Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση προγράμματος της Ένωσης για την υποστήριξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στον τομέα της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου κατά την περίοδο 2014-2020»

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Εισηγητής: **ο κ. PEZZINI**

Στις 24 Ιανουαρίου 2013 και 15 Ιανουαρίου 2013 αντιστοίχως, και σύμφωνα με το άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση προγράμματος της Ένωσης για την υποστήριξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στον τομέα της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου κατά την περίοδο 2014-2020

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

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 7 Μαρτίου 2013.

Κατά την 488η σύνοδο ολομέλειας της, της 20ής και 21ης Μαρτίου 2013 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 2013), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε, με 82 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 1 αποχή, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Συμπεράσματα και συστάσεις**

1.1 Η εν λόγω πρόταση αποτελεί την επέκταση, για την περίοδο 2014-2020, του προγράμματος που εγκαινίασε η Επιτροπή το 2009 για τη χρηματοδότηση των οργανισμών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου. Από την έναρξη του προγράμματος μέχρι σήμερα, ο τομέας έχει υποστεί πολλαπλές μεταβολές. Οι εν λόγω οργανισμοί μειώθηκαν, και είναι σήμερα μόνον τρεις: το Ίδρυμα Διεθνών Προτύπων Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (**Ίδρυμα ΔΠΧΑ** [IFRS Foundation]), η Ευρωπαϊκή Συμβουλευτική Ομάδα για θέματα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (**ΕΣΟΧΑ** [EFRAG]) και το Συμβούλιο Εποπτείας Δημοσίου Συμφέροντος (**ΣΕΔΣ** [PIOB]).

1.2 Η ΕΟΚΕ **εγκρίνει επί της ουσίας** το πρόγραμμα, αναγνωρίζοντας την υψηλή αξία της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου ως συστατικών μιας σταθερής και διαφανούς αγοράς. Από την άλλη πλευρά, **δεν υφίσταται ικανή βάση αξιολόγησης** ώστε η ΕΟΚΕ να μπορεί να αποφανθεί επί του ύψους των προβλεπόμενων κονδυλίων για τη λειτουργία κάθε προγράμματος, ούτε δύναται να διαμορφώσει άποψη ως προς την επάρκεια του «προϊόντος» κάθε οργανισμού σε σχέση με τις ανάγκες των χρηστών, οι οποίοι ωστόσο φαίνεται να έχουν απολύτως θετική γνώμη.

1.3 Η χρηματοπιστωτική κρίση, την οποία η αγορά εξακολουθεί να αγωνίζεται να αντιμετωπίσει, ανέδειξε την αυξημένη ανάγκη ακριβέστερης πληροφόρησης και αποτελεσματικότερων κανόνων ελέγχου· η ύπαρξη αυτών των μέσων, όμως, δε θα έχει κανένα νόημα αν οι «χρήστες» των εν λόγω υπηρεσιών δεν είναι σε θέση να τα αξιοποιούν πλήρως. Εξ ου η **ανάγκη κατάρτισης εμπειρογνωμόνων υψηλού επιπέδου** από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα: ένας σκοπός για τον οποίο τα κράτη μέλη και οι επιχειρήσεις πρέπει να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια, με την αντίστοιχη δαπάνη πόρων.

2. **Εισαγωγή**

2.1 Στις 19 Δεκεμβρίου 2012 η Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση κανονισμού του ΕΚ και του Συμβουλίου με στόχο τη στήριξη, για την περίοδο μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2014 και 31ης Δεκεμβρίου 2020, της **ανάπτυξης των δραστηριοτήτων των οργανισμών που δραστηριοποιούνται στη θέσπιση αρχών και κανόνων στον τομέα της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου**. Το προηγούμενο πρόγραμμα, του 2009, θα λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2013. Ορισμένοι από τους οργανισμούς του αρχικού προγράμματος απορροφήθηκαν από άλλους. Η παρούσα πρόταση αφορά, συνεπώς, τους εναπομείναντες δικαιούχους, δηλαδή το Ίδρυμα ΔΠΧΑ (νόμιμο διάδοχο του Ιδρύματος της Επιτροπής Διεθνών Λογιστικών Προτύπων [ΙΕΔΛΠ, αγγλ. IASCF]), την ΕΣΟΧΑ και το ΣΕΔΣ. Το σύνολο των προβλέψεων αφορούν τον ιδιωτικό τομέα. Ο δημόσιος τομέας υπόκειται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας (SEC 95), όπου τίθενται οι αρχές για την κατάρτιση των δημόσιων προϋπολογισμών.

2.2 Τόσο η πρόταση όσο και η συνοδευτική της έκθεση βρίθουν ακρωνυμίων, σε βαθμό που καθίσταται δύσκολος ο προσανατολισμός μέσα στο δάσος των αρκτικόλεξων και των συσχετισμών, καθώς και των διαφόρων οντοτήτων που αναφέρονται στο κείμενο. Για αυτό το λόγο κρίνεται σκόπιμο να δοθεί εδώ ένας **επεξηγηματικός οδηγός των ακρωνυμίων και των οργανογραμμάτων** για να διευκολυνθεί η ανάγνωση των εγγράφων που, αν και έχουν συνταχθεί με ακριβή τεχνική ορολογία, θέτουν σοβαρές προκλήσεις όσον αφορά την κατανόησή τους ακόμα και από τους ενδιαφερομένους.

2.3 Ο οδηγός περιλαμβάνει μία, εξαιρετικά απλουστευμένη, περιγραφή των ακόλουθων δικαιούχων οργανισμών:

2.3.1 **Ίδρυμα ΔΠΧΑ** [IFRS Foundation]: Ίδρυμα Διεθνών Προτύπων Χρηματοοικονομικής Αναφοράς. Αντικατέστησε το παλαιότερο Ίδρυμα της Επιτροπής Διεθνών Λογιστικών Προτύπων

(ΙΕΔΛΠ), αποτελεί δε το όργανο που σε παγκόσμιο επίπεδο, από κοινού με την Επιτροπή Διερμηνειών των Διεθνών Προτύπων Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (**ΕΔΔΠΧΑ** [IFRIC]), καταρτίζει τις κύριες λογιστικές αρχές για τη σύνταξη των οικονομικών καταστάσεων των εισηγμένων εταιριών στην ΕΕ. Αυτές οι αρχές είναι ενσωματωμένες στο δίκαιο της Ένωσης. Από το Ίδρυμα ΔΠΧΑ εξαρτώνται οι οργανισμοί που δραστηριοποιούνται σε τεχνικό επίπεδο, ήτοι ο Οργανισμός Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (**ΟΔΛΠ**· στην πρόταση: **ΣΔΛΠ** [IASB]) και η **Επιτροπή Διερμηνειών των ΔΠΧΑ**. Η διοίκηση του Ιδρύματος ΔΠΧΑ ασκείται από σειρά οντοτήτων με μη σαφείς αρμοδιότητες: πέραν του Συμβουλίου (Board), υφίσταται Συμβούλιο Παρακολούθησης (**Monitoring Board),** Συμβουλευτική Επιτροπή Προτύπων (**Standards Advisory Committee**) και Επιτροπή Εποπτείας της Δέουσας Διαδικασίας (**Due Process Oversight Committee).**

2.3.1.1 Η Επιτροπή αναγνωρίζει το θεμελιώδη ρόλο του Ιδρύματος ΔΠΧΑ ως οργανισμού καθορισμού προτύπων σε παγκόσμιο επίπεδο και συνιστά τη συνέχιση της στήριξης που ήδη παρεχόταν στο ΙΕΔΛΠ, με καθεστώς σταθερής συγχρηματοδότησης. Ορισμένα κράτη μέλη συμμετέχουν ήδη πλήρως, η δε ΕΕ έχει καλύψει το 17 % των δαπανών του κατά το 2011.

2.3.2 **ΕΣΟΧΑ** [EFRAG]: Ευρωπαϊκή Συμβουλευτική Ομάδα για θέματα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς. Είναι ο τεχνικός σύμβουλος της Επιτροπής σε ζητήματα χρηματοοικονομικής αναφοράς. Είναι ιδιωτικός οργανισμός που θεσπίστηκε το 2001, ο δε έλεγχός του αρχικά ήταν κατανεμημένος κατ' αναλογία προς το ποσό των χρηματικών εισφορών των διαφόρων συμμετεχόντων, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η Επιτροπή. Από το 2008 η δομή του άλλαξε, προκειμένου να αντικατοπτρίζει καλύτερα το **δημόσιο πολιτικό ρόλο** που στο μεταξύ απέκτησε η ΕΣΟΧΑ, ως βήμα έκφρασης των απόψεων της Ευρώπης στον τομέα της λογιστικής. Αν και η εκπροσώπηση και το δικαίωμα ψήφου παραμένουν αρμοδιότητα των οργάνων διοίκησης, δηλαδή της Γενικής Συνέλευσης (**General Assembly)** και του Εποπτικού Συμβουλίου (**Supervisory Board),** σήμερα η *διακυβέρνηση* έχει βελτιωθεί μέσω μιας Επιτροπής Σχεδιασμού και Πόρων (**Planning and Resource Committee**) και κυρίως μέσω ενός **ενισχυμένου Εποπτικού Συμβουλίου** με 17 μέλη, που εκπροσωπούν τα ενδιαφερόμενα μέρη (όπως συντάκτες και χρήστες οικονομικών καταστάσεων), στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τέσσερεις εμπειρογνώμονες δημόσιας πολιτικής που ορίζονται από την Επιτροπή.

2.3.2.1 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ΕΣΟΧΑ χρειάζεται ικανή και μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση για να διατηρήσει την αξιοπιστία και την ανεξαρτησία της· διάφορα μεγάλα κράτη μέλη συμμετέχουν άμεσα στη στήριξή της. *Η Επιτροπή συγχρηματοδοτεί την ΕΣΟΧΑ για λογαριασμό των μικρότερων κρατών μελών.*

2.3.3 **ΣΕΔΣ** [PIOB]: Συμβούλιο Εποπτείας Δημοσίου Συμφέροντος. Είναι ένα ισπανικό ίδρυμα με έδρα τη Μαδρίτη. Παρά τον ιδιωτικό χαρακτήρα του, πρόκειται για οργανισμό με αυξημένο κύρος και βαρύτητα, που εγγυάται την τήρηση των διαδικασιών, της εποπτείας και της διαφάνειας των διεθνών ελεγκτικών προτύπων όπως αυτά ορίζονται από την Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (**ΔΟΛ** [IFAC]), ιδιωτικό οργανισμό που εκπροσωπεί τους λογιστές και τους ορκωτούς ελεγκτές σε παγκόσμιο επίπεδο. Κύριοι εταίροι του είναι η **Ομάδα Παρακολούθησης** (Monitoring Group) και η ίδια η **ΔΟΛ**· η Ομάδα Παρακολούθησης εκπροσωπεί τις ρυθμιστικές αρχές και τους διεθνείς οργανισμούς στο ύπατο επίπεδο [1]. Η διοίκηση του ΣΕΔΣ ασκείται από 10 μέλη, δύο εκ των οποίων ορίζονται από την Επιτροπή.

2.3.3.1 Η απόφαση του 2009 εξασφάλιζε στο ΣΕΔΣ χρηματοδότηση που το 2011 κάλυπτε το 22 % των επιλέξιμων δαπανών· η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τον εν λόγω οργανισμό και έχει επίσης συμβάλει στην κατάρτιση του προσωπικού του όσον αφορά τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ωστόσο, κρίνεται πως η δομή των δικτύων χρηματοδότησης χρήζει αναθεώρησης: εκτός της Επιτροπής, μόνον η ΔΟΛ συνεισφέρει, με ποσοστό 78 %, στην κάλυψη του υπολοίπου των δαπανών. Η Επιτροπή αναζητά τρόπους «διαφοροποίησης» της χρηματοδότησης, προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία του ΣΕΔΣ έναντι της ΔΟΛ: πέραν της δέσμευσης ορισμένων διεθνών οργανισμών για συνεισφορά το 2013, πραγματοποιείται εκστρατεία για τη συγκέντρωση συνεισφορών από δωρητές από όλον τον κόσμο, την οποία συντονίζει ειδική ομάδα εργασίας.

2.4 Το υλικό που επεξεργάζονται οι οργανισμοί για τους οποίους προβλέπεται σημαντική χρηματοδότηση είναι ιδιαίτερα τεχνικής φύσεως και δύσκολα αξιολογήσιμο έξω από το στενό κύκλο των ειδικών του τομέα· η Επιτροπή δεν προέβη, κατά συνέπεια, σε **εξωτερικές διαβουλεύσεις** και περιορίστηκε σε εκτίμηση της επάρκειας των συνεισφορών υπό το φως των δικών της εμπειριών και γνώσεων. Η αξιολόγηση αντικτύπου κατέδειξε πως το πρόγραμμα χρηματοδότησης ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες και πέτυχε τους επιδιωκόμενους στόχους.

3. **Παρατηρήσεις και προτάσεις**

3.1 Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφραστεί [2] επί του αρχικού προγράμματος, δηλώνοντας τη στήριξή της στις προτάσεις της Επιτροπής και διατυπώνοντας επιφυλάξεις που θα επαναληφθούν, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο, στο παρόν έγγραφο. Και τώρα, όπως και τότε, η ΕΟΚΕ δεν μπορεί παρά να **αναγνωρίσει, καταρχήν, την ανάγκη χρηματοδότησης** των δραστηριοτήτων των οργανισμών που αναλαμβάνουν ιδιαίτερα ευαίσθητες και σημαντικές αποστολές. Ωστόσο, δεν είναι σε θέση να εκφέρει **ενημερωμένη γνώμη για το ύψος της χρηματοδότησης,** καθότι αυτό εξαρτάται από γνώσεις που διαθέτει αποκλειστικά ένας στενός κύκλος ειδικών.

3.2 Η χρηματοπιστωτική κρίση είχε ήδη ξεσπάσει το 2009, την εποχή της δημιουργίας του προγράμματος. Τότε, ωστόσο, ήταν ίσως πολύ νωρίς για να διεξαχθεί μακροπρόθεσμη ανάλυση που θα περιελάμβανε τις λιγότερο προφανείς πτυχές των αιτίων, ή μάλλον των συναιτίων, όσων συνέβησαν. Ο χρόνος που πέρασε και τα γεγονότα που μεσολάβησαν μας επιτρέπουν, σήμερα, να προβούμε σε συμπληρωματικές παρατηρήσεις.

3.3 **Η χρηματοοικονομική αναφορά και ο λογιστικός έλεγχος** αποτελούν δαπανηρές διαδικασίες, πολλώ δε μάλλον όταν αποτελούν τον καρπό της εργασίας ειδικών που σπανίζουν στην αγορά και για τους οποίους η πανεπιστημιακή εκπαίδευση αποτελεί μόλις την αφετηρία για την απόκτηση, *στο πρακτικό επίπεδο,* δεξιοτήτων υψηλής αξίας. Και όχι μόνο: αυτοί οι ειδικοί πρέπει επίσης να διαθέτουν τα απαραίτητα εχέγγυα ήθους, προκειμένου να διασφαλίζεται το απόρρητο των δεδομένων και η **ουδετερότητα** των αναλύσεών τους. Από αυτά προκύπτει πως είναι σαφώς χρήσιμη η

[1] Μέλη της Ομάδας Παρακολούθησης είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Διεθνής Οργάνωση Επιτροπών Εποπτείας Χρηματιστηρίων (IOSCO), η Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας της Βασιλείας (BCBS) και σειρά συναφών οργανισμών, σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο.

[2] ΕΕ C 228 της 22.09.2009, σ. 75· πβλ. άλλες σημαντικές γνωμοδοτήσεις, ιδίως για ορισμένες εξειδικευμένες πτυχές, ΕΕ C 191 της 29.06.2012, σ. 61.

χρηματοδότηση των λειτουργικών οντοτήτων, είναι ωστόσο απαραίτητη η πρόβλεψη ενός προγράμματος **κατάρτισης** ειδικών, με ικανή αμοιβή και κίνητρα.

3.3.1 Με τον όρο «ειδικοί» νοούνται συνήθως οι **συντάκτες** χρηματοοικονομικών αναφορών ή κανόνων· ωστόσο εξίσου «ειδικοί» πρέπει να θεωρούνται και οι **παραλήπτες** τους, αυτοί για τους οποίους οι αναφορές αποτελούν εργαλείο εργασίας, οι δε κανόνες οδηγό για τις δραστηριότητές τους. Από αυτά καθίσταται σαφές πως η διαθεσιμότητα **επαρκώς κατηρτισμένων ανθρωπίνων πόρων** αποτελεί **προτεραιότητα**, όχι μόνο αναφορικά με όσους συντάσσουν τις αναφορές, αλλά και με όσους **καλούνται να τις χρησιμοποιήσουν**: ρυθμιστικές και εποπτικές αρχές, νομοθέτες, οργανισμοί, ερευνητικά ιδρύματα.

3.4 Λογικό επακόλουθο της κατάρτισης αποτελεί η **ποιότητα των πληροφοριών**: στο σημείο 3.1 αναφέρθηκε πως είναι δύσκολο να εκφραστεί γνώμη επί του ύψους της προτεινόμενης χρηματοδότησης· ακόμα δυσκολότερη και αυθαίρετη θα ήταν μια γνώμη που θα βασιζόταν στην προστιθέμενη αξία της χρησιμότητας αυτής της χρηματοδότησης για τους χρήστες. Συνεπώς, δεν απομένει στην ΕΟΚΕ παρά να **συναινέσει με την πρόταση** της Επιτροπής όσον αφορά το **ποσό** των συνεισφορών, με μόνη βάση την καλή πίστη και την αξιολόγηση της αιτιολόγησης.

3.5 Στην προηγούμενη σχετική γνωμοδότηση ([3]), που παρουσιάστηκε το 2009 με την ευκαιρία της έναρξης του προγράμματος, η ΕΟΚΕ είχε διατυπώσει τη σύσταση να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή ώστε να αποτραπεί η περίπτωση αθέμιτων επιρροών ή παρεμβάσεων στην **κεφαλαιαγορά** ([4]) που διέπεται από τους κανόνες του **ΙΕΔΛΠ** και της **ΕΣΟΧΑ** η σύσταση έγινε δεκτή από την ίδια την Επιτροπή, η οποία είχε ζητήσει την συνεισφορά της ΕΕ προκειμένου να αποφευχθούν «οι αθέμιτες παρεμβάσεις των ενδιαφερομένων». Αυτή η σημαντική και ευαίσθητη πτυχή απουσιάζει παντελώς από τη νέα πρόταση κανονισμού· κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να επιβεβαιώσει την πλήρη εμπιστοσύνη της στην ανεξαρτησία αυτών των οργανισμών. Το ίδιο ισχύει και για το **ΣΕΔΣ** ([5]).

3.6 Όσον αφορά την ΕΣΟΧΑ, υπενθυμίζεται πως η Επιτροπή συγχρηματοδοτεί τον εν λόγω οργανισμό για λογαριασμό των μικρότερων κρατών μελών (τα μεγαλύτερα συνεισφέρουν απευθείας). Πιθανότατα, η συνεισφορά της Επιτροπής δε θα εμφάνιζε σημαντικές διακυμάνσεις, αν όλα τα κράτη μέλη κατέβαλλαν το δικό τους ποσοστό, έστω και συμβολικό. Μία τέτοια χειρονομία, ωστόσο, θα έδινε το μήνυμα ότι **η Ένωση συμμετέχει, στο σύνολό της,** με υπευθυνότητα σε οργανισμούς που είναι εξίσου σημαντικοί για όλους, ανεξάρτητα από τις διαστάσεις κάθε κράτους μέλους.

3.7 Οι κανόνες του Ιδρύματος Διεθνών Προτύπων Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (ΔΠΧΑ) καθορίζουν τη λογιστική των εταιρειών με βάση την τιμή αγοράς (marked to market). Κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης παρατηρήθηκε ότι οι κανόνες αυτοί θα μπορούσαν να έχουν προκυκλικές και βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Η ΕΟΚΕ προτείνει να πραγματοποιείται μια αξιολόγηση κόστους / οφέλους αυτών των κανόνων, παραδείγματος χάριν, στο πλαίσιο του υπό εξέταση προγράμματος.

3.8 Τέλος, η ΕΟΚΕ επισημαίνει για άλλη μια φορά τη **σημασία της συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων**, αλλά πρωτίστως την **ανάγκη ορθής κατανόησης και χρήσης τους**· αν και αξίζει να αναγνωριστεί το υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού των «φορέων παροχής δεδομένων», πολλά ακόμη απομένει να γίνουν ως προς την ποικιλόμορφη κατηγορία των χρηστών, μέσω της κατάρτισης και της ενημέρωσης ικανού ανθρώπινου δυναμικού.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2013.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

([3]) Βλ. υποσημείωση 2.
([4]) Βλ. σημείο 3.2.1 της γνωμοδότησης.
([5]) Βλ. σημείο 3.4 της γνωμοδότησης.