

## **МОТИВИ**

### **към проект на Закон за независимия финансов одит**

С проекта за нов Закон за независимия финансов одит се постига хармонизиране на българската нормативна уредба, регламентираща дейността на регистрираните одитори при изпълнението на финансов одит и свързаните с одита услуги, с изискванията, произтичащи от Директива 2006/43/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2006 относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и на консолидираните отчети, изменена с Директива 2014/56/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (Директива 2014/56/ЕС), както и Регламент (ЕС) № 537/2014 на Европейския Парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно специфични изисквания по отношение на задължителния одит в предприятия от обществен интерес (Регламент (ЕС) № 537/2014).

С новото европейско законодателство в областта на задължителния финансов одит се цели засилване защитата на инвеститорите чрез:

- укрепване на публичния надзор над регистрираните одитори, чрез повишаване независимостта му като се предоставят адекватни правомощия, в т.ч. за разследване, налагане на санкции и приемане на надзорни мерки;

- повишаване ролята на одитните комитети в предприятията от обществен интерес за постигане на високо качество на задължителния одит чрез допълнително докладване пред одитния комитет и подобряване на комуникацията с регистрирания одитор;

- гарантиране в по-висока степен независимостта на регистрираните одитори като се забрани предоставянето на определени услуги извън одита;

- установяване на максимална продължителност на одитния ангажимент по отношение на дадено одитирано предприятие от обществен интерес;

- наблюдение от надзорния орган развитието на пазара на одиторски услуги по-специално по отношение на рисковете, произтичащи от високата пазарна концентрация.

С проекта на закона не се налагат допълнителни бариери за осъществяването на дейност от одитори, регистрирани в държава членка на ЕС, като са регламентирани съответните изисквания за вписването им в регистъра на регистрираните одитори в България.

С цел да се внесе повече яснота за потребителите на информацията от финансовите отчети, в проекта са предвидени допълнителни текстове по отношение обхвата на финансовия одит, както и отговорностите на регистрираните одитори и на ръководството на одитираните предприятия. В тази връзка изрично е посочено и, че при извършването на задължителен финансов одит приложимите одиторски стандарти са Международните одиторски стандарти, Международният стандарт за контрол на качеството и другите международни стандарти, издадени от Международната федерация на счетоводителите. Освен това, проектът предвижда и издаването от страна на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори на насоки и методически указания, които имат за цел да регламентират допълнително определени аспекти от обхвата на публичния надзор, вкл. при извършването на финансов одит и свързаните с одита услуги. В проекта ясно са посочени отговорностите на регистрираните одитори при извършването на задължителен финансов одит на консолидирани финансови отчети, като изрично е посочено, че одиторът на групата носи цялата отговорност за изразеното одиторско мнение.

В съответствие с изискванията на Директива 2014/56/ЕС Комисията за публичен надзор над регистраните одитори носи крайната отговорност за надзора върху

придобиването на право да се упражнява дейност като регистриран одитор, регистрирането на одиторите, включително на одиторите от други държави членки на Европейския съюз и от трети държави; приемането и спазването на стандарти за професионална етика, вътрешен контрол на качеството в дейността на регистрираните одитори и извършването на финансов одит и свързаните с одита услуги; продължаващото професионално развитие на регистрираните одитори; качеството на професионалната дейност на регистрираните одитори.

Проектът на закона предвижда делегирането на следните функции на Института на дипломираните експерт-счетоводители – дейностите по организация и провеждане на изпитите за получаване на диплома за дипломиран експерт-счетоводител и придобиване на правоспособност на регистриран одитор; по организация и провеждане на изпитите за придобиване на правоспособност на регистриран одитор от държави членки на Европейския съюз и от трети държави; по организиране и провеждане на обучения на кандидатите за дипломирани експерт-счетоводители, за повишаване професионалната квалификация на своите членове и по продължаващото професионално развитие на регистрираните одитори; по регистриране на одиторите, които получават правоспособност за извършване на финансов одит, и поддържа публичен регистър на регистрираните одитори. Условието и редът за осъществяване на делегираните функции от професионалната организация се определят с утвърдени от Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори правила и процедури.

С цел да се повиши ефективността и прозрачността на Системата за гарантиране на качеството на дейността на регистрираните одитори, извършващи задължителен финансов одит, същата се управлява от Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, чрез извършването на инспекции и разследвания. Инспекцията е определена като съвкупност от процедури за преглед (проверка) на работата на регистрираните одитори с цел гарантиране на качеството на дейността им и включва оценка за спазването на приложимите одиторски стандарти и на изискванията за независимост, на количеството и качеството на изразходваните ресурси, на полученото одиторско възнаграждение и на системата за вътрешен контрол на качеството. Инспекциите могат да бъдат планови и извънпланови, както и пълни и тематични. Разследването е определено като съвкупност от процедури за преглед на работата на регистрираните одитори с цел разкриване и оценяване на неправилно изпълнение на ангажименти за финансов одит и свързани с одита услуги спрямо изискванията на приложимите одиторски стандарти и на законовите разпоредби.

Запазват се принципите за изграждане на Системата за гарантиране на качеството на дейността на регистрираните одитори:

- надзорът/контролът се осъществява от лица, които са независими от съответните контролирани регистрирани одитори;
- финансирането на контролните дейности е адекватно, достатъчно и независимо от регистрирани одитори;
- осигурени са достатъчни ресурси за извършване на необходимите надзорни/контролни дейности;
- лицата, които извършват надзор/контрол на качеството, да имат подходящо професионално образование и съответстващ опит в областта на финансовия одит и финансовото отчитане и да са преминали обучение за контрол на качеството;
- липса на конфликт на интереси между лицата, които извършват надзор/контрол на качеството, и регистрирани одитори;
- инспекциите за гарантиране на качеството са целесъобразни и пропорционални с оглед на мащаба и сложността на дейността на проверявания регистриран одитор.

С цел подобряване на спазването на изискванията на Директива 2014/56/ЕС и на Регламент (ЕС) № 537/2014 се предвиждат разпоредби относно прилагането на надзорни мерки и налагането на административни парични санкции за регистрираните одитори. Надзорните мерки са насочени главно към оценка на качеството на дейността на регистрираните одитори, осигуряване публичност на констатирани нарушения от страна на регистрираните одитори, както и временно отнемане или лишаване от право да се упражнява одиторска дейност. Предвижда се и възможност за уведомяване на орган, упражняващ надзор върху дейност на предприятие от обществен интерес да наложи забрана на член на негов управителен орган за срок до три години да упражнява своите функции. В проекта изчерпателно са изброени административните нарушения, за които се налага глоба или имуществена санкция в размер до 10 на сто от приходите на регистриран одитор, но не по малко от 2000 лева, както и се предвижда за нарушения с по-ниска степен на обществена опасност налагането на глоба или имуществена санкция от 500 до 5000 лева.

За да се защитят правата на засегнатите страни, когато се обменят работни документи по одита или на други документи от значение за оценката на качеството на проведения одит с компетентните органи на трети страни, законопроектът предвижда наличието на съответни договорености, въз основа на които се извършва този обмен, за защита на търговската тайна и търговските интереси на одитираните дружества, включително правата върху индустриалната и интелектуалната собственост, чрез разпоредбите за опазването на професионалната тайна. Държавите членки гарантират съответствието и съвместимостта на тези договорености с разпоредбите на Директива 95/46/ЕО. Съгласно проекта информация, представляваща професионална тайна, може да се разкрива само пред органите на съда, прокуратурата, разследващите органи и полицейските органи при образувано наказателно и административно-наказателно производство; пред Държавна агенция „Национална сигурност“ при условия и по ред, определени със съвместна инструкция, доколкото това е необходимо за изпълнение на функциите им; като обобщени данни по начин, който не позволява индивидуализиране на лицата, за които се отнася.

На регистрираните одитори е поверена по закон функцията да извършват задължителен финансов одит в предприятията от обществен интерес с оглед повишаване на общественото доверие в годишните и консолидираните финансови отчети на тези предприятия. Свързаната с обществения интерес функция на задължителния одит означава, че широк кръг от лица, както и институции разчита на качеството на работата на задължителния одитор или на одиторското дружество. Доброто качество на одита допринася за нормалното функциониране на пазарите чрез подобряване на пълнотата и ефективността на финансовите отчети. По този начин регистрираните одитори изпълняват изключително важна обществена роля. С оглед на това, в проекта на закона са предвидени допълнителни разпоредби, наред с общите изисквания по отношение на финансовия одит, регламентиращи дейността по задължителен финансов одит на финансови отчети на предприятията от обществен интерес. При извършването на такъв одит се прилагат пряко разпоредбите на Регламент (ЕС) № 537/2014, вкл. по отношение на:

- съдържанието на одиторския доклад;
- допълнителни доклади до компетентния орган, осъществяващ надзор над дейност на предприятието от обществен интерес и/или одитния му комитет;
- съдържанието на доклада за прозрачност;
- допълнителната информация, предоставяна на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори.

С цел снижаване рисковете за независимостта на одиторите на предприятия от обществен интерес, проектът предвижда допълнителни мерки, наред с изискванията на регламента, като определя следното:

- допуска предоставянето на данъчни консултации на одитираното предприятие от страна на регистрирания одитор;
- минимален срок за договор за задължителен одит от три години;
- максимален срок за одиторско дружество за одит на предприятие от обществен интерес до 7 години, като за отговорния одитор, изпълняващ одита от името на одиторско дружество, максималният срок е 4 години;
- ограничения по отношение на приходите от услуги, извън одита, на одитираното предприятие от обществен интерес, както и на дела на приходите от това предприятие в общата сума на приходите от одит за регистрирания одитор;
- изисквания за докладване на констатирани нередности в дейността на одитираното предприятие.

Проектът предвижда при наличие на факти и обстоятелства, които нарушават независимостта или обективността на регистрирания одитор, съдружниците, представляващи 5 на сто или повече от правата на глас или от капитала на одитираното дружество, както и Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, да могат да предявят по съдебен ред иск за преждевременно освобождаване от ангажимента на регистрирания одитор.

Одитните комитети в предприятията от обществен интерес, имат решаваща роля за постигане на високо качество на задължителния финансов одит. С цел да се укрепи независимостта и да се повиши компетентността на одитния комитет, с разпоредбите на Част четвърта от проекта се въвеждат изисквания към членовете и състава на одитния комитет. Конкретизирани са правата и задълженията му и допълнително се въвежда задължение за одобряване на статута на одитния комитет от общото събрание на акционерите или съдружниците.

С проекта на закона чрез заключителните разпоредби се предвиждат изменения и допълнения на Кодекса за застраховането, Кодекса за социалното осигуряване и Закона за кредитните институции, чрез които се въвежда задължение по отношение на съответните предприятия от обществен интерес за съвместен одит на годишните им финансови отчети от две одиторски дружества. При съвместен одит дружествата си поделят дейностите по задължителен одит и изготвят съвместен доклад.

В тази връзка, през 2010 г. Европейската комисия прие Зелена книга „Одитна политика: поуки от кризата“, в която са описани конкретни мерки в отговор на спешната необходимост от стабилизиране на финансовата система в Европа след кризата. Съвместните одити са една от мерките, посочени в Зелената книга, чрез която ще се постигне динамизиране на пазара, т.е. ще се предостави възможността одиторски дружества без системно значение да навлязат в пазарния сегмент на предприятията от финансовия сектор, тъй като концентрацията на одиторските услуги създава системен риск в сектора. Така ще се насърчи и конкуренцията между одиторските дружества при демонстриране на възможности, компетентност и добри практики и методологии.

Съвместният одит е и начин за намаляване на риска от сътресения на пазара на одиторски услуги, в случай на срив в някоя от големите одиторски мрежи.

Със съвместния одит се постига по-висока гаранция за независимостта на одитора, което от своя страна би довело до повишаване качеството на одита. Сравнителната оценка на резултатите от одита между двете одиторски дружества също повишава качеството на услугата.

Съвместният одит дава допълнителна сигурност, тъй като чрез него се прилагат в по-висока степен два основни принципа на професионална етика – обективност и независимост на одиторите.

В края на февруари 2015 г. Европейската комисия публикува и техническа оценка за напредъка на изпълнението на препоръките на Съвета от 08 юли 2014 г. и резултатите от задълбочените прегледи в рамките на Процедурата по

макроикономическите дисбаланси. Въз основа на тях комисията постави България в предпоследната пета категория на дисбалансите (преди активиране на процедурата за прекомерни дисбаланси), съгласно която страната изпитва прекомерни макроикономически дисбаланси, за които е необходимо предприемането на решителни мерки на политиката и прилагане на специфично наблюдение от страна на ЕК.

Като основна причина за засилването на процедурата за България ЕК посочи проблемите в банковия сектор през 2014 г., които според нея са сигнал за слабости в надзора и могат да окажат значително влияние върху макроикономическата стабилност.

Ескалирането на процедурата наложи предприемането на решителни мерки на политиката. С актуализираната Национална програма за реформи за 2015 г. България се ангажира с конкретни мерки и срокове за тяхното изпълнение. Изготвянето на проект на нов Закон за независимия финансов одит (ЗНФО) е част от ангажиментите в нея за подобряване на инвестиционния климат в страната. С неговото приемане се цели подобряване на контрола върху задължителния одит на корпоративните финансови отчети, засилване на надзора върху одиторските компании и гарантиране на споделена отговорност в случаи на измами и некоректно отчитане.