Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 24. januar 2013 og den 15. januar 2013 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020*"

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

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 7. marts 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 488. plenarforsamling den 20.-21. marts 2013, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 82 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1 Det foreliggende forslag er en videreførelse for perioden 2014-2020 af det program, som Kommissionen lancerede i 2009 til finansiering af organer, som opererer på området regnskabsaflæggelse og revision. Sektoren har gennemgået flere ændringer siden programmet blev oprettet. Organerne er blevet reduceret til tre: **IFRS Foundation** (International Financial Reporting Standards Foundation), **EFRAG** (Den Europæiske Rådgivende Regnskabsgruppe) og **PIOB** (Public Interest Oversight Board).

1.2 EØSU **bifalder hovedindholdet** i programmet i erkendelse af den store betydning, som regnskabsaflæggelse og revision har som fundament for et solidt og gennemsigtigt marked. Men udvalget har **ikke et vurderingsgrundlag**, der sætter det i stand til at bedømme, om de tildelte beløb er **tilstrækkelige** til at sikre gennemførelsen af de enkelte programmer, og det kan heller ikke danne sin egen mening om, hvorvidt de enkelte institutioners "produkt" imødekommer kundernes behov. Dog ser det ud til, at disse er helt igennem tilfredse.

1.3 Finanskrisen, som markedet stadig kæmper med, har skabt et stærkere behov for mere nøjagtige oplysninger og stadigt mere effektive revisionsstandarder. Men det nytter ikke noget at råde over sådanne instrumenter, hvis "brugerne" af disse tjenester ikke er i stand til at anvende dem fuldt ud. Derfor er det **nødvendigt at uddanne højtkvalificerede eksperter** i den offentlige og private sektor: en opgave, som EU, medlemsstaterne og virksomhederne bør sætte alt ind på med afsættelse af passende midler.

2. **Baggrund**

2.1 Den 19. december 2012 offentliggjorde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning med henblik på i perioden 1. januar 2014 - 31. december 2020 at **støtte aktiviteter hos de organer, som arbejder med at udvikle principper og standarder inden for regnskabsaflæggelse og revision**. Det foregående program fra 2009 udløber den 31. december 2013. Nogle af de organer, som var omfattet af det første program, er blevet opslugt af andre. Dette forslag vedrører derfor kun de resterende støttemodtagere, nemlig IFRS Foundation (som er retssuccessoren for IASCF), EFRAG og PIOB. Hele programmet vedrører den private sektor. Den offentlige sektor er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (SEC 95), som fastlægger principperne for opstillingen af offentlige budgetter.

2.2 Såvel forslaget som den ledsagende begrundelse er i den grad så spækket med akronymer, at det er vanskeligt at orientere sig i junglen af versaler og forbindelser mellem de forskellige organer, der omtales i teksten. Det er derfor nødvendigt med en **læsevejledning i akronymer og organigrammer** for at gøre det lettere at læse dokumenterne, som – om end de er redigeret med en præcis teknisk terminologi – er meget vanskelige at forstå, også for indviede.

2.3 Vejledningen beskriver på en meget enkel måde følgende støttemodtagende organer:

2.3.1 **IFRS Foundation** (International Financial Reporting Standards Foundation) har erstattet det oprindelige IASCF (International Accounting Standards Committee Foundation). IFRS er sammen med **IFRIC** det organ, som på internationalt plan udarbejder de regnskabsstandarder, der skal anvendes af virksomheder, som er børsnoterede i EU. Disse standarder er indarbejdet i EU-lovgivningen. IFRS Foundation er en paraplyorganisation for **IASB** og **IFRS Interpretation Committee**, som udfører det tekniske arbejde. Ledelsen varetages af en række

organer, hvis opgaver det er vanskeligt at udtale sig om: udover "the Board" har vi et tilsynsorgan: **Monitoring Board**, et **Standards Advisory Council** og et udvalg kaldet **Due Process Oversight Committee**.

2.3.1.1 Kommissionen anerkender IFRS' fremtrædende rolle som internationalt standardiseringsorgan og anbefaler at videreføre den støtte, IASCF i sin tid modtog, med en stabil medfinansieringsordning. Nogle medlemsstater deltager allerede i programmet, og EU har for sin del finansieret 17 % af udgifterne i 2011.

2.3.2 **EFRAG** (Den Europæiske Rådgivende Regnskabsgruppe) er teknisk konsulent for Kommissionen vedrørende regnskabsaflæggelse. Det er en privat organisation, som blev oprettet i 2001. Oprindeligt var de forskellige deltageres, herunder Kommissionens, repræsentation i de styrende organer betinget af det finansielle bidrag til budgettet. I 2008 blev strukturen ændret for bedre at afspejle EFRAG's stærkere **rolle for så vidt angår de samfundsmæssige hensyn**, idet den i mellemtiden havde udviklet sig til en platform for en fælles europæisk regnskabsmæssig stemme. Mens repræsentation og stemmeret stadig er henlagt til de styrende organer, **generalforsamlingen** og **tilsynsrådet**, er der nu for at sikre en bedre styring etableret et planlægnings- og ressourceudvalg (**PRC**), men først og fremmest et **styrket tilsynsråd** med 17 medlemmer, som repræsentanter forskellige aktører: forberedende aktører og brugere, finansieringsinstitutioner samt fire medlemmer, som skal varetage de såkaldte samfundsmæssige hensyn. De udpeges af Kommissionen.

2.3.2.1 Ifølge Kommissionen har EFRAG behov for solid og langsigtet finansiering for at være troværdig og uafhængig. Flere store medlemsstater deltager direkte i finansieringen. *Kommissionen medfinansierer EFRAG på de mindre medlemsstaters vegne*.

2.3.3 **PIOB** (Public Interest Oversight Board) er en spansk organisation med sæde i Madrid. Trods sin private form er PIOB et organ med stor autoritet og vægt, som har til opgave at garantere korrekt behandling, tilsyn og transparens i de internationale revisionsstandarder, som fastsættes af **IFAC** (Den Internationale Revisorsammenslutning), som er en privat organisation, der repræsenterer regnskabsfolk og revisorer på verdensplan. De vigtigste partnere er en **tilsynsgruppe** og **IFAC**. Tilsynsgruppen repræsenterer de internationale regulatorer og institutioner på højeste niveau [1]. PIOB har 10 medlemmer, hvoraf to er udpeget af Kommissionen.

2.3.3.1 I henhold til afgørelsen fra 2009 om finansiering modtog PIOB et EU-bidrag, som i 2011 udgjorde 22 % af PIOB's samlede støtteberettigede udgifter. Kommissionen arbejder tæt sammen med dette organ og har medvirket til uddannelsen af dets personale i EU's budgetprocedurer. Der bør i øvrigt nok foretages en ændring i sammensætningen af bidragydere: ud over Kommissionen bidrager IFAC alene med 78 % af udgifterne. Kommissionens bestræber sig løbende på at "diversificere" finansieringen for at styrke PIOB's uafhængighed over for IFAC: ud over de bidrag, som enkelte internationale institutioner har lovet at yde i 2013, er der iværksat en kampagne varetaget af en taskforce for at skaffe bidrag fra donorer over hele verden.

2.4 Det område, som de omhandlede organer beskæftiger sig med, og for hvilke der foreslås en betydelig finansiering, er overordentligt teknisk og vanskeligt at bedømme, hvis man ikke tilhører den lille kreds af specialister på området. Kommissionen har derfor ikke foretaget **eksterne høringer** og indskrænker sig til at vurdere, om bidragene er tilstrækkelige set i lyset af dens egne erfaringer og viden. Konsekvensanalysen fastslår, at støtteprogrammet har indfriet de forventninger og opfyldt de mål, der er blevet fastsat.

3. **Kommentarer og forslag**

3.1 EØSU har tidligere kommenteret [2] det oprindelige program og støttet Kommissionens forslag, med visse forbehold og forslag, hvortil der om nødvendigt henvises i denne udtalelse. Nu som før kan man kun **bifalde princippet** om nødvendigheden af at finansiere det arbejde, der udføres af institutioner, som løser meget vanskelige opgaver af den største vigtighed. Det er dog ikke muligt at afgive en **informeret udtalelse om finansieringens størrelse**. Dette ville kræve en stor viden, som kun en lille kreds af specialister besidder.

3.2 Finanskrisen var allerede en realitet i 2009, da programmet blev oprettet, men på dette tidlige tidspunkt var det nok ikke muligt at foretage en indgående analyse også af mindre indlysende aspekter af årsagerne – eller rettere de medvirkende årsager – til det, som er hændt. Nu, hvor der er gået noget tid, og andre begivenheder er indtruffet, er det muligt at gøre sig yderligere overvejelser.

3.3 **Regnskabsaflæggelse og bogføringsteknikker er dyre**. Det gælder i endnu højere grad, når dette arbejde udføres af specialister, som ikke er lette at finde på markedet, og hvis universitetsuddannelse kun er det første skridt på vejen, mens de værdifulde erfaringer må erhverves i det praktiske arbejde. Og ikke nok med det: disse specialister skal også have høje moralske standarder, som kan garantere, at oplysningerne forbliver fortrolige, og at deres analyser er **uvildige**. På denne baggrund kan det konkluderes, at det afgjort er nødvendigt at

[1] Medlemmer i tilsynsgruppen er: Kommissionen, IOSCO (Den Internationale Børstilsynsorganisation), BCBS (Baselkomitéen for Banktilsyn) og en række andre lignende organisationer på europæisk og internationalt plan.

[2] EUT C 228 af 22.9.2009, s. 75; andre vigtige udtalelser, især om særlige aspekter: EUT C 191 af 29.6.2012, s. 61.

finansiere de organer, der udfører dette arbejde, men at det også er nødvendigt at **uddanne** specialister, som er passende aflønnet og motiverede.

3.3.1 Når talen falder på "specialister", tænker man som regel på dem, der **udarbejder** informationen eller standarderne. Men personerne i **målgruppen** skal i lige så høj grad være "specialister", idet informationen er et arbejdsredskab og standarderne normgivende for deres arbejde. Så forstår man, hvorfor det er en **prioritet** at råde over **veluddannede menneskelige ressourcer** ikke kun, når det gælder dem, der udarbejder det oplysende materiale, men også **brugerne**: regeludstedende myndigheder og tilsynsmyndigheder, lovgivere, virksomheder og forskningsinstitutter.

3.4 Der er en sammenhæng mellem uddannelse og **kvaliteten af det oplysende materiale**: i punkt 3.1 ovenfor nævnes det, at det er vanskeligt at tage stilling til den foreslåede finansierings størrelse. Endnu vanskeligere og usikkert er det at vurdere, hvor stor ekstraværdi dette materiale repræsenterer for brugerne. Udvalget kan, for så vidt angår bidragenes **beløbsstørrelse,** kun give sin **støtte til forslaget** fra Kommissionen, en støtte der alene er baseret på tillid og en vurdering af begrundelserne.

3.5 I sin foregående udtalelse ([3]) fra 2009 i anledning af programmets iværksættelse anbefalede EØSU at være særligt opmærksom på at undgå ubehørig påvirkning eller indblanding i **værdipapirmarkedet** ([4]), hvor **IASCF-** og **EFRAG**-reglerne finder anvendelse. Dette argument havde Kommissionen selv fremført, da den påpegede nødvendigheden af at yde et finansielt bidrag over fællesskabsbudgettet for at undgå "ubehørig påvirkning fra parter, som er berørt af processens udfald". Dette vigtige og ømtålelige aspekt genfindes ikke længere i det nye forslag til forordning. EØSU beder Kommissionen om at bekræfte sin fulde tillid til disse organers uafhængighed. Det samme kan siges angående **PIOB** ([5]).

3.6 For EFRAG's vedkommende fremhæves det, at Kommissionen medfinansierer denne organisation på de mindre medlemsstaters vegne (de større medlemsstater bidrager direkte). Sandsynligvis ville Kommissionens bidrag ikke ændres nævneværdigt, hvis alle medlemsstater bidrog med deres del, om end rent symbolsk. Men en sådan gestus ville signalere en ansvarlig **deltagelse fra hele EU-systemets side** i organer, som har lige stor betydning for alle, uanset medlemslandets størrelse.

3.7 IFRS-standarderne fastlægger, at virksomhedsregnskaber skal føres efter markedsværdimetoden (marked to market). Under finanskrisen har det vist sig, at disse standarder kan have en kortsigtet, konjunkturmedløbende effekt. EØSU foreslår, at de underkastes en cost-benefit-evaluering, for eksempel inden for rammerne af det foreliggende program.

3.8 Som afsluttende bemærkning vil EØSU gerne endnu en gang understrege **betydningen af indhentning og behandling af data** og ikke mindst **nødvendigheden af at kunne forstå og anvende dem korrekt**: mens man må anerkende "leverandørernes" høje grad af professionalisme, kræves der stadig en stor indsats for at uddanne og efteruddanne passende menneskelige ressourcer, hvad angår den meget brogede kategori af brugere.

Bruxelles, den 20. marts 2013

Staffan NILSSON

Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([3]) Se fodnote 2.
([4]) Se punkt 3.2.1.
([5]) Se punkt 3.4.