KibR
Krajowa Izba Biegłych Rewidentów

Krajowa Izba Biegłych Rewidentów
Prezes
Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

P-20151130-007

Warszawa, dnia 30 listopada 2015 r.

Pani

Dorota Podedworna-Tarnowska

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

Szanowna Pani Minister,

12 listopada br. na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został nowy projekt założeń do *ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw.* W aktualnej wersji dokumentu pojawia się szereg istotnych zmian, o których dyskutowano na etapie konsultacji społecznych organizowanych przez Ministerstwo Finansów. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów od początku angażowała się w proces opiniowania założeń do ustawy. Stworzono nam, podobnie jak pozostałym partnerom społecznym, okazję do zaprezentowania uwag i opinii. Dialog ten warto kontynuować, ponieważ jego celem jest stworzenie jak najlepszego prawa.

Kierunek zmian zaprezentowany przez Ministerstwo Finansów od początku ocenialiśmy przede wszystkim z jednej perspektywy. Weryfikowaliśmy jego zgodność z intencją autorów europejskiej reformy systemu badań sprawozdań finansowych. Podkreślaliśmy w naszym stanowisku, że zmiany, które obejmą całą Europę, a wynikają z Dyrektywy 2006/43/WE mają przyczynić się przede wszystkim do zapewnienia należytej jakości nadzoru nad badaniem jednostek o fundamentalnym znaczeniu dla gospodarki. Mowa więc o bankach, ubezpieczycielach, i wszystkich tych podmiotach, których ewentualne problemy mogą wywołać efekt domina, który świat obserwował w 2008 roku. Globalny kryzys, który trwa do dziś ma nie tylko wymiar finansowy, to przede wszystkim kryzys wzajemnego zaufania uczestników rynku. Rolą biegłych rewidentów jest wspierać przedsiębiorców w odbudowie wzajemnego zaufania, bez którego trudno wyobrazić sobie powrót na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego.

Jako samorząd skupiający przedstawicieli profesji biegłych rewidentów, analizujemy zmiany w prawie również pod kątem specyfiki polskiego rynku przedsiębiorstw audytorskich. Stoimy na straży firm, które na co dzień korzystają z wiedzy i doświadczenia biegłych rewidentów. Zainteresowanie tej grupy uwidoczniło się w procesie konsultacyjnym. Uwagi do założeń przedstawiły praktycznie wszystkie liczące się organizacje gospodarcze. Zaangażowanie tak szerokiego grona interesariuszy było dla naszego środowiska dobrym sygnałem, że w coraz większym stopniu zrozumiała staje się kluczowa funkcja biegłego rewidenta w gospodarce.

Warto jednak pamiętać, że implementacja europejskich rozwiązań prawnych nie może być pretekstem do przeregulowania rynku usług biegłych rewidentów w Polsce. A niestety takie próby dostrzegamy w niektórych proponowanych założeniach do ustawy. Autorzy europejskiej Dyrektywy 2006/43/WE zostawiają swobodę w implementacji rozwiązań krajowych, a jednocześnie są niezwykle precyzyjni w określeniu celu zmian – polegającym na usprawnieniu systemu nadzoru nad procesem badań jednostek systemowych. Nie wszystkie regulacje, którymi należy objąć firmy badające międzynarodowe koncerny, banki czy ubezpieczycieli mają zostać przeniesione na małe, w większości kilkuosobowe przedsiębiorstwa biegłych rewidentów, których działalność nie dotyczy w ogóle jednostek zainteresowania publicznego. Nie wolno pomijać perspektywy konsumenta usług biegłych rewidentów, gdyż w dobie spowolnienia gospodarczego proponowane nadregulacje, na które zwracamy poniżej uwagę, mogą prowadzić do koncentracji rynku oraz wzrostu cen usług profesjonalnych doradców poprzez obniżenie dostępności usług świadczonych przez biegłych rewidentów.

Tworząc nowe prawo nie wolno zapominać o strukturze polskiego rynku przedsiębiorstw biegłych rewidentów. Jest on lustrzanym odbiciem polskiej gospodarki. Tworzą go w zdecydowanej większości małe i średnie firmy. Uważamy więc, że zmiany prawne regulujące rynek usług audytorskich muszą być prowadzone w sposób ostrożny, uwzględniający zasadę proporcjonalności. Niektóre propozycje są szczególnie niepokojące i mogą doprowadzić do osłabienia większości małych i średnich firm zbudowanych w całości w oparciu o polski kapitał. W tym kontekście prezentujemy kolejną grupę uwag do najnowszych rozwiązań.

Postulat corocznej oceny systemu kontroli wewnętrznej (pkt 10 założeń)

Autorzy projektu założeń proponują nałożenie na polskich przedsiębiorców badających sprawozdania finansowe corocznego obowiązku oceny systemu kontroli wewnętrznej. Postulat wydaje się pozornie racjonalny, ma bowiem służyć podniesieniu jakości świadczonych usług. Tyle tylko, że mechanizm temu służący od dawna funkcjonuje w innej formie, i należy nadmienić, że funkcjonuje dobrze. System kontroli wewnętrznej reguluje Międzynarodowy Standard Kontroli Jakości 1 (MSKJ 1) wydany przez działającą w ramach Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC) Radę Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej i Usług Poświadczających (IAASB). Zgodnie z zapisami tego standardu, każdy podmiot uprawniony obowiązany jest opracować, wprowadzić do stosowania i zapewnić skuteczne działanie systemu kontroli jakości odpowiedniego do zakresu i skali prowadzonej działalności. Ponadto każdy podmiot uprawniony musi również dokonywać procesu ciągłej (nie rocznej) analizy i oceny systemu kontroli jakości firmy, w tym okresowych inspekcji wybranych, zakończonych zleceń badania. Proces analizy musi być tak zaprojektowany, aby pozwolił on na dostarczenie firmie wystarczającej pewności, że jej system kontroli jakości działa skutecznie. Nałożenie dodatkowego obowiązku sporządzania corocznej oceny kontroli wewnętrznej nie dostarcza dodatkowej wartości dla systemu nadzoru, lecz nakłada zbędny wymóg administracyjny. W corocznych sprawozdaniach KNA nie wskazała na nieefektywność bądź nieskuteczność wymogów MSKJ 1. Co więcej, KNA przyjmując MSKJ 1 do stosowania w kwietniu tego roku, nie dostrzegła konieczności poszerzenia jego zasad o kolejne.

W praktyce nałożenie na polskich przedsiębiorców badających sprawozdania finansowe **corocznego** obowiązku dokonywania oceny systemu kontroli wewnętrznej jest co najmniej dublowaniem rozwiązań istniejących i nadmierną regulacją. Nie ma ona uzasadnienia w zapisach zmienionej Dyrektywy 2006/43/WE ani w zapisach Rozporządzenia (UE) nr 537/2014. W pozostałych krajach UE nie planuje się wprowadzenia dodatkowej procedury zaproponowanej w założeniach. Dlatego postulujemy

utrzymanie sprawdzonych rozwiązań i nie wprowadzanie przepisów ustawowych tam, gdzie istnieją uregulowania standardów zawodowych.

Zakaz outsourcingu (pkt 10 założeń)

W założeniach do ustawy proponuje się wprowadzenie zakazu outsourcingu. Brak jednak argumentów, które dowodziłyby słuszności takiego kierunku zmian, będącego nadregulacją w stosunku do przepisów unijnych. Tymczasem zlecenie usług na zewnątrz jest zjawiskiem powszechnym w nowoczesnych gospodarkach. Umożliwia sięgnięcie po zasoby fachowe, z których korzysta się tylko w określonych wypadkach lub okresowo. Taka sytuacja dotyczy zwłaszcza pracy przedsiębiorstw biegłych rewidentów. Sezonowość, cykle badań to czynniki, które kształtują rzeczywistość pracy biegłego rewidenta. Outsourcing to nic innego, jak droga do zbudowania optymalnych merytorycznie struktur dla procesów badania. W polskich warunkach, w samym 2014 roku ok. 200 firm z grupy małych i średnich przedsiębiorstw wykonało co najmniej jedną czynność rewizji na zasadzie podwykonawstwa. Zakaz outsourcingu doprowadzi do osłabienia dużej grupy małych i średnich firm na rzecz dużych międzynarodowych podmiotów audytorskich. Biorąc pod uwagę ten fakt, a także to, że nie ma żadnych danych ani badań, które dowodziłyby, że zjawisko outsourcingu wpływa negatywnie na końcowy efekt pracy biegłego rewidenta, postulujemy implementację art. 24a pkt 1 d) zmienionej Dyrektywy 2006/43/WE, dopuszczającego możliwość zlecenia ważnych funkcji badania w ramach outsourcingu. W tym kierunku zmierzają ustawodawcy państw europejskich i nie widzimy przesłanek, żeby polskie przepisy, osłabiając rodzime firmy, zmierzały pod prąd europejskich tendencji. Natomiast, z całą pewnością, na etapie formułowania zapisów ustawy należy zadbać o zapisy, które ponad wszelką wątpliwość zagwarantują, że zlecone prace będą wykonywane pod nadzorem i zgodnie z procedurami kontroli jakości firmy zlecającej podwykonawstwo. I w tej kwestii samorząd deklaruje gotowość daleko idącej współpracy, aby zapewnić właściwe stosowanie MSKJ 1 w procesie outsourcingu. W żadnym jednak wypadku zakaz outsourcingu nie służy sam w sobie poprawie kontroli jakości.

Przechowywanie dokumentacji z badania przez okres nie krótszy niż 6 lat (pkt 10 założeń)

To kolejne rozwiązanie, które pojawia się wbrew europejskim tendencjom. Wydłużona archiwizacja to w praktyce nakładanie na polskie firmy dodatkowych kosztów. Brak jest jakichkolwiek przesłanek, żeby takie działanie w jakikolwiek sposób przełożyło się na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu.

Rekomendujemy pozostawienie obecnie obowiązujących uregulowań dotyczących okresu archiwizowania dokumentacji, tj. 5 lat, które nie stoją w sprzeczności ze zmienioną Dyrektywą 2006/43/WE. Zmieniona Dyrektywa 2006/43/WE w art. 24b dotyczącym organizacji pracy nie wymaga wydłużenia okresu archiwizowania dokumentacji z badania.

Uprawnienia do weryfikacji dokumentacji innych usług przez inspektorów (pkt 13 założeń)

W skorygowanej wersji założeń rozszerzono uprawnienia inspektorów KNA na czynności inne niż badania ustawowe. Powołano się przy tym na konieczność *dostosowania obecnie obowiązujących rozwiązań dotyczących zakresu przeprowadzanych kontroli zapewniania jakości do zmienionej dyrektywy 2006/43/WE*. Zarówno zmieniona Dyrektywa 2006/43/WE, jak i Rozporządzenie (UE) nr 537/2014 odnoszą się wyłącznie do ustawowego badania sprawozdań finansowych, czego wyrazem jest wkomponowanie tego stwierdzenia w tytuły wspomnianych aktów prawnych. Argumentacja jest więc albo wynikiem błędu lub nadinterpretacji. Nie odnajdujemy w treści wymienionych przepisów podstaw ani nawet rekomendacji do rozszerzania upoważnień inspektorów organu nadzoru publicznego do weryfikacji dokumentacji z innych usług, aniżeli badanie **ustawowe** sprawozdania finansowego. Pozostałe usługi zawodowe biegłego rewidenta wykraczające poza badanie sprawozdań finansowych podlegają kontroli w określonych okolicznościach przez samorząd zawodowy biegłych rewidentów. Charakter innych usług biegłego rewidenta jest bardzo szeroki i całkowicie odmienny od badań sprawozdań finansowych,

obejmując doradztwo podatkowe, prowadzenie ksiąg rachunkowych, wyceny, doradztwo biznesowe etc. Dodatkowo takie rozszerzenie zadań inspektorów KNA bezwzględnie wpłynie na wzrost kosztów funkcjonowania KNA, która według propozycji finansowana jest w całości z prywatnych środków firm audytorskich.

W ocenie KIBR zakres kontroli jakości w podmiotach uprawnionych powinien być sformułowany zgodnie ze zmienioną Dyrektywą 2006/43/WE i Rozporządzeniem (UE) nr 537/2014 – jedynie do ustawowych badań (skonsolidowanych) sprawozdań finansowych. Warto dodać, że ustawodawcy w innych krajach Europy nie planują rozszerzania proponowanego przez autorów założeń zakresu uprawnień inspektorów nadzoru publicznego.

Obowiązek zatrudniania kontrolerów do kontroli dużych nie-JZP (pkt 15 założeń)

W założeniach do ustawy pojawia się nakaz zatrudnienia przez samorząd kontrolerów do weryfikacji niewielkiej części podmiotów uprawnionych, nie wynikający w żaden sposób z przepisów Dyrektywy. Jest to ustawowe narzucenie formy współpracy, którego jedynym wymiernym skutkiem jest nieuzasadnione zwiększenie kosztów funkcjonowania samorządu, zwłaszcza w zestawieniu z zawieranymi dziś umowami cywilnoprawnymi z wizytatorami. Dzieje się to w okresie, gdy przed samorządem stoją bardzo poważne wyzwania, w tym w szczególności przygotowanie kilku tysięcy biegłych rewidentów do stosowania międzynarodowych standardów badania. Samorząd od kilku lat nie jest w stanie pokryć kosztów finansowania uzyskiwanymi przychodami ze składek członkowskich oraz opłat z tyt. nadzoru, co determinować będzie poważne decyzje restrukturyzacyjne. Wprowadzenie obowiązku zatrudniania kontrolerów uniemożliwi poszukiwanie elastycznych form realizacji zadań ustawowych. Chcemy podkreślić, że jakość pracy wizytatorów (wynagradzanych za czas wykonania zlecenia) oraz kontrolerów nie różni się. Powstaje poważna wątpliwość o celowość takiej zmiany, której jedynym skutkiem będzie pogorszenie kondycji finansowej samorządu, a tym samym negatywny wpływ na jakość wykonywanych przez samorząd zadań. Nie znajdujemy też w przepisach zmienionej Dyrektywy 2006/43/WE wskazań do rozróżniania sposobu dokonywania kontroli jakości w firmach audytorskich badających nie-JZP uzależnionego od formy zatrudnienia osób przeprowadzających te kontrole. Jaka jest więc celowość i logika stojąca za tym kierunkiem zmian?

Europejski ustawodawca koncentruje się na stosownych kwalifikacjach kontrolera, co jest jak najbardziej zrozumiałe. W Dyrektywie wskazuje się na potrzebę *posiadania przez osoby przeprowadzające kontrole zapewnienia jakości odpowiedniego wykształcenia zawodowego i stosownego doświadczenia w zakresie badania ustawowego oraz sprawozdawczości finansowej, połączonego ze szczególnym szkoleniem w zakresie przeprowadzania kontroli zapewnienia jakości* oraz *posiadania odpowiedniego wykształcenia kierunkowego*. W żadnym jednak miejscu nie określa się modelu współpracy pomiędzy kontrolerem a samorządem.

Kara dla podmiotów uprawnionych bez określenia wartości maksymalnej oraz kara dla biegłego rewidenta sięgająca 1 mln zł (pkt 19 założeń)

W ministerialnym projekcie zwiększono karę finansową dla biegłych rewidentów do 1 mln zł. W przypadku podmiotów uprawnionych nie przewiduje się górnego limitu kar. Powstaje pytanie o logikę tych zmian? Przepisy unijne nie pozostawiają tutaj wątpliwości. Chodzi o budowę *skutecznych systemów dochodzeń i kar mających na celu wykrywanie, korygowanie i zapobieganie nieodpowiedniemu wykonywaniu badania ustawowego* oraz, że *państwa członkowskie zapewniają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary wobec biegłych rewidentów i firm audytorskich,*

w przypadku gdy badania ustawowe nie są przeprowadzane zgodnie z przepisami przyjętymi w celu wykonania (...) Dyrektywy i, w stosownych przypadkach, Rozporządzenia (...).

Samorząd nie dyskutuje z koniecznością istnienia kar. Natomiast ich blisko trzystukrotne zwiększenie oznacza nie tyle zwiększenie motywacji do prawidłowego wykonywania zawodu, co raczej – dla dużej grupy małych i średnich przedsiębiorców – rezygnację z jego wykonywania. Tak surowe kary spowodują również spadek atrakcyjności zawodu dla nowych kadr. Kara musi bowiem przystawać do realiów rynkowych, do wynagrodzeń i zarobków biegłych rewidentów. Musi być dotkliwa, ale realna – a więc taka, którą biegły rewident jest w stanie ponieść. Jeśli jej wysokość jest abstrakcyjnie wysoka, to w najlepszym wypadku oznaczać będzie koncentrację rynku. Ryzyko związane z pracą biegłego rewidenta nagle wzrośnie w stopniu dalece wykraczającym poza potencjalne korzyści z wykonywania zawodu. To oznacza wzrost cen usług (bo nastąpi koncentracja rynku), związany z tym spadek dostępności dla mniejszych przedsiębiorców zainteresowanych współpracą z biegłym rewidentem i wreszcie osłabienie dużej części MŚP na korzyść wąskiej grupy największych, zagranicznych przedsiębiorstw audytorskich.

KIBR proponuje ustalenie górnych limitów kar finansowych – zarówno w stosunku do biegłych rewidentów, jak i podmiotów uprawnionych – na poziomach zbliżonych do pozostałych zawodów zaufania publicznego, których wykaz załączamy do niniejszego pisma. Przy postulowanym poziomie kar, profesja biegłych rewidentów będzie wyraźnie dyskryminowana na tle innych zawodów zaufania publicznego.

Kary w stosunku do członków zespołu badającego, niebędących biegłymi rewidentami (pkt 20 założeń)

W założeniach do ustawy wprowadza się możliwość rozszerzenia kar na wszystkich członków zespołu badającego, w tym asystentów. Ich zatrudnianie jest powszechną praktyką, zwłaszcza w przypadku badania dużych podmiotów, do których wymagane są standardowo zespoły kilkudziesięcioosobowe (ubezpieczyciele, banki, generalnie jednostki zainteresowania publicznego, etc.). Praca asystenta jest też ważnym etapem w rozwoju osób zdobywających praktykę zawodową. Osoby te nie są autonomiczne w swoich działaniach, podlegają stałemu nadzorowi biegłego rewidenta a odpowiedzialność za ich pracę ponosi właśnie biegły rewident oraz firma audytorska. O ile więc rozumiemy i popieramy wprowadzenie działań, które mają zapewnić *skuteczne systemy dochodzeń i kar mających na celu wykrywanie, korygowanie i zapobieganie nieodpowiedniemu wykonywaniu badania ustawowego,* o tyle nakładanie kar na członków zespołu badającego (asystentów) przyniesie inny, niż zakładany przez europejskiego ustawodawcę skutek. Powstaje też pytanie, jak oszacować szkodę asystenta, jak proporcjonalnie ocenić jego odpowiedzialność, a tym samym wyznaczyć adekwatną karę. Reasumując, tego typu propozycja najpewniej ograniczy dostęp do odpowiednich zasobów kadrowych. Zagrożenie karą finansową dla osób wspierających proces badania, a nie ponoszących bezpośredniej odpowiedzialności za jego efekty, jest dla nas niezrozumiałe.

KIBR postuluje, by możliwość objęcia karą dotyczyła jedynie kluczowego biegłego rewidenta odpowiedzialnego za konkretne badanie oraz podmiotu uprawnionego, w imieniu którego opinię z wykonania tej czynności wydano. Zwracamy także uwagę, że wprowadzenie możliwości ukarania karą finansową ekspertów współpracujących z kluczowym biegłym rewidentem, niebędących biegłymi rewidentami (np. aktuariuszy), najpewniej spowoduje wzrost cen za ich usługi, związany ze wzrostem ryzyka wykonywania obowiązków zawodowych. Może również spowodować koncentrację rynku, gdyż badanie dla specyficznych sektorów będzie mogło być wykonywane jedynie przez duże firmy audytorskie.

Roczna opłata z tytułu czynności rewizji finansowej (pkt 25 założeń)

W projekcie założeń do ustawy pojawia się propozycja zasadniczej zmiany wartości opłaty rocznej z tytułu nadzoru. Opłata ma być odprowadzana przez przedsiębiorstwa biegłych rewidentów do budżetu Państwa i wynosić do 7% przychodu z badań sprawozdań finansowych JZP. To blisko czterokrotność obecnej stawki, która wynosi 1,75%. Ponadto każda firma audytorska wykonująca badania JZP świadczy usługi tego samego zakresu również na rzecz nie-JZP. Firmy będą więc odprowadzały kolejna opłatę, tym razem w wysokości 1,5% od przychodów z tytuły wykonywania czynności rewizji finansowych w nie-JZP.

Analiza projektu założeń do ustawy jednoznacznie wskazuje, że opłata roczna ma służyć pokryciu kosztów funkcjonowania organu nadzoru publicznego, jakim jest Komisja Nadzoru Audytowego. Z corocznych sprawozdań z działalności KNA wynika, że środki wydatkowane przez ten organ są dużo niższe, aniżeli środki aktualnie odprowadzane przez KIBR na ten cel. Pytanie zatem, dlaczego mają wzrosnąć obciążenia firm audytorskich, skoro obecnie zabezpieczone środki na działalność KNA są wystarczające. Autorzy założeń zdają sobie sprawę z tego, że przy tak drastycznym zwiększeniu obciążeń przedsiębiorstw audytorskich (i naturalnie klientów, korzystających z usług biegłych rewidentów) powstanie znaczący transfer środków pieniężnych do budżetu Państwa. Takie działanie budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej i nosi wyraźne znamiona podatku. Dodatkowo wskazuje na to fakt, że opłata z tytułu nadzoru od firm audytorskich badających sprawozdania finansowe JZP będzie odprowadzana bezpośrednio na rachunek budżetu Państwa.

Zgodnie z nowymi założeniami, coroczne poziomy współczynników opłat z tytułu nadzoru (zarówno od badań JZP, jak i nie-JZP) ma ustalać Minister Finansów w formie rozporządzenia. Dotychczas leżało to w kompetencji samorządu, który z jednej strony dbał o to, aby nie prowadzić do nadmiernych obciążeń firm, z drugiej zapewnić samorządowi niezbędne środki do realizacji ustawowych zadań nadzorczych. W świetle nowych rozwiązań Ministerstwo Finansów będzie ustalać odgórnie poziom opłat na działalność samorządu, a jednocześnie nie będzie ponosić żadnej odpowiedzialności za kondycję finansową KIBR.

Postulujemy pozostawienie prawa samorządu do ustalania współczynnika opłaty rocznej z tytułu nadzoru od przychodów uzyskiwanych z czynności rewizji finansowych nie-JZP. Proponujemy również utrzymanie maksymalnej wysokości współczynnika dla wszystkich jednostek na dotychczasowym poziomie, tj. nie przekraczającym 2%. W załączeniu przekazujemy opinie konstytucjonalistów, którzy w sposób zdecydowany wypowiadają się o wątpliwej zgodności z konstytucją i Dyrektywą europejską nie tylko proponowanego w założeniach wyłącznego finansowania systemu nadzoru publicznego przez biegłych rewidentów, ale również obecnie funkcjonujących zasad finansowania. Z tego względu zwracamy uwagę na konieczność uniezależnienia finansowania nadzoru publicznego od biegłych rewidentów. Proponujemy wprowadzenie współfinansowania funkcjonowania organu nadzoru publicznego przez Skarb Państwa.

Z tego też względu KIBR powinien nadal pozostać dysponentem opłaty z tytułu nadzoru wnoszonej przez podmioty uprawnione tj. pozostać organem, na rachunek którego podmioty uprawnione winny wpłacać opłatę z tytułu nadzoru i pośredniczyć w dystrybucji należnej KNA części opłat z tytułu nadzoru.

Zwracamy uwagę, iż zgodnie z projektem założeń nadzór nad badaniem sprawozdań finansowych ma objąć nie tylko biegłych rewidentów, ale również podmioty badane. Nie zgadzamy się z założeniem, iż nadzór ten ma być finansowany przez biegłych rewidentów.

Nasza analiza opłat z tytułu nadzoru płaconych w innych krajach europejskich wskazuje, że proponowane wysokości są rażąco wysokie i w żaden sposób nie są spójne z opłatami płaconymi w innych krajach.

Tytułem przykładu: Czechy – 0,45%, Słowacja – 1,00%, Węgry – 0,70%, Bułgaria -0,60%, Chorwacja – 0,50%, Estonia –1,00%, Rumunia – 1,2%, Słowenia – 0,90%.

Limit wynagrodzeń na usługi nie-audytowe (pkt 30,31 założeń)

Ustawodawca planuje wprowadzenie limitu wynagrodzeń na usługi nie-audytowe również w przypadku badań jednostek nie-JZP. Tłumaczy to implementacją przepisów unijnych. Tymczasem przepisy unijne faktycznie wprowadzają konieczność stosowania limitu wynagrodzeń na usługi nie-audytowe, ale jedynie w stosunku do usług towarzyszących badaniu sprawozdań finansowych JZP. W żadnym miejscu nie ma nawet sugestii stosowania podobnych rozwiązań dla nie-JZP. Jednocześnie przepisy te wskazują na możliwy maksymalny limit wynagrodzeń dla tego rodzaju usług (typu wyceny, doradztwo podatkowe) do 70%. Czym zatem kierują się autorzy nowych założeń proponując takie rozwiązania? Bardzo łatwo przewidzieć skutki takich działań. Będzie to regulacyjne zniechęcenie przedsiębiorców MŚP do innych usług biegłego rewidenta. Mały przedsiębiorca nie będzie podejmował ryzyka korzystania z dodatkowych usług, gdy te mają ograniczenia ustawowe. Konsekwencją propozycji jest regulacyjny wpływ na strukturę konsumentów korzystających z usług zawodowych innych zawodów regulowanych. Naszym zdaniem zmieniona Dyrektywa 2006/43/WE nie daje żadnych podstaw prawnych, aby rozciągać restrykcyjne zapisy na podmioty uprawione nieświadczące usług czynności rewizji finansowej na rzecz nie-JZP (podmioty te stanowią ponad 90% wszystkich przedsiębiorstw biegłych rewidentów w Polsce) oraz aby zaostrzać przedmiotowy limit do 50% dla JZP, czyli bardziej aniżeli wskazuje na to samo Rozporządzenie. Dlatego proponujemy, aby nie wprowadzać ograniczeń na świadczenie usług nie-audytowych dla nie-JZP, których przepisy unijne nie wymagają oraz utrzymanie limitu 70% dla usług dozwolonych w odniesieniu do badanych JZP.

Rotacja podmiotu uprawnionego i kluczowego biegłego rewidenta (pkt 37,38 założeń)

W nowej propozycji założeń do ustawy zaostrza się okres rotacji w przypadku usług wykonywanych na rzecz JZP – do cyklu ośmioletniego dla firmy audytorskiej oraz cyklu czteroletniego dla kluczowego biegłego rewidenta. Wprowadza się także obcy przepisom unijnym mechanizm rotacji kluczowego biegłego rewidenta badającego jednostki nie-JZP.

Tymczasem Rozporządzenie (UE) nr 537/2014 wskazuje na konieczność uregulowania kwestii rotacji jedynie w stosunku do podmiotów uprawnionych (oraz kluczowych biegłych rewidentów) badających JZP. Maksymalny okres nieprzerwanego wykonywania badania przez firmę audytorską określa się na 10 lat. 4 lata to okres jaki przewidziano na przerwę przed ponownym zaangażowaniem tej samej firmy. Wprowadzono też możliwość wydłużenia tego okresu nawet do 24 lat pod określonymi warunkami. Przepisy unijne wprowadzają możliwość wydłużenia maksymalnego okresu trwania zlecenia o 10 lat w przypadku badań wspólnych. A przecież wykonywanie badań wspólnych (co skutkowałoby możliwością wydłużenia okresu trwania zlecenia) – wzorem innych krajów europejskich – byłoby korzystne zarówno dla małych i średnich przedsiębiorstw biegłych rewidentów, jak i ich klientów. Rozwiązanie takie daje możliwość konkurowania małych i średnich przedsiębiorstw biegłych rewidentów z dużymi międzynarodowymi firmami, a także zdobywania przez nich doświadczenia, co wychodzi naprzeciw ryzyku koncentracji rynku. Wydłużenie okresu rotacji przy wprowadzeniu badania wspólnego jest istotną zachętą do wprowadzenia tej formy badania. Badanie wspólne sprzyja również niezależności, gdyż zwiększa siłę argumentów biegłego rewidenta.

Dodatkowo, w przepisach unijnych okres maksymalnego zaangażowania kluczowego biegłego rewidenta określono na 7 lat, z 3 latami przerwy przed ponownym zaangażowaniem, lecz jedynie w odniesieniu do badań JZP. Tej możliwości nie przewidziano dla polskich przedsiębiorstw biegłych rewidentów

badających JZP. Bardzo istotne skrócenie okresu rotacji kluczowego biegłego rewidenta proponowane w założeniach spowoduje koncentrację rynku, gdyż małe i średnie przedsiębiorstwa biegłych rewidentów nie będą w stanie sprostać tak rygorystycznym wymaganiom, będącym istotnym zaostrzeniem przepisów unijnych.

Wprowadzenie niejednorodnych okresów rotacji (należy brać pod uwagę sytuację, w której inne państwa przyjmą zgodnie z Rozporządzeniem unijnym rotację w okresie dziesięcioletnim), spowoduje, że umowa będzie zawarta na badanie jednej grupy kapitałowej, a jednostka zależna w Polsce będzie miała krótszą umowę z tym samym audytorem. Polskim firmom audytorskim trudniej też będzie konkurować z podmiotami zagranicznymi, które będą mogły działać na polskim rynku w warunkach rotacji dziesięcioletniej.

Obecne założenia do ustawy niestety dyskryminują polskich przedsiębiorców, gdyż proponują wprowadzenie ograniczeń, których przepisy unijne nawet nie rozważają w formie opcji. Chodzi o obowiązkową rotację kluczowego biegłego rewidenta w badaniach nie-JZP. Dlatego proponujemy pozostawienie przepisów krajowych w kształcie zaproponowanym w Rozporządzeniu (UE) nr 537/2014.

Wyłączenie usług badania sprawozdań finansowych z ustawy o zamówieniach publicznych

Obowiązujące w Polsce przepisy wymagają, aby wynagrodzenie za badanie sprawozdania finansowego odpowiadało zarówno złożoności badanej jednostki, jak i pracochłonności niezbędnej do prawidłowego wykonania badania. W nowych unijnych regulacjach zarówno w zmienionej Dyrektywie 2006/43/WE, jak i w Rozporządzeniu (UE) nr 537/2014 wiele uwagi poświęca się systemowemu znaczeniu badań sprawozdań finansowych, a także działaniom związanym z zapewnieniem ich należytej jakości.

W ocenie samorządu to podejście jest słuszne, ale nie jest respektowane w sytuacji, w której wyboru biegłego rewidenta dokonuje się wyłącznie w oparciu o kryterium ceny. Samorząd nie jest zwolennikiem wpływania na zjawisko konkurencji, natomiast z niepokojem obserwujemy sytuacje, w których systematyczne zaniżanie cen rodzi ryzyko dla jakości badania.

Dlatego postulujemy, aby w przepisach o zamówieniach publicznych wprowadzić jasne zapisy, które zablokują wybór biegłego rewidenta wyłącznie w oparciu o kryterium ceny. Proponujemy wprowadzenie obowiązku uwzględnienia czynników koniecznej pracochłonności oraz złożoności badanej jednostki w ostatecznej ocenie oferty.

Emerytowany biegły rewident w stanie spoczynku

W nowych założeniach nie znajdujemy rozwiązania kwestii biegłych nie wykonujących zawodu, pozostających na emeryturze. Jak podkreślano podczas konferencji uzgodnieniowej 30 września br., to sprawa ważna dla środowiska. Ustaliliśmy, że kwestia ta zostanie uregulowana. Jako samorząd zwracaliśmy uwagę, że wymóg szkolenia od osób, które nie są aktywne zawodowo, nie ma podstaw. Przepisy europejskie nakładają obowiązek szkoleń biegłych rewidentów, jednak dotyczy on wyłącznie biegłych badających sprawozdania finansowe. Stąd wniosek samorządu o wprowadzenie zmian ustawowych umożliwiających biegłym rewidentom starszego pokolenia, a niewykonującym zawodu, pozostanie w samorządzie, bez konieczności spełnienia warunku corocznego szkolenia zawodowego.

Na koniec chciałbym raz jeszcze podkreślić, jak owocny i konstruktywny był dotychczasowy dialog interesariuszy projektu, którego byliście Państwo gospodarzem. Przedstawione przez Ministerstwo Finansów propozycje są fundamentalne dla systemu badań sprawozdań finansowych w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę polskich przedsiębiorstw biegłych rewidentów należy z ogromną

ostrożnością implementować europejskie rozwiązania do polskiego prawa. Ze względu na to, że w Państwa propozycjach założeń do ustawy pojawiają się nie tylko modyfikacje już dyskutowanych rozwiązań, ale również nowe rozwiązania, występuję z wnioskiem o organizację drugiej konferencji uzgodnieniowej ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Konstruktywny i szeroki dialog na etapie założeń do ustawy z całą pewnością pozytywnie wpłynie na ostateczny kształt ustawy, od której w dużej mierze zależeć będzie bezpieczeństwo obrotu gospodarczego w Polsce.

z poważaniem,

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. Zestawienie maksymalnych kar pieniężnych (z tytułu odpowiedzialności zawodowej) przewidzianych dla poszczególnych zawodów zaufania publicznego w Polsce.

2. Opinia prawna z dnia 26.10.2015 r. w przedmiocie: konstytucyjności art. 30 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz.1011) oraz zasadności wniesienia przez Krajową Izbę Biegłych Rewidentów skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

3. Opinia prawna z dnia 26.10.2015 r. w przedmiocie: oceny zgodności z Konstytucją projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym finansowania Komisji Nadzoru Audytowego przez Krajową Izbę Biegłych Rewidentów.

4. Uwagi do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 10 listopada 2015 r.).

5. Dodatkowe uwagi do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 10 listopada 2015 r.).