

國富浩華(香港)會計師事務所有限公司提交的意見書

立法會提交文件

主席及各位議員：

感謝大家讓我在這裡表達會計業界對《2018年財務匯報局（修訂）條例草案》的憂慮及說明業界的改善建議。

首先，業界完全同意《條例草案》的精神，旨在改革上市實體核數師的監管制度，進一步提高其獨立性，從而加強對投資者的保障，並確保此制度能符合國際標準和做法。但當仔細研讀《條例草案》的條文時，發現某些細節除了超越國際標準的要求，也讓業界感到並不合理，實行起來更會嚴重打擊執業會計師的生計。我們希望立法會在審閱此《條例草案》時可以作出修訂，以減輕業界的負擔。以下幾項是業界比較關注的焦點及具體建議，希望各位議員能體恤業界及讓此《條例草案》更加公平公正。

(1) 財務匯報局的組成

財務匯報局的成員中，非執業人士的成員數目須多於執業人士的成員數目。而業界則憂慮繼續由「外行人」監管「內行人」，此舉會進一步嚴重影響業界的正常運作，試問如果大多數監管醫生執業有否在醫學上出錯的人從無實際行醫的經驗，而大多數監管律師有否失職的人又沒有具備實際執業的法律專業知識，監管機構又如何去判斷這些專業人士在專業工作中的對與錯？

由於這些「非執業人士」不一定了解香港業界及公眾面對的困難，特別是「外行人」監管「內行人」。他們限於對業界的了解，可能不明白專業核數師於上市核數中所作出的種種專業判斷及其背後的原因及理據，這樣無疑會增加錯判的機會。我們建議財務匯報局的組成人士中，特別是決策的管理層，可以包括佔高比例的已退休或已離開核數專業之前資深執業會計師。

(2) 就2014年公眾諮詢結果之澄清

諮詢期內，財經事務及庫務局共收到703份意見書，其中661份分屬六款一式多份的陳述書/問卷。財經事務及庫務局認為若把這些陳述書/問卷歸納視為6份意見書，合共收到48份意見書，而絕大部分回應者都支持改革的目的和方向。

事實上，661份絕大部份為香港執業之中小會計行業從業人員所出具的意見。他們均是合資格的註冊會計師，他們會作出獨立的思考及判斷，因為業界對事件的關注焦點大概只有十個，所以數個專業團體經過內部討論諮詢，均由其各自的理事會草擬問卷讓其會員作答，最後達成共識。所以問卷看起來格式近似，但實際上有不同的意見表達。

我們建議財經事務及庫務局在今次的立法會公開審議《條例草案》的聆訊過程中，澄清在公眾諮詢進行時收到有661份存反對意見之陳述書/問卷及有42份其他意見之意見書，而不是只有被視為6份的其他意見及42份的贊成意見。

(3) 《條例草案》建議的最高罰款水平

業界其中一項最關注的就是對公眾利益實體核數師及註冊負責人失當行為的處分，在符合條例的規定下，命令失當行為者繳付最高數額的罰款港幣一千萬或因該失當行為，而令該人獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍，以金額較大者為準。

從務實的角度來看，由於《條例草案》沒有清楚列明怎樣釐定罰則？也沒有清楚指引在怎樣的情況下才應判以最高罰則。財匯局有機會對某些失當行為直接處以最高罰則。但該最高罰則卻過於高昂，很容易令「四大」以外之會計師行不能負擔，因此被淘汰。繼而造成「四大」壟斷市場，有違公平競爭精神。

此外，中小型會計師行在計算審計個案獲取的利益金額或避免損失的金額也容易存在爭議。利潤是收入減成本，而不同的公眾利益實體核數師的成本計算可能存有差異，最終利潤或避免損失金額的三倍也很可能不會超過港幣一千萬。結果是最高罰則的釐定，技術上便會變成了港幣一千萬。我們建議調低一千萬的最高罰款金額及對罰款的制定指引作出一個具體的說明。

(4) 香港會計師公會負責核數師的註冊，而公會可基於非紀律問題的理由，撤銷或暫時吊銷該核數師的註冊

《條例草案》列明如有以下情況，公會理事會可撤銷或暫時吊銷公眾利益實體核數師的註冊，其中包括理事會信納，該核數師獲註冊是出於錯誤。但對「出於錯誤」並沒有清晰的指引列明是那一方的錯誤及那一種錯誤。

因此，業界建議該撤銷或暫時吊銷公眾利益實體核數師的註冊條款必須要有相關的程序制衡，例如：該撤銷註冊的程序必須要經過一個獨立於香港會計師公會的一個委員會作最後的批准，才可以執行。並需設立一個完善的上訴機制，確保公眾人士的利益。

(5) 財政機制費用

新修訂指出，為確保經費來源穩定，以及符合「用者自付」的原則和獨立核數師監察機構須在運作及財政上獨立於政府的原則，在新制度下，財務匯報局的經費會來自三項分別就證券交易、公眾利益實體及公眾利益實體核數師收取的徵費，在已改革的財務匯報局的經費中所佔比率，應為 50 : 25 : 25。(之前為四個機構(公司註冊處營運基金、港交所、香港會計師公會及證監會)共同承擔)。

業界憂慮如果部份財務匯報局的經費由公眾利益實體核數師負擔，勢必會影響財務匯報局的獨立性，也會對公眾利益實體核數師不公平，他們已經是被監管的對象，更要承擔監管人的經費，並不合理。

我們建議《條例草案》應該將公眾利益實體核數師所佔的25%費用取消。若最後決定公眾利益實體核數師仍需要負責某部份機制費用的話，無論百分比是多少均與計算公眾利益實體核數師從上市實體客戶核數中所收取的年度核數費用總和所佔比例或核數師在該年度所服務的上市實體客戶的市值總和所佔比例掛勾。

此外，我們也建議如果公眾利益實體核數師真的需要負擔部份經費，那麼財務匯報局也可將年度計算和釐定及收取自各公眾利益實體核數師的機制費用的運作交由香港會計師公會負責執行，工作程序也受財務匯報局的監管。

(6) 對調查公眾利益實體核數師的權力制衡

在《條例草案》的規定下，任何人無合理辯解而沒有遵從審裁處所作出的命令，可能以刑事檢控的方式去作出處分。業界建議對未能配合調查及提供適當資料的公眾利益實體核數師的處罰，以停牌或取消註冊的方式去執行，而不應處以刑事檢控的方式去作出處分。

(7) 財務匯報局主要針對的公眾利益實體核數師審計項目負責人

《條例草案》收緊公眾利益實體核數師「負責人」的定義，包括可對公眾利益實體核數師作出處分，也可對其註冊負責人或某人施加處分。《條例草案》對於負責人被列為問責的對象，而且需向任何查及的案件負責，並不合理。業界擔心此種以一人代表的不平等「代罪羔羊」的問責制度，忽略業界的慣常流程。

業界一般只問責有失當行為的公眾利益實體核數師，更需視乎情況，項目質素監控審視員和其他負責人也不一定要為該失當行為負上責任。我們建議《條例草案》應取消針對質素監控制度負責人被視為問責對象的安排，處分應主要針對實際處理個案的有失當行為的公眾利益實體核數師及相關審計項目的負責人。

希望各位議員能了解中小型核數師行業目前在市場僱員薪金水平高漲與租金和其他經營成本不斷上升的狀況下，已經面對很大的困難，希望政府在立法保障公眾利益和給予核數業界合理的經營環境兩方面取得平衡，讓核數師不要過份被監管。謝謝大家。