



Bruksela, dnia 17.9.2015 r.
COM(2015) 461 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące działalności Fundacji MSSF, EFRAG i PIOB w 2014 r.

1. CEL I ZAKRES SPRAWOZDANIA

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2014, które rozszerza unijny program wspierania określonych działań w dziedzinach sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r.¹, weszło w życie dnia 9 kwietnia 2014 r. po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym².

Celem ogólnym tego unijnego programu jest poprawa warunków skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez wspieranie procesu przejrzystego i niezależnego opracowywania międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań.

W rozporządzeniu określono beneficjentów programu:

W dziedzinie sprawozdawczości finansowej są to:

- Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG),
- Fundacja Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF).

W dziedzinie badania sprawozdawczości finansowej beneficjentem jest:

- Rada Nadzoru nad Interesem Publicznym (PIOB).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia od 2015 r. Komisja przygotowuje roczne sprawozdanie na temat działalności Fundacji MSSF w odniesieniu do rozwoju MSSF oraz działalności PIOB i EFRAG. Zakres wspomnianego sprawozdania jest dalej wyjaśniony w art. 9 (ust. 4, ust. 5 i ust. 6), jak następuje:

- w odniesieniu do Fundacji MSSF sprawozdanie obejmuje:
 - a) jej działalność, a w szczególności ogólne zasady, w oparciu o które zostały opracowane nowe standardy. Sprawozdanie obejmuje również ocenę, czy MSSF należycie uwzględniają różne modele biznesowe, odzwierciedlają rzeczywiste skutki transakcji gospodarczych, nie są zbyt skomplikowane oraz unikają sztucznych krótkoterminowych i zmiennych obciążeń;
 - b) po wydaniu poprawionych ram koncepcyjnych sprawozdanie będzie dotyczyło wszelkich zmian, jakie zostały wprowadzone do ram koncepcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasady ostrożności i wiarygodności;
- w odniesieniu do EFRAG sprawozdanie zawiera następujące informacje:
 - a) czy EFRAG w swojej działalności technicznej w zakresie międzynarodowych standardów rachunkowości we właściwym stopniu uwzględnia wymóg określony w art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1606/2002, w szczególności podczas oceniania, czy nowe lub zmienione MSSF są zgodne z zasadą „jasnego i rzetelnego obrazu” oraz sprzyjają europejskiemu dobru publicznemu;

¹ Program obowiązuje w odniesieniu do EFRAG (Europejskiej Grupy Doradczej ds. Sprawozdawczości Finansowej) w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.

² Dz.U. L 105 z 8.4.2014, s. 1.

b) czy EFRAG w swojej działalności technicznej w zakresie MSSF dokonuje odpowiedniej oceny tego, czy projekty międzynarodowych standardów rachunkowości oraz nowe lub zmienione międzynarodowe standardy rachunkowości opracowane przez RMSR są oparte na dowodach i odpowiadają potrzebom Unii, z uwzględnieniem różnorodności modeli księgowych i gospodarczych, a także poglądów w Unii; oraz

c) postępy EFRAG we wdrażaniu swoich reform zarządzania, z uwzględnieniem rozwoju sytuacji w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu specjalnego doradcy;

- w odniesieniu do PIOB sprawozdanie obejmuje zmiany w różnicowaniu finansowania³.

Sprawozdanie obejmuje działalność Fundacji MSSF, EFRAG oraz PIOB w 2014 r. W przypadkach, w których wydawało się to przydatne dla potrzeb niniejszego sprawozdania, wspomniano jednak również o pewnych wydarzeniach, które miały miejsce w 2015 r.

2. FUNDACJA MSSF

2.1. Ogólne zasady, w oparciu o które zostały opracowane nowe standardy

1.1.1. Zasada rzetelnej prezentacji RMSR

W MSR 1 „Prezentacja sprawozdań finansowych” zawarto wymóg, aby sprawozdania finansowe rzetelnie przedstawiały sytuację finansową, wyniki finansowe i przepływ środków pieniężnych podmiotu. Rzetelna prezentacja wymaga wiernego odzwierciedlenia efektów transakcji, innych zdarzeń i warunków zgodnie z definicjami i warunkami ujmowania aktywów, zobowiązań, przychodów i wydatków określonych w ramach koncepcyjnych. Zgodnie z MSR 1 zakłada się, że zastosowanie Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wraz z ujawnieniem dodatkowych informacji w stosownych przypadkach będzie skutkowało tym, że sprawozdania finansowe będą spełniały wymóg rzetelnej prezentacji, co w kontekście liczby zainteresowanych stron oznacza, że jasno i rzetelnie będą przedstawiać sytuację finansową. MSSF mają odzwierciedlać wyniki gospodarcze ze szczególnym uwzględnieniem przejrzystości, aby sytuacja gospodarcza była przejrzysta dla inwestorów.

Wymagania RMSR w zakresie należytej procedury w odniesieniu do opracowywania nowych standardów są oparte na zasadach przejrzystości, pełnych i rzetelnych konsultacji oraz rozliczalności.

Przejrzystość

Posiedzenia RMSR (oraz Komitetu ds. Interpretacji Międzynarodowej Sprawozdawczości Finansowej) w celu omówienia kwestii technicznych są otwarte dla publiczności, nagrywane i retransmitowane na żywo. Techniczne dokumenty robocze na potrzeby wspomnianych posiedzeń są udostępniane na stronie Fundacji MSSF, wraz z nagraniami i retransmisjami

³ Jeżeli finansowanie przez IFAC w danym roku jest wyższe niż dwie trzecie całkowitego rocznego finansowania PIOB, Komisja proponuje ograniczenie jej rocznego wkładu na ten rok do maksymalnej kwoty wynoszącej 300 000 EUR.

posiedzeń. Publikowane są również streszczenia decyzji podjętych podczas przedmiotowych posiedzeń.

Pełne i rzetelne konsultacje

RMSR funkcjonuje również w oparciu o zasadę, że szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami pozwalają poprawić jakość jej standardów. Konsultacje można prowadzić za pomocą różnych środków, włącznie ze spotkaniami indywidualnymi i pracą w terenie. Niektóre procedury konsultacji są obowiązkowe, np. udostępnienie celem publicznego przedstawienia uwag projektu proponowanego nowego standardu, proponowanej zmiany w standardzie lub proponowanej interpretacji z zastosowaniem minimalnych terminów zgłaszania uwag.

Rozliczalność

RMSR przestrzega zasady rozliczalności i ocenia prawdopodobne koszty i korzyści lub skutki proponowanych nowych wymogów przez cały czas trwania prac nad nowym lub zmienianym standardem. Opinie RMSR na temat prawdopodobnych skutków są zatwierdzane i publikowane przez RMSR.

W listopadzie 2014 r. RMSR opublikowała sprawozdanie Grupy konsultacyjnej ds. analizy skutków, którą powołano, aby doradzała RMSR w kwestii najlepszej praktyki w zakresie oceny ewentualnych skutków nowego standardu i tym samym zwiększała zaufanie do procesów i ich skuteczność. Zalecenia obejmują pogłębioną analizę i ścisłe kontakty ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z krajowymi podmiotami ustanawiającymi standardy i organami nadzorczymi. Są one w trakcie wdrażania.

2.2. Kluczowe osiągnięcia RMSR w 2014 r.

W 2014 r. RMSR wydała dwa nowe ważne standardy: MSSF 9 „Instrumenty finansowe” oraz MSSF 15 „Przychody z umów z klientami”. Ponadto RMSR kontynuowała prace nad kilkoma dużymi projektami, zwłaszcza nad projektami dotyczącym leasingów, umów ubezpieczeniowych i ram koncepcyjnych (co uwzględniono w sekcji 2.3).

a) MSSF 9 „Instrumenty finansowe”

Po zakończeniu należytej procedury w lipcu 2014 r. RMSR wydała MSSF 9 „Instrumenty finansowe”. Standard ten stanowił uwieńczenie działań RMSR podjętych w reakcji na kryzys finansowy. W MSSF 9 zawarto nowy model klasyfikacji i wyceny, przyszłościowy model przewidywanej utraty wartości oraz zreformowane w znacznym stopniu podejście do rachunkowości zabezpieczeń.

- Klasyfikacja aktywów finansowych warunkuje sposób ich wyceny. Nowe podejście będzie oparte na charakterystyce przepływu pieniężnego składnika aktywów finansowych i modelu biznesowym podmiotu. Jest to „model mieszanej wyceny” obejmujący wykorzystanie wartości godziwych i koszty historyczne.

- W trakcie kryzysu finansowego ustalono, że opóźnione ujmowanie strat kredytowych z tytułu pożyczek (i innych instrumentów finansowych) stanowi słabą stronę istniejących standardów rachunkowości. Dużo czasu zajęło opracowanie nowego modelu utraty wartości, który stanowi odpowiedź RMSR na krytykę G20 dotyczącą istniejącego standardu, który zbyt późno zapewniał zbyt małe rezerwy na straty z tytułu pożyczek. Oczekuje się, że nowy opracowany przez RMSR model przewidywanej utraty wartości poskutkuje bardziej terminowym ujmowaniem przewidywanych strat kredytowych opartym nie tylko na informacjach retrospektywnych (jak w obecnym standardzie), ale również na informacjach bieżących i dotyczących przyszłych okresów.
- W nowym modelu rachunkowości zabezpieczeń dostosowano podejście księgowe do działań związanych z zarządzaniem ryzykiem, umożliwiając podmiotom odzwierciedlenie tych działań w sprawozdaniach finansowych.

EFRAG opublikowała projekt zalecenia w sprawie zatwierdzenia standardów do celów konsultacji publicznych. Komisja Europejska spodziewa się zakończenia przez EFRAG prac nad zaleceniem w sprawie zatwierdzania MSSF 9 w drugiej połowie 2015 r. Zalecenie będzie zawierać ocenę standardu na podstawie kryteriów zawartych w rozporządzeniu w sprawie MSR z uwzględnieniem zasady „jasnego i rzetelnego obrazu”, a także ocenę, czy standard służy europejskiemu dobru publicznemu. W analizie będą również w szczególności uwzględnione modele biznesowe, zmienność i ostrożność. Proces zatwierdzania standardu będzie kontynuowany do początku 2016 r.

Po zatwierdzeniu standardu oczekuje się, że podmioty przestrzegające MSSF zastosują standard począwszy od 1 stycznia 2018 r., choć prawdopodobnie zostanie wyrażona zgoda na jego wcześniejsze stosowanie, tak jak w tekście RMSR. Długi okres przeznaczony na wdrożenie jest w dużej mierze następstwem znacznych zmian wprowadzonych w ramach nowego modelu strat z tytułu pożyczek.

b) MSSF 15 „Przychody z umów z klientami”

Obecne standardy ujmowania przychodu, MSR 18 „Przychody” oraz MSR 11 „Umowy o usługę budowlaną” wydano ponad 20 lat temu i obecnie powszechnie uważa się je za niekompletne i nieaktualne. Wspomniane dwa standardy zostały uzupełnione na przestrzeni lat kilkunastoma interpretacjami.

RMSR wydała swój nowy standard dotyczący ujmowania przychodu MSSF 15 „Przychody z umów z klientami” w maju 2014 r. Nowy standard, który zastąpi poprzednie standardy (MSR 11 i 18) i interpretacje w tej dziedzinie, został opracowany wspólnie z amerykańską Radą Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (FASB). MSSF 15 ma przyczynić się do poprawy sprawozdawczości finansowej w zakresie przychodów oraz poprawy porównywalności przychodu w sprawozdaniach finansowych na poziomie globalnym. Podstawową zasadą nowego standardu jest ujmowanie przychodu przez przedsiębiorstwa, aby przedstawić przekazanie dóbr i usług klientom w kwotach odzwierciedlających wynagrodzenie (tj. zapłatę), do jakiego według przedsiębiorstwa ma ono prawo z tytułu

przekazania tych dóbr lub towarów. Nowy standard będzie również skutkował podniesieniem wymogów w zakresie ujawniania informacji o przychodach, zawierał wytyczne dotyczące transakcji, które poprzednio nie zostały kompleksowo uwzględnione (przykładowo przychody z tytułu usług i zmiany warunków umów), oraz przyczyni się do poprawy wytycznych w kwestii umów wieloelementowych.

Obecnie trwa proces zatwierdzania standardu MSSF 15. W zaleceniach EFRAG w sprawie zatwierdzania standardów stwierdzono, że standard spełnia wszystkie istotne kryteria, włącznie z wymogiem dotyczącym europejskiego dobra publicznego. W szczególności EFRAG stwierdziła, że korzyści płynące ze standardu MSSF 15 prawdopodobnie przeważają nad wynikającymi z niego kosztami.

c) Inne kluczowe osiągnięcia dokonane w ramach projektów w 2014 r.

Celem projektu dotyczącego leasingu, nad którym RMSR pracuje wspólnie ze swoim amerykańskim odpowiednikiem, FASB, jest poprawa jakości i porównywalności sprawozdań finansowych dzięki zapewnieniu większej przejrzystości w sferze wykorzystania przez podmiot dźwigni finansowej oraz aktywów, które podmiot wykorzystuje na potrzeby swoich operacji. RMSR oraz FASB osiągnęły porozumienie w sprawie niemal wszystkich zagadnień dotyczących wspomnianego projektu – w szczególności w kwestii wymogu, aby leasingobiorca ujmował aktywa i zobowiązania dotyczące wszystkich leasingów, z kilkoma wyjątkami. W zakres zobowiązań leasingowych wchodzić będą jedynie opłaty, których nie można uniknąć ze względów ekonomicznych. Zdaniem wielu inwestorów fakt, że tego typu aktywa i zobowiązania nie są obecnie uwzględniane, może w poważnym stopniu przyczynić się do obniżenia dźwigni finansowej wykazywanej przez niektóre przedsiębiorstwa. Po zakończeniu prac ten nowy wymóg w zakresie rachunkowości spowoduje znaczną zmianę w sprawozdawczości finansowej. RMSR zamierza opublikować ostateczną wersję standardu dotyczącego leasingu do końca 2015 r.

Celem projektu dotyczącego umów ubezpieczeniowych jest zapewnienie przejrzystości wielu praktyk księgowych stosowanych obecnie w branży. RMSR opublikowała zmieniony projekt dotyczący umów ubezpieczeniowych w czerwcu 2013 r. Informacje zwrotne dotyczące projektu wskazywały na szerokie poparcie dla zasady wyceny wartości bieżącej umów ubezpieczeniowych, która obejmuje wszelkie dostępne informacje w sposób spójny z informacjami dotyczącymi możliwych do obserwowania rynków. Pojawiły się jednak również obszary sporne, zwłaszcza w kwestii sprawozdawczości na temat wyników, a także obawy dotyczące zawiłości. Obecnie debaty RMSR dotyczące umów nieuczestniczących zbliżają do końca⁴, ale RMSR kontynuuje dyskusje na temat modelu umów o charakterze partycypacyjnym. RMSR zamierza zakończyć swoje debaty w ciągu najbliższych kilku miesięcy, a następnie przystąpić do publikacji ostatecznej wersji standardu.

⁴ Umowy, w których ubezpieczający nie partycypują w odsetkach oraz zyskach kapitałowych osiągniętych przez ubezpieczyciela z tytułu płaconych składek.

2.3. Opracowanie zaktualizowanych ram koncepcyjnych

Dnia 28 maja 2015 r. RMSR opublikowała projekt zawierający wniosek dotyczący wprowadzenia zmian do ram koncepcyjnych. W ramach koncepcyjnych opisano pojęcia na potrzeby sprawozdawczości finansowej do celów ogólnych. Te pojęcia pomogą RMSR w opracowywaniu i poprawianiu standardów, osobom sporządzającym sprawozdania finansowe w opracowaniu i doborze zasad rachunkowości, a wszystkim stronom w zrozumieniu i interpretacji standardów. W projekcie omówiono m.in. kwestie ostrożności, wiarygodności, zarządzania, modelu biznesowego podmiotu, przewagi treści nad formą i inwestycji długoterminowych.

Ostrożność

W projekcie zaproponowano ponowne wprowadzenie pojęcia ostrożności do ram koncepcyjnych.

Ostrożność opisano jako wykazanie rozwagi w wydawaniu osądów w warunkach niepewności. Uznaje się, że ostrożność może prowadzić do asymetrii w ujmowaniu aktywów / dochodu i zobowiązań / wydatków. Mimo że pojęcie „ostrożności” zostało usunięte z ram koncepcyjnych w 2010 r., warto zauważyć, że RMSR utrzymywała, że ostrożność ma swoje odzwierciedlenie w jej standardach. Prawdopodobnie będzie miała miejsce dalsza debata na ten temat, aby ocenić, czy projekt spełnia oczekiwania zainteresowanych stron.

Wiarygodność

Przed 2010 r. w ramach koncepcyjnych określano wiarygodność jako cechę użytecznej informacji finansowej. Jednak w 2010 r. RMSR zastąpiła pojęcie wiarygodności poglądem, że użyteczne informacje finansowe powinny wiernie odzwierciedlać to, co w założeniu mają odzwierciedlać („wierne odzwierciedlenie”).

Część zainteresowanych stron w ramach RMSR wyraziło zaniepokojenie wspomnianą zmianą. W odpowiedzi w projekcie zmiernano do zajęcia się aspektami tego, co według RMSR zainteresowane strony chciały osiągnąć wyrażając swoje zaniepokojenie w kwestii wiarygodności. Opis wiernego odzwierciedlenia zawarty w projekcie jest zasadniczo taki sam jak opis wiarygodności w ramach koncepcyjnych przed 2010 r. W projekcie opisano wierne odzwierciedlenie jako kompletne, neutralne i bezbłędne.

W zawartym w projekcie poszerzonym omówieniu wyjaśniono czynniki umożliwiające użytkownikom korzystanie z informacji finansowych, aby zapewnić wierne odzwierciedlenie tego, co takie informacje mają w założeniu przedstawiać. W związku z tym ponowne wprowadzanie pojęcia „wiarygodność” jest zdaniem RMSR niepotrzebne. Pomimo to niektóre zainteresowane strony (potencjalnie włącznie z EFRAG, chociaż jej pismo z uwagami będzie gotowe nie wcześniej niż jesienią) mogą w dalszym ciągu uważać, że lepiej byłoby ponownie wprowadzić pojęcie wiarygodności w bardziej wyraźny sposób.

Model biznesowy

W projekcie określono, w jaki sposób można nadać większą wagę sprawozdaniom finansowym, jeżeli RMSR uwzględni, opracowując swoje standardy, w jaki sposób podmiot prowadzi swoją działalność gospodarczą. Wprowadzając powyższą zmianę zgodną ze stanowiskiem EFRAG, potwierdzono rolę, jaką model biznesowy powinien odgrywać w określaniu, jak wycenia się poszczególne pozycje dla rachunku zysków lub strat i bilansu.

Przewaga treści nad formą

W projekcie ponownie wprowadzono przewagę treści nad formą która jest przyjmowana z zadowoleniem, ponieważ zobrazowanie skutków gospodarczych transakcji jest konieczne.

Inwestycje długoterminowe

Opracowując projekt, RMSR doszła do wniosku, że pakiet wniosków zawarty w projekcie zapewnia wystarczające narzędzia umożliwiające RMSR odpowiednie uwzględnianie zarówno potrzeb inwestorów długoterminowych w zakresie informacji, jak i sposobu, w jaki podmiot powinien rozliczać się z inwestycji długoterminowych. Z zadowoleniem przyjmujemy wyraźne uwzględnienie tego tematu przez RMSR i zwrócimy uwagę na kwestię tego, czy inwestorzy długoterminowi zgadzają się ze sposobem podejścia RMSR do tej sprawy.

3. EFRAG

3.1. Uwzględnianie zasady prawdziwego i rzetelnego obrazu oraz poprawy prowadzonych przez EFRAG ocen wpływu nowych MSSF na dobro publiczne

EFRAG zapewnia swój wkład przez cały czas trwania procesu opracowywania standardów, zgłaszając uwagi co do regulacji RMSR oraz aktywnie uczestnicząc w pracach, aby ożywić w Europie debatę na temat ważnych kwestii związanych z rachunkowością. Uwagi oraz aktywny udział są niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego i przejrzystego formułowania europejskich poglądów na rozwój sprawozdawczości finansowej w procesie opracowywania standardów, aby powstające standardy były odpowiednie dla potrzeb Europy.

Przed wdrożeniem reformy zarządzania EFRAG koncentrowała się w swoich ocenach związanych z zatwierdzaniem na tym, czy MSSF spełniały wszystkie techniczne kryteria rozporządzenia w sprawie MSR, tj. czy zapewniały odpowiednią, wiarygodną, porównywalną i zrozumiałą sprawozdawczość finansową i nie były sprzeczne z zasadą „jasnego i rzetelnego obrazu” określoną w dyrektywie o rachunkowości oraz poprzednich czwartej i siódmej dyrektywach w sprawie prawa spółek. Ponadto EFRAG sporządzała również dla Komisji oceny stosunku kosztów do korzyści w odniesieniu do każdej nowej regulacji MSSF, które Komisja mogła stosować do celów poparcia decyzji o zatwierdzeniu. Zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w sprawozdaniu Maystadta EFRAG rozszerzyła również swoją ocenę na kwestie tego, czy nowe lub proponowane wymogi w zakresie sprawozdawczości finansowej sprzyjają dobru publicznemu. W ocenie zostanie uwzględniona interakcja ze stabilnością finansową i wzrostem gospodarczym.

W sprawozdaniu Maystadta zalecono również, aby przy udzielaniu zaleceń w kwestii zatwierdzania EFRAG dokładniej analizowała przestrzeganie zasady ostrożności. W tym względzie rada nadzorcza EFRAG omówiła podstawę, na której udostępniłaby jasno sprecyzowaną ocenę ostrożności w procesie zatwierdzania. Podobnie w kontekście konsultacji publicznych w sprawie ram koncepcyjnych RMSR rada omawiała kwestię ponownego wprowadzenia w sensowny sposób zasady ostrożności. Według wstępnego wniosku ostrożność powinna obejmować zarówno zachowanie pewnej rozważności w wydawaniu osądów w warunkach niepewności, jak i fakt, że w niektórych warunkach wskazane może być zachowanie asymetrii w ujmowaniu zysków i strat.

We wniosku o sformułowanie zaleceń w sprawie zatwierdzenia MSSF 9 „Instrumenty finansowe” Komisja, po konsultacji z członkiem Komitetu Regulacyjnego Rachunkowości, ustaliła szereg kwestii szczegółowych, w tym kwestie dobra publicznego, które wymagają przeanalizowania przez EFRAG. W szczególności zwróciła się o ocenę wspomnianego standardu w kontekście zasady ostrożności. Zwróciła się również o ocenę wykorzystania wartości godziwej oraz kwestii, czy dokonane zmiany mogłyby wywrzeć szkodliwy wpływ na stabilność finansową. EFRAG rozpoczęła prace nad projektem zaleceń w sprawie zatwierdzenia już w 2014 r. Dnia 4 maja 2015 r. EFRAG wydała projekt zaleceń w sprawie zatwierdzenia, w którym zwraca się do zainteresowanych stron o przedstawienie opinii na temat ich oceny standardu w oparciu o kryteria techniczne w UE oraz na temat ich oceny kwestii tego, czy MSSF 9 jest korzystny z punktu widzenia dobra publicznego.

W 2014 r. EFRAG przystąpiła do przygotowania zaleceń w sprawie zatwierdzenia innego ważnego standardu⁵ MSSF 15 „Przychody z umów z klientami”. Projekt zaleceń w sprawie zatwierdzenia zawiera otwarte pytanie skierowane do zainteresowanych stron dotyczące tego, czy mają powody, aby uważać, że MSSF 15 nie będzie korzystny z punktu widzenia dobra publicznego. Kończąc prace nad zaleceniami w sprawie zatwierdzenia, rada nadzorcza EFRAG uwzględniła informacje zwrotne otrzymane od zainteresowanych stron i uznała, że nowy standard jest korzystny z punktu widzenia europejskiego dobra publicznego, ponieważ – jej zdaniem – należy oczekiwać pozytywnego wpływu MSSF 15 na koszt kapitału, natomiast nie zidentyfikowała żadnego potencjalnego negatywnego wpływu na gospodarkę europejską. W końcowej wersji zaleceń w sprawie zatwierdzenia wydanej w marcu 2015 r. uwzględniono powyższą ocenę.

W 2014 r. EFRAG uczestniczyła w procesie konsultacji RMSR i sporządziła pisma z uwagami po konsultacjach publicznych w sprawie wszystkich regulacji RMSR, włącznie z ramami koncepcyjnymi. Ponadto EFRAG kontynuowała debaty na temat projektu dotyczące leasingu i MSSF 4 „Umowy ubezpieczeniowe”.

⁵ W 2014 r. EFRAG udzieliła zaleceń w sprawie zatwierdzenia w odniesieniu do szeregu innych (mniejszych) projektów.

3.2. Uwzględnianie różnych modeli rachunkowości oraz modeli gospodarczych i opinii w Unii Europejskiej

Od czasu ustanowienia EFRAG stosuje przejrzystą, należyłą procedurę, która z czasem została rozbudowana. Wspomniana należyta procedura umożliwia wszystkim europejskim zainteresowanym stronom przedstawienie ich stanowisk EFRAG do rozpatrzenia i zapewnia uwzględnienie różnorodnych europejskich modeli rachunkowości i działalności gospodarczej oraz opinii, a także zaspokojenie potrzeb Unii dzięki nowemu MSSF. W ramach należytej procedury EFRAG publikuje projekty stanowisk do celów konsultacji publicznych, prowadzi badania w terenie i innego rodzaju analizy skutków, organizuje imprezy informacyjne i specjalne ankiety, publikuje wyniki uzyskane w informacjach zwrotnych i publikuje swoje ostateczne stanowiska. W 2014 r. EFRAG sporządziła pisma z uwagami i informacje zwrotne w odniesieniu do wszystkich wniosków dotyczących MSSF.

Posiedzenia rady nadzorczej EFRAG oraz Grupy Ekspertów Technicznych EFRAG (TEG) są jawne, a porządek obrad oraz ich streszczenia są publikowane na stronie internetowej EFRAG wraz z dokumentami uzupełniającymi porządek posiedzeń rady. Dyskusje są ponadto uzupełniane informacjami otrzymywanymi od Forum konsultacyjnego podmiotów ustanawiających standardy EFRAG oraz wyspecjalizowanych grup roboczych EFRAG. Wkład otrzymywany za pośrednictwem panelu użytkownika EFRAG ma kluczowe znaczenie dla pracy EFRAG. Wkład ten zostaje wzmocniony dzięki większej liczbie opinii otrzymywanych od użytkowników w ramach programu informacyjnego skierowanego do użytkowników uruchomionego w 2012 r. Zróżnicowany skład wspomnianych grup oraz rady EFRAG i Grupy Ekspertów Technicznych EFRAG zarówno pod względem geograficznym, jak i zawodowym w połączeniu z należyłą procedurą zapewniają odpowiednie uwzględnienie przez EFRAG wszystkich różnych punktów widzenia.

EFRAG prowadzi prace w terenie (w tym ankiety / badanie źródeł wtórnych; badania terenowe⁶; oraz warsztaty/wywiady) na różnych etapach procesu opracowywania standardów we współpracy z krajowymi podmiotami ustanawiającymi standardy w Europie⁷. Wspomniane badania terenowe mają na celu ocenę skutków proponowanych zmian w ramach należytej procedury EFRAG i wkładu w końcowe wersje standardów będących w przygotowaniu. Prace terenowe EFRAG przyczyniają się do ustanawiania standardów w oparciu o dowody.

⁶ Parce te obejmują badanie zastosowania proponowanych, wstępnych końcowych oraz końcowych wymogów do istniejących umów i transakcji, aby ocenić jakość wyników lub zrozumiałość wymogów i warunki wdrażania.

⁷ W szczególności z Francji, Niemiec, Włoch i Zjednoczonego Królestwa.

3.3. Wdrażanie reformy zarządzania w myśl zaleceń zawartych w sprawozdaniu Maystadta

W lipcu 2014 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie⁸ dotyczące postępów we wdrażaniu reformy EFRAG. Komisja oceniła pozytywnie osiągnięte dotychczas postępy.

Reforma obejmowała gruntowną zmianę statutu EFRAG oraz przepisów wewnętrznych EFRAG w celu wprowadzenia nowej struktury zarządzania, która zwiększyła legitymizację i reprezentatywność EFRAG. Zmieniony statut EFRAG i zmienione przepisy wewnętrzne EFRAG, które zatwierdzono 16 czerwca 2014 r., weszły w życie 31 października 2014 r. Okres między czerwcem a końcem października wykorzystano na wyznaczenie członków rady EFRAG, których powołano 31 października 2014 r.⁹ Tego samego dnia EFRAG zwiększyła liczbę swoich członków¹⁰ i zaczęła funkcjonować nowa struktura zarządzania, a począwszy od listopada 2014 r. rada nadzorcza EFRAG zwołuje comiesięczne posiedzenia. Prezes rady jest nominowany przez Komisję po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą. Obecnie w oczekiwaniu na formalne mianowanie na to stanowisko obowiązki Prezesa pełni jeden z członków zarządu.

Rada EFRAG podejmuje wszystkie decyzje w drodze konsensusu po uwzględnieniu wyników należytej procedury EFRAG. Komisja, Europejskie Urzędy Nadzoru i Europejski Bank Centralny uczestniczyły w debatach zarządu jako obserwatorzy. Komisja dopilnowuje, aby w razie potrzeby Komitet Regulacyjny Rachunkowości zapewniał wkład w prace EFRAG lub, w razie potrzeby, występował z wnioskami o szczegółową ocenę.

4. PIOB - ZMIANY W RÓŻNICOWANIU FINANSOWANIA W 2014 R.

Powszechnie przyjmuje się, że organy pełniące funkcje w interesie publicznym należy finansować w taki sposób, aby zachować ich niezależność. PIOB, która jest odpowiedzialna za monitorowanie procedur stanowienia Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej (MSRF) oraz pozostałych obszarów działalności IFAC (Międzynarodowej Federacji Księgowych), jest jednym z takich organów. Odpowiednia dywersyfikacja źródeł finansowania pomaga nie tylko w zagwarantowaniu wspomnianej niezależności, ale także we wzmacnianiu postrzegania ich niezależności. W dziedzinie ustawowych badań sprawozdań finansowych potrzeba dywersyfikacji finansowania jest uznawana na szczeblu międzynarodowym od czasów reformy IFAC w 2003 r., w ramach której przewidziano utworzenie PIOB; w obronie dywersyfikacji zawsze występowała Grupa Monitorowania —

⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-396-EN-F1-1.Pdf>

⁹ Pełniącego obowiązki prezesa rady EFRAG wybrano spośród nowych członków rady EFRAG w oczekiwaniu na mianowanie Prezesa przez instytucje europejskie.

¹⁰ Obecnie EFRAG liczy szesnastu członków: europejskie organizacje zainteresowanych stron: Konfederacja Europejskiego Biznesu BUSINSESSEUROPE, EACB, EBF, EFAA, EFFAS, ESBG, FEE oraz Insurance Europe, organizacje krajowe: Danii, Francji, Niemiec, Włoch, Niderlandów, Norwegii, Szwecji oraz Zjednoczonego Królestwa.

organizacja międzynarodowa odpowiedzialna za monitorowanie reformy zarządzania IFAC.

Od ustanowienia w 2005 r. aż do 2010 r., kiedy zaczął funkcjonować program finansowania przez Wspólnotę ustanowiony decyzją 716/2009/WE, PIOB, poza niektórymi przypadkami wsparcia rzeczowego, była finansowana wyłącznie przez IFAC. Fundusze udostępnione przez IFAC w danym roku stanowią maksymalny gwarantowany przez IFAC wkład, który zostaje udostępniony PIOB bez żadnych późniejszych ingerencji ze strony IFAC. Wkład UE w latach 2010–2014 skłonił szereg darczyńców do wniesienia własnego wkładu. Celem wkładów płynących spoza IFAC jest zastąpienie i tym samym ograniczenie wkładu IFAC w danym roku. W idealnej sytuacji zapewniania przez IFAC część finansowania całkowitych rocznych wydatków poniesionych przez PIOB powinna kształtować się poniżej 50 % .

W 2014 r. wydatki PIOB wyniosły 1 502 850 EUR. IFAC przekazała 874 540 EUR, co stanowi 58 % łącznych wydatków. Komisja Europejska przekazała 272 000 EUR, co stanowi 18 % łącznych wydatków. ADAA (Abu Dhabi Accountability Authority) przekazała 120 000 EUR, co stanowi 8 % łącznych wydatków. IOSCO przekazała 100 000 EUR, co stanowi 7 % łącznych wydatków. BIS (Bank Rozrachunków Międzynarodowych) przekazał 55 000 EUR, co stanowi 4 % łącznych wydatków. FRC (Rada ds. Sprawozdawczości Finansowej) Zjednoczonego Królestwa przekazała 40 000 EUR, co stanowi 3 % łącznych wydatków. Saldo wynoszące 5 478 EUR stanowi dochód z odsetek.

Artykuł 9.5 rozporządzenia stanowi, że jeżeli finansowanie przez IFAC w danym roku jest wyższe niż dwie trzecie całkowitego rocznego finansowania PIOB, Komisja proponuje ograniczenie jej rocznego wkładu na ten rok do maksymalnej kwoty wynoszącej 300 000 EUR. W 2014 r. taka sytuacja nie miała miejsca, ponieważ zarówno (i) wkład IFAC był niższy niż dwie trzecie całkowitego rocznego finansowania PIOB, jak i (ii) wkład Komisji był niższy niż 300 000 EUR, mianowicie wyniósł 272 000 EUR. W związku z tym, ponieważ finansowanie IFAC nie osiągnęło progu krytycznego określonego w rozporządzeniu, Komisja nie musi zmieniać kwoty swojego rocznego wkładu na rzecz PIOB.

5. WNIOSKI

Fundacja MSSF

W 2014 r. RMSR zakończyła pracę nad dwoma ważnymi standardami, które mają fundamentalne znaczenie dla użytkowników sprawozdań finansowych, mianowicie MSSF 9 „Instrumenty finansowe” oraz MSSF 15 „Przychody z umów z klientami”, oraz poczyniła znaczne postępy w realizacji innych ważnych projektów. W MSSF 15 dąży się do udzielenia przedsiębiorstwom bardziej kompletnych i bardziej aktualnych wskazówek w zakresie ujmowania przychodu. Po uzyskaniu pozytywnej oceny EFRAG proces zatwierdzania standardu jest obecnie w toku. Jeżeli chodzi o MSSF 9 „Instrumenty finansowe”, dnia 4 maja 2015 r. EFRAG wydała projekt pozytywnych zaleceń w sprawie zatwierdzenia, a zakończenie prac przewiduje się na drugą połowę 2015 r.

W odniesieniu do kwestii tego, czy w MSSF:

- uwzględniono różne modele biznesowe: w MSSF 9 wyraźnie uznano znaczenie modeli biznesowych w określaniu wyceny instrumentów finansowych. W końcowej wersji zaleceń EFRAG w sprawie zatwierdzania ocenione zostanie, czy standard umożliwił osiągnięcie powyższego celu. MSSF 15 jest uważany za wystarczająco elastyczny, aby można było go stosować do różnych modeli biznesowych. W ramach koncepcyjnych (zob. poniżej) zwrócono większą uwagę na modele biznesowe;
- odzwierciedlono faktyczne skutki transakcji gospodarczych: EFRAG jest obecnie w trakcie oceny tego aspektu w odniesieniu do MSSF 9 ze szczególnym uwzględnieniem terminowego ujmowania strat z tytułu trwałej utraty wartości; w przypadku MSSF 15 osiąga się ten cel i, jak zauważono poniżej, do ram koncepcyjnych zostanie wprowadzona zasada przewagi treści nad formą, która jest ważna dla odpowiedniego zobrazowania transakcji gospodarczych;
- nie są nadmiernie skomplikowane: MSSF 9 jest skomplikowanym standardem, jednak wprowadza uproszczenia w uwzględnianiu instrumentów finansowych, natomiast MSSF 15 jest bardziej skomplikowany od standardu, który zastępuje, ale jest to uzasadnione, ponieważ poprzedni standard nie odzwierciedlał już w sposób właściwy złożoności współczesnych transakcji handlowych. Ponadto wspomniany standard zastępuje zarówno standard, jak i interpretacje, dzięki czemu nowe wymogi są zgromadzone w jednym miejscu;
- unika się sztucznych krótkoterminowych i zmiennych obciążeń: w procesie zatwierdzania MSSF 9 zostanie poruszona ta kwestia. MSSF 15 zapewnia skuteczność w unikaniu wspomnianej zmienności, ponieważ zawarto w nim odpowiednie przepisy, które mają zastosowanie do przypadków, w których istnieje niepewność w kwestii ujmowania przyszłego przychodu.

Jeżeli chodzi o ramy koncepcyjne, Komisja ponawia poparcie dla ponownego wprowadzenia zasady ostrożności i będzie uważnie śledzić zmiany zachodzące po publikacji projektu w 2015 r. Jak wspomniano w ostatnim sprawozdaniu Komisji z oceny dotyczącym rozporządzenia w sprawie MSR¹¹, Komisja zaprosiła również RMSR do uwzględnienia określonych potrzeb inwestorów z różnymi horyzontami czasowymi inwestycji oraz do przedstawienia konkretnych rozwiązań w odniesieniu do inwestorów długoterminowych podczas opracowywania standardów. Ponadto Komisja wzywa RMSR do pogłębienia analizy skutków i lepszej koordynacji z EFRAG.

EFRAG

W 2014 r. wprowadzono reformę zarządzania EFRAG. Obejmowała ona ustanowienie nowej rady nadzorczej EFRAG, jej nowego organu decyzyjnego, w którym w zrównoważony sposób reprezentowane są interesy publiczne i prywatne. W rezultacie EFRAG jest teraz

¹¹ http://ec.europa.eu/finance/accounting/docs/ias-evaluation/20150618-report_en.pdf

dobrze przygotowana do wzmocnienia legitymizacji swoich stanowisk i znacznego przyczynienia się do celu, jakim jest Europa mówiąca jednym głosem.

EFRAG w swoich ocenach w sprawie zatwierdzania uwzględniła spełnianie przez MSSF wszelkich kryteriów technicznych określonych w rozporządzeniu w sprawie MSR. W wyniku reformy zarządzania EFRAG poszerzyła również zakres oceny w celu ustalenia, czy nowe lub proponowane wymogi w zakresie sprawozdawczości finansowej są korzystne z punktu widzenia dobra publicznego. W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje gotowość EFRAG do rozwijania jej zdolności w zakresie analizy skutków standardów, w tym skutków makroekonomicznych takich jak szkodliwy wpływ na stabilność finansową lub na rozwój gospodarczy w UE.

Dzięki rozbudowanej należytej procedurze EFRAG była w stanie zapewnić odpowiednią ocenę przydatności projektów standardów bądź nowych lub zmienionych międzynarodowych standardów rachunkowości dla potrzeb Unii, uwzględniając przy tym różnorodność modeli rachunkowości i modeli gospodarczych oraz opinii w UE. Działalność ta okazała się wyjątkowo istotna na etapie opracowywania nowych standardów przez RMSR, na którym EFRAG odgrywała kluczową rolę, dbając o uwzględnienie potrzeb i interesów Unii.

PIOB

W odniesieniu do PIOB poczyniono znaczne postępy w kwestii dywersyfikacji źródeł finansowania. Łączna część środków przekazanych przez IFAC wynosiła 58 % i była zbliżona do idealnego punktu odniesienia wynoszącego mniej niż 50 %, a także znacznie niższa od progu dwóch trzecich określonego w rozporządzeniu. W najbliższych latach Komisja będzie kontynuować monitorowanie zmian w finansowaniu oraz będzie współpracować z innymi zainteresowanymi stronami, zwłaszcza z innymi członkami Grupy Monitorującej, aby zagwarantować, że PIOB czerpie korzyści z jasnego, stabilnego, zróżnicowanego i odpowiedniego systemu finansowania, tak aby mogła wypełniać zadania leżące w interesie publicznym w sposób niezależny i efektywny.