Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program Unie na podporu zvláštních činností v oblasti účetního výkaznictví a auditu pro období 2014–2020

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Zpravodaj: **pan PEZZINI**

Dne 24. ledna 2013 se Rada a dne 15. ledna 2013 Evropský parlament, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program Unie na podporu zvláštních činností v oblasti účetního výkaznictví a auditu pro období 2014–2020

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD).

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 7. března 2013.

Na 488. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 20. a 21. března 2013 (jednání dne 20. března 2013), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 82 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. **Závěry a doporučení**

1.1 Předmětný návrh spočívá v prodloužení programu financování subjektů činných v oblasti účetního výkaznictví a auditu, který Komise zahájila v roce 2009, na období 2014–2020. Od zahájení programu do dnešní doby prodělalo toto odvětví různé změny. Počet orgánů byl omezen a dnes sem patří pouze tři: **IFRS** (nadace mezinárodních standardů účetního výkaznictví), **EFRAG** (Evropská poradní skupina pro účetní výkaznictví) a **PIOB** (Rada pro dozor nad veřejnými zájmy).

1.2 EHSV **souhlasí s podstatou** programu a uznává vysokou hodnotu účetního výkaznictví a auditu jakožto základu pevného a transparentního trhu. Na druhé straně **nemá dostatečné znalosti**, aby mohl posoudit **přiměřenost** částek přidělených na provádění každého programu, ani si nemůže udělat vlastní názor na vhodnost „produktu" každé instituce pro potřeby uživatelů, kteří ostatně, jak se zdá, mají veskrze pozitivní názor.

1.3 Finanční krize, v níž se trh stále zmítá, vynesla na povrch ještě větší potřebu přesnějších informací a stále účinnějších auditorských standardů. Mít tyto nástroje k dispozici by však nebylo k ničemu, pokud by „uživatelé" těchto služeb nebyli s to je plně využívat. Proto je **třeba školit vysoce kvalifikované odborníky** z veřejného a soukromého sektoru, což je úkol, na nějž musí EU, členské státy a podniky vynaložit veškeré úsilí a odpovídající prostředky.

2. **Úvod**

2.1 Komise zveřejnila dne 19. prosince 2012 návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, jehož cílem je **podpořit** pro období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020 **výkon činnosti subjektů, které vypracovávají standardy a pravidla v oblasti účetního výkaznictví a auditů**. Předchozí plán z roku 2009 vyprší dne 31. prosince 2013. Některé subjekty uvedené v původním plánu se staly součástí jiných. Stávající návrh se tedy vztahuje pouze na zbývající příjemce, konkrétně na nadaci IFRS (právního nástupce IASCF), EFRAG a PIOB. Celá problematika se týká soukromého sektoru. Veřejný sektor je předmětem nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství (ESA 95), které stanoví zásady pro sestavování veřejných účetních závěrek.

2.2 Návrh i zpráva, která ho doprovází, jsou tak prošpikovány zkratkami, že je velmi obtížné se vyznat nejen v nich, ale i ve spletenci souvislostí a v přehršli subjektů jmenovaných v textu. K **rozluštění zkratek a organizačních schémat** je proto zapotřebí **klíč**, aby byla četba dokumentů snazší, neboť přestože obsahují specifickou odbornou terminologii, je jejich pochopení i pro zasvěcené odborníky velkou výzvou.

2.3 Klíč poskytuje extrémně zjednodušený obrázek následujících přijímajících subjektů:

2.3.1 **Nadace IFRS** (nadace mezinárodních standardů účetního výkaznictví) nahradila původní nadaci IASCF (nadace Výboru pro mezinárodní účetní standardy) a dnes je celosvětovým orgánem, který spolu s **IFRIC** vytváří účetní standardy pro sestavování účetních závěrek společností kotovaných v EU. Tyto standardy byly zapracovány do práva EU. Na nadaci IFRS závisejí organizace činné v technické oblasti – **IASB** a **Výbor pro výklad IFRS**. Správu zajišťuje řada subjektů, k

jejichž funkcím je obtížné se vyjádřit: vedle Rady (správní rady) je zde **Rada pro monitorování**, **Poradní výbor pro standardy** a **výbor pro dohled nad dodržováním postupů**.

2.3.1.1 Komise uznává vedoucí úlohu IFRS jakožto tvůrce mezinárodních standardů a doporučuje pokračovat v udělování finanční podpory, kterou IASCF již dostává, prostřednictvím stálého režimu spolufinancování. Některé členské státy se do plánu již zapojily. EU financovala 17 % výdajů v roce 2011.

2.3.2 **EFRAG** (Evropská poradní skupina pro účetní výkaznictví) je technickým poradcem Komise pro oblast účetního výkaznictví. Je to soukromá organizace založená v roce 2001, jejíž řízení bylo původně určeno v závislosti na objemu finančních příspěvků jejích různých členů, k nimž patří i Komise. V roce 2008 byla její struktura změněna, aby lépe odrážela její **veřejnoprávní úlohu** platformy pro jednotné vystupování Evropy v oblasti účetnictví, již EFRAG v mezičase přijala. Zatímco zastupování a hlasovací právo přísluší řídícím orgánům, tj. **valné hromadě** a **dozorčí radě**, řádnou správu nyní zajišťuje **výbor pro plánování a zdroje**, ale v prvé řadě **posílená** 17členná **dozorčí rada**, tvořená zástupci zúčastněných stran: zpracovateli a uživateli účetních výkazů, finančními institucemi a čtyřmi odborníky na veřejné politiky jmenovanými Komisí.

2.3.2.1 Podle Komise potřebuje EFRAG řádné a dlouhodobé financování, aby byla důvěryhodná a nezávislá. Dostává přímou pomoc od několika velkých členských států. *Na financování EFRAG se jménem menších členských států podílí i Komise.*

2.3.3 **PIOB** (Rada pro dozor nad veřejnými zájmy) je španělská nadace sídlící v Madridu. I přesto, že je to soukromý subjekt, má velkou autoritu a váhu a zaručuje respektování postupů, dohledu a transparentnosti mezinárodních auditorských standardů stanovovaných IFAC (Mezinárodní federace účetních), což je soukromý subjekt zastupující účetní a auditory po celém světě. Jejími klíčovými partnery jsou **Monitorovací skupina** (MG) a samotná **IFAC**. MG je orgánem zastupujícím mezinárodní regulační orgány a instituce na nejvyšší úrovni ([1]). Správu PIOB zajišťuje 10 členů, z nichž 2 jmenuje Komise.

2.3.3.1 Na základě rozhodnutí z roku 2009 bylo PIOB přiřknuto financování, které v roce 2011 činilo 22 % jejích způsobilých výdajů. Komise s touto radou úzce spolupracuje a zapojila se i do odborné přípravy jejích zaměstnanců v oblasti rozpočtu EU. Zdá se ostatně, že bude třeba změnit strukturu sítě přispěvatelů. Kromě Komise totiž k vyrovnání salda výdajů přispívá pouze IFAC, a to 78 %. Komise vynakládá úsilí na „diverzifikaci" financování a posílení nezávislosti PIOB na IFAC. Vedle příspěvků přislíbených pro rok 2013 některými mezinárodními institucemi probíhá kampaň na získání příspěvků od dárců z celého světa, již provádí příslušná pracovní skupina.

2.4 Tematika, jíž se zabývají subjekty, pro něž je naplánováno vydatné financování, je vysoce technická a mimo úzký okruh odborníků na danou oblast ji stěží někdo ocení. Komise se tedy neuchýlila k **externím konzultacím** a omezila se pouze na hodnocení přiměřenosti příspěvků ve světle vlastních zkušeností a znalostí. Posouzení dopadu spočívalo v konstatování, že program financování splnil očekávání a stanovené cíle.

3. **Připomínky a návrhy**

3.1 EHSV se již vyjádřil ([2]) k původnímu programu a vyjádřil návrhům Komise svou podporu, přičemž vznesl několik výhrad a návrhů, které budou v tomto stanovisku ještě připomenuty, bude-li to nutné. Tehdy, ale i dnes nelze než **souhlasit se zásadou**, že je nutné financovat činnost institucí, jež plní citlivé a mimořádně důležité úkoly. Naopak nelze vyjádřit **informovaný názor na objem financování**, jehož míra závisí na množství znalostí, které má pouze omezený okruh odborníků.

3.2 Finanční krize byla v roce 2009, tedy v době vzniku programu, již v plném proudu, ale tehdy bylo možná ještě příliš brzo na rozsáhlé analýzy, jež by zahrnovaly méně zřejmé aspekty příčin – či lépe řečeno spolupůsobících příčin – toho, k čemu došlo. Čas, který mezitím uběhl, a události, k nimž došlo, nyní umožňují určité dodatečné zamyšlení.

3.3 **Účetní výkaznictví a postupy auditu jsou nákladné**, tím spíše, jsou-li plodem práce odborníků, jež nelze na trhu snadno vyhledat a pro něž je vysokoškolské vzdělání pouze východiskem k získávání cenných dovedností v praxi. A nejen to. Tito odborníci musí mít rovněž velké morální kvality, které zaručí důvěrnost informací a **nezaujatost** jejich analýzy. Závěrem lze tedy říci, že financování operačních subjektů je

([1]) Členy MG jsou Evropská komise, IOSCO (Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry), BCBS (Basilejský výbor pro bankovní dohled) a řada dalších obdobných subjektů na evropské či mezinárodní úrovni.

([2]) Úř. věst. C 228, 22.9.2009, s. 75 a další významná stanoviska, zejména z důvodu určitých specifických aspektů: Úř. věst. C 191, 29.6.2012, s. 61.

zajisté účelné, nicméně že je nezbytná také **odborná příprava** specialistů, kteří musí být odpovídajícím způsobem odměňováni a motivováni.

3.3.1 Hovoří-li se o „specialistech", myslí se tím obvykle ti, kdo se **podílejí na zpracování** informací či pravidel, avšak stejně tak musejí být „specialisty" i **příjemci**, tedy ti, pro něž jsou informace pracovním nástrojem a pravidla jsou vodítkem při jejich práci. Je tedy pochopitelné, že dostupnost **lidských zdrojů s odpovídajícím vzděláním** je **prioritou** nejen pro ty, kdo informace produkují, ale i pro **ty, kdo je musejí využívat**, tj. regulační orgány a orgány dohledu, zákonodárce, podniky, výzkumná střediska.

3.4 Průvodním aspektem odborné přípravy je **kvalita informací**. Výše v odstavci 3.1 se uvádí, že není snadné si udělat úsudek o objemu navrženého financování, a ještě podstatně složitější a riskantnější by byl úsudek založený na přidané hodnotě účelnosti, již má pro své uživatele. Nezbývá tedy než vyjádřit s **návrhem** Komise **souhlas**, co se týče sumy příspěvků, a to pouze na základě důvěry a ocenění důvodů.

3.5 V dřívějším stanovisku ([3]), jež bylo přijato v roce 2009 u příležitosti zahájení programu, EHSV doporučil věnovat mimořádnou pozornost tomu, aby se zamezilo nepatřičnému vlivu či vměšování do **trhu cenných papírů** ([4]) regulovaného pravidly **IASCF** a **EFRAG**. Tento návrh vznesla sama Komise, která vybízela k příspěvku ze strany Společenství v zájmu zamezení „nepatřičnému vlivu zúčastněných stran". V novém návrhu nařízení již po tomto důležitém a citlivém aspektu není ani stopy, a proto EHSV žádá Komisi, aby stvrdila svou plnou důvěru v nezávislost těchto orgánů. Totéž platí i pro **PIOB** ([5]).

3.6 V souvislosti s EFRAG je třeba zdůraznit, že se Komise podílí na financování tohoto orgánu jménem menších členských států (větší členské státy přispívají přímo). Příspěvek Komise by se pravděpodobně nijak výrazně nelišil, ani pokud by všechny členské státy platily svůj podíl, třeba i jen symbolický. Ale toto gesto by bylo signálem odpovědného **zapojení celé unijní struktury** do orgánů společného významu, bez ohledu na velikost jednotlivých členů.

3.7 Standardy IFRS podnikům stanovují účetnictví podle tržního ocenění (metoda mark to market). V průběhu finanční krize bylo zaznamenáno, že tyto standardy mohou mít krátkodobý procyklický účinek. EHSV navrhuje, že by mohla být provedena analýza nákladů a přínosů těchto standardů, kupříkladu v rámci projednávaného programu.

3.8 Závěrem je nutno uvést, že EHSV ještě jednou zdůrazňuje **význam shromažďování a zpracování údajů**, ale především **nutnost umět je správně pochopit a využívat**. Sice je třeba uznat vysokou odbornou úroveň „dodavatelů", ale je ještě nutné učinit mnohé na straně mnohotvárné skupiny uživatelů, prostřednictvím odborné přípravy a školení příslušných lidských zdrojů.

V Bruselu dne 20. března 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

([3]) Viz poznámka pod čarou č. 2.
([4]) Viz odstavec 3.2.1.
([5]) Viz odstavec 3.4.