

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów**

COM(2009) 83 wersja ostateczna/2 – 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 20 marca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 44 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej Dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów*

COM(2009) 83 wersja ostateczna/2 – 2009/0035 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 10 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla konieczność zaspokojenia potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw oraz zakładów rzemieślniczych, tak by umożliwić im sprostanie wyzwaniom strukturalnym, powszechnym w złożonym społeczeństwie, poprzez pełną realizację postanowień Europejskiej karty małych przedsiębiorstw <sup>(1)</sup> w procesie wpisującym się w ramy strategii lizbońskiej.

1.2. EKES przyjmuje do wiadomości inicjatywę Komisji, mającą na celu zwolnienie mikropodmiotów z wymogów administracyjno-rachunkowych, które są często zbyt duże i uciążliwe w stosunku do struktury tych przedsiębiorstw, i zwraca jednocześnie uwagę na stanowiska wyrażone wcześniej w opiniach CESE 1187/2008 <sup>(2)</sup> i CESE 1506/2008 <sup>(3)</sup>.

1.3. Komitet uważa, że inicjatywa ta powinna być zgodna z następującymi zasadami:

- **obowiązkowości** – każdy kraj jest zobowiązany wprowadzić kryteria zwolnienia mikropodmiotów,
- **elastyczności** – należy pozostawić państwom członkowskim możliwość dostosowania kryteriów zwolnienia do ich konkretnej sytuacji, z poszanowaniem wspólnych limitów,
- **prostoty** – zmiany powinny być łatwe do wprowadzenia,
- **przejrzystości** – należy w każdym razie zapewnić odpowiednią przejrzystość rynku wewnętrznego.

1.4. Choć EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji w tym zakresie, to uważa, że ze względu na integralność jednolitego rynku, a także zasadę niedyskryminacji między działającymi na nim podmiotami, ułatwienia wprowadzone w przyszłych środkach przeglądu czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek powinny stosować się automatycznie do wszystkich mikropodmiotów w Unii Europejskiej, zgodnie z jasnymi kryteriami ustalonymi przez każde państwo członkowskie.

1.5. W związku z tym Komitet apeluje o zastosowanie zasady przewodniej „najpierw myśl na małą skalę” (*Think Small First*) w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, które byłoby oparte na tej samej podstawie prawnej co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa <sup>(4)</sup> i wprowadzałoby szereg jasnych i przejrzystych wymogów na szczeblu krajowym i wspólnotowym dotyczących eliminowania lub ograniczania obciążeń biurokratycznych, tak by zagwarantować systematyczną realizację tej zasady zarówno w procesach legislacyjnych, jak i wykonawczych, zwłaszcza w odniesieniu do mikropodmiotów i małych przedsiębiorstw.

1.6. Komitet uważa, że po trzech latach od wejścia w życie omawianego wniosku Komisja powinna ponadto przedstawić mu, a także Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki oraz funkcjonowanie zwolnienia mikropodmiotów we wszystkich państwach członkowskich UE, jak też oszczędności faktycznie poczynione przez europejskie mikropodmioty.

<sup>(1)</sup> Zob. Rada Europejska obradująca w Lizbonie, 2000 r.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 37.

<sup>(4)</sup> Zob. opinia EKES-u w Dz.U. C 182 z 4 sierpnia 2009 r., s. 30, zalecenie nr 1, sprawozdawca: Henri MALOSSE i współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.

## 2. Wstęp

2.1. Od czasu obchodów Europejskiego Roku Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzemiosła<sup>(5)</sup>, po którym utworzono XXIII Dyрекcję Generalną<sup>(6)</sup> i zorganizowano szereg europejskich konferencji<sup>(7)</sup>, Komisja Europejska podjęła duże wysiłki, by zaspokoić potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw i zakładów rzemieślniczych, a także umożliwić im podjęcie wielu wyzwań gospodarczych i strukturalnych. Fakt ten został zresztą podkreślony w wielu opiniach Komitetu<sup>(8)</sup>.

2.2. Małe i średnie przedsiębiorstwa podlegają często tym samym przepisom co duże. Rzadko analizowano ich szczególne potrzeby w zakresie rachunkowości, a przepisy dotyczące sprawozdawczości finansowej wiążą się ze znacznym obciążeniem finansowym i utrudniają skuteczne wykorzystanie kapitału, bardziej przydatnego do celów produkcji i zatrudnienia.

2.3. O ile z jednej strony, w zakresie rachunkowości i badania sprawozdań finansowych, podniesienie jakości sprawozdań finansowych spółek kapitałowych i zwiększenie przejrzystości mają zasadnicze znaczenie, to z drugiej strony większe wymogi wobec przedsiębiorstw okazują się często szczególnie uciążliwe dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

2.4. Mając ten aspekt na uwadze, Komisja wydała ostatnio wniosek mający na celu zwolnienie średnich przedsiębiorstw z niektórych wymogów ujawniania informacji oraz sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych<sup>(9)</sup> – dokument, na którego temat Komitet wypowiedział się pozytywnie<sup>(10)</sup>.

2.5. Wysokie koszty administracyjne wynikające z prawodawstwa wspólnotowego ograniczają konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw. Ponadto prawodawstwo dotyczące prawa spółek, rachunkowości i badania sprawozdań finansowych spółek nie rozwinęło się równocześnie z warunkami, w których one działają. W istocie dyrektywy, które gwarantują jakość sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych w UE, nakładają również znaczne obciążenia administracyjne na przedsiębiorstwa, zwłaszcza mniejsze.

2.6. Według sporządzonych dla Komisji szacunków – którym wydaje się brakować naukowego i metodologicznego porządku – zwolnienie dotyczyłoby potencjalnie około 5 mln 400 tys. mikroprzedsiębiorstw, a całkowite koszty administracyjne związane ze spełnieniem wymogów administracyjnych i rachunkowych przewidzianych w dyrektywie wyniosłyby około 6,3 mld euro rocznie.

<sup>(5)</sup> Rok 1983.

<sup>(6)</sup> Najpierw utworzono grupę zadaniową pod kierownictwem Edith Cresson; grupa ta następnie przerodziła się w nową, XXIII Dyрекcję Generalną.

<sup>(7)</sup> Avignon – 1990 r., Berlin – 1994 r., Mediolan – 1997 r.

<sup>(8)</sup> Między innymi: Dz.U. C 161 z 14.6.1993, s. 6, Dz.U. C 388 z 31.12.1994, s. 14, Dz.U. C 295 z 7.10.1996, s. 6, Dz.U. C 56 z 24.2.1997, s. 7, Dz.U. C 89 z 19.3.1997, s. 27, Dz.U. C 235 z 27.7.1998, s. 13, Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 1, Dz.U. C 374 z 3.12.1998, s. 4, Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 20.

<sup>(9)</sup> COM (2008) 195 wersja ostateczna z 18 września 2008 r.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 37 (sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI).

2.7. Komitet podkreśla podjęte przez Komisję zobowiązanie do ograniczenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw<sup>(11)</sup> o 25 %, które zostało poparte bez zastrzeżeń przez Komitet<sup>(12)</sup>.

2.8. Zdaniem Komitetu „trzeba podjąć niezbędne kroki, aby zapewnić terminowe wdrażanie wszystkich dyrektyw przez wszystkie państwa członkowskie za pomocą uregulowań wysokiej jakości oraz by przekonać krajowe i regionalne rządy oraz ciała ustawodawcze do upraszczania odpowiednich przepisów, tam gdzie przy transpozycji prawa europejskiego nałożono nadmierne zobowiązania (tzw. *gold-plating*)”<sup>(13)</sup>.

## 3. Kontekst

3.1. W ramach czwartego etapu inicjatywy uproszczenia prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego (*Simplification of the Legislation on the Internal Market* – SLIM) zaktualizowano pierwszą i drugą dyrektywę w sprawie prawa spółek.

3.2. Rada Europejska obradująca w dniach 8–9 marca 2007 r. podkreśliła, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych jest istotnym środkiem ożywienia gospodarki europejskiej, zwłaszcza ze względu na jego wpływ na mniejsze przedsiębiorstwa, kładąc jednocześnie nacisk na potrzebę wspólnego podjęcia dużych wysiłków w celu znacznego ograniczenia obciążeń administracyjnych w UE.

3.3. Rada Europejska w dniach 13–14 marca 2008 r. zwróciła się do Komisji o sporządzenie nowych wniosków legislacyjnych mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych, które byłyby przyjęte zgodnie z procedurą przyspieszoną<sup>(14)</sup>, wskazując jednocześnie, że europejskie prawo spółek, a także rachunkowość i badanie sprawozdań finansowych to pierwszoplanowe obszary działań.

3.4. Przedstawiony w czerwcu 2008 r. przez Komisję program „Small Business Act” dla Europy<sup>(15)</sup>, na którego temat Komitet wypowiedział się w swej opinii<sup>(16)</sup>, również podkreśla potrzebę uproszczenia z myślą o mniejszych przedsiębiorstwach.

<sup>(11)</sup> COM (2006) 689, 690 i 691 wersja ostateczna z 14 listopada 2006 r.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8.

<sup>(13)</sup> Zob. Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8, pkt 4.3.6, a także Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9, pkt 6.2.

<sup>(14)</sup> Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli z dnia 13–14 marca 2008 r., pkt 9.

<sup>(15)</sup> COM (2008) 394 wersja ostateczna z 25 czerwca 2008 r.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30 (sprawozdawca: Henri MALOSSE, współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI).

3.5. Co więcej, również europejski plan naprawy gospodarczej przedstawiony pod koniec listopada 2008 r. wskazuje, że istotnym środkiem jest zmniejszenie obciążeń dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz mikroprzedsiębiorstw, między innymi poprzez zniesienie wymogu „sporządzania rocznego sprawozdania finansowego dla mikroprzedsiębiorstw”<sup>(17)</sup>.

3.6. W rezolucji z 8 grudnia 2008 r.<sup>(18)</sup> Parlament Europejski opowiedział się natomiast za zniesieniem wymogów wobec mikroprzedsiębiorstw w zakresie sprawozdawczości finansowej, tak by zwiększyć ich konkurencyjność i zrealizować ich potencjał wzrostu, zwracając się jednocześnie do Komisji o przedstawienie wniosku legislacyjnego w celu umożliwienia państwom członkowskim zwolnienia tych przedsiębiorstw z zakresu stosowania czwartej dyrektywy 78/660/EWG.

3.7. Na przestrzeni ostatnich 23 lat dyrektywa 78/660/EWG była poddawana różnym zmianom<sup>(19)</sup>.

#### 4. Streszczenie wniosku Komisji

4.1. Komisja proponuje wprowadzenie pojęcia „**mikroprzedsiębiorstwo**”, przewidzianego już przez niektóre państwa członkowskie, i wyłączenie go z zakresu stosowania czwartej dyrektywy 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych. By móc skorzystać ze zwolnienia, mikroprzedsiębiorstwo musi spełniać dwa z trzech następujących kryteriów:

- 10 lub mniej pracowników,
- całkowity budżet poniżej 500 tys. euro i
- obroty poniżej 1 mln euro.

4.2. Koszt związany ze sporządzaniem rocznych sprawozdań finansowych jest szczególnie duży dla bardzo małych przedsiębiorstw. Z drugiej strony nie istnieje duże zainteresowanie ich statusem finansowym, gdyż chodzi głównie o przedsiębiorstwa działające na szczeblu lokalnym i regionalnym.

4.3. Uwzględniając zwolnienie w dyrektywach w sprawie rachunkowości, umożliwiono by państwom członkowskim ustalenie, których przepisów musiałyby przestrzegać mikroprzedsiębiorstwa.

4.4. W związku z tym Komisja postanowiła zmienić obecne przepisy wspólnotowe. Co się tyczy **mikroprzedsiębiorstw**, zaproponowano różne środki:

- zwolnienie tych przedsiębiorstw z obowiązku publikowania sprawozdań finansowych,

- umożliwienie mikroprzedsiębiorstwom sporządzania sprawozdań finansowych, poddawania ich kontroli oraz przysyłania ich do centralnego rejestru krajowego na zasadzie dobrowolności,
- swobodę państw członkowskich w zwalnianiu mikroprzedsiębiorstw z zakresu stosowania czwartej dyrektywy w sprawie prawa spółek.

#### 5. Uwagi ogólne

5.1. EKES popiera cele inicjatywy Komisji, które polegają na zwolnieniu mikroprzedsiębiorstw z nadmiernych obciążeń administracyjnych w zakresie rachunkowości, całkowicie nieproporcjonalnych do potrzeb mikroprzedsiębiorstw i głównych użytkowników sprawozdań finansowych.

5.2. Komitet uważa, że szczególnie w czasie obecnego kryzysu, który odbija się silniej na mniejszych przedsiębiorstwach w całej Europie, środki dotyczące zwolnienia mikroprzedsiębiorstw powinny być powszechnie i jak najszybciej (zgodnie z procedurą przyspieszoną)<sup>(20)</sup> wprowadzone w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz powinny charakteryzować się elastycznością dostosowaną do sytuacji poszczególnych krajów i być realizowane w przejrzysty sposób wobec osób fizycznych i prawnych w Europie.

5.3. Wniosek Komisji stanowiłby ponadto silny bodziec do walki z szarą strefą (*moonlight economy*), na co Komitet wielokrotnie zwracał uwagę. Podkreślał między innymi „naprawdę negatywny wpływ szarej strefy na finanse publiczne zarówno ze względu na straty wpływów podatkowych, jak i składek na ubezpieczenie społeczne”<sup>(21)</sup>, a także fakt, że „nie należy jednak umieszczać poprzeczki zbyt wysoko, gdyż może to doprowadzić do błyskawicznego rozpowszechnienia się pracy nielegalnej”<sup>(22)</sup>.

5.4. EKES pozytywnie ocenia propozycję Komisji dotyczącą uproszczenia, której celem jest zagwarantowanie, by ramy prawne przyczyniły się do ożywienia przedsiębiorczości i innowacyjności mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw, tak by były one bardziej konkurencyjne i jak najlepiej wykorzystywały możliwości rynku wewnętrznego.

<sup>(17)</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej „Europejski plan naprawy gospodarczej” (COM(2008) 800 wersja ostateczna) z 26 listopada 2008 r., pkt 4.

<sup>(18)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 grudnia 2008 r. w sprawie wymogów rachunkowości dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw.

<sup>(19)</sup> Chodzi o ponad dziesięć zmian, takich jak: dyrektywa 83/349/EWG, dyrektywa 84/569/EWG, dyrektywa 89/666/EWG, dyrektywa 90/604/EWG, dyrektywa 90/605/EWG, dyrektywa 94/8/WE, dyrektywa 1999/60/WE, dyrektywa 2001/65/WE, dyrektywa 2003/38/WE, dyrektywa 2003/51/WE, dyrektywa 2006/43/WE, dyrektywa 2006/46/WE.

<sup>(20)</sup> Procedura przyspieszona (*fast track*): by szybko uzyskać pierwsze efekty, Komisja zgłosiła trzy wnioski w sprawie procedury przyspieszonej. Pierwszy z nich, który miał na celu dostosowanie niektórych przepisów dotyczących sprawozdania biegłych w przypadku krajowego łączenia spółek i ich podziału do przepisów zawartych w dyrektywie w sprawie transgranicznego łączenia się spółek (dyrektywa 2005/56/WE), został przyjęty przez Radę i Parlament Europejski w listopadzie 2007 r. (dyrektywa 2007/63/WE). Ponadto w kwietniu 2008 r. Komisja zgłosiła dwa wnioski mające na celu zmianę pierwszej i jedenastej dyrektywy w sprawie prawa spółek, a także dyrektywy w sprawie rachunkowości.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 101 z 12.4.1999, s. 30, sprawozdawca: GIRON.

<sup>(22)</sup> Zob. Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 61.

5.5. Chociaż EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji w tym zakresie i że konieczne jest zastosowanie art. 5 traktatu, dotyczącego zasady pomocniczości, to uważa, że ze względu na integralność jednolitego rynku oraz zasadę niedyskryminacji między działającymi na nim podmiotami, ułatwienia wprowadzone w przyszłych środkach ogólnego przeglądu czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek nie powinny być pozostawione do uznania poszczególnych państw członkowskich, lecz stosować się automatycznie do wszystkich mikropodmiotów w Unii Europejskiej.

5.6. Komitet zwraca się do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, by w zapowiedzianym następnym przeglądzie ogólnym

czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek zastosowano zasadę przewodnią „najpierw myśl na małą skalę” (*Think Small First*) w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, które byłoby oparte na tej samej podstawie prawnej co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa <sup>(23)</sup> i wprowadzałoby szereg jasnych wymogów dotyczących eliminowania lub ograniczania obciążeń biurokratycznych.

5.7. Komitet wnosi ponadto, by po trzech latach od wejścia w życie niniejszego wniosku Komisja przedstawiła jemu samemu, a także Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki oraz funkcjonowanie zwolnienia mikropodmiotów we wszystkich państwach członkowskich UE, jak też oszczędności faktycznie poczynione przez europejskie mikropodmioty.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

<sup>(23)</sup> Zob. Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30., zalecenie nr 1, sprawozdawca: Henri MALOSSE i współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI. W szczególności pkt 3.2: „Jeżeli chodzi o zasadę »Najpierw myśl na małą skalę«, EKES potwierdza swoje poprzednie stanowisko (Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 27) i domaga się, aby została ona ustanowiona jako przepis wiążący w formie, która pozostaje do ustalenia (kodeks postępowania, porozumienie międzyinstytucjonalne, decyzja Rady), ale która byłaby zobowiązująca dla Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady. Forma porozumienia międzyinstytucjonalnego opartego na tej samej podstawie prawnej, co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r. [...]”.

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

„Punkt 2.6. Zgodnie z szacunkami sporządzonymi dla Komisji, zwolnienie dotyczyłoby potencjalnie około 5 mln 400 tys. mikropodmiotów, a całkowite koszty administracyjne związane ze spełnieniem wymogów administracyjnych i rachunkowych przewidzianych w dyrektywie wyniosłyby około 6,3 mld euro rocznie.”

Wynik głosowania nad poprawką: 89 głosów za, 40 przeciw, 30 osób wstrzymało się od głosu.

---