

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2015 r.

Pani

dr Dorota Podedworna-Tarnowska

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

Szanowna Pani Minister,

Krajowa Rada Biegłych Rewidentów z uwagą przestudiowała projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw. To akt prawny o zasadniczym znaczeniu, tak dla przyszłości naszej profesji, kształtu i roli samorządu, jak i porządku gospodarczego. Jego ostateczny kształt będzie miał bardzo istotne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw biegłych rewidentów. Pragniemy podkreślić naszą otwartość i gotowość do dalszych rozmów nad kształtem zmian.

Uważamy, że rzetelna ocena proponowanych zmian w ustawie powinna opierać się przede wszystkim na kryterium zgodności z polityką unijną. W naszej opinii kierunek tych zmian powinien być spójny z intencją reformy systemu badań sprawozdań finansowych. Jeśli tak się stanie, wówczas rozwiązania ustawowe będzie można uznać za sprzyjające rozwojowi polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Pragniemy podkreślić, że Krajowa Rada Biegłych Rewidentów brała aktywny udział w pracach nad ostatecznym kształtem zmienionej Dyrektywy 2006/43/WE oraz nowego Rozporządzenia – wiemy więc, że różnią się one w sposób istotny od pierwszych założeń zmian przedstawionych przez komisarza M. Barniera w Zielonej Księdze z 2010 r.

W pełni popieramy cel reformy, którym jest zapewnienie należytej jakości nadzoru. Taki cel jest widoczny w ostatecznych uregulowaniach unijnych, które są skoncentrowane nie tyle na standardach badania, ile przede wszystkim na doskonaleniu jakości modelu nadzoru publicznego oraz sprawozdawczości biegłego rewidenta. W tym kontekście szczególnie ważne jest pytanie o grupę podmiotów, dla których projektowano unijne regulacje. Reforma – zgodnie z intencją Parlamentu Europejskiego – ma objąć jednostki zainteresowania publicznego oraz badanie ich sprawozdań finansowych. Celem reformy jest zatem objęcie szczególnym nadzorem audytów jednostek i instytucji systemowych, a więc takich, których ewentualny upadek mógłby spowodować konsekwencje o niespotykanej skali, wywołując zarazem efekt domina w gospodarce.

Niezwłocznie po otrzymaniu z Ministerstwa założeń projektu rozpoczęliśmy wewnętrzne konsultacje zarówno w regionalnych oddziałach KIBR, jak i w przedsiębiorstwach biegłych rewidentów. W wyniku tych konsultacji zebraliśmy szereg uwag i opinii. Pozwalamy sobie przedstawić je w załączonej liście uwag i komentarzy Krajowej Rady Biegłych Rewidentów wobec rozwiązań zaproponowanych w założeniach. W niniejszym piśmie chcielibyśmy natomiast wskazać kwestie fundamentalne, które

w naszym przekonaniu wymagają szczególnej uwagi i dyskusji. Dodatkowo załączamy postulaty zgłoszone podczas VIII Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów – nie kolidują one z regulacjami europejskimi, mają jednak duże znaczenie dla środowiska biegłych rewidentów. Pragnęlibyśmy zatem, aby zostały uwzględnione w zmianach ustawowych.

Brak skalowalności przepisów dotyczących JZP sprzyja koncentracji rynku i zagraża sektorowi MŚP

Przekazane propozycje rozwiązań ustawowych wyraźnie zmierzają w stronę rozszerzenia przepisów, które z założenia miały dotyczyć jedynie audytów JZP. Faktem jest, że unijny regulator nie zakazuje takiego kierunku prac, ale naszym zdaniem nie może to być uzasadnieniem dla rezygnacji ze skalowalności, a tym samym rozszerzenia założeń reformy na cały rynek. Efektem przyjęcia takich rozwiązań będzie koncentracja rynku, co jest całkowicie sprzeczne z unijną wizją rynku usług audytorskich i odbiega od podejścia zdecydowanej większości państw członkowskich wdrażających obecnie nowe rozwiązania ustawowe na szczeblu krajowym.

Problem koncentracji jest szczególnie aktualny w polskich realiach. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów zrzesza ponad siedem tysięcy członków skupionych w ponad półtora tysiącu podmiotów dających zatrudnienie dziesiątkom tysięcy pracowników. Polski rynek audytu tworzą w dużej mierze małe i średnie przedsiębiorstwa biegłych rewidentów. Proponowane rozszerzenie zakresu zmian w badaniach jednostek utrudni ich wzrost i tym samym wzmocni obecną koncentrację rynku badań JZP, a w dłuższej perspektywie również badań pozostałych. Takie ryzyko wynika w szczególności z proponowanych zmian uniemożliwiających świadczenie usług dodatkowych przez biegłego rewidenta na rzecz badanych podmiotów. Pragniemy w tym miejscu zauważyć, że mali i średni przedsiębiorcy dla zapewnienia możliwości swojego rozwoju potrzebują i oczekują dodatkowych usług biegłego rewidenta badającego sprawozdania finansowe. Sprzyja to rozwojowi kompetencji oraz jakości kultury finansowej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, a także wykorzystywaniu wiedzy biegłego rewidenta o przedsiębiorstwie w jego rozwoju. Z wysoką dozą prawdopodobieństwa należy przyjąć założenie, że w sytuacji objęcia pozostałych badań wymogami identycznymi jak dla badań JZP, znacząca część małych przedsiębiorstw biegłych rewidentów zdecyduje o zaprzestaniu działalności. Takie właśnie głosy dominowały podczas konsultacji środowiskowych. Uważamy, że byłoby to sprzeczne z duchem rozwiązań reformy, która ukierunkowana była na zwiększenie jakości nadzoru nad badaniami JZP.

Zwracamy uwagę, że prace nad zmianami ustawy rozpoczynają się w szczególnym momencie. W życie wchodzi międzynarodowe standardy badania, których wdrożenie jest dla przedsiębiorstw biegłych rewidentów dużym wyzwaniem. Restrykcje ze strony ustawodawcy wykraczające poza rozwiązania wskazane w przepisach unijnych (dużo surowsze) nie przełożą się na jakość badania, ale zwiększą koszty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw biegłych rewidentów, ograniczą dostęp do zawodu, osłabiają ich konkurencyjność na rynku europejskim w relacji do zagranicznych przedsiębiorstw biegłych rewidentów. Dlatego też postulujemy wprowadzenie w tym zakresie rozwiązań ustawowych zgodnych z restrykcjami określonymi w przepisach unijnych.

Likwidacja organów dyscyplinarnych ogranicza prawo biegłych rewidentów do obrony i rodzi ryzyko ograniczenia wielkości rynku audytorskiego

Uważamy, że przejrzystości i konkurencyjności rynku nie służą również założenia zmian dotyczące pozbawienia samorządu organów dyscyplinarnych. Ta propozycja postrzegana jest jako odbieranie samorządowi zawodowemu jednego z podstawowych praw, które obecnie jest wypełniane w sposób sprawny, skuteczny i niebudzący większych zastrzeżeń ze strony Komisji Nadzoru Audytowego. W tym kontekście pojawiły się również wątpliwości konstytucjonalistów, z którymi wstępnie dyskutowaliśmy o takim rozwiązaniu. Duże kontrowersje wśród biegłych rewidentów budzi zwłaszcza koncepcja

prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w trybie administracyjnym, a nie karnym. Byłoby to istotne ograniczenie praw biegłych rewidentów do obrony. Rozwiązanie takie nie ma przesłanek w unijnych przepisach i dalece odbiega od rozwiązań przyjętych w innych krajowych samorządach zawodowych. Jego geneza jest dla nas nieczytelna. W naszej opinii takie restrykcje rodzą również ryzyko odpływu z zawodu obecnych kadr i braku dopływu nowych. Młodzi ludzie będą woleli kształcić się w zawodach niezwiązanych z tak ogromnym ryzykiem, jakim jest zagrożenie karą finansową sięgającą kwoty 4 mln zł.

Okres rotacji bardziej restrykcyjny niż założenia Rozporządzenia

Kolejną istotną kwestią jest okres rotacji oraz jego zrównanie dla badania sprawozdań finansowych JZP/quasi-JZP i nie-JZP. Zaproponowane rozwiązania zakładają obowiązkową rotację firmy audytorskiej w cyklu ośmioletnim. To podejście jest bardziej restrykcyjne niż Rozporządzenie (UE) nr 537/2014. Niejasna jest intencja tej zmiany. Pragniemy w związku z tym zauważyć, że należy brać również pod uwagę sytuację, w której inne państwa przyjmą zgodnie z rozporządzeniem unijnym rotację w okresie dziesięcioletnim lub dłuższym (po spełnieniu dodatkowych warunków przewidzianych w rozporządzeniu, w tym badania wspólnego), co będzie rodziło istotne problemy w przypadku badań grup międzynarodowych. Wprowadzenie niejednorodnych okresów rotacji spowoduje, że umowa będzie zawarta na badanie jednej grupy kapitałowej, a jednostka zależna w Polsce będzie miała krótszą umowę z tym samym audytorem. Z kolei polskie firmy zwróciły uwagę samorządu, że trudniej im będzie konkurować z podmiotami zagranicznymi, które będą operować na polskim rynku w warunkach rotacji dziesięcioletniej. Dlatego proponujemy pozostawienie przepisów krajowych w kształcie zaproponowanym w Rozporządzeniu – dziesięcioletni okres rotacji mogący ulec przedłużeniu przy spełnieniu określonych warunków (w tym badania wspólnego).

Biała lista usług dozwolonych zagrożeniem dla funkcjonowania MŚP

Największe ryzyko i zagrożenie dla środowiska przedsiębiorstw biegłych rewidentów stwarza propozycja „białej listy usług dozwolonych”, której się sprzeciwiamy. Taki zapis uniemożliwia wykonywanie innych – poza zakazanymi przez europejskiego ustawodawcę oraz kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów – usług dodatkowych zwyczajowo świadczonych przez biegłego rewidenta obok badania sprawozdania finansowego tego samego klienta. O ile w Rozporządzeniu (UE) nr 537/2014 jest mowa o liście usług zakazanych, o tyle w przypadku założeń zmian do ustawy proponuje się listę usług dozwolonych. Wejście w życie proponowanych zmian zagrozi funkcjonowaniu części rynku małych i średnich przedsiębiorstw biegłych rewidentów. Takie restrykcje krajowe przyniosą efekt odwrotny do zakładanego przez regulatorów unijnych. Mniejsze przedsiębiorstwa zostaną osłabione, a dystans pomiędzy dużymi podmiotami a resztą rynku zwiększy się. Unijne rozwiązanie jest zdecydowanie bardziej racjonalne. Nie osłabiając mniejszych przedsiębiorstw biegłych rewidentów, zapobiega ono sytuacjom, w których naruszona zostaje niezależność i sceptycyzm biegłego rewidenta. Pozwalamy sobie zauważyć, że świadczenie usług dodatkowych jest obwarowane przepisami kodeksu IFAC, do którego przestrzegania zobowiązani są wszyscy biegli rewidentzi.

Zaproponowane podejście osłabi prestiż zawodu biegłego rewidenta i zmniejszy atrakcyjność zawodu dla nowych kadr. Rozwiązanie to obniża także znaczenie audytu jako wartości dodanej dla przedsiębiorców, zarówno małych, jak i dużych podmiotów. Wprowadza bariery biurokratyczne i administracyjne tam, gdzie są one zbędne i gdzie unijny ustawodawca nie widzi takiej potrzeby. Istnieje realne ryzyko, że liczba biegłych rewidentów oraz ich przedsiębiorstw, w tym zatrudnienie, ulegnie drastycznemu zmniejszeniu. Z rozmów prowadzonych z naszymi międzynarodowymi partnerami wynika, że wprowadzenie podobnego rozwiązania w postaci „białej listy” rozważają jedynie dwa kraje europejskie, pozostałe planują przeniesienie przepisów w kształcie zgodnym z intencją autorów reformy.

Nowe zasady finansowania samorządu blokują możliwość realizacji zadań ustawowych KIBR

Bezpośrednim zagrożeniem dla funkcjonowania samorządu jest propozycja przekazania przez samorząd 70 proc. opłaty z tytułu nadzoru za 2016 rok (aktualnie KIBR odprowadza do budżetu państwa 20 proc.). Takie działanie znacząco osłabi i pogorszy finansową kondycję samorządu w krytycznym dla zawodu momencie, jakim jest konieczność przygotowania biegłych rewidentów do przejścia na międzynarodowe standardy badania. Przekazanie tak wysokiej rocznej opłaty będzie wymagało odprowadzenia do Komisji Nadzoru Audytowego środków ze zgromadzonych oszczędności naszej organizacji w latach minionych. Obecny kształt założeń prowadzi do sytuacji, w której to samorząd zawodowy będzie finansował ze środków własnych działalność inwestycyjną Komisji Nadzoru Audytowego. Taki model finansowania zmian systemowych jest niesprawiedliwy i nie znajduje uzasadnienia w unijnych przepisach.

Podsumowując, pragniemy jeszcze raz potwierdzić naszą chęć i pełną gotowość do uczestnictwa w dalszym procesie konsultacji. Popieramy wszelkie rozwiązania sprzyjające swobodzie gospodarczej rynku audytorskiego, dobrze zdefiniowanemu nadzorowi nad nim, a także dekoncentracji rynku i rozwojowi polskiej gospodarki. Zdajemy sobie sprawę, że znajdujemy się obecnie na początku ścieżki legislacyjnej i nasze stanowisko dotyczy zaledwie założeń do projektu. Zwracaliśmy szczególną uwagę i raz jeszcze podkreślamy: dobrym prawem będzie prawo uwzględniające intencje autorów reformy, ale również specyfikę krajowego rynku usług biegłych rewidentów. Dostrzegamy niepokojące tendencje do przeregulowania przepisów, które nie są zgodne z duchem reformy, ale przede wszystkim nie przystają do realiów polskiego rynku. Środowisko polskich biegłych rewidentów dobrze spełniło swoją rolę, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego. Nie są nam znane przypadki, w których błąd czy celowe działanie doprowadziłyby do spektakularnego upadku lub zagrożenia systemowego. Co więcej, widać wyraźnie, że do patologii dochodzi w tych obszarach gospodarki, gdzie biegli rewidentzi nie są obecni. Tym samym w ocenie samorządu legislacja powinna zmierzać w kierunku tworzenia sprzyjających warunków do zwiększania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i jednocześnie rozwoju profesji. Te cele, wbrew pozorom, są zbieżne. Przyjęcie rozwiązań, które idą dużo dalej niż propozycje unijne, w naszym przekonaniu nie byłoby zbieżne z takim kierunkiem i w dłuższej perspektywie przyniosłoby skutki odwrotne do zakładanych.

Z wyrazami szacunku,

P r e z e s

Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

(-)

K r z y s z t o f B u r n o s

Załączniki:

1. Uwagi do projektu założeń projektu ustawy o *zmianie ustawy o biegłych rewidentach (...)*
2. Dodatkowe uwagi do projektu założeń projektu ustawy o *zmianie ustawy o biegłych rewidentach (...)*