

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение
на Закона за независимия финансов одит

I. Причини за предлаганите промени

Предложеният законопроект за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит е изготвен във връзка със задължението за транспониране в националното законодателство на изискванията на Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта.

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит предлага въвеждането в българското законодателство на Директива (ЕС) 2022/2464. Разпоредбите на директивата трябва да бъдат въведени в националното законодателство в срок до 6 юли 2024 година.

Със законопроекта ще бъде синхронизирана нормативна уредба в България с разпоредбите на Директива (ЕС) 2022/2464 с цел повишаване на информационната сигурност по отношение отчетите за устойчивостта на осъществяващите дейност в страната големи предприятия, както и на малките и на средните предприятия от обществен интерес, които не са микропредприятия съгласно от Директива 2013/34/ЕС, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар.

Разпоредбите на множество нормативни актове на ниво Европейски съюз изискват оповестяването на допълнителна „нефинансова“ информация, различна от информацията в годишните финансови отчети. В тази връзка много заинтересовани лица смятат термина „нефинансова“ за неточен, по-специално защото това предполага, че въпросната информация не е от финансово значение, въпреки че все по-често тази информация има финансово значение, което е и една от причините за приетите промени в Директива 2013/34/ЕС относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия.

Ако предприятията извършват по-добро отчитане във връзка с устойчивостта, крайните потребители на информацията ще бъдат информирани адекватно и съответно ще могат да участват по-активно в социалния диалог, включително отделните граждани, инвеститорите, както и синдикати и представители на работниците. Поради тази причина информацията за устойчивостта, оповестявана в годишните отчети на предприятията, трябва да достига до две основни групи потребители. Първата група потребители включва инвеститорите, включително лицата, управляващи активи, които искат да разберат по-добре рисковете и възможностите, които въпросите на устойчивостта пораждаат за техните инвестиции, както и въздействията на тези инвестиции върху хората и околната среда. Втората група потребители включва участници от гражданското общество, включително неправителствени организации и социалните партньори, които искат предприятията да носят по-голяма отговорност за въздействията от своите дейности върху хората и околната среда.

Другите заинтересовани страни също могат да се възползват от оповестяваната в годишните доклади информация за устойчивостта, по-специално за насърчаване на съпоставимостта между пазарните сектори, както и в рамките на отделните пазарни сектори.

Бизнес партньорите на предприятията, включително клиентите, могат да разчитат на информацията за устойчивостта, за да разберат и когато е необходимо да докладват за свързаните с тях рискове и въздействия във връзка с устойчивостта, напр. по отношение веригите за създаване на стойност. Потребителите на тази информация могат да я използват на агрегирана основа, за да наблюдават екологичните и социалните тенденции, за целите на екологичните отчети и да я предоставят за изготвянето на публични политики. Освен това, много инвеститори и лица, управляващи активи, купуват информация за устойчивостта от доставчици на данни – трети лица, които събират информация от различни източници, включително от публични корпоративни доклади.

Оповестяването на висококачествена информация по въпросите, свързани с устойчивостта, е от полза и за самите предприятия. Повишеният брой инвестиционни продукти, насочени към постигането на цели за устойчиво развитие, означава, че качествено отчитане във връзка с устойчивостта може да подобри достъпа на дадено предприятие до финансов капитал. Отчитането във връзка с устойчивостта може да помогне на предприятията да идентифицират и да управляват собствените си рискове и възможности, свързани с въпросите на устойчивостта. Това осигурява основа за по-добър диалог и комуникация между предприятията и съответните заинтересовани страни, както и би помогнало да подобрят репутацията си. Още повече, ако отчитането във връзка с устойчивостта се основава на последователност под формата на стандарти за отчитане във връзка с устойчивостта, това би довело до предоставянето на относима и достатъчна информация и по този начин значително би намалило ad hoc исканията за информация. В тази връзка на ниво Европейски съюз се предвижда хармонизиране на стандартите за отчитане на устойчивостта.

Следва да се отбележи важното значение на информацията за корпоративното устойчиво развитие и за държавата за целите на провежданите от нея публични политики.

Основната цел на предвидените с директивата промени е да се направи така, че предприятията, от които ползвателите имат нужда от нефинансова информация, да я отчитат и тя да бъде относима, съпоставима, надеждна и лесна за достъп и ползване. В резултат на това ще се засилят социалните връзки между предприятията и обществото, тъй като те ще станат по-отговорни за въздействието си върху обществото и околната среда.

С оглед значението на информацията за устойчивостта на предприятията, с Директива (ЕС) 2022/2464 се въвежда изискване отчетите за устойчивост, като част от доклада за дейността, да бъдат проверявани от т.нар. доставчици на услуги за изразяването на сигурност. Тези лица трябва да изразяват становище дали отчетът за устойчивостта, като част от годишния доклад за дейността на предприятието, е в съответствие съгласно приложимата отчетна рамка и отговаря на законовите изисквания по отношение на:

- съответствието на отчитането във връзка с устойчивостта със стандартите на Съюза за отчитането във връзка с устойчивостта,
- процеса за идентифициране от страна на предприятието на оповестената информация съгласно стандартите за отчитане във връзка с устойчивостта и
- съответствието с изискването за маркиране на информацията за устойчивостта, както и дали отчитането от страна на предприятието съответства на изискванията за отчитане съгласно член 8 от Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския Парламент и на Съвета от 18

юни 2020 година за създаване на рамка за улесняване на устойчивите инвестиции и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/2088 .

Предвид горепосоченото, съществено се променя и ролята на външния одит, който в цялост ще продължи да изпълнява своето предназначение за намаляване на информационния риск за заинтересованите потребители на одитираната информация. Досега той е имал един основен предмет – финансовата информация, като с въвеждане изискванията на директивата регистрираните одитори ще намалят информационния риск по кръг от въпроси, които дават представа за по-комплексното състояние и развитие на предприятията.

За да се гарантират общо разбиране и общи очаквания за това какво би включвал ангажиментът за изразяване на разумна увереност, задължителният одитор или одиторското дружество е необходимо да изразят становището въз основа на ангажимент за изразяване на разумна сигурност относно съответствието на отчитането във връзка с устойчивостта с изискванията на Съюза, когато Комисията приеме стандарти за изразяване на увереност по отношение на изразяването на разумна увереност относно отчитането във връзка с устойчивостта чрез делегирани актове не по-късно от 1 октомври 2028 г., след като се извърши оценка, за да се определи дали изразяването на разумна увереност ще е осъществимо за одиторите и предприятията. До тази дата директивата предвижда становището да се изразява въз основа на ангажимент за изразяване на ограничена сигурност.

Постепенният подход за преминаване от ангажименти за изразяване на ограничена сигурност към ангажименти за изразяване на разумна сигурност ще даде възможност за постепенното развитие на пазара на одиторски услуги относно информацията за устойчивостта и на практиките на предприятията по отчитане. Този постепенен подход ще доведе до поетапно увеличение на разходите на предприятията, които отчитат информация, с оглед на това, че изразяването на разумна сигурност е по-скъпо от изразяването на ограничена сигурност. Предприятията, подлежащи на изисквания за отчитане във връзка с устойчивостта, следва да могат, ако желаят, да решат да получат становище за изразяване на разумна сигурност по устойчивостта и в тези случаи следва да се счита, че са изпълнили своето задължение ограничена сигурност по отношение информацията в отчета за устойчивостта.

За да се насърчи свободното движение на услуги, държавите членки следва да позволят на независими доставчици на одиторски услуги, установени в друга държава членка, да извършват дейността по изразяване на сигурност по устойчивостта на тяхна територия.

За постигане на горепосочените цели е необходимо предприемането на съответни действия за създаването на система на национално ниво, регламентираща задължения, права и отговорности във връзка с изразяването на сигурност по устойчивостта по отношение на:

- обучение и изпити за придобиване на правоспособност;
- продължаващо професионално развитие (продължаващо обучение);
- система за гарантиране на качеството на професионалната дейност;
- професионална етика, независимост и обективност;
- конфиденциалност и професионална тайна;
- избор на регистриран одитор по устойчивостта за изпълнение на и освобождаването от ангажимент за изразяването на сигурност по устойчивостта;
- организация на работата на регистрираните одитори по устойчивостта;
- разследванията, санкциите и сигнализирането за нередности.

В проектозакона са предвидени и други изменения и допълнения на действащия към момента Закон за независимия финансов одит, произтичащи от необходимостта от оптимизиране на нормативната уредба в резултат от практическото прилагане на закона досега:

- уеднаквяване на някои термини със Закона за счетоводството;
- по-детайлно регламентиране законовите разпоредби, свързани с устройството и дейността на Института на дипломираните експерт-счетоводители;
- отпадане на законовото изискване за полагане на професионален печат от регистрираните одитори при извършването на финансов одит;
- допълване на нормите, регламентиращи администрирането на регистъра на регистрираните одитори в България, прилагането на надзорни мерки и налагането на административни наказания от Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори;
- допълване на нормите, регламентиращи задълженията на регистрираните одитори при упражняване на професионалната им дейност, вкл. уеднаквяване правилата за ротация при задължителен финансов одит на предприятия от обществен интерес с изискванията на Международния етичен кодекс на професионалните счетоводители.

II. Цели на проекта

Цел 1 „Въвеждане на законови изисквания по отношение изразяването на сигурност по отчетите за устойчивостта“

Основната цел на проекта е чрез транспониране изискванията на Директива (ЕС) 2022/2464 да се постигне по-пълно хармонизиране на закона с изискванията на Директива 2006/43/ЕО, както и осигуряване на допълнителни мерки по прилагането на Регламент (ЕС) № 537/2014, чрез регламентиране на:

- правила за придобиване правоспособност на регистриран одитор по устойчивостта;
- правата, задълженията и отговорностите на регистрираните одитори по устойчивостта;
- изискванията относно изпълнението на ангажименти за сигурност по устойчивостта;
- правила за изграждане и функциониране на Системата за гарантиране качеството на професионалната дейност на регистрираните одитори по устойчивостта, вкл. за разследвания, санкции и сигнализиране за нередности.

Цел 2 „Защита на обществения интерес във връзка с отчитането на устойчивостта“

С регламентиране на нормативните изисквания във връзка с изразяването на сигурност по отношение отчетите за устойчивостта ще се създадат условия за защита на обществения интерес чрез проверка на информацията в докладите за дейността на предприятията с оглед съответствие на отчетите с приложимата отчетна рамка за устойчивостта и законовите изисквания.

III. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

От въвеждането на предлаганите изменения в Закона за независимия финансов одит се очакват допълнителни разходи за бюджета, свързани с необходимостта от финансови средства за допълнително обучение на специализираната администрация на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, както и за наемането на допълнителен персонал за целите на ефективно функциониране на Системата за гарантиране качеството на професионалната дейност на регистрираните одитори по устойчивостта.

IV. Очаквани резултати

С приемане на предлаганите промени:

- ще бъде актуализирана и синхронизирана нормативна уредба в Република България с разпоредбите на Директива (ЕС) 2022/2464 относно отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта и ще се създадат условия за постигане на заложените в нея цели;
- задължените предприятия ще изготвят отчети по устойчивостта, по отношение на информацията от които регистрираните одитори ще изразяват одиторско мнение или становище, с оглед на което заинтересованите страни ще имат достъп до верифицирана информация, която да използват според своите потребности;
- ще бъде осигурена прозрачност относно устойчивостта на предприятията в Република България и по-голяма сигурност за обществото като цяло относно съответствието на отчетите за устойчивостта спрямо приложимата отчетна рамка и законовите изисквания.

Очаква се увеличение на разходите на задължените предприятия за възлагане изпълнението на ангажиментите за сигурност по устойчивостта за целите на верифициране на информацията, както и допълнителни разходи за регистрираните одитори за целите на придобиване правоспособност за изразяване на сигурност по устойчивостта.

V. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Законопроектът е изготвен във връзка със задължението на Република България за транспониране на Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта, чрез която се въвежда задължение както за стандартизирано отчитане на информацията за устойчивостта, така и за регламентиране реда за верифициране на тази информация. Със законопроекта се регламентирант основните нормативни разпоредби, в съответствие и за постигане целите на директивата.

VI. Информация за проведени обществени консултации

При изготвянето на предложението за директива са проведени предварителни консултации с всички заинтересовани страни и резултатите са включени в оценката на въздействие, приложена към първоначалното предложение на директивата.

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит, заедно с мотивите, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията” в администрацията на Министерския съвет са публикувани за обществено обсъждане на интернет страницата на Министерство на финансите, както и на Портала за обществени консултации, съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове и в определения срок.