéry národních centrálních bank, předsedou a zástupci předsedů Poradního vědeckého výboru ESRB a předsedou poradního výkonného výboru.

Jak nově vzniklý Evropský orgán pro cenné papíry a trhy přispívá k dohledu nad dodržováním IFRS? Nestává se ESMA pouze novou náhražkou CESRu? Orgán ESMA, na rozdíl od svého předchůdce CESR, pracuje na několika úrovních a každá úroveň plní konkrétní úlohu nebo vykonává určitou činnost. První úroveň se týká legislativy. Směrnice a nařízení vytyčují vysokou úroveň politických cílů, které se týkají oblasti legislativy. Orgán ESMA může být příležitostně, zvláště ve své počáteční fázi existence, dotázán na odbornou radu k tomu, aby komise mohla vypracovat legislativní návrh. Na druhé úrovni byla orgánu ESMA dána větší role, a to při navrhování druhotných zákonů (známé jako delegované zákony nebo zákony implementující). Delegované zákony se týkají více podstatného obsahu legislativních požadavků, například vymezení toho, jaké informace musí konkrétní podniky poskytnout kompetentnímu úřadu, zatímco zákony k implementaci se podobají těm zákonným opatřením, která mohou obsahovat například standardy, rámce a postupy k předávání informací nebo postupy mezi kompetentními úřady. Na třetí úrovni ESMA vytváří postupy a doporučení s výhledem na stanovení konzistentních a účinných prováděcích předpisů dohledu v rámci Evropského systému dohledu nad finančním trhem (ESFS), a k zajištění společné, jednotné a konzistentní aplikace práva Evropské unie. Postupy a doporučení jsou adresovány kompetentním úřadům, účastníkům finančního trhu. Přestože tyto postupy a doporučení nejsou právně upraveny, ESMA klade velký důraz na jejich dodržení. Kompetentní úřady musí vynaložit maximální úsilí na to, aby si své vnitřní předpisy přizpůsobily požadavkům obsaženým v postupech a doporučení orgánem ESMA. Pokud nejsou postupy dodrženy, musí se vysvětlit podrobnosti nedodržení postupů. Účastníci finančního trhu mohou být rovněž požádáni, aby shodu nebo odklon od postupů zveřejnili. ESMA také provádí další kroky v rámci třetí úrovně k zabezpečení konvergence v procesu dohledu. Na čtvrté úrovni ESMA vykonává zcela novou roli. Na žádost národních kompetentních úřadů, Evropského parlamentu, Rady, komise nebo skupiny zainteresovaných účastníků trhu, může být orgán ESMA požádán, aby realizoval zkoumání podle své vlastní iniciativy. Orgán ESMA je oprávněn vydávat doporučení určené konkrétním národním úřadům do dvou měsíců po skončení svého šetření. Komise bude rovněž schopna sledovat své obvyklé postupy k předání případu proti členskému státu u soudu.

Závěr

S rozšiřujícím se používáním IFRS roste riziko jejich nesprávného používání, nesprávné interpretace a dokonce jejich přizpůsobování, které může být vyvolané právním systémem, místními podmínkami regulace účetnictví a výkaznictví a zvyklostmi odrážejícími postavení a úroveň odpovědnosti auditorské a účetní profese. V Evropě až do roku 2001 vykonávali dohled nad dodržováním účetních pravidel IFRS v podstatě auditoři. V souvislosti se zavedením povinnosti vykazování konsolidovaných účetních závěrek v souladu s IFRS nejpozději od roku 2005, se odpovědnost za požadavek na shodu s IFRS zvýšila. V Evropě, pro účely zabezpečení konzistentnosti aplikace IFRS a vynucování dodržování legislativy nebo stanovených standardů, byl v roce 2001 založen Výbor evropských regulátorů cenných papírů CESR. Tento výbor byl nahrazen letos v lednu novým orgánem dohledu, který je součástí širšího finančního dohledu v Evropě. Nově fungující orgán dohledu v Evropě, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA), vznikl na základě vydání nařízení Evropského parlamentu a Rady. Orgán pro cenné papíry a trhy by měl přispívat k podpoře a sledování účinného, efektivního a jednotného fungování orgánů dohledu v členských státech

EU a v tomto ohľadu by měl mít vedoucí postavení při zajišťování jednotného a soudržného dohledu nad účastníky finančního trhu.

Abstrakt

Největší hrozbou pro mezinárodní, celosvětový charakter IFRS je riziko odlišnosti. Dokonce ani v rámci jedné jurisdikce nebývají vždy standardy používány stejným způsobem k sestavení účetní závěrky. Riziko existuje, protože standardy jsou založené na rozhodnutích, která odrážejí zásadu převahy obsahu nad formou. Proto je důležité, aby v Evropě existovala instituce, která zabezpečuje dohled nad použitím IFRS správným způsobem. K tomuto účelu byl Evropským parlamentem a Radou založen v roce 2011 Evropský orgán dohledu - Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA). Orgán ESMA je součástí systému dohledu nad finančním trhem, který je tvořen Evropskou radou pro systémová rizika (ESRB) a třemi evropskými orgány dohledu, kam patří: ESMA umístěný v Paříži, Evropský orgán pro bankovníctví (EBA) v Londýně a Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) ve Frankfurtu.

Klíčová slova: Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA), IFRS, vynutitelnost IFRS

Summary

The biggest threat to the international worldwide character of IFRS is the risk of diversity. Even within one single jurisdiction, the present standard is not always applied in the identical same way by preparers. The risk exists as standards are based on judgements, reflecting reality over form. Therefore it is important that there is an institution enforces IFRS in Europe. For this purposes, the European Parliament and the Council established a European Supervisory Authority – European Securities and Markets Authority (ESMA) in 2011. ESMA forms part of the European System of Financial Supervision. This system consists of the European Systemic Risk Board (ESRB) and the three European Supervisory Authorities, ESMA based in Paris, the European Banking Authority (EBA) in London and the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) based in Frankfurt.

Key words: European Securities and Markets Authority (ESMA), IFRS, enforcement of IFRS

JEL klasifikace: M41

Použitá literatura

- [1] Žárová, M.: *Regulace evropského účetnictví*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2006. ISBN 80-245-1046-4
- [2] http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/conference_20110209_en.htm
- [3] http://ec.europa.eu/internal_market/accounting: Sdělení komise: „Strategie účetního výkaznictví EU: Cesta vpřed“, 13. června 2000.
- [4] <http://www.esma.europa.eu/index.php?page=institutionalcontext&mac=0&id=>
- [5] <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:253:0008:0016:CS:PDF>

Kontakt

Marcela Žárová, Ing., doc., CSc., katedra finančního účetnictví a auditingu, FFÚ VŠE v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha, tel.: +420 224 095119, zarova@vse.cz