

RAPORT DOTYCZĄCY PRZESTRZEGANIA STANDARDÓW I KODEKSÓW (REPORT ON THE OBSERVANCE OF STANDARDS AND CODES, ROSC) Rzeczpospolita Polska

RACHUNKOWOŚĆ I REWIZJA FINANSOWA

8 lutego 2005

Spis treści

Streszczenie

- I. Wstęp
- II. Ramy instytucjonalne
- III. Założenia i praktyka standardów rachunkowości
- IV. Założenia i praktyka standardów rewizji finansowej
- V. Postrzegana jakość sprawozdań finansowych
- VI. Zalecenia

Streszczenie

W niniejszym raporcie przedstawiono bardzo znaczne postępy, jakie poczyniła Polska pod kierunkiem Ministerstwa Finansów od momentu opublikowania pierwszego raportu ROSC w lipcu 2002 roku. W niniejszym raporcie przedstawiono ocenę wymagań w zakresie rachunkowości, sprawozdawczości finansowej i rewizji finansowej, a także praktyki stosowane w tym zakresie w sektorze przedsiębiorstw i sektorze finansowym w Polsce.

Jako punkt odniesienia przyjęto Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) oraz Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF). Uwzględniono także doświadczenia międzynarodowe i dobre praktyki w dziedzinie regulacji rachunkowości i rewizji finansowej. Autorzy odnieśli się także do odpowiednich wymagań zawartych w prawie Unii Europejskiej (znanym jako *acquis communautaire*). Stanowisko autorów raportu wykracza czasem poza obecną praktykę większości krajów członkowskich UE (np. zalecają stosowanie MSSF i MSRF dla szerokiej grupy spółek i dla wszystkich badań ustawowych, polegają także na podejmowanych obecnie inicjatywach omawianych na szczeblu międzynarodowym, tak, by upewnić się, że odpowiednie standardy i związane z nimi procesy będą dalej udoskonalane). Sytuacje, w których autorzy przyjmują takie stanowisko są w raporcie wyraźnie zaznaczone.

Spółki (w tym spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) zobowiązane są do sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z polskimi zasadami rachunkowości, opartymi na czwartej i siódmej dyrektywie prawa spółek UE, dającymi możliwość stosowania przez małe i średnie przedsiębiorstwa uproszczonej sprawozdawczości finansowej. Banki (zarówno notowane na giełdzie, jak i nienotowane) zobowiązane są do sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych zgodnie z *przyjętymi* MSSF, a jednostkowych sprawozdań finansowych albo zgodnie z przepisami dotyczącymi rachunkowości określonymi przez Ministra Finansów, opartymi na Dyrektywie Bankowej, albo zgodnie z *przyjętymi* MSSF.

Niniejszy raport został sporządzony przez zespół Banku Światowego na podstawie wyników przeglądu diagnostycznego przeprowadzonego w Polsce w okresie od listopada 2004 do stycznia 2005. Członkami zespołu pracującego pod kierownictwem Frédérica Gielena (ECSPS) byli Iwona Warzecha (ECSPS) oraz eksperci z odpowiednich instytucji krajów członkowskich UE. Przeglądu dokonano w formie procesu uczestnictwa, który obejmował różnych interesariuszy i prowadzony był przez władze krajowe.

Streszczenie (cd)

Firmy ubezpieczeniowe muszą sporządzać swoje sprawozdania finansowe zgodnie z przepisami określonymi przez Ministra Finansów, opartymi na Dyrektywie Ubezpieczeniowej. Spółki notowane na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych obowiązane są sporządzać swoje skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z zasadami *przyjętych* MSSF. Ponadto, firma może zdecydować o stosowaniu MSSF w swoich skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych, jeśli (a) ubiega się o wprowadzenie do obrotu publicznego, lub (b) jest spółką zależną spółki, która sporządza swoje skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF.

Spółka może również stosować MSSF w swoich sprawozdaniach jednostkowych, jeżeli (a) jest notowana na giełdzie, (b) złożyła wniosek o wprowadzenie do obrotu publicznego, lub (c) jest spółką zależną spółki, która sporządza swoje skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF.

Aby lepiej sprostać oczekiwaniom i potrzebom użytkowników sprawozdań finansowych sporządzanych przez jednostki zainteresowania publicznego (np. banki, firmy ubezpieczeniowe, wszystkie spółki notowane na giełdzie), w niniejszym raporcie zawarto zalecenie, by jednostki zainteresowania publicznego były zobowiązane do sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych zgodnie z MSSF. Bez wątplenia takie rozwiązanie wyprzedza o krok obecne wymagania *acquis*, ponieważ nie jest to na razie wymagane przez UE – z wyjątkiem skonsolidowanych sprawozdań finansowych spółek giełdowych – niemniej jednak zespół autorów ROSC uważa, że byłoby to rozwiązanie cenne z punktu widzenia zwiększenia przejrzystości sprawozdań finansowych *jednostek zainteresowania publicznego*.

Polskie przedsiębiorstwa podlegają obowiązkowi badania sprawozdań finansowych, co jest zgodne z obecnymi wymaganiami *acquis*. Wymagania w zakresie rewizji finansowej sprzyjają zwykle osiągnięciu większej zgodności ze standardami rachunkowości, choć w raporcie odnotowano, że dają się zauważyć znaczne różnice w jakości badań ustawowych. W związku z tym w raporcie zawarto zdecydowaną rekomendację rewizji obecnego systemu pod kątem projektu nowej ósmej dyrektywy prawa spółek UE, która będzie wymagała zwiększonego nadzoru publicznego nad zawodem biegłego rewidenta.

W niniejszym raporcie wykazano, że priorytety należy obecnie przeorientować w kierunku budowy systemów monitoringu, nadzoru i egzekwowania, które to systemy są niezbędne do zapewnienia zgodności ze standardami. Z oceny wynika, że następnym wyzwaniem, przed jakim staje Polska, jest skuteczne egzekwowanie standardów rachunkowości, rewizji finansowej i etyki.

Raport opisuje co prawda szeroko zakrojony program reform niezbędnych do zapewnienia aktualizacji praktyk zgodnie z nowymi regulacjami, jednak zawarto w nim również pochwałę dotychczasowych osiągnięć Polski – niektóre z nich wykraczają poza obecne wymagania *acquis communautaire* i praktyki stosowane obecnie w "podobnych" dużych krajach Unii Europejskiej.

Zastrzeżenie:

Oficjalna wersja niniejszego raportu jest opublikowana w języku angielskim. Polskie tłumaczenie zostało przygotowane dla wygody polskiego czytelnika. Pomimo dłożenia najwyższej staranności, aby polska wersja dokładnie odzwierciedlała zawartość oryginału w języku angielskim, Bank Światowy nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne nieporozumienia lub błędy interpretacyjne. W przypadku wątpliwości, czytelnik powinien sięgnąć do angielskiej wersji raportu.

I. WSTĘP

1. Niniejsza ocena praktyk w zakresie rachunkowości i rewizji finansowej w Polsce jest częścią wspólnej inicjatywy Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) mającej na celu sporządzanie Raportów dotyczących przestrzegania norm i kodeksów (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSC).¹ Ocena dotyczy przede wszystkim silnych i słabych stron środowiska rachunkowości i rewizji finansowej, które ma wpływ na jakość sprawozdań finansowych firm. Ocena obejmuje zarówno przegląd wymogów prawnych jak i stosowanych praktyk. Podczas sporządzania oceny, zastosowano jako punkty odniesienia Międzynarodowe Standardy Sprawozdań Finansowych (International Financial Reporting Standards, MSSF)² oraz Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (International Standards on Auditing, MSRF). Korzystano także z doświadczeń międzynarodowych i dobrych praktyk w dziedzinie rachunkowości i rewizji finansowej. W odniesieniu do członków Unii Europejskiej (UE) w ocenie uwzględniono również odpowiednie zapisy prawa wspólnotowego (znanego jako *acquis communautaire*).

2. Polska ma 38.2 mln mieszkańców, a produkt krajowy brutto (PKB) per capita na koniec roku 2004 wynosił 11.427 USD.³ W ciągu ostatnich 15 lat kraj ten przeszedł ogromne zmiany gospodarcze i społeczne. Szczególnie wrażenie robi nieprzerwany wzrost gospodarczy przez całą dekadę lat 90-tych, osiągający średnio 5% rocznie. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej w maju 2004 roku.

3. Wkład sektora prywatnego w PKB według czynnika kosztów (wartość dodana brutto) wzrósł z około 18% w roku 1989 do 72,4% w roku 2002, co obejmuje również znaczący wkład ze strony średnich i małych przedsiębiorstw. Mimo, że tempo prywatyzacji uległo znacznemu spowolnieniu po roku 2001, rząd niedawno stwierdził, że zamierza poprawić zarządzanie i ład korporacyjny w firmach państwowych oraz posunąć naprzód działania prywatyzacyjne. Obecnie istnieje nadal wiele jednostek zainteresowania publicznego (*public interest entities*),⁴ pozostających własnością państwa (np. koleje, kopalnie węgla, sektor usług finansowych), które nie są notowane na giełdzie. Uznano również, że w kontekście niniejszego Raportu ważne będzie przeprowadzenie oceny wymogów w zakresie sprawozdań finansowych dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw (MiŚP) oraz przedsiębiorstw państwowych. Byłoby to również zgodne z celem rządu, jakim jest poprawa ładu korporacyjnego panującego w tych przedsiębiorstwach.

¹ Niniejsza ocena stanowi aktualizację raportu ROSC dotyczącego rachunkowości i rewizji finansowej w Polsce z dnia 25 lipca 2002, który znajduje się pod adresem <http://www.worldbank.org/ifa/poland0702.pdf>.

² Dla potrzeb niniejszego raportu, skrót MSSF oznacza zarówno Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) ogłoszone przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Board) jak i standardy ogłoszone przez Radę Komitetu Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Committee), jak też wszystkie odnośne interpretacje ogłaszane przez Komitet Interpretacji Sprawozdawczości Finansowej (International Financial Reporting Interpretations Committee).

³ Produkt krajowy brutto oparty na parytecie siły nabywczej per capita, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, World Economic Outlook Database, wrzesień 2004.

⁴ Dla potrzeb niniejszego raportu, określenie "jednostki zainteresowania publicznego" odnosi się do spółek, którymi interesuje się opinia publiczna z racji ich wielkości, charakteru działalności, liczby zatrudnionych lub zainteresowanych stron. Chodzi tu na przykład o banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne, spółki giełdowe, oraz duże przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa państwowe lub spółki z udziałem Skarbu Państwa.

4. W pierwszej dekadzie przechodzenia z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową, Polska pomyślnie rozwiązała problem zaszłości i wpływu centralnego planowania na jej system finansowy. System bankowy został zrestrukturyzowany, w większości sprywatyzowany i jest obecnie w znacznym stopniu własnością renomowanych banków zagranicznych. Warszawska Giełda Papierów Wartościowych (WGPW) została ponownie otwarta i jest obecnie jedną z najbardziej dynamicznych giełd w Europie Wschodniej. Wczesne wysiłki w zakresie reformy systemu emerytalnego doprowadziły do szybko rosnącego systemu prywatnych planów emerytalnych tzw. drugiego filara, zmodernizowano też sektor ubezpieczeń.

5. Na koniec roku 2004, na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (WGPW) oraz MTS-CeTO (regulowany rynek pozagiełdowy) notowano odpowiednio 230 firm (206 na liście głównej, w systemie notowań ciągłych i 24 na liście równoległej w systemie notowań kursu jednolitego) i 18 firm. Łączna kapitalizacja Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych wynosiła w tym czasie 292 mld PLN (około 71,5 mld EUR),⁵ co stanowiło około 33 procent szacunkowego produktu krajowego brutto za rok 2004. Na koniec roku 2004, w polskim systemie bankowym działało 59 banków komercyjnych i 597 banków spółdzielczych, 73 firmy ubezpieczeniowe, 149 licencjonowanych funduszy inwestycyjnych oraz 16 funduszy emerytalnych z obowiązkowego drugiego filara.

6. Głównymi źródłami finansowania inwestycji są kredyty krajowe i leasing (leasing w mniejszym stopniu). Ponieważ pomiędzy Polską a strefą euro utrzymują się bardzo znaczne różnice w zakresie oprocentowania, wiele operacji przeprowadzanych jest w euro. W takim środowisku niezbędne jest dla celów stabilności finansowej, by wymogi i praktyki w zakresie rachunkowości pozwalały na dokładne zmierzenie ryzyka walutowego.⁶ Mimo, że WGPW jest największą pod względem kapitalizacji giełdą w nowo przyjętych do Unii Europejskiej krajach, jeśli chodzi o wartości bezwzględne nadal jest dosyć mała i nie jest jeszcze znaczącym źródłem finansowania inwestycji w przemyśle.

7. Niniejszy Raport ROSC dotyczący rachunkowości i rewizji finansowej został zaprojektowany i wykonany zgodnie z powyżej opisanymi charakterystykami. W związku z tym, zawarto w nim zarys rekomendacji strategicznych mających na celu poprawę jakości sprawozdań finansowych przedsiębiorstw oraz stworzenie platformy sprawozdawczości sprzyjającej lepszej ściągalności podatków, rozwojowi sektora prywatnego, rozwojowi prywatnych funduszy emerytalnych drugiego filara⁷ oraz zmniejszenie niestabilności sektora finansowego.

II. RAMY INSTYTUCJONALNE

A. Ramy prawne

⁵ Wartość wyliczona według kursu z dnia 31 grudnia 2004: Polski złoty (PLN) 1,00 = EUR 0,245 (źródło: Europejski Bank Centralny).

⁶ W tym kontekście problemy opisane w akapicie 58 mogą być powodem do troski, ponieważ niektóre firmy wybierają dolary USA lub euro jako walutę wyceny, przez co nie uwzględniają ryzyka walutowego związanego z kredytami denominowanymi w euro lub dolarach USA. Jak opisano w akapicie 58, jest to kwestia praktyk rachunkowych, a nie zasad rachunkowości. Zalecenia przedstawione w niniejszym raporcie podkreślają znaczenie egzekwowania standardów, w tym zasad dotyczących kwestii technicznych, takich, jak opisane powyżej.

⁷ Według danych na koniec roku 2004, w obowiązkowym drugim filarze było około 12 mln członków, a łączne wnoszone przez nich składki wynosiły niemal 3 mld EUR rocznie. Fundusze mogą inwestować do 25% swoich aktywów w akcje.

8. **W dziedzinie prawa, Polska wdrożyła *acquis communautaire*.** Istnienie dobrze rozwiniętych regulacji *acquis* w dziedzinie rachunkowości i rewizji finansowej ułatwiło wybór odpowiednich modeli do dalszego stosowania. Niemniej jednak Polska musi – podobnie jak inne kraje członkowskie – opracować rozwiązania dla bardzo istotnych kwestii dotyczących utworzenia i wzmocnienia stosownych instytucji dla potrzeb wdrożenia *acquis* i egzekwowania jego wymogów. Ponadto, niezmiernie ważne jest by polscy politycy i regulatorzy przyjęli na siebie aktywną rolę w procesie tworzenia polityki Unii Europejskiej. W tym kontekście bardzo pozytywny jest fakt, że Polska już działa aktywnie zarówno w Komitecie ds. Rewizji Finansowej UE (Committee on Auditing) jak i Komitetu Regulacyjnego ds. Rachunkowości (Accounting Regulatory Committee), a także jest członkiem Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (zob. akapit 48 niżej).

9. **Kodeks Spółek Handlowych ("KSH"), oparty na dyrektywach Europejskiego Prawa Spółek reguluje działalność gospodarczą w Polsce.** Kodeks został przyjęty przez polski parlament 15 września 2000. KSH, ostatnio znowelizowany w grudniu 2003, rozpoznaje dwie główne formy spółek, w oparciu o model niemiecki.⁸

- *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, (Sp. z o.o.)*, której udziały nie podlegają publicznemu obrotowi. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zazwyczaj mają małą liczbę udziałowców a kapitał minimalny wynosi 50.000 PLN (około 12.200 EUR). Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zazwyczaj mają jednostopniową strukturę zarządzania (zarząd) składającą się z jednego lub więcej członków. Niemniej, statut takiej spółki może zezwalać na powołanie rady nadzorczej i/lub komisji rewizyjnej. Powołanie rady nadzorczej jest wymagane w przypadku spółek, których kapitał przekracza 500.000 PLN (około 122.000 EUR) a liczba udziałowców przekracza 25. Według danych na koniec roku 2003, w Polsce zarejestrowanych było około 100.700 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.
- *Spółka akcyjna, (S.A.)*, której akcje mogą być wprowadzane do obrotu publicznego. Spółki akcyjne zazwyczaj mają większą liczbę udziałowców a minimalny kapitał wynosi 500.000 PLN (około 122.000 EUR)⁹. Spółki akcyjne mają dwustopniową strukturę zarządzania (zarząd i rada nadzorcza). Według danych na koniec roku 2003 w Polsce działało około 6.000 spółek akcyjnych.

W Kodeksie Handlowym znajduje się bardzo niewiele zapisów dotyczących wymogów w zakresie rachunkowości.

10. **Ustawa o rachunkowości nakłada na członków zarządu zbiorową odpowiedzialność za rzetelność jednostkowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych.**¹⁰ Według Ustawy o rachunkowości, zarząd spółki odpowiedzialny jest za sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych przed upływem trzech miesięcy od zakończenia roku. Ustawa o

⁸ KSH przewiduje także inne formy spółek.

⁹ Spółki działające w sektorze finansowym (banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne i emerytalne) podlegają różnym wymaganiom, opisanym szczegółowo w konkretnych przepisach regulujących ich działalność. Na przykład, banki obowiązane są posiadać kapitał minimalny w kwocie 5 mln EUR; firmy ubezpieczeniowe w kwocie 2 lub 3 mln EUR, w zależności o typu oferowanych ubezpieczeń (przepisy dotyczące ubezpieczeń zawierają jednak zapisy przejściowe, zezwalające firmom ubezpieczeniowym na utrzymywanie kapitału minimalnego na poziomie 200.000 do 800.000 EUR do końca roku 2006).

¹⁰ Zob. art. 52 i 63c Ustawy o rachunkowości.

rachunkowości wymaga także, by sprawozdania zostały opatrzone datą i podpisane przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie ksiąg oraz przez wszystkich członków zarządu.¹¹

11. **Poza powyższymi zapisami dotyczącymi odpowiedzialności cywilnej, Ustawa o rachunkowości zawiera także zapisy dotyczące odpowiedzialności karnej członków zarządu za niezgodność z zapisami dotyczącymi prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych.**¹² Możliwa kara za niezgodność z przepisami Ustawy to grzywna, dwa lata więzienia lub jedno i drugie.¹³ Niemniej jednak, pomimo dużej liczby zastrzeżeń wysuwanych przez biegłych rewidentów, zespół opracowujący Raport ROSC nie zaobserwował wielu przypadków stosowania sankcji, czy to prawnych czy rynkowych, wobec zarządów spółek, których sprawozdania finansowe zawierały opinie z zastrzeżeniami(zob. akapit 49 niżej).¹⁴

12. **Zgodnie z zasadami obowiązującymi w większości krajów członkowskich UE, sprawozdania finansowe spółki muszą zostać zatwierdzone przez udziałowców.** KSH zawiera wymaganie zatwierdzenia przez walne zgromadzenie sprawozdań finansowych spółki i zasad podziału zysków w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku. Zapis ten zgodny jest z zasadami obowiązującymi w większości krajów członkowskich UE. Akcjonariusze zobowiązani są również do zatwierdzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych spółki; nie musi to jednak nastąpić podczas dorocznego walnego zgromadzenia, ponieważ ostateczny termin zatwierdzenia skonsolidowanych sprawozdań finansowych wynosi osiem miesięcy od zakończenia roku,¹⁵ natomiast walne zgromadzenie musi się odbyć najpóźniej sześć miesięcy od zakończenia roku.

13. **Sprawozdawczość finansowa polskich przedsiębiorstw regulowana jest wieloma ustawami i rozporządzeniami, w tym między innymi bardzo szczegółowymi wymaganiami w zakresie rachunkowości opartymi głównie na Czwartej i Siódmej Dyrektywie Prawa Spółek UE, dyrektywie dotyczącej bankowości¹⁶ i dyrektywie dotyczącej ubezpieczeń.**¹⁷ W Tabeli 1 przedstawiono podsumowanie wymogów sprawozdawczości finansowej w odniesieniu do różnych typów spółek. Tabelę należy czytać łącznie z akapitami 14 do 18:

¹¹ W niniejszym raporcie przedstawiono przepisy prawa regulujące odpowiedzialność dyrektorów, jednak celem autorów było tylko zaprezentowanie zarysu tej problematyki. Niniejszy raport nie ma być wyczerpującą interpretacją prawa ani też poradą prawną dla czytelników.

¹² Szczegółowe analizy zagadnienia odpowiedzialności dyrektorów można znaleźć w raporcie ROSC dotyczącym ładu korporacyjnego w Polsce, opracowywanego równocześnie z niniejszą oceną.

¹³ Zob. art. 9 Ustawy o rachunkowości.

¹⁴ Fakt zastosowania tylko w niewielu wypadkach sankcji karnych wobec dyrektorów za sporządzenie „nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd” sprawozdań finansowych może być uzasadniony tym, że sankcje karne są zasadniczo trudnym do zastosowania środkiem dyscyplinowania firm w zakresie sprawozdawczości finansowej. Prokuratura musi przeprowadzić badania, które są niezwykle trudne ze względu na element subiektywnej oceny wiążący się z wieloma wymaganiami w zakresie sprawozdawczości finansowej.

¹⁵ Zob. art. 63c. ust. 4 Ustawy o rachunkowości.

¹⁶ Zob. Dyrektywę Rady Europejskiej 86/635/EEC z dnia 8 grudnia 1986 dotyczącą sprawozdań rocznych i skonsolidowanych sprawozdań banków i innych instytucji finansowych.

¹⁷ Zob. dyrektywę Rady Europejskiej 91/674/EEC z dnia 19 grudnia 1991 dotyczącą sprawozdań rocznych i skonsolidowanych sprawozdań instytucji ubezpieczeniowych.

| Sprawozdania finansowe | Jednostkowe sprawozdania finansowe | Skonsolidowane sprawozdania finansowe |
|---|---|---|
| Jednostki | | |
| Spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością | | |
| Duże (Akapity 14 i 15) | Szczegółowe wymagania w zakresie rachunkowości wynikające z ustawy o Rachunkowości, Rozporządzenie Ministra Finansów dotyczące instrumentów finansowych, | Szczegółowe wymagania w zakresie rachunkowości wynikające z ustawy o Rachunkowości, Rozporządzenie Ministra Finansów dotyczące konsolidacji |
| Małe i średnie (Akapity 14 i 15) | Te same wymagania, z możliwością stosowania uproszczeń w zakresie sprawozdawczości. | Te same wymagania, z możliwością stosowania uproszczeń w zakresie sprawozdawczości. |
| Banki (Akapit 17) | Szczegółowe wymagania w zakresie rachunkowości wynikające z ustawy o Rachunkowości oraz Rozporządzeń Ministra Finansów | <i>Przyjęte</i> MSSF |
| Firmy ubezpieczeniowe (Akapit 18) | Szczegółowe wymagania w zakresie rachunkowości wynikające z ustawy o Rachunkowości oraz Rozporządzeń Ministra Finansów | |
| Spółki akcyjne notowane na giełdzie | | |
| Rynek podstawowy (Akapit 16) | Szczegółowe wymagania w zakresie rachunkowości wynikające z ustawy o Rachunkowości oraz przepisów regulujących publiczny obrót papierami wartościowymi. Stosowanie <i>przyjętych</i> Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) dozwolone | stosowanie <i>przyjętych</i> MSSF |
| Rynek równoległy (Akapit 16) | | |
| Rynek wolny (Akapit 16) | | |

Tabela 1: Wymogi w zakresie sprawozdawczości spółek

14. **Ustawa o Rachunkowości wprowadza w życie zapisy Czwartej i Siódmej Dyrektywy Prawa Spółek UE, z nowelizacjami z czerwca 2003.** Ustawa o Rachunkowości, ostatnio znówelizowana w sierpniu 2004, jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Stosuje się do wszystkich spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w tym do banków, firm ubezpieczeniowych, spółek notowanych na giełdzie, funduszy emerytalnych i funduszy inwestycyjnych. Ustawa określa zasady sporządzania jednostkowych sprawozdań finansowych, główne zasady wyceny poszczególnych pozycji w sprawozdaniu finansowym (np. zasady ostrożnościowe - prudence) oraz szczególne reguły wyceny. Ustawa wymienia też informacje, jakie muszą być podane w uwagach do sprawozdań finansowych. Ustawa oparta jest zasadniczo na czwartej i siódmej

dyrektywie prawa spółek UE, z uwzględnieniem ostatnich nowelizacji,¹⁸ dokonano jednak niżej opisanych interesujących wyborów w kwestiach opcjonalnych:¹⁹

- Ustawa wymaga, by wszystkie spółki podlegające wymogowi badania ustawowego (zob. akapit 19 niżej) sporządzały sprawozdania finansowe składające się z bilansu, rachunku zysków i strat, rachunku przepływów pieniężnych,²⁰ zestawienia zmian w kapitale własnym oraz informacji dodatkowych. Jest to wymaganie bardziej szczegółowe niż obowiązujące obecnie wymagania *acquis communautaire*,²¹ które nie zobowiązuje spółek do sporządzania rachunku przepływów pieniężnych i zestawienia zmian w kapitale własnym. Pozostaje ono jednak w zgodzie z wdrożeniem wymagań dyrektywy w wielu państwach członkowskich i daje użytkownikom badanych (skonsolidowanych) sprawozdań finansowych użyteczne dodatkowe informacje.
- Zgodnie z tekstem dyrektywy oraz sposobem jej wdrożenia w wielu państwach członkowskich, średnie i małe przedsiębiorstwa mogą stosować uproszczone zasady rachunkowości. Średnie i małe przedsiębiorstwa zdefiniowano jako firmy, które na dzień bilansowy nie przekraczają wyznaczonych limitów w zakresie dwóch z trzech parametrów: Suma bilansowa w kwocie 2 mln EUR, przychody netto ze sprzedaży produktów i towarów oraz operacji finansowych w kwocie 4 mln EUR, lub 50 pracowników. Limity te są niższe niż maksymalne wartości określone w czwartej dyrektywie prawa spółek UE (3,65/ 14,6 mln EUR, 7,3/29,2 mln EUR i 50/250 pracowników).²² W efekcie, spośród istniejących w Polsce 106.700 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych tylko około 14.600 może stosować uproszczenia w sprawozdawczości finansowej.
- Zgodnie z tekstem dyrektywy oraz sposobem jej wdrożenia w wielu państwach członkowskich, Ustawa wyłącza małe grupy kapitałowe spod wymogu konsolidacji sprawozdań finansowych. Małe grupy kapitałowe zdefiniowano jako grupy, w których na dzień bilansowy roku obrotowego oraz na dzień bilansowy roku poprzedzającego rok obrotowy łączne dane jednostki dominującej oraz wszystkich jednostek zależnych spełniają co najmniej dwa z następujących warunków: łączna suma bilansowa nie przekroczyła równowartości 7,5 mln EUR, łączne przychody netto ze sprzedaży produktów i towarów oraz operacji finansowych nie przekroczyły

¹⁸ Ostatnia nowelizacja (Dyrektywa 2003/51/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2003) ma na celu harmonizację zasad rachunkowości obowiązujących spółki nie znajdujące się w obrocie publicznym z MSSF. W związku z tym, można obecnie stosować większość ujęć księgowych i zakresu ujawnianych informacji zgodnie z MSSF również w spółkach, dla których podstawową bazą prawną pozostają dyrektywy dotyczące rachunkowości.

¹⁹ Czwarta i siódma dyrektywa prawa spółek UE zawierają wiele rozwiązań opcjonalnych, spośród których państwa członkowskie muszą dokonać wyboru włączając zapisy dyrektywy do prawa krajowego. W niniejszym raporcie przedstawiono tylko najbardziej rzucające się w oczy elementy transpozycji dyrektyw przez Polskę.

²⁰ Otwarte fundusze inwestycyjne nie mają obowiązku sporządzania rachunku przepływów pieniężnych (Zob. art. 45 ust. 3a Ustawy o rachunkowości).

²¹ Zob. art. 2 i 16 odpowiednio czwartej i siódmej dyrektywy prawa spółek UE.

²² Zob. art. 11(wartości progowe dla uproszczonych bilansów) i 27 (wartości progowe dla uproszczonego rachunku zysków i strat) czwartej dyrektywy prawa spółek UE. Dla porównania, przybliżone wartości progowe w wybranych krajach członkowskich to: Belgia (EUR 2,5 mln, EUR 5 mln, 50); republika Czeska (EUR 1,3 mln, EUR 2,6 mln, i 50 pracowników); Niemcy (EUR 10,5 mln, EUR 21 mln, 250); Litwa (EUR 1,4 mln, EUR 2,8 mln, 10); Słowenia (takie same wartości progowe jak w dyrektywie).

15 mln EUR, oraz liczba pracowników nie przekracza 250 osób. Zgodnie z dyrektywą, spółki notowane na giełdzie nie mogą korzystać z tego zwolnienia.²³

15. **Wszystkie polskie spółki, z wyjątkami opisanymi w akapicie 16 poniżej, obowiązane są do sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie ze szczegółowymi zasadami rachunkowości ujętymi w Ustawie i towarzyszących jej przepisach wykonawczych.** Art. 10 ust. 3 Ustawy o rachunkowości mówi, że spółki obowiązane są przestrzegać zapisów Ustawy, jednak w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy, jednostki "mogą" stosować krajowe standardy rachunkowości wydane przez Komitet Standardów Rachunkowości. W przypadku braku odpowiedniego standardu krajowego, jednostki "mogą" stosować *przyjęte* MSSF.

16. **Począwszy od roku 2005, Ustawa o Rachunkowości wymaga, by skonsolidowane sprawozdania finansowe spółek notowanych na giełdzie oraz wszystkich banków (zarówno notowanych jak i nie notowanych) były zgodne z *przyjętymi* MSSF (tzn. MSSF przyjętymi przez Komisję Europejską).**^{24,25,26} Zgodnie z rozporządzeniem UE 1606/2002, walne zgromadzenie akcjonariuszy takich spółek i ich spółek zależnych może zdecydować o stosowaniu *przyjętych* MSSF zamiast polskich standardów rachunkowości dla potrzeb sporządzania ich jednostkowych sprawozdań finansowych.²⁷ Emitenci dłużnych papierów wartościowych zobowiązani są stosować *przyjęte* MSSF dla potrzeb sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych od roku 2007, jednak mogą zastosować *przyjęte* MSSF już od roku 2005.²⁸ Ponadto, firma może zdecydować o stosowaniu MSSF w swoich skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych, jeśli (a) ubiega się o wprowadzenie do obrotu publicznego, lub (b) jest spółką zależną spółki, która sporządza swoje skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF. Spółka może również stosować MSSF w swoich sprawozdaniach jednostkowych, jeżeli (a) jest notowana na giełdzie,²⁹ (b) złożyła wniosek o wprowadzenie do obrotu publicznego, lub (c) jest spółką zależną spółki, która sporządza swoje skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF.

17. **Ustawa Prawo Bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 (z późniejszymi zmianami) wymaga by banki sporządzały sprawozdania finansowe zgodnie z Ustawą o rachunkowości i rozporządzeniami Ministra Finansów.**³⁰ Banki zobowiązane są składać doroczne sprawozdania jednostkowe (skonsolidowane) w Komisji Nadzoru Bankowego w ciągu 15 (30) dni od ich zatwierdzenia, czyli w ciągu sześciu i pół (siedmiu) miesięcy od zakończenia roku.³¹ Mimo, że rozporządzenia Ministra Finansów aktualizowane są zgodnie z najnowszymi zmianami w

²³ Zespół autorów ROSC nie był w stanie określić liczby spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością posiadających spółki zależne ani też liczby grup zwolnionych z obowiązku konsolidacji.

²⁴ Zob. art. 45 Ustawy o rachunkowości.

²⁵ Art. 2 ust. 3 Ustawy o rachunkowości definiuje MSSF tylko jako standardy przyjęte przez Komisję Europejską zgodnie z Art. 3 Rozporządzenia 1606/2002.

²⁶ W niniejszym raporcie dla wygody operujemy terminem „spółki notowane na giełdzie”. Bardziej precyzyjnie należałoby je określić jako „emitentów, których akcje zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym”.

²⁷ Zob. art. 55 Ustawy o rachunkowości.

²⁸ Zob. art. 2 Ustawy z 27 sierpnia 2004, zmieniającej Ustawę o rachunkowości.

²⁹ Zgodnie z art. 4 Rozporządzenia 1606/2002.

³⁰ Między innymi Rozporządzenie odnośnie szczególnych zasad rachunkowości banków, Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych, oraz Rozporządzenie w sprawie zasad sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i holdingów finansowych.

³¹ Zob. art. 134 ust. 2 i 141g Ustawy Prawo Bankowe.

Dyrektywie Bankowej UE, zespół autorów ROSC rozważał potencjalny konflikt w zakresie wymogów rachunkowości w niektórych bankach, które – od 2005 roku – mają obowiązek stosowania do sporządzania swoich sprawozdań skonsolidowanych zarówno *przyjętych* MSSF jak i przepisów zawartych w rozporządzeniach Ministra Finansów.³² Jak wykazano w akapicie 56 niżej, rozporządzenia te nie nadążają za zmianami w MSSF, co może spowodować powstanie niejednoznacznej platformy sprawozdawczości.

18. **Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej wymaga, by firmy ubezpieczeniowe sporządzały sprawozdania finansowe zgodnie z Ustawą o rachunkowości i rozporządzeniami Ministra Finansów.**³³ Firmy ubezpieczeniowe mają obowiązek składania rocznych sprawozdań finansowych Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku.³⁴ Ponadto, firmy ubezpieczeniowe zobowiązane są do składania w Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych dodatkowego rocznego sprawozdania finansowego i statystycznego, nie później niż 15 dni od zatwierdzenia sprawozdań finansowych. Mimo, że Rozporządzenia Ministra Finansów aktualizowane były zgodnie z najnowszymi zmianami Dyrektywy Ubezpieczeniowej, zespół autorów ROSC również dostrzega potencjalny konflikt wymogów sprawozdawczości w odniesieniu do firm ubezpieczeniowych notowanych na giełdzie (zob. akapit 57 niżej).

19. **Zakres ustawowych wymagań w zakresie rewizji finansowej w zasadzie ogranicza się do badania sprawozdań finansowych tylko w sytuacjach, w których wymaga tego interes publiczny.** Ustawa o rachunkowości wymaga, by wszystkie 6.000 spółek akcyjnych, wszystkie 3.800 dużych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne i fundusze inwestycyjne podlegały badaniu sprawozdań finansowych.³⁵ Duże spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, to spółki, które przekraczają dwa z poniższych limitów: łączna suma bilansowa w wysokości 2,5 mln EUR, roczne przychody netto z tytułu sprzedaży w wysokości 5 mln EUR, lub 50 pracowników. Limity takie efektywnie stanowią wymóg, by około 9.800 spośród istniejących w Polsce 106.700 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek giełdowych i innych jednostek podlegających regulacji (np. banków, towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych i emerytalnych itp.) podlegało badaniu sprawozdań finansowych przez 3.950 praktykujących biegłych rewidentów. Wymienione limity są nieco niższe niż limity podane w czwartej dyrektywie prawa spółek (suma bilansowa 3,65 mln EUR, rachunek wyników 7,3 mln EUR, 50 pracowników). Niemniej, łączna liczba rewizji finansowych wykonywanych co roku wynosi około 20.000, w tym badania skonsolidowanych sprawozdań finansowych, badania dobrowolne oraz badania innych jednostek, takich, jak spółki cywilne, fundacje, stowarzyszenia itp.

³² Banki notowane na giełdzie lub działające w ramach grupy kapitałowej mają możliwość stosowania MSSF również w swoich jednostkowych sprawozdaniach finansowych. W przypadku banków korzystających z tej możliwości wystąpienie takiego konfliktu jest mało prawdopodobne, ponieważ Rozporządzenie Ministra Finansów odnośnie szczególnych zasad rachunkowości banków nie stosowałoby się do nich. Byłyby zobowiązane tylko do stosowania się do zapisów rozporządzenia dotyczącego zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, dla celów podatkowych.

³³ Między innymi Rozporządzenie w sprawie zakresu, formy i sposobu sporządzania kwartalnych i dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych zakładów ubezpieczeń oraz terminów ich przedstawiania organowi nadzoru, Rozporządzenie w sprawie sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń, oraz Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń.

³⁴ Zob. art. 167 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

³⁵ Zob. art. 64 Ustawy o rachunkowości.

20. **Zasady uprawiania zawodu biegłego rewidenta reguluje Ustawa z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, ("Ustawa o biegłych rewidentach"), z późniejszymi zmianami.** Ustawa o biegłych rewidentach w znacznym stopniu oparta jest na ósmej dyrektywie prawa spółek UE (1984).

21. **Zgodnie z Ustawą o rachunkowości,³⁶ wyboru biegłego rewidenta dokonują akcjonariusze, chyba że statut, umowa lub inne wiążące przepisy prawa stanowią inaczej.** Ponadto, inaczej niż w niektórych krajach członkowskich UE, Ustawa o rachunkowości nie przewiduje żadnych mechanizmów rozwiązania umowy, które mogłyby stanowić dodatkową gwarancję niezależności biegłego rewidenta. W związku z tym, biegły rewident może zrezygnować lub zostać zwolniony po to, by uniknąć zastrzeżeń w raporcie z badania. Ustawa o rachunkowości nie nakazuje ani rotacji biegłych rewidentów, ani firm audytorskich.³⁷ Niemniej, w spółkach z udziałem Skarbu Państwa wymagana jest zmiana rewidenta lub firmy audytorskiej co pięć lat. Ani Kodeks, ani Ustawa nie nakładają na biegłych rewidentów wymogu uczestnictwa w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy ani umożliwienia akcjonariuszom zadawania pytań.

22. **W odniesieniu do badania sprawozdań finansowych instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych istnieją dodatkowe wymagania prawne, które wydają się nie mieć odpowiednika w zasadach regulujących badanie sprawozdań finansowych spółek giełdowych, funduszy inwestycyjnych i emerytalnych:**

- **Nadzór w zakresie procedur ostrożnościowych.** Ustawa o rachunkowości wymaga, by (a) biegły rewident badający sprawozdania finansowe banku wyraził opinię odnośnie stosowania się przez bank do obowiązujących zasad w zakresie ostrożności, określonych w odrębnych przepisach, oraz prawidłowości ustalenia współczynnika wypłacalności; (b) biegły rewident badający sprawozdania finansowe firmy ubezpieczeniowej powinien przedstawić opinię odnośnie utworzenia przez zakład ubezpieczeń rezerw techniczno - ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenie tych rezerw zgodnie z zasadami ostrożnościowymi a także prawidłowości wyliczenia marginesu wypłacalności.
- **Obowiązkowa rotacja.** Ustawa o działalności ubezpieczeniowej ustala obowiązkową rotację, w cyklu pięcioletnim, firm audytorskich prowadzących obowiązkowe badanie sprawozdań finansowych firmy ubezpieczeniowej.³⁸ Wydaje się, że w sektorze bankowym nie ma takiego wymagania.
- **Kwestie, o których bezzwłocznie powinien być informowany regulator.** Ustawa o działalności ubezpieczeniowej wymaga, by biegły rewident firmy ubezpieczeniowej bezzwłocznie powiadamiał Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych o pewnych wydarzeniach. Chodzi tu między innymi o wystąpienie sytuacji sprzecznych z prawem lub problemów zagrażających wypłacalności firmy. Ustawa prawo bankowe nakłada podobny wymóg na biegłych rewidentów banków, dodaje jednak, że biegły rewident obowiązany jest do powiadomienia Komisji Nadzoru Bankowego, jeśli ma zamiar wydać opinię negatywną lub odmówić wyrażenia opinii.³⁹
- **Wyznaczanie, odwoływanie i rezygnacja biegłych rewidentów.** Ustawa o działalności ubezpieczeniowej wymaga, by firma ubezpieczeniowa powiadamiała

³⁶ Zob. art. 64 ust. 4 Ustawy o rachunkowości.

³⁷ Analiza obowiązkowej rotacji biegłych rewidentów w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym znajduje się w akapicie 22.

³⁸ Zob. art. 170 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej

³⁹ Zob. art. 136 Ustawy Prawo Bankowe.

Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych o wyznaczeniu/odwołaniu/rezygnacji biegłego rewidenta w ciągu siedmiu dni od wystąpienia takiego zdarzenia. Komisja nie ma możliwości zawetowania wyboru biegłego rewidenta przez firmę ubezpieczeniową. Wydaje się, że w sektorze bankowym również nie ma podobnego wymogu.

23. **Ustawa o Rachunkowości wymaga, by spółki składały badane jednostkowe sprawozdania finansowe i skonsolidowane sprawozdania finansowe we właściwym rejestrze sądowym.** Nie później niż 15 dni od zatwierdzenia sprawozdań finansowych przez walne zgromadzenie akcjonariuszy zarząd musi złożyć zbadane (skonsolidowane) sprawozdania finansowe we właściwym rejestrze sądowym.⁴⁰ Ustawa o Rachunkowości wymaga, by biegły rewident informował o niedopełnieniu obowiązków złożenia we właściwym rejestrze sądowym oraz ogłoszenia sprawozdania finansowego.⁴¹ Wszystkie spółki podlegające ustawowemu badaniu sprawozdań finansowych (zob. akapit 19 wyżej) obowiązane są również ogłaszać skróconą wersję badanych sprawozdań finansowych w oficjalnej publikacji *Monitor Polski B*.⁴²

24. **Sprawozdania finansowe dostępne są w rejestrze sądowym w wersji papierowej, wersja elektroniczna na razie nie jest dostępna.** Każda zainteresowana osoba może otrzymać w rejestrze sądowym egzemplarz badanych sprawozdań finansowych firmy – w tym bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w kapitale własnym, informacje i uwagi dodatkowe oraz raport biegłego rewidenta. Niemniej, ponieważ sprawozdania finansowe składane są w lokalnych rejestrach sądowych a uzyskanie kopii może wymagać wielu wizyt w rejestrze, zespół autorów ROSC stwierdził, że sprawozdania finansowe nie są łatwo dostępne. Ponadto, rejestry sądowe nie mają obecnie możliwości egzekwowania przepisów dotyczących obowiązkowego składania sprawozdań finansowych.⁴³ Obecny system zgodny jest z wymaganiami pierwszej dyrektywy prawa spółek UE (1968), jednak zespół autorów ROSC stwierdził, że obowiązujące zasady w zakresie składania i ogłaszania sprawozdań finansowych mogą nie być w pełni wykorzystywane do oceny ryzyka kredytowego i zarządzania tym ryzykiem przez firmy zajmujące się obrotem wierzytelnościami, ubezpieczeniem kredytów, banki oraz ogólnie sektor korporacyjny. Zespół autorów ROSC stwierdził również, że obecny system będzie musiał być zaktualizowany zgodnie z wchodzącymi niebawem w życie wymogami pierwszej dyrektywy prawa spółek (znowelizowanej w roku 2003).

25. **Ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz związane z nią przepisy wykonawcze zobowiązują spółki notowane na giełdzie do składania rocznych, półrocznych i kwartalnych sprawozdań jednostkowych i sprawozdań skonsolidowanych.**⁴⁴ Sprawozdania spółek giełdowych muszą być składane w następujących terminach⁴⁵:

⁴⁰ Zob. art. 69 ust. 1 Ustawy o rachunkowości.

⁴¹ Zob. art. 65 ust. 3 Ustawy o rachunkowości.

⁴² Zob. art. 70 ust. 2 Ustawy o rachunkowości.

⁴³ Wydaje się, że bodźce negatywne (zniechęcające) są niewystarczające i wiele przedsiębiorstw, w tym znaczące gospodarczo przedsiębiorstwa polskie i przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, nie składają swoich sprawozdań finansowych.

⁴⁴ Zob. art. 81 Ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi i art. 93 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 2005, w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych.

⁴⁵ Terminy te mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do spółek notowanych na giełdzie, czyli fundusze emerytalne z papierami wartościowymi znajdującymi się w obrocie publicznym nie podlegają tym wymogom. Mają one obowiązek składania półrocznych sprawozdań finansowych w ciągu dwóch miesięcy od końca pierwszego półrocza, a rocznych – w ciągu czterech miesięcy od zakończenia roku.

| Sprawozdania finansowe | Kwartalne | Półroczne | Roczne |
|--|---|--|---|
| Sprawozdanie jednostkowe | W ciągu 35 dni od zakończenia okresu, <u>za wyjątkiem</u> sprawozdania za ostatni kwartał (w ciągu 45 dni od zakończenia roku). | W ciągu trzech miesięcy od zakończenia okresu. | W ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku i nie mniej niż 15 dni <u>przed</u> dorocznym zgromadzeniem akcjonariuszy. |
| Sprawozdanie skonsolidowane | W ciągu 45 dni od zakończenia okresu, <u>za wyjątkiem</u> sprawozdania za ostatni kwartał (w ciągu 60 dni od zakończenia roku). | W ciągu czterech miesięcy od zakończenia okresu. | W ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku i nie mniej niż 15 dni <u>przed</u> dorocznym zgromadzeniem akcjonariuszy, jednak nie później niż dwa miesiące od złożenia sprawozdań finansowych jednostki. |
| Wymagania w zakresie rewizji finansowej | Nie dotyczy | Przegląd sprawozdań finansowych jednostki i skonsolidowanych, w ograniczonym zakresie. | Badanie sprawozdań finansowych jednostki i skonsolidowanych. |

Jak przedstawiono powyżej, rozporządzenie 1606/2002 utorowało już drogę do ujednoczenia standardów rachunkowości dla objętych obowiązkiem sporządzania sprawozdań skonsolidowanych spółek giełdowych w całej Unii Europejskiej. *Acquis communautaire* dopiero niedawno wprowadziło (poprzez tak zwaną "Dyrektywę przejrzystości") bardziej kompleksowe półroczne sprawozdania finansowe dla spółek giełdowych, tak, by na czas zapewnić inwestorom informacje potrzebne do oceny sytuacji emitenta.⁴⁶ Dyrektywa Przejrzystości, która ma być włączona do prawa krajów członkowskich nie później niż 20 stycznia 2007, wymaga, by spółki notowane na giełdzie sporządzały i prezentowały roczne oraz półroczne sprawozdania finansowe, w tym sprawozdania skonsolidowane, w ciągu pierwszych czterech miesięcy następnego roku lub odpowiednio dwóch miesięcy od zakończenia półrocza. Zgodnie z dyrektywą, Polska będzie musiała skrócić obowiązujące terminy składania sprawozdań.

Ponadto, inne terminy składania dla sprawozdań jednostkowych i sprawozdań skonsolidowanych mogą zaskutkować konfliktem z MSR 27, *Skonsolidowane sprawozdania finansowe i inwestycje w jednostkach zależnych*. MSR 27 wymaga w istocie, by skonsolidowane sprawozdania finansowe były sporządzane równocześnie z jednostkowymi sprawozdaniami finansowymi.

B. Grupa zawodowa

26. **Grupa zawodowa księgowych i biegłych rewidentów zmniejszyła się nieco w porównaniu z danymi zawartymi w raporcie ROSC za 2002 rok. Odzwierciedla to liczebność dwóch istniejących w Polsce organizacji zawodowych.** Krajowa Izba Biegłych Rewidentów (dalej: KIBR) liczy sobie 7.547 (w roku 2002 – 7.700) a Stowarzyszenie Księgowych w Polsce (SKwP) liczy 29.322 zwyczajnych członków (2002 – >30.000) i 9.702

⁴⁶ Zob. Dyrektywa 2004/109/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004, o harmonizacji wymogów przejrzystości w odniesieniu do informacji emitentów, których akcje zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym zmieniająca Dyrektywę 2001/34/EC.

organizacji członkowskich (2002 – >12.000).⁴⁷ Spośród 7.547 biegłych rewidentów w Polsce około 1.115 (15%) zdało egzaminy KIBR, 46 (0.5%) przyjęto z uwzględnieniem kwalifikacji zagranicznych, natomiast pozostałych (84.5%) przyjęto na zasadzie automatycznego nadawania uprawnień (grandfathering), w ramach którego biegli księgowi - członkowie SKwP mogli rejestrować się jako biegli rewidenty i członkowie KIBR.

27. **Zgodnie z *acquis communautaire*, prawo do przeprowadzania ustawowych badań sprawozdań finansowych jest zastrzeżone wyłącznie dla członków KIBR**⁴⁸. KIBR szacuje, że spośród łącznej liczby członków (7.547 członków, zob. akapit 26 wyżej) tylko około 3.950 (52%) praktykuje obecnie w zawodzie jako biegli rewidenty. Jeśli chodzi o praktykujących biegłych rewidentów, zarejestrowano około 2.000 firm audytorskich, w tym 1.350 praktyk jednoosobowych. Ponadto, średni wiek biegłego rewidenta wynosi obecnie 59 lat.

28. **Różnice w zakresie kompetencji technicznych pomiędzy polskimi biegłymi rewidentami skutkują znacznymi różnicami w zakresie jakości przeprowadzonego badania.** Wśród firm audytorskich znajdują się lokalne oddziały międzynarodowych sieci firm audytorskich, jak też firmy lokalne. Inwestorzy instytucjonalni, banki komercyjne oraz inni użytkownicy badanych sprawozdań finansowych wskazują na nierówny poziom zawodowy biegłych rewidentów, ponieważ osoby, które uzyskały uprawnienia automatycznie jako biegli księgowi w roku 1994 mogą nie spełniać tych samych kryteriów zawodowych, co niedawno certyfikowani biegli rewidenty. Istnieje niewiele dowodów empirycznych, które mogłyby potwierdzić taką opinię, ponadto biegli rewidenty, którzy otrzymali uprawnienia w drodze automatycznego nadania, przeszli obowiązkowe szkolenia uzupełniające i obecnie podlegają takiemu samemu wymogowi stałych szkoleń jak osoby nowo wchodzące do zawodu. Mimo to, wydaje się, że w przekonaniu opinii publicznej znaczna część osób wykonujących ten zawód może nie spełniać powszechnie przyjętych kryteriów zawodowych. Taka opinia jest szkodliwa i zagraża wkładowi badań ustawowych w sprawne funkcjonowanie gospodarki rynkowej, ponieważ wartość badania zależy od zaufania użytkownika. W rekomendacjach przedstawionych w Rozdziale VI autorzy podkreślają, że obecna sytuacja wymaga dalszych inicjatyw w kierunku zwiększenia zaufania publicznego do funkcji rewizji finansowej w Polsce.

29. **Mandat KIBR nie wymienia jednoznacznie dbania o interes publiczny.** Do obowiązków KIBR, zgodnie z Ustawą o biegłych rewidentach,⁴⁹ należy reprezentowanie członków Izby oraz ochrona ich interesów zawodowych. Niemniej jednak, zadaniem stowarzyszenia zawodowego biegłych rewidentów powinna być nie tyle obrona jego członków, co ochrona interesu publicznego. W związku z tym, Ustawa o biegłych rewidentach powinna niedwuznacznie nakładać na KIBR obowiązek służenia wszystkim grupom, na które wpływa praca biegłych rewidentów, czyli klientom, kredytodawcom, rządowi, pracodawcom, pracownikom, inwestorom, społeczności biznesowej i finansowej, a także pozostałym osobom, które polegają na obiektywności i rzetelności biegłych rewidentów by zapewnić sprawne funkcjonowanie gospodarki.

⁴⁷ Członkostwo Stowarzyszenia Księgowych w Polsce jest dobrowolne a stowarzyszenie nie ma upoważnienia rządu do wydawania jakichkolwiek certyfikatów zawodowych. Niemniej jednak, SKwP odgrywa znaczącą rolę w zakresie realizacji szkoleń zawodowych KIBR i ciągłego doskonalenia zawodowego.

⁴⁸ Mimo, że kwalifikacje KIBR nie są obecnie uznawane „międzynarodowo”, złożenie egzaminów KIBR zwalnia z 11 tematów egzaminacyjnych ACCA z Wielkiej Brytanii. Dla studenta jest zatem rozsądne, by najpierw złożyć egzaminy KIBR a potem ACCA, jeśli chce uzyskać uprawnienia zawodowe uznawane w środowisku międzynarodowym.

⁴⁹ Zob. art. 20 Ustawy o biegłych rewidentach.

30. **W czerwcu 2002 KIBR wydała zaktualizowany Kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów, oparty na tłumaczeniu Kodeksu etyki dla zawodowych księgowych IFAC (listopad 2001).** Niemniej jednak, kodeks ten nie zawiera ani definicji zawodu zaufania publicznego, ani definicji interesu publicznego. Ustawa i Kodeks Etyki ustalają zasadę, że biegły rewident musi być w swojej działalności zawodowej niezależny. Niemniej, ani Ustawa, ani Kodeks Etyki nie zabraniają biegłemu rewidentowi wykonywania na rzecz badanego klienta prac nie związanych z rewizją finansową, między innymi usług audytu wewnętrznego, rekrutacji kadry kierowniczej, doradztwa inwestycyjnego, doradztwa podatkowego oraz innych usług eksperckich nie związanych z rewizją finansową, z zastrzeżeniem, że przyjmowanie takich zleceń nie powinno wpływać ujemnie na niezależność biegłego rewidenta. W niektórych przypadkach zespół autorów ROSC spotykał się z rewidentami i osobami sporządzającymi sprawozdania finansowe. Osoby te przyznały, że biegli rewidentenci przygotowywali sprawozdania finansowe równocześnie z ustawowym badaniem. Stanowi to naruszenie powszechnie przyjętych zasad niezależności, jednak zespół autorów ROSC przyznaje, że sytuacja taka wynika z dotkliwego braku dobrze przygotowanych do zawodu księgowych. Zespół autorów ROSC obawia się, że problem ten może się spotęgować wraz z wchodzącymi w życie w roku 2005 wymaganiami stosowania *przyjętych* MSSF do sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych spółek notowanych na giełdzie.

31. **Ustawa o biegłych rewidentach uznaje samorządność i niezależność zawodu biegłego rewidenta, poddaje go jednak pod nadzór Ministerstwa Finansów.** Ministerstwo Finansów odpowiedzialne jest za nadzór nad KIBR.⁵⁰ Organy KIBR mają obowiązek składania przyjętych uchwał w Ministerstwie Finansów w terminie 30 dni od ich przyjęcia. Głównym organem zarządzającym KIBR jest Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów, który odbywa się co cztery lata.⁵¹ W Krajowym Zjeździe Biegłych Rewidentów uczestniczą delegaci z oddziałów regionalnych KIBR, wybrani podczas walnych zgromadzeń, proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych biegłych rewidentów, zgodnie z zasadami określonymi przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów. Krajowa Rada Biegłych Rewidentów kieruje działalnością samorządu w okresach między Krajowymi Zjazdami Biegłych Rewidentów.⁵² Inne organy KIBR to:

- Krajowa Komisja Rewizyjna
- Krajowy Sąd Dyscyplinarny
- Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny
- Krajowa Komisja Nadzoru

Obecny ustrój samorządowy nie jest zgodny z proponowanymi rozwiązaniami nowej ósmej dyrektywy prawa spółek. Na przykład, Komisja Europejska stwierdza, że ostateczną odpowiedzialność za nadzór nad zatwierdzaniem i rejestracją biegłych rewidentów i firm audytorskich powinien ponosić system nadzoru publicznego. System ten miałby być odpowiedzialny także za przyjmowanie standardów etycznych, wewnętrzną kontrolę jakości firm audytorskich i rewizji finansowej, oraz stałe doskonalenie zawodowe, zapewnienie jakości i systemy dochodzeniowo-dyscyplinarne.

32. **Istniejące zapisy prawa cywilnego i karnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej biegłych rewidentów nie wydają się być silnym czynnikiem odstraszającym.**

⁵⁰ Zob. art. 30 Ustawy o biegłych rewidentach.

⁵¹ Zob. art. 22 Ustawy o biegłych rewidentach.

⁵² Zob. art. 25 Ustawy o biegłych rewidentach.

Główne problemy wiążące się z obecnymi polskimi uregulowaniami prawnymi w zakresie działalności zarządów i biegłych rewidentów to między innymi:⁵³

- **Mimo, że Ustawa o rachunkowości przewiduje odpowiedzialność karną biegłych rewidentów wystawiających opinię „niezgodną ze stanem rzeczy” a przewidywana za takie wykroczenie kara to grzywna, dwa lata więzienia lub jedno i drugie,⁵⁴ brak jest danych mówiących o pociągnięciu jakiegokolwiek biegłego rewidenta do odpowiedzialności w oparciu o powyższe zapisy.**
- **Kodeks Cywilny przewiduje mechanizm odpowiedzialności cywilnej a Ustawa o biegłych rewidentach wymaga, by biegli rewidentzi zaopatrzeni byli w ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.⁵⁵** Biegły rewident lub firma audytorska ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z umowy badania. Biegli rewidentzi i firmy audytorskie zobowiązani są do posiadania polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na kwotę co najmniej 45.000 EUR.
- **KIBR odpowiada za stosowanie sankcji dyscyplinarnych.** W przypadku pogwałcenia zapisów Ustawy o biegłych rewidentach, uznawanych w Polsce norm wykonywania zawodu biegłego rewidenta lub kodeksu etyki zawodowej, KIBR może podjąć działania dyscyplinarne, z własnej inicjatywy, na wniosek sądu lub w związku ze skargą strony trzeciej. Sankcje dyscyplinarne to upomnienie, nagana, zawieszenie uprawnień biegłego rewidenta na okres od roku do trzech lat lub odebranie uprawnień. Niemniej, obrady i wnioski Krajowego Sądu Dyscyplinarnego są poufne i nie mogą być podawane do wiadomości publicznej.

Z przedstawionych przez KIBR danych wynika, że z 81 przypadków rozpatrzonych przez Krajowy Sąd Dyscyplinarny w ciągu 18 miesięcy poprzedzających październik 2004 sześć zakończyło się naganą, a cztery zawieszeniem uprawnień, nie było przypadków odebrania uprawnień, nie podejmowano też dalszych działań.

Wyraźnie rysują się tutaj dwie kwestie; (a) mała liczba sankcji sugeruje dużą pobłażliwość, oraz (b) tajność postępowania prowadzi do minimalizacji efektu odstrasżającego sankcji Krajowego Sądu Dyscyplinarnego i może prowadzić do braku zaufania publicznego do całej grupy zawodowej, która postrzegana będzie jako broniąca wyłącznie własnych interesów, nie zaś interesu publicznego.

33. **Daje się zauważyć brak przejrzystości firm audytorskich i sieci firm, jak też relacji pomiędzy lokalnymi oddziałami firm audytorskich a innymi jednostkami w ich sieci.** Przejrzystość powinna być wymogiem naturalnym dla firm audytorskich, których zasadniczym celem działania jest zapewnienie przejrzystości sprawozdań finansowych innych firm. Próbując ocenić mechanizmy wewnętrzne w zakresie zapewnienia jakości, stosowane przez firmy audytorskie, zespół autorów ROSC nie mógł zdobyć potrzebnych informacji, nawet informacji o tym, które z lokalnych firm są członkami międzynarodowych sieci firm audytorskich, o wielkości firmy, o jej właścicielach i członkach zarządu, członkostwie w sieci czy zasadach wynagradzania partnerów.

34. **Oprócz ustawowego badania sprawozdań finansowych, w Polsce działalnością regulowaną jest również świadczenie zewnętrznych usług księgowych.** Ustawa o

⁵³ W niniejszym raporcie przedstawiono przepisy prawa regulujące odpowiedzialność biegłych rewidentów, jednak celem autorów było tylko zaprezentowanie zarysu tej problematyki. Niniejszy raport nie ma być wyczerpującą interpretacją prawa ani też poradą prawną dla czytelników.

⁵⁴ Zob. art. 78 Ustawy o rachunkowości.

⁵⁵ Zob. art. 12 Ustawy o biegłych rewidentach, i definicję zawartą w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2003.

rachunkowości mówi, że Minister Finansów określa kwalifikacje i inne warunki, jakie trzeba spełnić by uzyskać uprawnienia do świadczenia usług księgowych. Minister wyznacza Komisję Egzaminacyjną, odpowiedzialną za weryfikację kwalifikacji kandydatów. Kandydaci, którzy pomyślnie przejdą etap weryfikacji otrzymują „dyplom księgowego” jeśli, między innymi, spełniają następujące trzy warunki: (a) trzy lata doświadczenia zawodowego w księgowości i dyplom uczelni wyższej w dziedzinie księgowości; lub (b) dwa lata doświadczenia w księgowości i świadectwo ukończenia szkoły średniej, oraz zdany egzamin zawodowy organizowany przez Komisję Egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów. Księgowy z zagranicy może otrzymać uprawnienia do świadczenia usług księgowych w Polsce pod warunkiem zdania testu lub posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Zespół autorów ROSC całym sercem popiera rozwój silnej grupy zawodowej księgowych w Polsce, jednak byłoby powodem do troski gdyby Polska postanowiła utrzymać na dłuższą metę istniejące obecnie przepisy w zakresie księgowości. Daje się zaobserwować wyraźny trend w kierunku odchodzenia od takich uregulowań, co wykazuje niedawna debata na temat *acquis communautaire* (Rozdział VI – Polityka w zakresie konkurencji).⁵⁶

C. Kształcenie zawodowe i szkolenia

35. **Nadawanie uprawnień biegłych rewidentów w znacznym stopniu oparte jest na ósmej dyrektywie z 10 kwietnia 1984 w sprawie zatwierdzania osób odpowiedzialnych za dokonywanie ustawowych kontroli dokumentów rachunkowych.**⁵⁷ Przyszłym biegłym rewidentem może być ten, kto między innymi:

- ukończył studia wyższe w Polsce lub zagraniczne studia wyższe uznawane w Polsce za równorzędne i włada biegle językiem polskim w mowie i piśmie;
- odbył trzyletnią praktykę w Polsce, w tym co najmniej dwuletnią aplikację pod kierunkiem biegłego rewidenta, przy czym spełnienie tego warunku zostało uznane przez Komisję Egzaminacyjną KIBR;
- złożył z wynikiem pozytywnym egzaminy na biegłego rewidenta przed Komisją Egzaminacyjną;⁵⁸ oraz
- uzyskał dyplom biegłego rewidenta.

⁵⁶ Szczegółowe informacje można znaleźć w opracowaniu “Economic Impact of regulation in the field of liberal professions in different EU Member States”, Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, Institute for Advanced Studies, Vienna, styczeń 2003 (dostępny w: <http://europa.eu.int/comm/competition>).

⁵⁷ Należy zauważyć, że mimo iż projekt ósmej dyrektywy prawa spółek UE (1984) zawiera pewne wymagania odnośnie rejestracji i rzetelności zawodowej, nie ma w nim wymogów odnoszących się do sposobu przeprowadzenia badania ustawowego, ani też poziomu nadzoru publicznego lub zewnętrznych mechanizmów zapewnienia jakości niezbędnych do przeprowadzenia wysokiej jakości badania. Brak zharmonizowanego podejścia do zagadnień ustawowego badania sprawozdań finansowych w UE był jednym z głównych powodów, dla których Komisja przedstawiła projekt nowej ósmej dyrektywy prawa spółek UE (marzec 2004), który utrzymuje podstawowe warunki dotychczasowej dyrektywy odnoszące się do wykształcenia i szkolenia, jednak rozszerza zakres stosowania prawa UE poprzez wprowadzenie nowych wymagań dotyczących sposobu przeprowadzenia badania oraz struktur niezbędnych do zapewnienia jakości badania i zwiększenia zaufania publicznego do funkcji rewizji finansowej. Na dzień publikacji niniejszego raportu, projekt nowej ósmej dyrektywy prawa spółek UE nie został jeszcze przyjęty przez Radę Europejską i Parlament.

⁵⁸ Egzaminy zawodowe obejmują zakres tematyczny ósmej dyrektywy prawa spółek UE (1984) i prowadzone są przez Komisję Egzaminacyjną KIBR.

36. **Osoby, które posiadają uprawnienia zawodowe biegłych rewidentów nadane w krajach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) oraz Europejskiej Strefy Gospodarczej (EEA) mogą praktykować jako biegli rewidenci po złożeniu egzaminu z prawa gospodarczego w języku polskim⁵⁹.** Zapisy dotyczące biegłych rewidentów z krajów EEA są całkowicie zgodne z art. 14 projektu nowej ósmej dyrektywy prawa spółek. W projekcie dyrektywy nie ma szczególnych zapisów dotyczących biegłych rewidentów z krajów EFTA, którzy byliby objęci postanowieniami proponowanego art. 44, który dotyczy dopuszczania do praktyki zawodowej biegłych rewidentów z innych krajów. Art. 44 mówi, że pod warunkiem zachowania wzajemności odpowiednie organy w kraju członkowskim mają prawo do dopuszczania do praktyki zawodowej biegłych rewidentów z krajów trzecich. Ustawa o biegłych rewidentach milczy na temat zasady wzajemności, przez co może się okazać niezgodna z proponowaną dyrektywą.

37. **Nie ma oficjalnych, dostępnych dla studentów materiałów przygotowawczych KIBR.** Szkolenia prowadzone są głównie przez liczne oddziały regionalne KIBR, a w Warszawie przez SKwP. Prawdopodobne jest, że istnieje potrzeba udoskonalenia programu kształcenia zawodowego i systemu egzaminów zawodowych dla biegłych rewidentów. Ulepszenia takie mogłyby być wprowadzone w oparciu o Międzynarodowe Standardy Edukacyjne publikowane przez IFAC, oraz ósmą dyrektywę prawa spółek.

38. **Praktyczne doświadczenie/szkolenie poszczególnych kandydatów musi być zatwierdzone przez Komisję Egzaminacyjną KIBR.** W szczególnych wypadkach KIBR może zwolnić kandydata z obowiązku posiadania rocznego doświadczenia praktycznego w księgowości; wymóg dwuletniej aplikacji nie podlega zwolnieniom.

39. **Dają się zauważyć początki integracji uprawnień zawodowych z wykształceniem uniwersyteckim, co tworzy pewne kontinuum edukacyjne.** Ustawa o biegłych rewidentach⁶⁰ mówi że “ Komisja może zwolnić kandydata, na jego wniosek, z egzaminów z przedmiotów objętych postępowaniem kwalifikacyjnym, jeżeli w tym zakresie zdał egzaminy uniwersyteckie lub równorzędne w okresie 3 lat przed dniem złożenia wniosku” a ukończenie kursów Szkoły Głównej Handlowej w zakresie: księgowości kosztów i księgowości zarządczej; księgowości finansowej; ekonomii i zarządzania; prawa cywilnego, prawa pracy i prawa handlowego; prawa podatkowego; oraz finansów może być podstawą do zwolnienia kandydata z dwóch tematów egzaminacyjnych KIBR.

40. **Biegli rewidenci zobowiązani są do stałego doskonalenia zawodowego przez co najmniej 30 godzin w roku lub 60 godzin w ciągu dwóch lat, a biegli rewidenci nie praktykujący zawodowo (nie wykonujący badań sprawozdań finansowych) przez co najmniej 15 godzin w roku lub 30 godzin w ciągu dwóch lat. Szkolenia, których ukończenie jest wymagane, określane są co roku przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów, która dodaje do wykazu nowe zagadnienia i usuwa stare.** Szkoleniowcy muszą być zatwierdzeni i zarejestrowani w KIBR. Zarejestrowani szkoleniowcy informują Radę o terminach seminariów i umożliwiają dokonanie wizytacji osobom delegowanym przez Radę. Po zakończeniu szkolenia, jednostki szkolące przesyłają do Rady listę uczestników, którzy ukończyli obowiązkowe szkolenie. Biegli rewidenci wykonujący zawód mogą uwzględniać w swoim trzydziestogodzinnym rocznym programie kształcenia zawodowego wyłącznie szkolenia z zatwierdzonej listy, realizowane przez wskazanych szkoleniowców.

⁵⁹ Zob. art. 5 Ustawy o biegłych rewidentach.

⁶⁰ Zob. art. 8 Ustawy o biegłych rewidentach.

41. **Akta osób, które ukończyły szkolenie są przechowywane w KIBR, która prowadzi monitoring realizacji wymagań szkoleniowych.** Osoby, które nie spełniają wymogu szkoleń odsyłane są przez Radę do Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego, który wszczyna procedury dyscyplinarne. Zastosowane sankcje nie są podawane do publicznej wiadomości.

D. Ustanawianie standardów rachunkowości i rewizji finansowej

42. **Ponieważ Polska jest krajem prawa skodyfikowanego, większość wymagań w zakresie rachunkowości zawarta jest raczej w Ustawie o rachunkowości niż w Standardach Rachunkowości.** Główne regulacje w dziedzinie rachunkowości w Polsce zawarte są w Ustawie o rachunkowości, Rozporządzeniach Ministra Finansów dotyczących rachunkowości bankowej, firm ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych, konsolidacji i instrumentów finansowych, oraz dwu Polskich Standardach Rachunkowości dotyczących rachunku przepływów pieniężnych i odroczonej podatku, które zostały jak dotąd wydane przez polski Komitet Standardów Rachunkowości (KSR). Ustawa o rachunkowości daje Ministrowi Finansów mandat do utworzenia KSR. KSR został utworzony w kwietniu 2002,⁶¹ a jego głównym zadaniem jest wydawanie Polskich Standardów Rachunkowości niezależnie od zadań realizowanych przez Ministerstwo Finansów. KSR powinien zapewniać forum wymiany opinii dotyczących najbardziej spornych zagadnień pojawiających się w trakcie procesu zmiany krajowego systemu rachunkowości.

43. **KSR składa się z przedstawicieli licznych grup zainteresowania, brakuje w nim jednak reprezentacji jednostek sporządzających i użytkujących sprawozdania finansowe.** KSR finansowany jest przez Ministerstwo Finansów z budżetu państwa. Jego Sekretarz, etatowy pracownik Departamentu Rachunkowości w Ministerstwie Finansów, świadczy wszelkie usługi administracyjne niezbędne w KSR. KSR składa się z 18 członków, w tym:

- Jeden wyznaczany przez Ministra Skarbu Państwa (musi być pracownikiem Ministerstwa);
- Jeden wyznaczany przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (musi być pracownikiem Komisji);
- Jeden wyznaczany przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego (musi być pracownikiem NBP);
- Pięciu wyznaczanych przez SKwP (dwóch z nich musi mieć akademickie tytuły naukowe);
- Pięciu wyznaczanych przez KIBR (trzech z nich musi być praktykującymi biegłymi rewidentami, reprezentującymi firmy audytorskie), oraz
- Pięciu wyznaczanych przez Ministra Finansów (trzech z nich musi być pracownikami Ministerstwa).

W KSR może być zbyt mała liczba osób z rozległym doświadczeniem w dziedzinie przygotowania i analizy sprawozdań finansowych, co stanowiłoby odzwierciedlenie szerokiego zakresu interesów jednostek będących pod wpływem decyzji KSR i pomoc w zrozumieniu praktycznych implikacji tych decyzji.

44. **Jeśli chodzi o uprawnienia, KSR wydaje się nie mieć uprawnień, a przynajmniej obowiązku, dokonywania przeglądu zagadnień z dziedziny rachunkowości, które w sytuacji braku autorytatywnych wytycznych w Polskich Standardach Rachunkowości mogłyby być**

⁶¹ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2001, w sprawie zakresu działania i sposobu organizacji Komitetu Standardów Rachunkowości.

traktowane w sposób zróżnicowany lub niedopuszczalny, w celu znalezienia consensusu co do stosownego postępowania rachunkowego. W braku takich mechanizmów, osoby sporządzające sprawozdania finansowe zwykle zwracają się do biegłych rewidentów z prośbą o interpretację. Jak wykazały niedawne skandale międzynarodowe, poleganie wyłącznie na tej grupie zawodowej w sytuacji w której zakres możliwych interpretacji jest bardzo duży – od interpretacji bardzo konserwatywnej do agresywnej – może wymagać dodatkowego przemyślenia.

45. **Standardy rachunkowości dla banków i firm ubezpieczeniowych uzupełniane są przez niektóre Rozporządzenia Ministra Finansów.** Minister Finansów ogłasza rozporządzenia dotyczące procedur ostrożnościowych, mające wpływ na sprawozdania finansowe ogólnego przeznaczenia (zob. akapit 17 wyżej i 18 wyżej).

46. **KIBR jest na mocy odpowiednich przepisów uprawniona do określania norm wykonywania zawodu. KIBR określa normy, po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów i Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (dalej określaną skrótem “KPWiG”), a w odniesieniu do bankowości – po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Bankowego.** Podczas opracowania projektu norm wykonywania zawodu czynione są wysiłki mające na celu dostosowanie uznanych międzynarodowych standardów do sytuacji Polski. Jak dotąd, KIBR ogłosiła pięć norm zawodowych:

- Norma 1 – ogólne zasady badania sprawozdań finansowych;
- Norma 2 – specyfika badania sprawozdań finansowych jednostek sektora finansowego (banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, inwestycyjne, etc.);
- Norma 3 – badanie skonsolidowanych sprawozdań finansowych;
- Norma 4 – ogólne zasady dokonywania przeglądu sprawozdań finansowych; oraz
- Norma 5 – zasady postępowania podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych w zakresie badania sprawozdań finansowych i innych usług poświadczających, wykonywanych przez biegłych rewidentów.

Jeśli konkretne zagadnienia związane z rewizją finansową nie są regulowane standardami polskimi, KIBR nakazuje stosowanie odpowiednich Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej.

47. **Polska planuje przyjąć jako wiążące przepisy całość Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej (MSRF).** W zasadzie, takie wymaganie byłoby zgodne z propozycją Komisji Europejskiej wymagającą obowiązkowego stosowania "przyjętych" Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej (tzn. standardów MSRF przyjętych przez Komisję Europejską) we wszystkich ustawowych badaniach dokumentów finansowych przeprowadzanych w UE począwszy od 2007 roku.

E. Egzekwowanie standardów rachunkowości i rewizji finansowej

48. **KPWiG wdraża obecnie podstawowe zasady określone w Standardzie Nr 1 dotyczącym informacji finansowej, *Egzekwowanie Standardów Informacji Finansowej w Europie (Enforcement of Standards on Financial Information in Europe)*, ogłoszonym przez Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (Committee of**

European Securities Regulators, CESR).⁶² Poczyniono znaczne postępy w zakresie wdrażania zasad określonych w Standardzie Nr 1, a KPWiG uczestniczy w spotkaniach komitetu CESRfin⁶³ jako krajowy regulator rynku papierów wartościowych. KPWiG, Komisja Nadzoru Bankowego i Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych uczestniczą również w rozszerzonych spotkaniach Podkomitetu CESR ds. Egzekwowania Standardów, który stanowi wspólne forum dla wszystkich krajowych organizacji zajmujących się egzekwowaniem obowiązku informacyjnego w UE. Celem spotkań podkomitetu jest inicjowanie dyskusji odnośnie zagadnień związanych z egzekwowaniem standardów informacji finansowej w poszczególnych krajach, ułatwienie debaty w kwestii szerszych zagadnień, dotyczących wszystkich organizacji zajmujących się egzekwowaniem MSSF. Chodzi o harmonizację praktyk w zakresie egzekwowania standardów i konwergencję zastosowania MSSF. Uczestnictwo w tych sesjach, zgodnie ze Standardem Informacji Finansowej Nr 2 CESR, *Koordinacja działań w zakresie egzekwowania standardów (Co-Ordination of Enforcement Activities)*, daje regulatorom dodatkowe cenne zasoby informacji, które będą KPWiG szczególnie pomocne przy tworzeniu systemu egzekwowania MSSF.

49. **Analiza stopnia realizacji przez KPWiG Standardu Nr 1 CESR o Informacji Finansowej prowadzi do wniosku, że mimo, iż poczyniono znaczne wysiłki w kierunku wdrożenia kluczowych zasad, niezbędne są dalsze prace by zapewnić prowadzenie monitoringu z odpowiednią intensywnością i na poziomie pozwalającym stworzyć system zdolny do spełnienia bardziej szczegółowych wymagań w ramach MSSF.**⁶⁴ Wziąwszy pod uwagę widoczne dowody wysiłków, jakie poczyniono by wprowadzić zasady egzekwowania standardów zgodne z postanowieniami Standardu Nr 1 CESR o Informacji Finansowej, należy zauważyć co następuje:

- **Zasada 5 – Niezależnie od tego, kto dba o egzekwowanie standardów, wszelkie ustalone przez CESR standardy dotyczące egzekwowania muszą być zachowane.** Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) i Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (KNUiFE) odpowiedzialne są za nadzór ostrożnościowy nad bankami, firmami ubezpieczeniowymi i funduszami emerytalnymi.⁶⁵

Art. 133 Ustawy Prawo Bankowe mówi, że celem nadzoru sprawowanego przez KNB jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami Ustawy Prawo Bankowe. Ochrona interesów inwestorów nie jest jednoznacznie wskazana

⁶² CESR został utworzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 6 czerwca 2001 (2001/527/EC). W skrócie, rola CESR polega na polepszeniu koordynacji pomiędzy regulatorami rynków papierów wartościowych, działaniu w roli grupy doradczej wspomagającej Komisję Europejską i zapewnianiu bardziej spójnej i terminowej implementacji prawa wspólnotowego w codziennej praktyce krajów członkowskich. CESR ogłasza wytyczne, rekomendacje i standardy, które członkowie CESR *dobrowolnie* włączają do swoich praktyk regulacyjnych.

⁶³ CESRfin to stała grupa robocza, której rolą jest koordynacja prac członków CESR w dziedzinie przyjmowania i egzekwowania standardów sprawozdawczości finansowej w Europie. Dzięki CESRfin CESR może odgrywać aktywną rolę w procesie wdrażania i egzekwowania MSSF w Unii Europejskiej. Aby zrealizować wyżej opisane cele, CESRfin utworzył trzy podkomitety: Podkomitet ds. przyjmowania MSSF (SISE), Podkomitet ds. egzekwowania standardów (SCE) i Grupa Zadaniowa ds. rewizji finansowej (Audit Task Force).

⁶⁴ Na Warszawskiej Gieldzie Papierów Wartościowych notowanych jest około 140 spółek, które mają spółki zależne i w związku z tym mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych zgodnych z MSSF począwszy od roku 2005.

⁶⁵ CESRfin (SCE) ustali, czy instytucje te egzekwują zgodność z zasadami rachunkowości zgodnie ze Standardem Nr 1 CESR o Informacji Finansowej, tzn. czy mogą być uważane za „niezależne władze administracyjne”.

jako funkcja Komisji, choć w ramach Standardu Nr 1 CESR o Informacji Finansowej jest to podstawowy cel działania organu egzekwującego standardy (choć można by twierdzić, że funkcja taka jest w ustawie zawarta *implicite*). KNB ma prawo, między innymi, do “oceny sytuacji finansowej banków, w tym osiągniętych przez nie wyników finansowych.”

Biorąc pod uwagę minimalne uprawnienia i cechy wymagane w ramach Standardu Nr 1 CESR o Informacji Finansowej, KNB ma wpływ pozytywny w zakresie monitoringu i egzekwowania obowiązku informacyjnego w odniesieniu do sprawozdań finansowych banków:

- **KNB monitoruje, w drodze inspekcji, zgodność banków z wymaganiami w zakresie rachunkowości, sprawozdawczości i rewizji finansowej.** KNB może rozpocząć kontrolę sprawozdań finansowych banku, ponieważ została powiadomiona przez biegłego rewidenta o możliwości wystąpienia zastrzeżeń lub innych działań wymagających takiego powiadomienia, bądź też dlatego, że bieżące kontrole wykazują powody do troski. Dochodzenie KNB może obejmować rozważenie zasad rachunkowości w kontekście całego sektora bankowego lub pojedynczego banku.

W szczególności, kontrola jest skutkiem zastrzeżeń w opinii biegłego rewidenta. O wystąpieniu takich zastrzeżeń KNB musi być poinformowana przed podpisaniem opinii. Informacje nieformalne sugerują brak zastrzeżeń biegłych rewidentów w sektorze bankowym, co wskazywałoby na skuteczność działań KNB, jeśli chodzi o zapewnienie sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie ze standardami.

- **Banki są zobowiązane prawem do udostępnienia KNB dokumentów i informacji umożliwiających przeprowadzenie badania zgodnie z wymaganiami kontrolera.** Banki mają obowiązek umożliwienia "osobom upoważnionym" przedstawiania KNB potrzebnych dokumentów. Wydaje się, że prawo nie rozciąga tego obowiązku na biegłych rewidentów.⁶⁶
- **Banki mają również obowiązek informowania KNB o działaniach podjętych w celu wyeliminowania nieprawidłowości wykrytych w toku kontroli ze strony nadzoru bankowego i zastosowania się do decyzji i zaleceń KNB.** To wymaganie wydaje się obejmować kwestii rachunkowości.

Istnieją dwie kwestie, które stawiają pod znakiem zapytania rolę KNB jako krajowej organizacji egzekwowania standardów w rozumieniu Standardu Nr 1 CESR o Informacji Finansowej:

- **Po pierwsze, wydaje się, że wszelka poprawa jakości sprawozdań finansowych, jaka wynika z działania KNB jest "skutkiem ubocznym" realizowania przez nią funkcji nadzoru ostrożnościowego.** Standard Nr 1 mówi jasno, że na przykład żądanie dodatkowych informacji od zarządu i biegłych rewidentów musi mieć na celu egzekwowanie ram sprawozdawczości określanych przez obowiązek informacyjny. Procedury, jakie KNB może wszcząć w przypadku naruszenia standardów i limitów określonych w Ustawie Prawo Bankowe to sankcje przewidziane prawem krajowym, nastawione na penalizację. Działania przewidziane w Standardzie Nr 1 to “środki mające na celu poprawę rzetelności i zaufania rynku.”

KNB nie ma uprawnień, by żądać od banku publicznego ogłoszenia lub korekty jego sprawozdań finansowych. Istnieją jednak umowy, które

⁶⁶ Zob. art. 139 Ustawy Prawo Bankowe.

umożliwiają KNB przedstawienie takich przypadków KPWiG do rozważenia, co może obejmować żądanie upublicznienia informacji o naruszeniu zasad.

Niezależnie od opisanych zastrzeżeń, funkcja monitoringowa KNB stanowi mechanizm pozytywnego egzekwowania obowiązku informacyjnego spoczywającego na bankach, w tym bankach notowanych na giełdzie. Można zadawać sobie pytanie, czy taki poziom aktywnego monitoringu będzie nadal skuteczny w ramach MSSF, kiedy banki notowane na giełdzie będą mogły podjąć decyzję o prezentowaniu jednostkowych sprawozdań finansowych w oparciu o polskie wymogi rachunkowości, co pozostawiłoby lukę informacyjną pomiędzy jednostkowymi sprawozdaniami finansowymi a skonsolidowanymi sprawozdaniami finansowymi, co mogłoby zmniejszyć skuteczność KNB jako instytucji egzekwującej zgodność ze standardami informacji finansowej.

- **Zasada 6 – Kompetentne władze administracyjne będą w wystarczającym stopniu niezależne od rządu i uczestników rynku, będą też wyposażone w stosowne uprawnienia i zasoby.** Ponieważ KPWiG jest urzędem centralnym administracji państwowej, jej struktura i finansowanie znajdują się pod kontrolą rządu w ramach następującego mechanizmu: działanie Komisji nadzorowane jest przez Ministra Finansów. Prezes Rady Ministrów, w oparciu o rekomendację Ministra mianuje Przewodniczącego KPWiG na pięcioletnią kadencję. Przewodniczący wspierany jest przez siedmiu członków, spośród których dwu reprezentuje inne ministerstwa (Skarbu i Finansów). Narodowy Bank Polski, Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji oraz KNUiFE również są reprezentowane. Minister określa poziom opłat pobieranych od spółek notowanych na giełdzie, i z tych opłat finansowana jest KPWiG. Minister określa również zasady wynagradzania członków KPWiG. Niemniej jednak, mimo tego, że KPWiG znajduje się pod bezpośrednią kontrolą rządu i rządowi podlega, wydaje się, że jej działania w zakresie egzekwowania obowiązku informacyjnego prowadzone są bez presji politycznej.
- **Zasada 8 – Kompetentne władze administracyjne będą odpowiedzialne za (a) stworzenie stosownych procesów egzekwowania zgodne z zasadami opisanymi w niniejszym Standardzie; oraz (b) za wdrożenie tego procesu.** Historycznie, KPWiG badała informacje finansowe pod kątem zgodności z wymogami Ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz towarzyszących jej rozporządzeń. KPWiG nie opracowała specjalnego formularza przeglądu, który miałby być stosowany przy przeglądzie sprawozdań finansowych spółek giełdowych. Implikuje to podejście proceduralne do weryfikacji zgodności ujawnianych informacji z wymaganiami Ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi wraz z polskimi standardami rachunkowości lub MSSF w przypadkach, w których są stosowane (zob. akapit 15 wyżej).
Od dnia 1 stycznia 2005 przegląd sprawozdań finansowych pod kątem zgodności z zasadami MSSF w sprawozdaniach, w których mają one zastosowanie, będzie wymagało od osób dokonujących przeglądu większych umiejętności, jeśli weźmiemy pod uwagę redukcję wymogów formalnych i większą elastyczność przy określaniu odpowiedniego traktowania księgowego. Opracowanie bazy danych o decyzjach odnośnie MSSF, która byłaby poufna i udostępniana krajowym organizacjom egzekwowania standardów przez CESRfin (SCE) powinna ułatwić konwergencję w tej dziedzinie.
- **Zasada 11 – Dla informacji finansowych innych niż prospekty emisyjne, zwykłą procedurą jest egzekwowanie ex post, choć nie jest wykluczona możliwość**

wprowadzenia wymogu wcześniejszego zatwierdzenia. KPWiG bada prospekty na zasadzie ex-ante, natomiast pozostałe zharmonizowane informacje finansowe na zasadzie ex-post. KPWiG przedstawia również emitentom pisemne lub ustne opinie odnośnie traktowania księgowego poszczególnych kwestii, nie jest to jednak przez KPWiG uważane za uprzednie zatwierdzenie traktowania księgowego do zastosowania w sprawozdaniach rocznych lub okresowych.

Ponieważ Standard Nr 1 CESR uwzględnia uprzednie zatwierdzenie jako jedną z decyzji w zakresie egzekwowania, KPWiG powinna starannie rozważyć, czy przedstawiane przez nią opinie mają formę, na której emitent ma prawo polegać sporządzając swoje sprawozdania finansowe. Okazywanie takiej pomocy może się w krótkim terminie okazać bardzo powszechne, ponieważ emitenci będą rozważać wpływ MSSF na historycznie stosowane przez nich traktowanie księgowo. Jeśli emitenci będą mogli polegać na takich wytycznych, monitoring i egzekwowanie standardów przyjętych w publikowanych sprawozdaniach finansowych może stać się bardziej problematyczne w sytuacjach, w których emitenci opierali zastosowane zasady na opinii otrzymanej z KPWiG, która z kolei mogła nie mieć w swojej dyspozycji wszystkich faktów i okoliczności związanych z danym przypadkiem.

- **Zasada 14 – Aby umożliwić instytucjom egzekwującym stopniowe wprowadzanie metod selekcji opisanych w ramach Zasady 13, w etapie przejściowym możliwa do zastosowania wydaje się metoda mieszana, oparta na połączeniu wyboru losowego i rotacji. Niemniej jednak, metodologia taka powinna być opracowana w taki sposób, by gwarantować odpowiedni poziom ryzyka wykrycia.** KPWiG sprawdza informacje pod kątem prawidłowości czasu przygotowania zgodnie z terminami podanymi w Ustawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi, a także zgodności treści z Ustawą i aktami wykonawczymi. Ostatnio przeglądów takich nie prowadzono w momencie otrzymania informacji, ale w terminie późniejszym, w zależności od posiadanych zasobów.

Wybór informacji finansowych poddawanych przeglądom nie jest obecnie prowadzony na podstawie ryzyka. Niemniej jednak, niedawne przeglądy wykazały potrzebę rozważenia zgodności z przepisami w całej grupie notowanych spółek. KPWiG zdaje sobie sprawę z konieczności wprowadzenia procedur opartych na obszarach ryzyka i poszukuje informacji odnośnie tego, jak można to osiągnąć w sposób skuteczny i efektywny, pamiętając również o innych zadaniach odnośnego departamentu. CESRfin (SCE) ma podgrupę, która obecnie pracuje nad dalszymi wytycznymi odnośnie wprowadzania strategii opartej na obszarach ryzyka, jednak jej pracę znajdują się na razie na wczesnym etapie i niewiele informacji na ich temat przedstawiono głównym członkom Komitetu.

W wyniku niedawnej reorganizacji KPWiG osoby odpowiedzialne za monitoring informacji finansowej będą bliżej współpracowały z osobami zajmującymi się obserwacją rynku, co będzie zachęcać do bardziej "wspólnego" podejścia do regulacji i ułatwi przyjęcie procedur opartych na ryzyku.

Ponieważ większość emitentów sporządza sprawozdania finansowe na koniec roku przypadający w tym samym dniu, kwestią kluczową dla budżetu i procesu planowania KPWiG jest zapewnienie terminowego przeglądu tych sprawozdań finansowych, które niosą wyższe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Ważnym priorytetem jest również utworzenie mechanizmu wychwytyjącego opinie biegłych rewidentów opatrzone zastrzeżeniami. Pozwoli to na podjęcie działań dyscyplinujących emitentów, którzy przy sporządzaniu sprawozdań finansowych nie przestrzegają stosownych zasad. Naruszenia zasad powinny być przedmiotem

dochodzenia i w koniecznych przypadkach należy podjąć widoczne działania dyscyplinujące. Powinno to stanowić znaczący czynnik zniechęcający do sporządzania sprawozdań finansowych niezgodnych z wymaganiami.

- **Zasada 16** – *W razie wykrycia znacznej rozbieżności pomiędzy prezentowaną informacją finansową a stanem faktycznym, instytucja zajmująca się egzekwowaniem powinna podjąć stosowne działania mające na celu ujawnienie takiej rozbieżności i w koniecznych przypadkach publiczną korektę niewłaściwie przedstawionych pozycji (zgodnie z wymaganiami w zakresie sprawozdawczości finansowej). Mało znaczące rozbieżności nie wymagają zwykle publicznej korekty, mimo że również należy podjąć w ich sprawie odpowiednie działania. Ocena, na ile rozbieżność jest znaczna powinna następować w oparciu o stosowne ramy sprawozdawczości finansowej.* Ustawa o rachunkowości przewiduje odpowiedzialność karną za naruszenie odnośnych wymogów rachunkowości, sprawozdawczości i rewizji finansowej (zob. akapity 11 i 32 wyżej).

Ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi została ostatnio znowelizowana i w swoim nowym brzmieniu daje KPWiG dalsze uprawnienia. W szczególności, art. 85 przewiduje grzywny do 500.000 PLN (około 122.500 EUR) w przypadku naruszenia postanowień art. 81, który zawiera zapisy dotyczące przedstawiania bieżącej i okresowej informacji finansowej. KPWiG może również wycofać akcje emitenta z obrotu.

W okresie od marca do listopada 2004, co najmniej trzy notowane spółki zostały ukarane grzywną za niewłaściwe praktyki w zakresie przedstawiania informacji okresowych lub bieżących. Nie zanotowano przypadków nałożenia na firmy obowiązku publikacji sprostowań w prasie. Można stąd wnioskować, że grzywny dotyczyły opóźnień lub niedociągnięć w zakresie prezentowania informacji, nie zaś znacznych nieprawidłowości w zakresie traktowania księgowego, jednak nie było możliwe uzyskanie dokładnych informacji na ten temat.

Ograniczenia w zakresie poufności danych, zniesione dopiero niedawno, w przeszłości nie pozwalały KPWiG na ujawnianie żadnych szczegółów dotyczących prowadzonych dochodzeń. Możliwość uzyskania wyjaśnienia w momencie emisji daje KPWiG cenny instrument pozwalający informować emitentów o decyzjach podjętych w zakresie traktowania księgowego poszczególnych zagadnień. Ułatwia także pełne uczestnictwo w pracach koordynacyjnych w zakresie egzekwowania prowadzonych w UE zgodnie ze Standardem CESR Nr 2. Prace te zależą od wzajemnej wymiany informacji pomiędzy regulatorami poszczególnych krajów UE.

- **Zasada 17** – *Działania podejmowane przez instytucje zajmujące się egzekwowaniem powinny być oddzielone od sankcji przewidzianych prawem krajowym.* Sugeruje się, że w obliczu braku w Ustawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi szczegółowych uregulowań dotyczących funkcji i mechanizmu monitoringu, zgodność zapewniana jest przez funkcję rewizji finansowej i wymaganie składania sprawozdań finansowych w odpowiednim sądzie rejestrowym (zob. akapit 23 wyżej). Nie ma mechanizmów zapewnienia korekty sprawozdań złożonych w sądzie w przypadku wykrycia nieprawidłowości nawet, jeśli jej istnienie zostanie udowodnione i nastąpi jej publiczne ogłoszenie. Oznacza to, że osoby chcące uzyskać dostęp do sprawozdań – a są dowody na to, że takich osób jest niemało – nie otrzymują informacji finansowych skorygowanych tak, byłyby zgodne z wymaganiami w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości.

KPWiG nie ma możliwości żądania od emitenta by po wykryciu i udowodnieniu znaczących nieprawidłowości ponownie przedłożył swoje informacje finansowe,

choć prawo mówi, że spółka może to zrobić. Wydaje się to zakładać istnienie w ustawie zapisu pozwalającego emitentom dobrowolnie wycofywać informacje finansowe celem ich korekty.

KPWiG może natomiast żądać od emitenta by opublikował korektę informacji finansowych w dwóch dziennikach ogólnopolskich. Skuteczność takiej publikacji jest wątpliwa. Przepis taki zakłada, że użytkownicy, w tym inwestorzy i potencjalni inwestorzy, zauważą publikację; zakłada, że taka forma ujawnienia nieprawidłowości jest wystarczająca, by czytelnik zrozumiał charakter błędu rachunkowości i jego wpływu na sprawozdania finansowe oraz decyzje inwestycyjne. Jest to także sposób ogłoszenia, który jest podatny na przekłamania i może nie być odpowiedni w sytuacjach, w których naruszenie zasad dotyczyło traktowania księgowego i gdzie korekta, jeśli miałaby być pełna i zrozumiała, musiałaby wykraczać poza granice informacji, jakie można ujawniać w prasie finansowej.

Możliwość żądania od firmy publikacji oficjalnego oświadczenia oraz ponownego przedstawienia informacji finansowych i złożenia ich w sądzie w przypadku wykrycia niezgodności z wymogami sprawozdawczości finansowej oznaczałoby:

- o Zapewnienie opinii publicznej dostępu do informacji finansowych przygotowanych prawidłowo i zgodnie z zasadami rachunkowości.
 - o Dalszy czynnik zniechęcający emitentów do publikowania sprawozdań finansowych niezgodnych ze standardami.
- **Zasada 18 – Działania powinny być skuteczne, realizowane na czas, a ich zakres musi być proporcjonalny do wykrytego naruszenia zasad.**

Bez dostępu do szczegółowych informacji na temat dochodzeń prowadzonych przez KPWiG trudno jest ocenić terminowość podejmowanych działań.

50. **KPWiG może potrzebować dodatkowych zasobów, aby mieć pewność, że jest w pełni przygotowana do egzekwowania MSSF.** W oparciu o dane zebrane przez zespół autorów ROSC jasne jest że w ciągu ostatnich miesięcy priorytetem KPWiG było, i słusznie, zapewnienie terminowego i skutecznego wprowadzenia przepisów niezbędnych do wdrożenia *acquis communautaire*. Mimo, że poczyniono znaczne wysiłki w kierunku zapewnienia wprowadzenia niezbędnych ustaw i rozporządzeń, wymagało to oderwania części nielicznych zasobów KPWiG od jej funkcji monitorowania i egzekwowania standardów. Monitoring informacji finansowych był prowadzony nie jako ciągły obowiązek instytucji, a raczej wtedy, kiedy pojawiały się wolne moce. Takie postępowanie, zamiast badania informacji finansowych wtedy, kiedy zostaną przedstawione, niesie ze sobą ryzyko, że działania naprawcze, nawet odpowiednie, nie zostaną podjęte na czas; a jeśli rynek nie otrzyma informacji o nieprawidłowości otrzymanych informacji, bądź też nie otrzyma informacji prawidłowych, do których mógłby się odnieść, wynik będzie sprzeczny z kluczowym celem KPWiG, którym jest ochrona interesów inwestorów i potencjalnych inwestorów.

51. **KPWiG nie przeprowadza obecnie wyjaśnień dotyczących sprawozdań finansowych emitentów, do których informacji finansowych biegli rewidenci zgłaszali zastrzeżenia.** Wydaje się, że KPWiG przyjmuje punkt widzenia, że skoro istnieje zastrzeżenie biegłego rewidenta, rynek może polegać na dodatkowych informacjach i wyjaśnieniach przedstawionych w opinii biegłego rewidenta i które inwestorzy mogą wziąć pod uwagę oceniając wiarygodność informacji finansowych. Podejście takie bardziej zgodne jest z systemem "przestrzegaj lub wyjaśnij" ("comply or explain") niż z sytuacją, w której zgodność ze standardami rachunkowości jest wymagana prawem wspieranym przez możliwość zastosowania odpowiednich procedur egzekucyjnych. Opinia biegłego rewidenta z zastrzeżeniami jest

oczywistym wskazaniem, że rachunkowość firmy nie jest zgodna z wymaganiami prawa, jednak KPWiG nie postrzega tego jako sygnału do rozpoczęcia dochodzenia i odpowiednich procedur egzekucyjnych.

52. **Wyjątkiem od powszechnego braku zgodności z wymaganiami jest sektor bankowy.** W sektorze bankowym nie zanotowano ani jednego zastrzeżenia w opinii biegłego rewidenta. Rola Narodowego Banku Polskiego (NBP) w zakresie nadzoru ostrożnościowego stanowi dla banków zachętę do zachowania zgodności z przepisami rachunkowości. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych pełni podobną rolę dla sektora ubezpieczeń i funduszy emerytalnych.

53. **Instytucje regulacyjne w dużym stopniu polegają na biegłych rewidentach w kwestii zapewnienia zgodności ze standardami rachunkowości, jednak w opiniach biegłych rewidentów bardzo często pojawiają się zastrzeżenia, wskazujące na to, że spółki w znacznym stopniu nie przestrzegają zasad rachunkowości.** Dane statystyczne, jakie można uzyskać z KIBR wskazują, że odsetek opinii z zastrzeżeniami rośnie stopniowo od roku 2000 i obecnie wynosi około 8.6%. Jedna z małych firm audytorskich poinformowała nas, że w roku 2003 ponad połowa wydanych przez nią opinii zawierała takie lub inne zastrzeżenia. Może to sugerować, że wielu biegłych rewidentów wykonuje swoją pracę w sposób bardzo rzetelny, jednak stanowi również potwierdzenie uwag, że w jednostkach sporządzających sprawozdania finansowe brakuje znajomości i zrozumienia technicznych zagadnień z zakresu rachunkowości, co skutkuje wysokim stopniem niezgodności ze standardami rachunkowości.

54. **W czerwcu 2002 roku, podczas Nadzwyczajnego Krajowego Zajazdu Biegłych Rewidentów wybrano członków Krajowej Komisji Nadzoru (KKN). Zadaniem KKN jest zapewnienie zachowania przez biegłych rewidentów niezbędnej staranności i zgodności z procedurami rewizji finansowej.** Komisja współpracuje z około 100 kontrolerami, którzy prowadzą przeglądy firm audytorskich. Każda z firm może się spodziewać wizyty kontrolera, co najmniej raz na trzy lata. Intencją takiego działania jest dopasowanie doświadczenia kontrolera do portfela klientów firmy audytorskiej. KKN opracowała standardowe listy kontrolne, ukierunkowujące przegląd. Przegląd prowadzony jest zarówno na poziomie całej firmy jak i na poziomie poszczególnych procedur rewizji finansowej stosowanych przez firmę. Kontrolerzy określają, jaką liczbę zestawów dokumentacji rewizyjnej z badania sprawozdań finansowych należy przejrzeć, by prawidłowo wykonać kontrolę. Przegląd prowadzony jest przekrojowo i dotyczy różnych typów zadań.⁶⁷ Główne wnioski zespołu autorów ROSC są jak następuje:

- **System zapewnienia jakości koncentruje się na biegłych rewidentach i firmach audytorskich.** Wszyscy członkowie KIBR, w tym biegli rewidentzi zatrudnieni w firmach audytorskich, podlegają systemowi zapewnienia jakości KKN. Stosowane procedury wydają się być dobrze zaprojektowane i zgodne z praktyką przyjętą nigdyś w krajach członkowskich UE.
- **System zapewnienia jakości nie jest poddany wystarczającemu nadzorowi publicznemu.** W całym systemie brak jest odpowiedniego nadzoru publicznego. KIBR zachowuje wszystkie informacje w tajemnicy, tak więc nawet członkowie grupy zawodowej biegłych rewidentów nie mają świadomości zakresu podejmowanych działań dyscyplinarnych. W związku z tym, polskie systemy

⁶⁷ Od momentu utworzenia KKN, wykonano przegląd 423 firm audytorskich w roku 2003 i 803 w roku 2004. W okresie od czerwca 2003 do grudnia 2004, w Krajowym Sadzie Dyscyplinarnym złożono 210 wniosków o wszczęcie procedury dyscyplinarnej; siedem z nich zawierało wniosek o odebranie prawa wykonywania zawodu. KIBR obecnie zachowuje wyniki przeglądu praktyk w tajemnicy.

zapewnienia jakości nie mają wiarygodności, która pozwoliłaby na zachowanie zaufania opinii publicznej i wykazanie odpowiedniego stopnia samoregulacji.

- **Może istnieć potrzeba uzupełnienia zasad zachowania poufności.** Ustawa o biegłych rewidentach mówi jasno, że ujawnienie informacji o kliencie nie stanowi naruszenia zasad poufności w przypadku toczącego się postępowania przed organami KIBR. Nie jest jednak jasne, czy takie sformułowanie zwolnienia biegłego rewidenta z zasad zachowania tajemnicy jest wystarczająco szerokie, by umożliwić KKN prowadzenie rutynowych kontroli w zakresie zapewniania jakości.
- **Decyzje Krajowego Sądu Dyscyplinarnego powinny być podawane do publicznej wiadomości.** Aby wzbudzić zaufanie opinii publicznej do zawodu, decyzje dyscyplinarne powinny być podawane do publicznej wiadomości.

III. ZAŁOŻENIA I PRAKTYKA STANDARDÓW RACHUNKOWOŚCI

55. **Polskie zasady rachunkowości pozostają zasadniczo w zgodzie z czwartą i siódmą dyrektywą prawa spółek UE, jednak pewne różnice pomiędzy polskimi a międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej mogą podważać wiarygodność sprawozdań finansowych w jednostkach zainteresowania publicznego.** Jak opisano w akapicie 14 wyżej, polskie zasady rachunkowości (PZR) pozostają zasadniczo w zgodzie z czwartą i siódmą dyrektywą prawa spółek UE. Są one zasadniczo wystarczające dla średnich i małych przedsiębiorstw. Niemniej jednak, w pewnych kwestiach występują tu znaczne różnice w stosunku do MSSF; polskie zasady rachunkowości nie zawsze mogą zapewnić opinii publicznej wystarczające informacje na temat *jednostek zainteresowania publicznego*. Wybrane różnice to między innymi:⁶⁸

- **Wartość środków trwałych może być zawyżona lub niedoszacowana.** PZR w tym zakresie różnią się na niekorzyść od MSSF i mogą w wyniku przynieść błędną wycenę środków trwałych:
 - **Wycena przed ujęciem.** PZR nie wymagają, by początkowa wycena środków trwałych obejmowała szacunkowy koszt rozbiórki i usunięcia obiektu oraz rekultywacji terenu (np. elektrownia jądrowa, rekultywacja terenu kamieniołomu, glinianek itp.). Może to skutkować niewystarczającym poziomem rezerw związanych z wycofaniem jednostki z użycia i innymi kosztami środowiskowymi.⁶⁹
 - **Wycena po ujęciu.** Przeszacowania następują wyłącznie na polecenie Ministra Finansów. Ostatnie przeszacowanie środków trwałych miało miejsce 1 stycznia 1995, kiedy majątek trwały – z wyjątkiem gruntów – został albo przeszacowany do wartości rynkowej albo jego wartość została skorygowana przy zastosowaniu wskaźników inflacji, wyliczonych specjalnie dla każdej z głównych kategorii majątku. Mimo, że w latach 1995 i 1996 uważano, że inflacja w Polsce utrzymywała się na poziomie hiperinflacji, nie nastąpiło przeszacowanie wartości majątku. W związku z tym, wartość środków trwałych i związane z nimi koszty amortyzacji mogą być niedoszacowane.

⁶⁸ W tej analizie wykorzystano opracowanie *International Accounting Standards: Similarities and Differences – IAS, US GAAP, and Polish Accounting Regulations*, PriceWaterhouseCoopers, 2002, aktualizowane w październiku 2004.

⁶⁹ PZR zawierają ogólne wymaganie zgodne z MSSF, w oparciu o które niektórzy – lecz nie wszyscy – biegli rewidentzi żądają ujęcia rezerw w sprawozdaniach finansowych.

- **Sposób księgowania transakcji leasingowych może być mylący dla użytkowników.** PZR przedstawiają definicje leasingodawcy i leasingobiorcy w sposób zasadniczo zgodny z MSSF. PZR nie dają jednak żadnych dalszych wskazówek w kwestiach takich jak wycena, ujmowanie przychodów, a także traktowanie transakcji leasingu zwrotnego.⁷⁰ W związku z tym, jak opisano w Akapicie 15 wyżej, firmy moga, ale nie muszą, zastosować zasadę MSR 17, *Leasing*, aby zaksięgować transakcję leasingową. W związku z tym, firma może ująć natychmiastowe zyski z transakcji "sprzedaży", w sytuacji, w której MSSF nie pozwoliłyby na natychmiastowe ujęcie zysków (np. jeśli transakcja sprzedaży i leasingu zwrotnego skutkuje powstaniem zobowiązań z tytułu leasingu finansowego).
- **Rezerwy na świadczenia pracownicze mogą być niedoszacowane.** Nie istnieją zgodne z MSSF zasady rachunkowości dla świadczeń pracowniczych.⁷¹ Nie ma co prawda planów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu, są jednak inne świadczenia, jak na przykład, premie jubileuszowe, wypłacane pracownikom przez niektóre przedsiębiorstwa, zazwyczaj co pięć lat, lub jednorazowe odprawy emerytalne, obowiązkowe dla wszystkich firm. Znaczne niedoszacowania mogą się pojawić w dużych przedsiębiorstwach, dawnych przedsiębiorstwach państwowych, w których pracownicy mają z reguły dłuższy staż.
- **Kapitalizacja strat na kursie wymiany walut może prowadzić do zawyżenia wartości środków trwałych.** PZR zakładają, że koszt wyprodukowania lub nabycia rzeczowego majątku trwałego obejmuje wszystkie koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w związku z okresem budowy, w tym również koszty różnic kursowych. Na przykład, firma budująca zakład finansując budowę kredytem zaciągniętym w euro będzie w okresie budowy kapitalizować wszystkie straty kursowe z tytułu pożyczki jako koszty budowy. Ujęcie takie nie jest dopuszczalne w ramach MSSF (za wyjątkiem sytuacji ściśle określonych w MSR 23, *Koszty finansowania zewnętrznego*), które wymagają ujęcia różnic w kursach walut w rachunku zysków i strat. W kapitałochłonnych branżach, w których kredyty zaciągane są w euro może to skutkować znacznym zawyżeniem wartości majątku trwałego.
- **Utrata wartości majątku może nie być ujęta w porę.** PZR wymaga stosowania koncepcji trwałej utraty wartości, ale nie daje żadnych wskazówek co do jej stosowania. Praktycy twierdzą, że stosowanie koncepcji trwałej utraty wartości niesie prawdopodobieństwo opóźnionego ujęcia utraty wartości, a co za tym idzie, zawyżonej wartości majątku.
- **Rolnictwo.** PZR nie zawierają żadnych zapisów przypominających MSR 41, *Rolnictwo*. Wziąwszy pod uwagę rozproszony charakter polskiego rolnictwa, nie wydaje się prawdopodobne, by brak przepisów zgodnych z MSR 41 miał znaczący wpływ w krótkim terminie (za wyjątkiem dużych producentów, np. kurzych ferm). W przyszłych latach, w miarę oczekiwanej restrukturyzacji i konsolidacji sektora rolnego różnice te mogą nabrać znaczenia.

⁷⁰ Transakcje sprzedaży i leasingu zwrotnego to transakcje, w ramach których właściciel majątku (sprzedający – leasingobiorca) sprzedaje dany element majątku i natychmiast podpisuje umowę leasingu z nowym właścicielem (nabywca – leasingodawca). Transakcje takie mogą się pojawiać, kiedy sprzedawca-leasingobiorca ma problemy z przepływami pieniężnymi lub finansowaniem, bądź też z przyczyn podatkowych.

⁷¹ PZR zawierają ogólne wymaganie zgodne z MSSF, w oparciu o które niektórzy – lecz nie wszyscy – biegli rewidenci żądają ujęcia rezerw w sprawozdaniach finansowych.

Ponadto, brak ujednoczonych wytycznych dotyczących stosowania polskich zasad rachunkowości uzupełnionych o MSSF, co obrazuje istnienie tylko dwóch Polskich Standardów Rachunkowości, w praktyce powoduje rozbieżności.

56. **Istnieją konkretne różnice pomiędzy MSSF i polskimi zasadami rachunkowości w odniesieniu do sektora bankowego.** Jak opisano w akapicie 17 wyżej, banki mają obowiązek sporządzać sprawozdania finansowe zgodnie z Ustawą o rachunkowości i Rozporządzeniami Ministra Finansów. Różnice pomiędzy obecnymi zasadami rachunkowości a pełnymi zasadami MSSF to między innymi:

- **Koszty odsetek i ujęcie przychodów nie odzwierciedlają efektywnej stopy zwrotu.** Od 1 stycznia 2002 PZR wymagają, by pewne aktywa i pasywa finansowe były wyceniane na podstawie zamortyzowanego kosztu przy zastosowaniu efektywnej stopy oprocentowania. Jednak Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2003, zmieniające Rozporządzenie o szczególnych zasadach rachunkowości banków przedłuża termin wprowadzenia tej zasady do 1 stycznia 2005. Może to powodować znaczne zniekształcenia w rachunkach wyników dużych kredytodawców i kredytobiorców, którzy zaciągają dług z dużym dyskontem lub premią.
- **Rezerwy na straty z tytułu kredytów.** PZR wymagają, by banki przynajmniej co kwartał dokonywały weryfikacji ryzyka z tytułu kredytów i odpowiednio klasyfikowały kredyty według kategorii ryzyka (tzn. normalne, pod obserwacją, poniżej standardu itp.). Klasyfikacja jest w dużym stopniu oparta na terminowości spłat oraz gospodarczej i finansowej sytuacji kredytobiorcy. PZR wymagają by banki wyliczały utratę wartości aktywów dla niezabezpieczonej części kredytów i należności na podstawie macierzy wyliczenia rezerw, w której określono minimalne stawki rezerw dla każdej z kategorii (od 1,5% do 100%). Ponadto, wymagane rezerwy na ryzyko związane z kredytami detalicznymi klasyfikowanymi jako (1) "normalne" są zmniejszane o 25% rezerwy na ogólne ryzyko bankowe, lub (2) "pod obserwacją" są zmniejszane o 25% rezerwy na ogólne ryzyko bankowe zgodnie z art. 130 Ustawy Prawo Bankowe. Metodologia ta może nie być zgodna z MSR 39, który wymaga, by utrata wartości lub straty z tytułu kredytów były wyliczane jako różnica pomiędzy wartością bilansową danego aktywa a wartością bieżącą szacowanych przyszłych przepływów pieniężnych (z wyłączeniem przyszłych strat kredytowych, które jeszcze nie nastąpiły) dyskontowaną w przypadku instrumentów o stałym oprocentowaniu według pierwotnej efektywnej stopy oprocentowania.

57. **Istnieją konkretne różnice pomiędzy polskimi zasadami rachunkowości a MSSF w odniesieniu do firm ubezpieczeniowych.** Jak opisano w akapicie 18 wyżej, firmy ubezpieczeniowe obowiązane są do sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z Ustawą o rachunkowości i Rozporządzeniami Ministra Finansów. Oprócz różnic opisanych w akapicie 56 wyżej, różnice pomiędzy obecnymi zasadami rachunkowości a pełnymi zasadami MSSF to między innymi:

- **Rozszerzony zakres ujawnianych informacji.** Nie można pominąć rozszerzenia wymagań odnośnie ujawnianych informacji. Jeśli chodzi o umowy ubezpieczenia, wymagania w zakresie ujawniania informacji znajdują się w MSSF 4. MSSF 4 zawiera dwa zasadnicze wymogi w zakresie ujawniania informacji: **Zasada 1: Wyjaśnienie prezentowanych kwot** – "ubezpieczyciel przedstawi informacje identyfikujące i wyjaśniające kwoty ujęte w jego sprawozdaniach finansowych a pochodzące z umów ubezpieczenia". **Zasada 2: Kwota, czas, oraz pewność przepływów pieniężnych** – "ubezpieczyciel przedstawi informacje, które pomogą użytkownikowi zrozumieć kwoty, terminy i pewność przyszłych przepływów

pieniężnych z tytułu umów ubezpieczenia.” Zakres ujawnianych informacji wymagany przez PZR może w niektórych przypadkach być niewystarczająco szeroki i szczegółowy by zachować zgodność z zasadami MSSF.

Informacje, których ujawnienie będzie wymagało największego dodatkowego wysiłku lub wzbudzi największe zainteresowanie to między innymi:

- Cele w zakresie zarządzania ryzykiem i przyjęta strategia łagodzenia ryzyka ubezpieczeniowego.
- Warunki umów ubezpieczenia, które prawdopodobnie będą miały znaczny wpływ na kwoty, terminy i pewność przyszłych przepływów pieniężnych.
- Informacje dotyczące ryzyka oprocentowania i ryzyka kredytowego, które mogą mieć szczególne znaczenia dla umów reasekuracji.
- Ryzyko ubezpieczeniowe, w tym analiza wrażliwości, oraz informacje odnośnie koncentracji ryzyka ubezpieczeniowego (np. ryzyko portfela grupowych ubezpieczeń na życie).
- Szczegółowe informacje o rzeczywistej szkodowości portfela w porównaniu z wcześniejszymi szacunkami.

58. **Zespół autorów ROSC oszacował lukę zgodności (compliance gap) poprzez analizę próby siedmiu zestawów sprawozdań finansowych, które zostały zadeklarowane jako sporządzone zgodnie z MSSF, oraz 15 zestawów sprawozdań finansowych, które zostały zadeklarowane jako sporządzone zgodnie z polskimi zasadami rachunkowości.** Dla potrzeb analizy, zespół autorów ROSC wybrał 16 spółek z sektora przedsiębiorstw (notowanych i nie notowanych na giełdzie), dwa banki, dwa fundusze emerytalne i dwa fundusze inwestycyjne.⁷² Jakość sprawozdań finansowych sporządzonych zgodnie z MSSF jest zróżnicowana, w niektórych przypadkach istnieje podejrzenie, że mimo niezgodności z MSSF biegli rewidentzi wystawili opinię bez zastrzeżeń. Jakość sprawozdań finansowych opartych na polskich zasadach rachunkowości była zasadniczo słaba i zanotowano szereg poważnych problemów.⁷³

- ***Wartość środków trwałych może być zawyżona lub niedoszacowana.*** Sporządzone zgodnie z MSSF skonsolidowane sprawozdania finansowe spółki notowanej na giełdzie nie były w latach 1996 i 1997, kiedy polska gospodarka była uważana za gospodarke hiperinflacyjną, skorygowane o skutki inflacji, czego wymaga MSR 29, Sprawozdawczość finansowa w warunkach hiperinflacji. Biegli rewidentzi zgłosili zastrzeżenie odnośnie tej kwestii. Ponadto, wartość środków trwałych do 1 stycznia 1995 włącznie była przeszacowywana w oparciu o wskaźniki, wyliczone przez GUS dla poszczególnych grup środków trwałych. Zarówno spółka w swojej polityce

⁷² 13 jednostek w tej próbie jest badanych przez lokalne firmy będące częścią międzynarodowych sieci firm audytorskich. Dziewięć jednostek jest badanych przez lokalne firmy audytorskie. W próbie siedmiu sprawozdań sporządzanych zgodnie z MSSF, trzy opinie biegłych rewidentów były wydane bez zastrzeżeń, trzy z zastrzeżeniami, a w jednym przypadku biegły rewident odmówił wyrażenia opinii. W próbie 15 sprawozdań finansowych sporządzonych zgodnie z polskimi zasadami rachunkowości, trzynaście opinii biegłych rewidentów zostało wydanych bez zastrzeżeń (dwie zawierały klauzulę zwrócenia uwagi), a dwie z zastrzeżeniami.

⁷³ W celu wyłonienia grupy spółek do analizy na potrzeby niniejszego raportu zespół autorów ROSC zastosował warstwową próbę losową. Niemniej jednak, ze względu na mały rozmiar próby nie można jej uważać za reprezentatywną dla wszystkich spółek notowanych na giełdzie. Dlatego wyniki analizy, choć użyteczne jako ilustracja potencjalnych problemów, jakie mogą się pojawić w obszarze sprawozdawczości finansowej, dotyczą problemów stwierdzonych w sprawozdaniach finansowych konkretnych firm. Wyniki analizy nie mają na celu odzwierciedlenia problemów systemowych, które stosowałyby się do wszystkich spółek giełdowych.

rachunkowości jak i biegli rewidenci zgadzają się, że jest to odejście od zasad MSR 29, który wymaga stosowania ogólnego wskaźnika cen. Taka niezgodność z MSSF sprawiają, że użytkownikowi bardzo trudno jest oszacować wartość środków trwałych i porównać wyniki firmy z wynikami podobnych przedsiębiorstw.

- **Wybór dolarów USA jako waluty wyceny pozwala firmie uniknąć informowania o zyskach lub stratach z tytułu długoterminowego zadłużenia.** Sporządzone zgodnie z MSSF sprawozdania finansowe dużej spółki są sporządzane z zastosowaniem dolarów USA jako waluty wyceny, “ponieważ spółka uważa, że lepiej odzwierciedla to w sprawozdaniach finansowych zdarzenia zachodzące w Spółce i dokonywane transakcje”. Spółka jest właścicielem nieruchomości o przeznaczeniu handlowym i biurowym w Warszawie, buduje i wynajmuje lub sprzedaje powierzchnie najemcom indywidualnym i firmom, buduje także budynki mieszkaniowe w Polsce. Firma wyjaśnia, że większość przychodów z operacji osiągnięta jest na podstawie kwot nominowanych, bezpośrednio powiązanych, lub indeksowanych w odniesieniu do dolara USA. Ponadto, praktycznie wszystkie długoterminowe kredyty firmy denominowane są w USD (niektóre w euro). Niemal pewne jest, że zastosowanie dolara USA jako waluty wyceny (waluty funkcjonalnej) nie byłoby zgodne ze znowelizowaną wersją MSR 21, *Skutki zmian kursów wymiany walut obcych*, zatwierdzonego w roku 2004, ponieważ podstawowym środowiskiem gospodarczym spółki jest Polska, a nie Stany Zjednoczone. SIC 19, *Reporting Currency – Measurement and Presentation of Financial Statements under MSR 21 and MSR 29 (Waluta sprawozdawcza - wycena i prezentacja sprawozdania finansowego zgodnie z MSR 21 i MSR 29)* (który stosuje się do sprawozdań finansowych za 2003 rok) wymaga, by waluta wyceny stanowiła informację “użyteczną i odzwierciedlającą istotę gospodarczą wydarzeń i okoliczności istotnych dla jednostki”. Wziąwszy pod uwagę, że spółka działa wyłącznie w Polsce i sukces lub porażka jej inwestycji w nieruchomości uzależniony jest od polskiej gospodarki, zastosowanie polskiej waluty jako waluty wyceny byłoby dużo odpowiedniejsze. Stosując dolary USA spółka unika informowania o zysku lub stracie związanej z długoterminowym kredytem denominowanym w dolarach.
- **Nieprzejrzyste sprawozdania finansowe.** Sporządzone zgodnie z PZR sprawozdania finansowe nienotowanego na giełdzie przedsiębiorstwa o dużym znaczeniu gospodarczym wykazywały znaczne nieprawidłowości i znaczne odejścia od PZR. Opinia biegłego rewidenta zawiera zastrzeżenia odnośnie niektórych z nich. Na przykład, wydaje się, że przedsiębiorstwo nie zaksięgowało rurociągu za 30 mln PLN (około 7,3 mln EUR); zanotowało zwiększenie kapitału akcyjnego o 6,9 mln PLN (około 1,7 mln EUR) ale nie ujawniło struktury transakcji; otrzymało “darowizny” na kwotę 58 mln PLN (około 14,2 mln EUR) ale nie ujawniło w jaki sposób darowizny owe zostały zaksięgowane.
- **Rezerwy na świadczenia pracownicze mogą być niedoszacowane.** Dwa nienotowane na giełdzie przedsiębiorstwa o dużym znaczeniu gospodarczym nie podały w swoich sporządzanych zgodnie z PZR sprawozdaniach finansowych w jaki sposób rozliczają nagrody jubileuszowe, świadczenia emerytalne, oraz urlopy płatne. Niewykluczone, że nie są one w ogóle księgowane.
- **Potencjalne zawyżenie wartości “użytkowania wieczystego”.** Trzy nienotowane na giełdzie przedsiębiorstwa o dużym znaczeniu gospodarczym w swoich sporządzanych zgodnie z PZR sprawozdaniach finansowych dokonały przeszacowania wartości prawa użytkowania wieczystego i w bilansie przedstawiły

niezrealizowane zyski z przeszacowania jako kapitał.⁷⁴ Niezrealizowane zyski z przeszacowania były znaczne: w pierwszym przedsiębiorstwie wyniosły 239 mln PLN (około 58,5 mln EUR) i stanowiły 90% kapitału netto; w drugim przedsiębiorstwie wyniosły 228 mln PLN (około 55,9 mln EUR) i stanowiły 40% kapitału netto; w trzecim przedsiębiorstwie stanowiły 20% kapitału netto.

- **Stosowanie szablonów informacji (boilerplate disclosures).** Sporządzane zgodnie z PZR sprawozdania dwóch spółek notowanych na giełdzie i trzech nienotowanych na giełdzie przedsiębiorstw o dużym znaczeniu gospodarczym zawierały informacje szablonowe, co uniemożliwia użytkownikom podjęcie przemyślanej decyzji w oparciu o sprawozdania finansowe.

59. **Analizy wykazały, że sprawozdania finansowe często pozostają pod wpływem zasad podatkowych.** Aby zaspokoić wymagania władz podatkowych odnośnie ujęcia przychodów i wydatków, osoby sporządzające standardowe sprawozdania finansowe średnich i małych firm prywatnych oraz *jednostek zainteresowania publicznego* w wielu obszarach (jak np. amortyzacja, ujmowanie przychodów, rezerwy) stosują raczej przepisy podatkowe niż ujęcie księgowe wymagane w ramach polskich zasad rachunkowości.⁷⁵ Koncentrowanie się na przepisach podatkowych i odchodzenie od stosownych standardów sprawozdawczości finansowej negatywnie oddziałuje na przejrzystość i rzetelność sprawozdań finansowych.

IV. ZAŁOŻENIA I PRAKTYKA STANDARDÓW REWIZJI FINANSOWEJ

60. **Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej nie zostały jeszcze w Polsce przyjęte jako obowiązkowe.**

61. **Obecnie, przeprowadzając badanie sprawozdań finansowych, biegły rewident obowiązany jest przestrzegać polskich norm wykonywania zawodu, określanych przez KIBR.** Normy przyjmowane przez KIBR, oparte na MSRF, stanowią uproszczoną wersję MSRF i mówią, że w sytuacjach nie regulowanych polskimi normami, w razie wątpliwości i podczas ustalania szczegółowej metodologii prowadzenia badania, biegły rewident powinien kierować się zasadami MSRF⁷⁶. Wersja MSRF z 2001 roku została przetłumaczona przez SKwP za pełnym zezwoleniem IFAC. Wersja z roku 2004 została przetłumaczona i oczekuje na formalne zatwierdzenie.

62. **Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta są w istocie skróconą, niekompletną wersją MSRF. Praktykujący biegli rewidenty zazwyczaj trzymają się ściśle litery polskich norm wykonywania zawodu; jednak brak w pewnych obszarach wymagań zgodnych z MSRF ma wpływ na jakość badania.** Zespół autorów ROSC znalazł następujące różnice pomiędzy polskimi normami wykonywania zawodu a MSRF, które mogą wpływać na jakość badania:

- **Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta określają niewiele wymagań w zakresie badania metodą wrywkową dla potrzeb rewizji finansowej i innych badań selektywnych.** W przeciwieństwie do MSRF 530 – *Badanie*

⁷⁴ W Polsce termin „użytkowanie wieczyste” oznacza długoterminową dzierżawę praw do gruntu (zwykle 99 lat).

⁷⁵ Wśród 18 sprawozdań finansowych objętych próbą, zespół autorów ROSC analizował (z wyłączeniem dwóch funduszy inwestycyjnych i dwóch funduszy emerytalnych), sześć różnych stawek amortyzacji podatkowej stosowanych w standardowych sprawozdaniach finansowych.

⁷⁶ Zob. Norma nr 1 wykonywania zawodu biegłego rewidenta, rozdział 1, punkt 7.

wyrywkowe i inne procedury statystyczne. Norma nr 1 zawiera bardzo nieliczne odniesienia do badania wyrywkowego. Wydaje się, że poczyniono założenie, że stosowane będą zasady MSRF 530, jednak szczegółowe definicje i zapisy MSRF 530 zostały wyłączone z polskiego standardu. Wszystkie badania oparte są na jakiejś formie testów selektywnych, ważne jest więc by procedury selekcji były zaprojektowane tak, by zapewnić właściwą realizację celów badania. Ponieważ polscy biegli rewidenty muszą przestrzegać polskich norm wykonywania zawodu, istnieje możliwość, że metody wyrywkowe i inne procedury testowania selektywnego stosowane w polskich badaniach, mimo, że zgodne są z literą polskich norm wykonywania zawodu biegłego rewidenta, nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu pewności odnośnie całej populacji. Może to podważyć zaufanie publiczne do rewizji finansowej jako takiej.

- ***Na biegłego rewidenta nie jest nakładany obowiązek dokonania końcowej oceny prawidłowości szacunków księgowych w oparciu o jego znajomość branży, ani też tego, czy szacunki zgodne są z innymi dowodami badania, jak wymaga tego MSRF 540 – Badanie szacunków.*** Znowu wydaje się, że poczyniono tu założenie, że stosowane będą zasady MSRF, nie jest to jednak jasno sprecyzowany wymóg. MSRF 540 wymaga od biegłego rewidenta rozważenia, czy w późniejszym terminie nastąpiły jakieś istotne transakcje lub zdarzenia, które mogłyby mieć wpływ na dane i założenia zastosowane do sporządzenia szacunków księgowych.⁷⁷ Ze względu na pewien poziom niepewności, związany nierozzerwalnie z szacunkami, ocena różnic może tu być trudniejsza niż w innych obszarach badania. Kiedy pojawia się rozbieżność pomiędzy kwotą szacunkową podaną przez biegłego rewidenta i uzasadnioną przez dowody badania, a kwotą jaka wymieniona jest w sprawozdaniu finansowym, biegły rewident musi stwierdzić, czy taka rozbieżność wymaga korekty. Ponadto, MSRF 540 mówi, że biegły rewident musi rozważyć, czy poszczególne zaakceptowane różnice idą w podobnym kierunku, tak, że ich skumulowany efekt mógłby mieć znaczny wpływ na całość sprawozdań finansowych. W takim przypadku, biegły rewident oceniałby szacunki księgowe jako całość⁷⁸. Brak odpowiednich procedur rewizji finansowej w tym zakresie mógłby doprowadzić do niewykrycia istotnych błędów w sprawozdaniach finansowych.
- ***Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta dużo mniej szczegółowo regulują zagadnienia w zakresie podmiotów powiązanych niż MSRF 550 - Podmioty powiązane.*** W szczególności, procedury identyfikacji jednostek powiązanych i transakcji z udziałem jednostek powiązanych nie są uwzględnione w polskiej normie nr 1 wykonywania zawodu biegłego rewidenta. MSRF 550 wymaga, by biegły rewident wykonał serię konkretnych procedur dotyczących kompletności informacji na temat jednostek powiązanych. Dla badania, kluczowe znaczenie mają dwa aspekty transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi: (1) ujawnienie transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi zgodnie z wymaganiami MSR 24, *Ujawnianie informacji na temat podmiotów powiązanych*; oraz (2) potencjalne zwiększenie ryzyka oszustw ze strony kierownictwa. Istnieje wiele uzasadnionych powodów dla przeprowadzenia transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi, jednak biegły rewident ryzykuje, że kierownictwo będzie ukrywać transakcje pomiędzy podmiotami powiązanymi, co prowadzi do zafałszowania przedstawianych informacji finansowych. Brak takich procedur w polskiej normie wykonywania zawodu biegłego rewidenta nr 1 stwarza możliwość przeprowadzenia przez biegłego

⁷⁷ Zob. MSRF 540, *Badanie szacunków*, paragraf 25.

⁷⁸ Zob. MSRF 540, *Badanie szacunków*, paragraf 27.

rewidenta badania przy zachowaniu pełnej zgodności z polskimi przepisami, jednak z ryzykiem niewystarczającego uwzględnienia potencjalnych istotnych błędów lub oszustw.

- ***W odniesieniu do późniejszych zdarzeń, polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta nie wymagają od biegłego rewidenta rozważenia wymogów prawa i podobnych na wszystkich rynkach, na których oferowane są akcje, natomiast wymaganie takie jest zawarte w MSRF 560 – Późniejsze zdarzenia.*** W ramach MSRF 560 biegły rewident może być zmuszony do przeprowadzenia dodatkowych działań z zakresu rewizji finansowej do dnia finalizacji dokumentacji oferty. Procedury takie zazwyczaj obejmowałyby przegląd dokumentacji oferty w celu sprawdzenia, czy zawarte tam informacje zgodne są z informacjami finansowymi, którymi zajmuje się biegły rewident. Jeśli taki przegląd nie zostanie dokonany, może dojść do znacznych błędów, które byłyby wykrywane, gdyby istniały odpowiednie procedury, a które nie są znane opinii publicznej polegającej na informacjach zawartych w dokumentacji oferty.
- ***Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta nie wymagają, by biegły rewident aktywnie rozważał zagadnienia kontynuacji działalności przez badaną spółkę, jak wymaga tego MSRF 570 - Kontynuacja działalności.*** Biegły rewident powinien podejmować aktywne działania mające na celu badanie stanu spółki w okresie po sporządzeniu bilansu zanim poczyni założenie, że jest ona zdolna do dalszej działalności. Biegły rewident powinien, zatem poddać ocenie opinię zarządu o możliwości kontynuowania działania przez spółkę. Jeśli tego nie zrobi, doświadczenie międzynarodowe wskazuje, że możliwe jest bankructwo firmy w bardzo krótkim czasie od sporządzenia bilansu, który absolutnie na taką możliwość nie wskazywał. Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta nie wymagają, by biegły rewident oceniał opinię zarządu odnośnie możliwości kontynuowania działania przez spółkę, ani też, jeśli opinia zarządu o możliwości kontynuowania działania przez spółkę dotyczy okresu krótszego niż dwanaście miesięcy od daty bilansowej, prosił zarząd o przedstawienie opinii obejmującej termin dwunastu miesięcy. MSRF 560 mówi, że biegły rewident odpowiedzialny jest za opracowanie procedur badania wyłącznie w zakresie rozmowy z zarządem odnośnie zdarzeń lub warunków, które nasuwają poważne wątpliwości co do zdolności spółki do kontynuowania działalności w terminie dłuższym niż okres prognozy wykonanej przez zarząd.⁷⁹
- ***Polskie normy wykonywania zawodu biegłego rewidenta są mniej szczegółowe niż MSRF 600 - Korzystanie z ustaleń innego biegłego rewidenta.*** W szczególności, polskie normy nie mówią nic o realizacji procedur mających na celu zdobycie odpowiednich, wystarczających dowodów z badania, mówiących o tym, czy praca innego biegłego rewidenta jest wystarczająca dla potrzeb głównego biegłego rewidenta i nie wymagają, by główny biegły rewident przedstawił zastrzeżenie do opinii lub odmowę wyrażenia opinii jeśli nie ma możliwości skorzystania z wyników pracy innego biegłego rewidenta a główny biegły rewident nie miał możliwości przeprowadzenia wystarczającej ilości dodatkowych procedur odnośnie informacji finansowych zawartych w komponencie badanym przez drugiego biegłego rewidenta. Problem ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do badań skonsolidowanych sprawozdań finansowych w przypadku, w którym badanie spółki zależnej przeprowadzone było przez innego biegłego rewidenta lub inną firmę audytorską.

⁷⁹ Zob. MSRF 570, *Kontynuacja działalności*, paragraf 25.

Nie chodzi tu o kwestionowanie standardów zastosowanych przez biegłego rewidenta badającego sprawozdania jednostki, ale materiał informacyjny na podstawie, którego sporządzano skonsolidowane sprawozdania finansowe, powinien być udostępniony biegłemu rewidentowi tychże skonsolidowanych sprawozdań finansowych. W tej dziedzinie niezbędna jest współpraca pomiędzy biegłymi rewidentami i stosowanie kwestionariuszy między-firmowych.⁸⁰

63. **Informacje odnośnie jakości ustawowych badań dokumentów finansowych są sprzeczne.** W oparciu o przegląd próbki badanych sprawozdań finansowych (zob. akapit 58 wyżej) i rozmów przeprowadzonych przez zespół autorów ROSC z samodzielnymi biegłymi rewidentami, małymi i dużymi firmami audytorskimi oraz KIBR, stwierdzono istnienie konkretnych problemów negatywnie wpływających na jakość praktyk biegłych rewidentów w Polsce:

- ***Wprowadzające w błąd sformułowania w opinii biegłego rewidenta.*** Stwierdzono przypadki stosowania przez biegłych rewidentów "objaśnień uzupełniających" zamiast zastrzeżeń do opinii. Ustawa o rachunkowości wymaga, by opinia biegłego rewidenta w sposób jednoznaczny wskazywała powody wyrażenia zastrzeżeń do sprawozdania finansowego, wyrażenia opinii negatywnej lub odmowy wyrażenia opinii, z uwagi na zaistnienie okoliczności uniemożliwiających jej sformułowanie. Zastrzeżenia należy wyrazić w sposób wskazujący na ich zasięg.⁸¹ Klauzule objaśnień uzupełniających powinny być stosowane wtedy, kiedy określona kwestia jest szczególnie ważna dla zrozumienia sprawozdań finansowych, ale nie wpływa w żaden sposób na opinię biegłego rewidenta. Często dotyczą one obszarów niepewności. Niemniej jednak, jeśli obszar niepewności jest znaczący, a nie został wystarczająco opisany w sprawozdaniu, biegły rewident powinien rozważyć możliwość zgłoszenia zastrzeżenia lub odmowy wyrażenia opinii. Nadużywanie klauzul objaśnień uzupełniających prowadzi do usankcjonowania się praktyki "przestrzegaj albo wyjaśnij" a opinia biegłego rewidenta staje się coraz mniej precyzyjna, co zwiększa ryzyko wprowadzenia w błąd użytkowników sprawozdań finansowych. Zebrane przez zespół autorów ROSC przykłady obejmują między innymi:
 - ***Ujęcie przychodów nie spełnia wymagań MSSF.*** Opinia biegłego rewidenta z badania spółki giełdowej zawiera klauzulę objaśnień uzupełniających, odnoszącą się do zmiany w ujęciu przychodów i kosztów związanych z opracowaniem i wdrożeniem oprogramowania. W poprzednich okresach, ze względu na ograniczenia systemu rozliczania kosztów, przychody ujmowano na podstawie wystawionych faktur sprzedaży. W roku 2003 firma wprowadziła metodę zaawansowania robót. Spółka rozliczała kontrakty w roku 2003 zgodnie z nowym systemem, jednak nie posiadała wystarczających informacji, by wprowadzić zmianę retrospektywnie.⁸² Niezależnie od tego, czy nowy system zostałby zastosowany retrospektywnie, stosowanie w poprzednich okresach metody innej niż metoda zaawansowania robót jest niezgodna z MSSF, co powinno zaszkodzić zastrzeżeniem biegłego rewidenta. Ponadto, zastosowanie w roku 2003 klauzuli objaśnień uzupełniających w odniesieniu do niezdolności

⁸⁰ Zob. MSRF 600, *Korzystanie z ustaleń innego biegłego rewidenta*, paragrafy 8 i 15.

⁸¹ Zob. art. 65. ust. 1 Ustawy o rachunkowości.

⁸² Zdaniem zarządu, korekty bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2003 nie powinny mieć znacznego wpływu na wyniki finansowe przedstawione w sprawozdaniach finansowych za rok 2003, jednak wiarygodne oszacowanie tej kwoty nie jest możliwe.

firmy do przekształcenia informacji finansowych za poprzednie okresy tak, aby uwzględnić zmianę metody rachunkowości jest niewłaściwe. Albo biegli rewidenci zgadzają się z brakiem takiego przekształcenia (raport bez zastrzeżeń) albo też się z nim nie zgadzają (opinia z zastrzeżeniami spowodowanymi niezgodnością z MSR 8, *Zysk lub strata netto za okres, podstawowe błędy i zmiany zasad (polityki) rachunkowości* —ze zmianami z roku 1993).

- **Wartość firmy (goodwill) może być zawyżona.** Opinia biegłego rewidenta z badania spółki giełdowej zawiera klauzulę objaśnień uzupełniających, odnoszącą się do wartości księgowej firmy, która wzrosła ze względu na znaczące przejęcie w 2003 roku. Audytorzy wskazali, że zobowiązania netto przejmowanej firmy wynosiły około 2 mln PLN (około 490.000 EUR) i możliwość realizacji wartości firmy zależała od przyszłych wyników na operacjach przejętej firmy. Stwierdzenie takie jest oczywiście prawdziwe dla wszystkich przypadków, w których mamy do czynienia z wartością firmy, zatem cel zamieszczenia klauzuli objaśnień uzupełniających nie jest jasny.
- **Wartość aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego może być zawyżona.** Opinia biegłego rewidenta z badania spółki giełdowej zawiera klauzulę objaśnień uzupełniających, odnoszącą się do aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego, przekraczających 14 mln PLN (około 3,4 mln EUR), jakie zanotowano w jednej ze spółek zależnych. Biegli rewidenci wskazali, że spółka ta poniosła znaczne straty z tytułu podatków w latach 2002 i 2003 oraz dodali: “Możliwość realizacji wyżej opisanego aktywa zależy od osiągnięcia wyników podatkowych spółki zależnej prognozowanych na lata 2004-2006.” Podobnie jak w poprzednim przykładzie, stwierdzenie takie jest prawdziwe dla wszystkich aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego, zatem cel zamieszczenia klauzuli objaśnień uzupełniających nie jest jasny.
- **Brak dokumentacji.** Głównym problemem, jaki pojawia się podczas kontroli firm audytorskich prowadzonej przez KIBR jest brak pełnej dokumentacji rewizyjnej z wykonanych testów. Niektórzy biegli rewidenci nie dokumentują kwestii, które są istotne dla uzasadnienia ich opinii oraz stanowią dowód, że badanie zostało przeprowadzone zgodnie z odnośnymi standardami. Brak dokumentacji oznacza, że kontrola takiego badania jest niemożliwa. Dotyczy to również weryfikacji wewnętrznych, zgodnie z wymaganiem MSRF 220, *Kontrola jakości prac rewizyjnych*⁸³, lub kontroli zewnętrznej, jak np. przeglądy w zakresie zapewnienia jakości. To z kolei zwiększa ryzyko formułowania nieprawidłowych opinii biegłych rewidentów, co może prowadzić do podważenia zaufania publicznego do procesu rewizji finansowej.
- **Oszustwa i błędy.** W odpowiedzi na niedawne skandale związane ze sprawozdawczością finansową korporacji, znowelizowano i wzmocniono międzynarodowy standard dotyczący błędów i oszustw, co nie zostało jeszcze odzwierciedlone w polskich praktykach rewizji finansowej. Biegli rewidenci powinni dokumentować ryzyko oszustwa, jeśli takie ryzyko istnieje, a także własną reakcję na taki czynnik ryzyka. Jednak badanie nie powinno koncentrować się na rozważaniu autentyczności dokumentów. Dużo poważniejszym powodem troski jest fakt, że

⁸³ Zob. MSRF 220, *Kontrola jakości prac rewizyjnych*, paragraf 15, który mówi, że praca wykonana przez każdego z asystentów musi podlegać weryfikacji przez osobę o odpowiednich kompetencjach.

niewielu biegłych rewidentów wydaje się rozumieć swoją odpowiedzialność w zakresie wykrywania oszustw. Jeden z doświadczonych przedstawicieli zawodu powiedział wręcz zespołowi ROSC, że biegły rewident jest “doradcą, a nie inspektorem.”

V. POSTRZEGANA JAKOŚĆ SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH

64. **Środowisko inwestorów ma mieszane opinie na temat jakości sprawozdawczości finansowej.** Jasne jest, że banki i inne instytucje kredytowe nie uważają sprawozdań finansowych pożyczkobiorców za podstawowe źródło informacji dla potrzeb oceny ryzyka kredytowego. Niemniej, zastrzeżenia zawarte w opinii biegłego rewidenta mogą mieć wpływ na ocenę wiarygodności kredytowej, jako że jest to jedyny sposób na zweryfikowanie majątku firmy. Pozostaje znaczny kontrast pomiędzy informacjami finansowymi spółek giełdowych i nienotowanych na giełdzie. Zaufanie do sprawozdań finansowych wydaje się najwyższe na regulowanych rynkach, w szczególności w sektorze bankowym, gdzie zastrzeżenie w opinii biegłego rewidenta skutkuje natychmiastowym wszczęciem dochodzenia.

65. **Obserwatorzy mówią, że w ostatnich latach jakość rewizji finansowej uległa bardzo znacznej poprawie.** Opinie biegłych rewidentów były w przeszłości stosowane do wykazywania wielu podstawowych błędów, co odwracało uwagę od całości zagadnienia. Istnieje powszechne przekonanie, że obecnie na opiniach biegłych rewidentów można polegać daleko bardziej niż w przeszłości. Niemniej, niektórzy obserwatorzy mówią o znacznym zróżnicowaniu jakości i braku konsekwencji w opiniach biegłych rewidentów z badań prowadzonych przez firmy audytorskie. Publiczna dostępność wyników kontroli praktyk biegłych rewidentów i podejmowanych działań dyscyplinujących wpływałoby na tworzenie kultury zgodności i przez to poprawiło postrzeganie biegłych rewidentów jako całej grupy zawodowej.

66. **Przedstawiciele zawodu uważają, że nie jest on wysoko ceniony.** Uważają, że nie istnieje presja ze strony rynku w kierunku podniesienia jakości rewizji finansowej i że poprawa taka nie nastąpi, dopóki funkcja rewizji finansowej nie będzie bardziej ceniona na rynku. Uważano, że jest to pewien etap rozwoju polskiej gospodarki. Około 70% PKB generowane jest przez średnie i małe przedsiębiorstwa, które pozyskują kapitał zaciągając kredyty raczej pod zastaw majątku niż w oparciu o jakość sprawozdań finansowych. Taki punkt widzenia był zgodny z opinią wyrażoną przez banki.

VI. ZALECENIA

67. **Zalecenia niniejszego raportu ROSC dotyczącego rachunkowości i rewizji finansowej wiążą się ze sobą w oczywisty sposób.** Na przykład, doskonałe standardy rachunkowości od samego początku są zagrożone, jeśli ludzie nie wiedzą, jak przełożyć zapisy standardu na zapis księgowy. Nie usiłując przedstawić szczegółowego taktycznego planu reformy, oraz bez kuszenia się o pełne uwzględnienie prawdziwie specyficznych sytuacji zachodzących w kraju, autorzy niniejszego raportu ROSC dotyczącego rachunkowości i rewizji finansowej przedstawiają ogólne zalecenia mające na celu podniesienie jakości sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw. Jak wykazują prace na temat ekonomiki informacji – roli informacji w dobrze funkcjonującej gospodarce – podniesienie jakości i zwiększenie dostępności sprawozdań finansowych mogłoby prowadzić do:

- Wzmocnienia systemu finansowego w Polsce i zmniejszenia ryzyka kryzysów na rynkach finansowych oraz ich skutków gospodarczych, między innymi dzięki zwiększonej przejrzystości odnośnie kondycji finansowej i wyników *jednostek zainteresowania publicznego*;
- Wkładu w zwiększenie inwestycji portfelowych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- Większej mobilizacji oszczędności krajowych;
- Ułatwienia podejmowania decyzji inwestycyjnych przez zarządzających prywatnymi funduszami emerytalnymi;
- Ułatwienie mniejszym firmom dostępu do kredytów z formalnego sektora finansowego przez stopniowe odchodzenie od podejmowania decyzji kredytowych w oparciu o zabezpieczenie w kierunku decyzji opartych na wynikach finansowych potencjalnego kredytobiorcy;
- Poprawy naliczania i ściągłości podatków od przedsiębiorstw;
- Umożliwienia inwestorom oceny perspektyw działalności spółek oraz głosowania i podejmowania decyzji inwestycyjnych w oparciu o informacje, co w wyniku przyniesie niższy koszt kapitału i lepszą alokację zasobów;
- Umożliwienia akcjonariuszom i opinii publicznej oceny działań zarządu, a tym sposobem wpływu na jego zachowanie (sprawozdania finansowe są jednym z elementów składających się na monitoring rynkowy firm); oraz
- Ułatwienia władzom monitoringu i egzekwowania zgodności z odpowiednimi elementami *acquis communautaire*.

68. **Konieczne jest dalsze udoskonalanie ram prawnych.**⁸⁴ W tej kwestii, dobrym posunięciem ze strony władz mogłoby być utworzenie interdyscyplinarnej grupy roboczej, z udziałem wszystkich istotnych zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego, w celu przeglądu istniejących ram prawnych i oceny wpływu nowych elementów *acquis communautaire* w świetle ostatnich doświadczeń Polski, jako nowego kraju członkowskiego, we wdrażaniu *acquis communautaire*. Należy poświęcić wiele uwagi proponowanym nowelizacjom czwartej i siódmej dyrektywy prawa spółek UE, ósmej dyrektywie prawa spółek, a także niedawno przyjętej dyrektywie o przejrzystości. Grupa robocza mogłaby się zająć, między innymi, następującymi kwestiami:

- ***Lepsze zastosowanie uproszczonych procedur sprawozdawczości finansowej, jakie dyrektywy dopuszczają dla średnich i małych przedsiębiorstw.*** Jak opisano w akapicie 14 wyżej, spośród istniejących w Polsce 106.700 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych zaledwie około 14.600 ma prawo stosować uproszczone procedury sprawozdawczości finansowej. W miarę rozwoju gospodarki, Polska mogłaby stopniowo zwiększać wartości progowe, na co zezwalają dyrektywy i co zgodne jest z praktykami stosowanymi w porównywalnych krajach członkowskich UE, tak, by zwiększyć liczbę jednostek podlegających uproszczonym procedurom sprawozdawczości finansowej.
- ***Nalożenie na wszystkie jednostki zainteresowania publicznego wymogu sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z (przyjętymi) MSSF.*** Aby lepiej spełniać oczekiwania i potrzeby użytkowników sprawozdań finansowych

⁸⁴ W Polsce rachunkowość i rewizja finansowa regulowane są głównie przez KSH, Ustawę o rachunkowości, Ustawę o działalności ubezpieczeniowej, Ustawę o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz związane z nimi akty wykonawcze.

sporządzanych przez *jednostki zainteresowania publicznego*, jednostki te powinny sporządzać skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF. Wymaganie takie wyprzedzałoby nieco obecne zasady *acquis*, ponieważ w UE nie jest to jeszcze wymagane – za wyjątkiem skonsolidowanych sprawozdań finansowych spółek notowanych na giełdzie – niemniej jednak, zespół autorów ROSC uważa, że byłoby to cenne rozwiązanie, ponieważ zwiększyłoby przejrzystość sprawozdań finansowych *jednostek zainteresowania publicznego*. Stanowiłoby równocześnie rozwiązanie problemu braków w polskich zasadach rachunkowości, opisanych w akapitach 15 i 55 wyżej.

- ***Sprzeczne lub niejasne wymogi w zakresie sprawozdawczości finansowej.*** Grupa robocza powinna dokonać przeglądu polskich uregulowań prawnych, aby upewnić się, że nie ma w nich sprzecznych lub niejasnych wymogów w zakresie sprawozdawczości finansowej (zob. akapit 17 i 18 wyżej). W tej kwestii, grupa robocza powinna się upewnić, że wymagania regulacyjne nie będą miały wpływu na zwykle sprawozdania finansowe sporządzone zgodnie z MSSF. Jeśli instytucja regulacyjna potrzebuje dodatkowych (niepublikowanych) informacji do celów nadzoru ostrożnościowego, powinny one stanowić dodatek do MSSF. Niemniej, ponieważ regulatorzy będą silnie zainteresowani zapewnieniem prawidłowości standardowych sprawozdań finansowych opartych na MSSF (jako że będą one stanowić podstawę ich raportów) zmobilizowałyby to ich do pomocy w egzekwowaniu zasad w odniesieniu do sprawozdań finansowych przeznaczonych dla akcjonariuszy i innych zainteresowanych stron. W niniejszym raporcie zanalizowano tę kwestię w odniesieniu do sektora bankowego w akapitach 17 i 56 wyżej, a w odniesieniu do sektora ubezpieczeń – w akapitach 18 i 57 wyżej.
- ***Wyznaczanie i odwoływanie biegłych rewidentów.*** Grupa robocza powinna upewnić się, że przepisy prawa dotyczące odwoływania i rezygnacji biegłych rewidentów w wystarczającym stopniu chronią ich niezależność (zob. akapit 21 wyżej). Można by wprowadzić do prawa zasadę mówiącą, że biegły rewident lub firma audytorska podlega odwołaniu tylko z uzasadnionych przyczyn, a jednostka badana i biegły rewident muszą poinformować odpowiednie władze o odwołaniu lub rezygnacji i wyjaśnić jego przyczyny. Taka nowelizacja byłaby w zgodzie z wymogami ósmej dyrektywy prawa spółek UE, kiedy zostaną one przyjęte przez Parlament Europejski i Radę.
- ***Wykorzystywanie pracy biegłych rewidentów przez instytucje regulacyjne.*** Grupa robocza powinna się upewnić, że prawo daje Komisji Nadzoru Bankowego, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, oraz KPWiG stabilne ramy prawne pozwalające na wykorzystanie w pełni pracy biegłych rewidentów. Obecne prawo daje regulatorom stosowne uprawnienia w odniesieniu do banków i firm ubezpieczeniowych, KPWiG wydaje się mieć mniejszą władzę w odniesieniu do biegłych rewidentów spółek notowanych na giełdzie (zob. akapit 22 wyżej). Ponadto, wymagania takie jak rotacja biegłych rewidentów, wyznaczanie biegłych rewidentów, rezygnacja i odwołanie powinny być zharmonizowane, a w niektórych przypadkach wyjaśnione. Grupa robocza może zaproponować nowelizację istniejących ustaw tak, aby Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Komisja Nadzoru Bankowego i KPWiG miały prawo weta wobec wyboru biegłego rewidenta odpowiednio dla firm ubezpieczeniowych, banków i spółek notowanych na giełdzie. Ponadto, Komisja Nadzoru Bankowego i KPWiG powinny być z góry informowane o zamiarze zatrudnienia przez bank lub spółkę giełdową określonego biegłego rewidenta i mieć możliwość zbadania potencjału biegłego rewidenta, który będzie realizować zlecenie, aby upewnić się, że spełnia on kryteria dotyczące

standardów praktyki (np. kompetencje techniczne, niezależność od klienta itp.).

- **Przyjęcie ósmej dyrektywy prawa spółek UE.** Grupa robocza powinna ocenić skutki wprowadzenia w przyszłości ósmej dyrektywy prawa spółek UE i znacznych zmian, jakie spowoduje w dziedzinie regulacji badań ustawowych (bardziej szczegółową analizę przedstawiono w akapicie 70 niżej).
- **Łatwo i publicznie dostępne zbadane sprawozdania finansowe spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.** Grupa robocza powinna upewnić się, że wszystkie dokumenty księgowe udostępniane są zgodnie z wymaganiami przewidywanej nowelizacji pierwszej dyrektywy prawa spółek UE (zob. akapit 24 wyżej). W *acquis communautaire* (poprzez nowelizację pierwszej dyrektywy prawa spółek UE z dnia 15 lipca 2003) dopiero niedawno wprowadzono wymaganie by nie później niż 1 stycznia 2007 badane sprawozdania finansowe jednostek i skonsolidowane sprawozdania finansowe, począwszy od roku 1997, były dostępne w sądzie rejestrowym w postaci papierowej lub elektronicznej, zgodnie z życzeniem osoby występującej o udostępnienie. Tego wymagania nie należy postrzegać w kategoriach czysto formalnych; jest to pomoc w ocenie ryzyka kredytowego i zarządzaniu ryzykiem, z której będą mogły korzystać spółki obrotu wierzytelnościami, ubezpieczenia kredytów, banki komercyjne, oraz ogólnie sektor przedsiębiorstw. Ponadto, należałoby zapewnić system bodźców dyscyplinarnych wystarczający do tego, by skłonić firmy do zachowania zgodności z wymogiem składania zeznań finansowych w sądzie rejestrowym (zob. akapit 24 wyżej).
- **Łatwo i publicznie dostępne zbadane sprawozdania finansowe spółek notowanych na giełdzie.** Grupa robocza powinna zapewnić dostosowanie polskiego prawa do wymogów dyrektywy przejrzystości (zob. akapit 25 wyżej). Dyrektywa Przejrzystości, która powinna być wprowadzona do prawa krajowego państw członkowskich nie później niż 20 stycznia 2007, wymaga, by spółki notowane na giełdzie sporządzały i prezentowały roczne i półroczne sprawozdania finansowe, w tym skonsolidowane sprawozdania finansowe, w ciągu czterech miesięcy od zakończenia roku lub odpowiednio dwóch miesięcy po zakończeniu półrocza.

69. **Polskie instytucje powinny mieć wystarczające zasoby by aktywnie i systematycznie uczestniczyć w europejskim procesie politycznym, poprzez odgrywanie aktywnej roli w odpowiednich komitetach UE (zob. akapit 8 wyżej).** Jest to ważne nie tylko po to, by być na bieżąco ze zmianami wprowadzanymi stale do *acquis communautaire*. Pozwoli to Polsce promować politykę leżącą w jej narodowym interesie, oraz zapobiegać decyzjom, które mogłyby powodować trudności z praktycznym wdrożeniem na poziomie krajowym. Niezbędne do tego jest uczestnictwo polskich instytucji w odpowiednich komitetach doradczych UE, włączając w nie Podkomitet ds. egzekwowania standardów CESR-fin, Podkomitet ds. przyjmowania standardów międzynarodowych CESR-fin, Grupa Zadaniowa ds. rewizji finansowej CESR-fin, Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych; Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Komitet Kontaktowy i Komitet ds. Rewizji Finansowej (lub instytucja, która go zastąpi) oraz Sesje ds. Koordynacji Europejskich Instytucji Zajmujących się Egzekwowaniem. Ponadto, odpowiednie ministerstwa w Polsce powinny mieć wystarczające zasoby by aktywnie uczestniczyć w działalności tych komitetów, które pomagają Komisji Europejskiej w podejmowaniu decyzji; chodzi tu między innymi o Europejski Komitet Papierów Wartościowych, Europejski Komitet Ubezpieczeń i Pracowniczych Funduszy Emerytalnych, Europejski Komitet Bankowości, Komitet Regulacyjny ds. Rachunkowości i Komitet Regulacyjny ds. Rewizji Finansowej, który niebawem zostanie utworzony.

70. **Poprawa jakości badań ustawowych i podniesienie publicznego zaufania do zawodu biegłego rewidenta.** Aby skutecznie rozwiązać problemy opisane w Rozdziałach I.B i I.C., należy wziąć pod uwagę niżej opisane kwestie. Włączenie do prawa krajowego ósmej dyrektywy prawa spółek UE, kiedy zostanie przyjęta przez Parlament Europejski i Radę, stworzy silne ramy prawne pozwalające na podniesienie jakości badań ustawowych. W niniejszym Raporcie opisujemy najpilniejsze obszary do poprawy:

- ***Powinna zostać utworzona instytucja nadzoru publicznego dla KIBR.*** Istniejące systemy zapewnienia jakości powinny być uzupełnione o instytucję nadzoru publicznego, składającą się w większości z osób nie praktykujących, będących członkami instytucji nadzoru w systemie zapewnienia jakości. Celem takiej instytucji nadzoru byłoby upewnianie, że zapewnienie jakości jest procesem tak w formie jak i treści rzetelnie poddanym nadzorowi publicznemu i że realizuje swój cel, a mianowicie utrzymanie zaufania publicznego i demonstrowanie regulatorom odpowiedniego zakresu samoregulacji.

Jak opisano w akapicie 28 powyżej, inwestorzy instytucjonalni, banki komercyjne, oraz inni użytkownicy badanych sprawozdań finansowych wskazują na nierówny poziom zawodowy biegłych rewidentów, ponieważ osoby, które uzyskały uprawnienia automatycznie jako biegli księgowi w roku 1994 mogą nie spełniać tych samych kryteriów zawodowych, co niedawno certyfikowani biegli rewidenci. System nadzoru publicznego powinien zapewnić poddanie wszystkich biegłych rewidentów weryfikacji w zakresie zapewnienia jakości i związanych z nim sankcji dyscyplinarnych, bez kompromisów w zakresie jakości badania.

- ***Zapewnienie, że KIBR formalnie uzna i będzie realizować swój mandat ochrony interesu publicznego (zob. akapit 29 wyżej).***
- ***Ocena, czy minimalny poziom ubezpieczenia zawodowego (zob. akapit 32 wyżej) powinien być podniesiony czy też określany w oparciu o portfel klientów biegłego rewidenta, składający się zarówno z badań ustawowych jak i kontraktowych.***
- ***Konieczne jest zagwarantowanie większej przejrzystości procedur zapewnienia jakości i procedur dyscyplinarnych stosowanych przez KIBR.*** Procedury zapewnienia jakości są dla zawodu głównym środkiem przekonania opinii publicznej i regulatorów, że biegli rewidenci i firmy audytorskie działają zgodnie z przyjętymi standardami zawodowymi i zasadami etyki. Niezbędne jest stworzenie systemowego powiązania pomiędzy negatywnymi wynikami kontroli jakości a wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Minimalny zakres działań to:
 - Powinien być publikowany coroczny raport zapewnienia jakości podsumowujący podjęte działania w dziedzinie zapewnienia jakości oraz informacje statystyczne odnośnie wyników kontroli.
 - Decyzje podejmowane przez Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego odnośnie spraw odsyłanych do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego powinny być uzasadniane i podlegać weryfikacji przez instytucję nadzoru publicznego.
 - Postępowanie i decyzje Krajowego Sądu Dyscyplinarnego powinny być podawane do publicznej wiadomości.

Ponadto, niejasności w zakresie zasad zachowania poufności, opisane w akapicie 54 wyżej powinny być wyjaśnione, tak, by inspektorzy mieli prawo żądać okazania dokumentów roboczych z badania oraz innych dokumentów lub informacji będących w posiadaniu firmy audytorskiej lub jej współpracowników.

- ***Polska powinna przyjąć MSRF i Kodeks Etyki IFAC w ich pełnym brzmieniu.***

Obecnie, polskie standardy rewizji finansowej i istniejący Kodeks Etyki są w istocie skróconą wersją odpowiednio MSRF i Kodeksu Etyki IFAC. Grozi to tym, że badania nie spełniające wymagań standardów międzynarodowych będą mimo to pozostawać w pełnej zgodzie z wymaganiami polskimi (zob. akapit 62 wyżej). Przyjęcie MSRF i Kodeksu Etyki IFAC powinno być spójne z postanowieniami nowej, ósmej dyrektywy prawa spółek UE a także zobowiązaniem członkowskim IFAC nr 4, *Kodeks Etyki IFAC dla Zawodowych Księgowych*.

- ***Konieczne jest wzmocnienie instytucjonalne KIBR tak, by mogła mieć bardziej znaczący wkład w funkcjonowanie zawodu biegłego rewidenta w Polsce.*** Konieczny jest szczegółowy przegląd obowiązków KIBR; należałoby także rozważyć układ twinningowy z szanowaną europejską instytucją zawodową. KIBR powinna wprowadzić między innymi:
 - Linie informacyjną pomocy technicznej dla członków Izby;
 - Podręcznik rewizji finansowej, dla małych firm audytorskich; oraz
 - Standardową metodologię rewizji finansowej i pakiet programów badania dla małych firm audytorskich.

Aby to osiągnąć, KIBR będzie musiała zatrudnić w pełnym wymiarze godzin wykwalifikowany personel techniczny, który zapewni włączenie pełnego zakresu wymagań MSRF do materiałów standardowych.

- ***Zapewnienie większej przejrzystości w zakresie relacji pomiędzy lokalnymi firmami audytorskimi a ich macierzystą siecią, zgodnie z wymaganiami, jakie pojawią się w nowej, ósmej dyrektywie prawa spółek UE.*** Warunkiem korzystania z nazwy sieci międzynarodowej powinno być ujawnienie przez lokalną firmę audytorską, będącą członkiem międzynarodowej sieci, wystarczających informacji na temat struktury i działania tejże sieci oraz relacji pomiędzy firmą lokalną a jej siecią. Takie informacje pozwolą użytkownikowi raportu biegłego rewidenta na ocenę wiarygodności poziomu jakości implikowanego przez stosowanie nazwy sieci międzynarodowej. W informacji takiej powinien się znaleźć opis standardów jakości stosowanych przez sieć, procedury zapewnienia jakości i egzekwowania standardów, a także informacje o tym jak często działalność firmy lokalnej podlega przeglądowi w ramach sieci. Zmusiłoby to sieć do stosowania daleko wyższych standardów dbałości w odniesieniu do jakości ich lokalnych przedstawicieli – ponieważ ich procedury byłyby podane do publicznej wiadomości – i zapewniło szybką eliminację wykrytych słabych punktów.

71. **W skład KSR powinno wchodzić więcej osób z rozległym doświadczeniem w dziedzinie sporządzania i analizy sprawozdań finansowych, tak, by odzwierciedlić szeroki zakres interesów, na jakie wpływają decyzje KSR i lepiej rozumieć praktyczne implikacje tych decyzji.**

72. **Polska powinna wzmocnić instytucjonalne zachęty do rygorystycznego stosowania wymagań odnośnie wysokiej jakości sprawozdań finansowych w sektorze przedsiębiorstw (między innymi instytucji finansowych).** Przed przystąpieniem do UE zainteresowane strony koncentrowały się na dopasowaniu ram prawnych do wymogów *acquis*. Na wczesnym etapie po przystąpieniu, władze i główne zainteresowane strony powinny zadbać o stworzenie systemu bodźców zapewniających stosowanie *acquis* w praktyce. Siły rynkowe dają pewne pozytywne bodźce skłaniające do przestrzegania wysokich standardów, jednak doświadczenie uczy, że istnieją również bodźce negatywne, zniechęcające do zachowania zgodności. Korzystając z przykładu reform wprowadzonych w wielu krajach OECD po niedawnych skandalach,

należałoby położyć większy nacisk na silne systemy egzekwowania zasad i zawarte w nich bodźce zniechęcające do niezgodności. Poniższe zalecenia prezentują wszechstronne i zrównoważone połączenie metod instytucjonalnych i bodźców (zarówno pozytywnych jak i zniechęcających) mające na celu ściślejsze wdrożenie *acquis*.

Poniższe kluczowe zalecenia mają na celu rozwinięcie pewnych pozytywnych kroków, jakie zostały poczynione w kierunku wdrożenia mechanizmów zapewniających zgodność z zasadami CESR, jednak na poziomie, który daje większe szanse na sprostanie wyzwaniom rosnącego rynku, na którym w najbliższym roku oczekiwanych jest 50 pierwotnych ofert publicznych (IPO). Zalecenia prezentują działania krótkoterminowe (ukierunkowane przeglądy) jak i rozwiązania bardziej długoterminowe, które wymagałyby zaangażowania dodatkowych środków.

Niedobór odpowiednio kompetentnych i poinformowanych kadr jest wyraźnie widocznym problemem, jednak rozwiązanie go w krótkim terminie może nie być możliwe. Zachęcając do rozwoju zaangażowanych i doświadczonych kadr w dziedzinie egzekwowania zasad, w naszych zaleceniach staramy się przede wszystkim skupić się na wykorzystaniu posiadanych małych zasobów przez KPWiG, poprzez:

- Ukierunkowanie i skupienie działań monitoringowych na osiągnięcie w krótkim terminie mierzalnych celów;
- Rozwój kultury zgodności ze standardami – tak po stronie osób sporządzających sprawozdania finansowe jak i po stronie użytkowników; oraz
- Zwiększenie efektu odstraszenia poprzez przykład i edukację – co z czasem, w dłuższym terminie, doprowadzi do zmniejszenia potrzeby interwencji regulatora i wpłynie również na koszty.

73. KPWiG powinna utworzyć jednostkę, która byłaby w sposób jednoznaczny odpowiedzialna za monitoring informacji finansowych. Personel tej jednostki powinien być odpowiednio doświadczony i wykwalifikowany. Wziąwszy pod uwagę liczbę emitentów, jednostka taka powinna się składać z odpowiedniej liczby osób, które byłyby publicznie odpowiedzialne za funkcję monitoringu. Jednostka ta nie powinna być wykorzystywana do realizacji innych zadań – za wyjątkiem konsultacji i analiz dotyczących kwestii technicznych – i powinna mieć wizerunek publiczny odrębny od pozostałych funkcji KPWiG. Można by rozważyć czasowe oddelegowanie do instytucji regulacyjnej innego kraju członkowskiego w celu praktycznego poznania metod tworzenia takiej jednostki.⁸⁵

74. Utworzona jednostka powinna rozważyć i opracować ukierunkowane podejście do monitoringu informacji finansowych, zgodne z podejściem opartym na obszarach ryzyka, określonym w Standardach Egzekwowania CESR. Jednostka powinna rozważyć i opracować ukierunkowane podejście do monitoringu informacji finansowych. Podejście takie powinno ogniskować uwagę, wysiłki i koszty na specyficznych obszarach sprawozdawczości finansowej, w których wyniki byłyby łatwiejsze do wykazania, i gdzie można byłoby uzyskać wpływ na rynki i oczekiwania użytkowników. Na początku jednak należy się skoncentrować na programie uwzględniającym następujące czynniki:

- **Rynek:** Na przykład, analiza notowanych spółek może wykazać, że znaczny procent kapitalizacji giełdy pochodzi od małej grupy bardzo dużych firm. Skupienie uwagi na sprawozdaniach finansowych tych firm pozwoliłoby na analizę rynku przy stosunkowo niewielkim, lecz zogniskowanym, wysiłku badawczym.

⁸⁵ Ten potencjał może nie być możliwy do wykorzystania ze względu na brak zasobów, o którym mówią inne państwa członkowskie, presję pod jaką działają i trudności językowe.

Prawdopodobieństwo wystąpienia błędu w takiej firmie może być mniejsze, jednak skutki każdego naruszenia zasad rachunkowości byłyby dotkliwe.

- **Branża:** Innym kluczem selekcji mogłaby być branża – to pozwoliłoby jednostce monitoringowej na skupienie się na kluczowych problemach branży wynikających z wdrożenia MSSF – przykładem może być przemysł budowlany, w którym emitenci dostrzegli wyzwania wiążące się z nowymi ramami sprawozdawczości i aktywnie poszukiwali pomocy i szkoleń w zakresie stosowania nowych wymagań. Na początkowym etapie podejście takie można by ograniczyć do konkretnego sektora, reprezentowanego tylko przez jedną czy dwie duże spółki notowane na giełdzie. Analiza ich sytuacji mogłaby być powiązana z analizą ograniczonej liczby mniejszych spółek w celu uzyskania lepszej reprezentacji branży.
- **Wielkość:** Z tego podejścia może w naturalny sposób wynikać wybór konkretnych spółek do analizy. Można na tym poziomie zastosować konkretne czynniki i parametry, które początkowo mogłyby mieć dość szeroki zakres. Mogłyby to być między innymi: jakość ładu korporacyjnego, niezwykle lub złożone transakcje, złe wyniki skutkujące przyjęciem bardziej agresywnej polityki. Takie informacje wymagają czasu na uzyskanie dostępu, zapis i porównanie i mogą nie być odpowiednie w krótkim terminie.
- **Opinie biegłych rewidentów z zastrzeżeniami:** Wziąwszy pod uwagę nieformalne informacje dotyczące częstotliwości pojawiania się zastrzeżeń, jednostka mogłaby wybrać do kontroli firmy, w których, *prima facie*, sprawozdania finansowe wydają się być niezgodne z MSSF – tzn. opinia biegłego rewidenta z zastrzeżeniem z tytułu niezgodności.

75. **Wyniki takich badań, jeśli będą im towarzyszyć działania dyscyplinujące i jeśli zostaną podane do publicznej wiadomości wraz z uzasadnieniem, będą stanowiły jasny komunikat dla wszystkich sporządzających sprawozdania finansowe i inwestorów, którzy w przeszłości uważali, że informacje zawarte w opinii z zastrzeżeniami są do przyjęcia.** Inwestorzy byłiby zachęceni, aby oczekiwać zgodności lub dowodów podjęcia działań dyscyplinujących w przypadkach, w których takiej zgodności nie ma. Spółki zrozumiałyby, że zgodność ze standardami jest obowiązkowa, nie opcjonalna, a biegli rewidentzi otrzymaliby wsparcie potrzebne im do przekonania spółek, co do potrzeby zachowania zgodności. Uruchomienie takiego ukierunkowanego programu dałoby wyniki niemal natychmiast. Drugi rodzaj ukierunkowanego podejścia mógłby obejmować ograniczoną analizę próbek sprawozdań finansowych spółki pod kątem ich zgodności z wymaganiami ujawnienia określonego typu informacji. KPWiG bada obecnie 90 zestawów sprawozdań finansowych pod kątem ich zgodności z wymogiem wyjaśnienia, jakich zmian w zakresie rachunkowości firma oczekuje w związku z wprowadzeniem MSSF. Jest to duża próba na bazie populacji około 230 firm – i kontynuowanie badania wymagałoby zaangażowania znacznych zasobów. Można by tu sugerować, że równie reprezentatywne wyniki można osiągnąć w oparciu o znacznie mniejszą próbę, jeśli zostanie ona ukierunkowana zgodnie z wyżej opisanymi zasadami.

76. **Jednostka powinna opracować wszechstronne badanie informacji finansowych zgodne z podejściem MSSF opartym na zasadach.** Nie przedstawiono zespołowi autorów żadnej dokumentacji prezentującej, jak głęboka jest analiza informacji rachunkowej. Stosowane jest podejście oparte na liście zagadnień (checklist), powtarzającej wymogi w zakresie ujawniania informacji zawarte w Ustawie. Jednostka mogłaby ocenić i zrewidować metodologię i listy zagadnień stosowane przez biegłych rewidentów podczas oceny zgodności z MSSF i wyjść poza zwykłą realizację obowiązku informacyjnego. Członkowie jednostki mogliby także odbyć

realizowane przez firmy księgowe dodatkowe szkolenia w zakresie praktyk badania analitycznego i bardziej wyrafinowanych technik badania opartych na analizie wskaźników.

77. **Jednostka powinna wykorzystać możliwości, jakie otworzyły się dzięki niedawno przyjętym przepisom i umowom dodatkowym i prowadzić wymianę informacji z innymi regulatorami, aby wspólnie pracować nad poprawą jakości prezentacji informacji finansowych.** Inni regulatorzy mogą również być przygotowani na przedstawienie informacji potrzebnych do oceny ryzyka przez jednostkę. Informacje takie mogłyby pochodzić z ich własnych kontroli regulacyjnych – może chodzić np. o sytuacje, w których kapitał banku spada poniżej określonej w regulacjach granicy.

78. **Jednostka powinna rozważyć, czy ma do dyspozycji pełne spektrum działań dyscyplinujących odpowiednich dla realizacji jej funkcji.** KPWiG powinna mieć uprawnienia do żądania publikacji korekt i do wymagania ponownego złożenia w sądzie rejestrowym skorygowanych sprawozdań finansowych. Chociaż nie jest to wymogiem CESR (nie jest obowiązkowe we wszystkich jurysdykcjach), może być skutecznym działaniem odstrasającym.

79. **Jednostka powinna kontynuować kontakty ze Stowarzyszeniem Emitentów Gieldowych jako sposób na edukowanie i informowanie spółek o metodach monitoringowych KPWiG; sposobie, w jaki prowadzi wyjaśnienia; jej uprawnieniach i obecnych obowiązkach firm w zakresie sprawozdawczości.** KPWiG wydaje się mieć dobre robocze kontakty z tym stowarzyszeniem, które jest popierane przez emitentów i stosuje podejście proaktywne. Jest to gotowy kanał rozpowszechniania informacji na temat zmian w funkcji monitoringowej lub dyscyplinującej KPWiG.

80. **Program szkoleń KIBR powinien być zaktualizowany i zmodernizowany.** Program powinien być zaktualizowany tak, by był w pełni zgodny z IFAC i MSSF. Bez wątpienia należy w programie zachować przypadki, w których Polskie Zasady Rachunkowości różnią się od MSSF, jednak merytorycznie program powinien być nakierowany przede wszystkim na zasady MSSF, ponieważ stanowią one podstawę polskiego systemu sprawozdawczości finansowej w ogólności a sprawozdawczości jednostek zainteresowania publicznego w szczególności.

81. **MSSF powinny być włączone do programu nauczania rachunkowości na poziomie szkolnictwa wyższego.** Obecnie program studiów wyższych oparty jest przede wszystkim na polskich zasadach rachunkowości, choć w niniejszym raporcie odnotowano, że SGH stopniowo zaczyna przechodzić w stronę MSSF. Działanie takie należy powtórzyć w pozostałych uniwersytetach i uczelniach, aby zapewnić w przyszłości dostępność księgowych ze znajomością MSSF.

82. **Nauczanie rachunkowości powinno być zrationalizowane, tak, aby zapewnić powstanie kontinuum edukacyjnego łączącego wykształcenie wyższe ze zdobywaniem uprawnień zawodowych.** W obliczu jasno przyjętej przez Polskę polityki przechodzenia w stronę rachunkowości i rewizji finansowej opartej na MSSF i MSRF, ważne jest by te zasady uwzględnione były na każdym poziomie nauczania rachunkowości i aby kontinuum edukacyjne było coraz bardziej zintegrowane, a każdy następny jego poziom stanowił rozwinięcie wiedzy zdobytej na poprzednich poziomach. W ten sposób zasady MSSF i MSRF staną się normą w zawodach księgowego i biegłego rewidenta w Polsce, a reforma rachunkowości będzie coraz bardziej skuteczna.