Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäistoimien tukemiseksi toteutettavasta unionin ohjelmasta vuosiksi 2014–2020”

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Neuvosto päätti 24. tammikuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 15. tammikuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäistoimien tukemiseksi toteutettavasta unionin ohjelmasta vuosiksi 2014–2020

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

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. maaliskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20.–21. maaliskuuta 2013 pitämässään 488. täysistunnossa (maaliskuun 20. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Tarkasteltavan ehdotuksen avulla on tarkoitus jatkaa komission vuonna 2009 käynnistämää tilinpäätösraportoinnin ja tilintarkastuksen alalla toimivien elinten rahoitusta koskevaa ohjelmaa vuosiksi 2014–2020. Alalla on tapahtunut monenlaisia muutoksia ohjelman käynnistämisen jälkeen. (Ohjelman piiriin kuuluvien) elinten määrää on karsittu kolmeen: kansainvälisten tilinpäätösstandardien säätiö (*International Financial Reporting Standards Foundation*, **IFRS-säätiö**), Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antava ryhmä (*European Financial Reporting Advisory Group*, **EFRAG**) ja julkisen edun valvontalautakunta (*Public Interest Oversight Board*, **PIOB**).

1.2 ETSK **suhtautuu myönteisesti** ohjelman **pääsisältöön** ja tunnustaa, että tilinpäätösraportoinnilla ja tilintarkastuksella on suuri merkitys markkinoiden vakaudelle ja avoimuudelle. Komitealla ei kuitenkaan ole tarpeeksi **taustatietoja sen arvioimiseksi**, ovatko ohjelmille esitetyt toimintamäärärahat **riittäviä**, eikä se voi muodostaa omaa näkemystä siitä, vastaavatko eri elinten "tuotokset" käyttäjien tarpeita. Käyttäjät vaikuttavat kuitenkin olevan erittäin tyytyväisiä.

1.3 Markkinoita yhä vieläkin vaivaava finanssikriisi on lisännyt yhä tarkemman raportoinnin ja yhä tehokkaampien tarkastusnormien tarvetta, mutta tähän liittyvistä välineistä ei ole hyötyä, elleivät palvelujen käyttäjät pysty hyödyntämään niitä täysipainoisesti. Julkisella ja yksityisellä sektorilla **tuleekin kouluttaa** tätä varten **korkeatasoisia asiantuntijoita**, ja EU:n, jäsenvaltioiden ja yritysten on panostettava tähän ja varmistettava riittävät määrärahat.

2. **Johdanto**

2.1 Komissio julkaisi 19. joulukuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jonka nojalla on tarkoitus **tukea** 1. tammikuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2020 välisenä aikana **sellaisten elinten toimintaa, jotka laativat tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyviä standardeja ja normeja**. Vuonna 2009 käynnistetty edellinen ohjelma päättyy 31. joulukuuta 2013. Osa alkuperäisen ohjelman piiriin kuuluneista elimistä on yhdistetty muihin elimiin, minkä vuoksi ehdotus koskee vain jäljellä jääneitä tuensaajia, jotka ovat IFRS-säätiö (IASCF:n oikeudellinen seuraaja), EFRAG ja PIOB. Kaikki säännökset koskevat yksityistä sektoria. Julkiseen sektoriin sovelletaan Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä (EKT-95) 25. kesäkuuta 1996 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2223/96, jossa säädetään julkisten talousarvioiden laadinnassa sovellettavista periaatteista.

2.2 Sekä ehdotuksessa että sen perusteluissa viljellään niin runsaasti lyhenteitä, että niistä ja erilaisten tekstissä mainittujen tahojen välisistä yhteyksistä on vaikea saada selvää. Asiakirjoihin, joissa kylläkin käytetään täsmällisiä teknisiä termejä mutta jotka ovat vaikeaselkoisia jopa asiaan perehtyneille, tarvitaan **selvitys lyhenteistä ja organisaatiorakenteista**, jotta niitä olisi helpompi lukea.

2.3 Selvityksessä tulee esittää mahdollisimman yksinkertainen kuvaus tuensaajista:

2.3.1 **IFRS-säätiö** eli kansainvälisten tilinpäätösstandardien säätiö korvaa aiemmin toimineen kansainvälisen tilinpäätösstandardikomitean säätiön eli IASCF:n ja on maailmanlaajuisella tasolla toimiva elin, joka laatii yhdessä kansainvälisen tilinpäätöskysymysten tulkintakomitean (**IFRIC**) kanssa tilinpäätösstandardeja, joita tulee soveltaa EU:ssa noteerattujen yritysten tilinpäätöksiä laadittaessa. Kyseiset standardit on sisällytetty unionin

oikeuteen. IFRS-säätiön alaisuudessa toimivat kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja antava elin (*International Accounting Standards Board*, **IASB**) ja tulkintakomitea (**IFRS *Interpretation Committee***), jotka käsittelevät teknisiä näkökohtia. Hallinnosta huolehtii joukko elimiä, joiden tehtäviin on vaikea ottaa kantaa: johtokunnan (*Board*) lisäksi säätiöllä on **valvontaelin** (*Monitoring Board*), **neuvoa-antava toimikunta** (*Standards Advisory Committee*) ja **menettelyiden asianmukaisuutta valvova komitea** (*Due Process Oversight Committee*).

2.3.1.1 Komissio tunnustaa IFRS-säätiön ensisijaisen roolin maailmanlaajuisten standardien laatijana ja suosittaa IASCF:lle aikanaan myönnetyn tuen jatkamista vakaan yhteisrahoitusjärjestelmän muodossa. Eräät jäsenvaltiot osallistuvat jo ohjelmaan, ja EU rahoitti omalta osaltaan 17 prosenttia menoista vuonna 2011.

2.3.2 **EFRAG** eli Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antava ryhmä antaa komissiolle teknistä asiantuntemusta tilinpäätösraportointiin liittyvissä kysymyksissä. Se on vuonna 2001 perustettu yksityinen organisaatio, jonka hallinta jaettiin alun perin eri osanottajien, mm. komission, rahoitusosuuksien mukaan. Vuonna 2008 EFRAG:n rakennetta muutettiin, jotta se vastaisi paremmin ryhmälle muodostunutta **julkista asemaa** foorumina, joka edustaa Euroopan linjaa tilinpäätöskysymyksissä. Edustus ja äänioikeus kuuluvat edelleen hallintoelimille eli **yleiskokoukselle** (*General Assembly*) ja **valvontaelimelle** (*Supervisory Board*), mutta hallintoa on nyttemmin parannettu suunnittelu- ja resurssikomitean (*Planning and Resource Committee*, **PRC**) avulla ja etenkin **vahvistamalla valvontaelimen asemaa**. Se koostuu 17 henkilöstä, jotka edustavat eri sidosryhmiä, kuten tilinpäätösten laatijoita ja käyttäjiä sekä rahoituslaitoksia. Neljä jäsenistä on komission nimeämiä julkissektorin asiantuntijoita.

2.3.2.1 Komission mukaan EFRAG tarvitsee vakaata ja pitkäaikaista rahoitusta voidakseen toimia jatkossakin uskottavasti ja riippumattomasti. Useat suuret jäsenvaltiot osallistuvat suoraan sen tukemiseen. *Komissio yhteisrahoittaa EFRAG:tä pienempien jäsenvaltioiden lukuun.*

2.3.3 **PIOB** eli julkisen edun valvontalautakunta on espanjalainen säätiö, jonka kotipaikka on Madrid. PIOB:lla on yksityisoikeudellisesta muodostaan huolimatta suuri arvovalta ja painoarvo. Sen tehtävänä on varmistaa, että kansainvälisen tilintarkastajaliiton (*International Federation of Accountants*, **IFAC**) laatimissa kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa noudatetaan asianmukaisia menettelyjä, valvontaa ja avoimuutta. IFAC on kirjanpitäjiä ja tilintarkastajia eri puolilta maailmaa edustava yksityisoikeudellinen elin. Valvontalautakunnan tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat korkean tason kansainvälisiä sääntelyviranomaisia ja instituutioita edustava **seurantaryhmä** (*Monitoring Group*) [1] ja **IFAC** itse. PIOB:tä hallinnoi kymmenen jäsentä, joista kaksi on komission nimeämiä.

[1] Seurantaryhmään osallistuvat Euroopan komissio, kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö (*International Organization of Securities Commissions*, IOSCO), Baselin pankkivalvontakomitea (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) ja joukko muita vastaavia eurooppalaisia ja maailmanlaajuisia elimiä.

2.3.3.1 Vuonna 2009 tehdyllä päätöksellä PIOB:lle osoitettu rahoitus vastasi 22:ta prosenttia tukikelpoisista menoista vuonna 2011. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä tämän elimen kanssa ja on myös antanut sen henkilöstölle koulutusta EU:n talousarviota koskevista asioista. Rahoittajaverkoston rakennetta näyttää kuitenkin olevan tarpeen uudistaa: komission lisäksi rahoitukseen osallistuu vain IFAC, joka kattaa loput 78 prosenttia menoista. Euroopan komissio pyrkii parhaillaan "monipuolistamaan" PIOB:n rahoitusta, jotta sen riippumattomuus IFAC:stä lisääntyisi. Eräät kansainväliset instituutiot ovat luvanneet osallistua rahoitukseen jo vuonna 2013, ja lisäksi on meneillään erityisen työryhmän vetämä kampanja rahoittajatahojen löytämiseksi kaikkialta maailmasta.

2.4 Näissä elimissä, joille ollaan osoittamassa huomattava rahoitus, käsitellään hyvin teknisiä asioita, joita on vaikea arvioida alan asiantuntijoiden suppean piirin ulkopuolella. Siksi komissio ei ole **konsultoinut ulkopuolisia tahoja** ja on rajoittunut vain arvioimaan rahoitusosuuksien asianmukaisuutta omien kokemustensa ja tietojensa perusteella. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että rahoitusohjelma on täyttänyt sille asetetut odotukset ja tavoitteet.

3. **Huomiot ja ehdotukset**

3.1 ETSK on jo aiemmin esittänyt kantansa [2] alkuperäisestä ohjelmasta ja ilmaissut kannattavansa komission ehdotuksia. Se on esittänyt kuitenkin eräitä varaumia ja ehdotuksia, joihin se viittaa tarpeen mukaan tässä lausunnossa. Edelleen on täysi syy **kannattaa sitä periaatetta**, että erittäin arkaluonteisia ja tärkeitä tehtäviä hoitavien elinten toimintaa on aiheellista rahoittaa. **Rahoitusmääristä** ei sitä vastoin voida esittää **perusteltua näkemystä**, sillä nämä seikat edellyttävät paljon sellaista tietoa, jota on vain pienellä asiantuntijapiirillä.

3.2 Finanssikriisi oli jo meneillään vuonna 2009, kun ohjelma käynnistettiin, mutta tuolloin ei ehkä vielä pystytty analysoimaan tapahtumien syitä – tai osasyitä – niin laajasti, että huomioon olisi otettu myös vähemmän ilmeiset näkökohdat. Myöhempien tapahtumien valossa voidaan nyt esittää muutamia lisäpohdintoja.

3.3 **Tilinpäätösraportointi ja kirjanpitomenetelmät aiheuttavat paljon kustannuksia**, ja kustannukset vain lisääntyvät, kun tehtäviin tarvitaan asiantuntijoita, joita ei ole helppo löytää markkinoilta ja joille korkeakoulututkinto on vain pohja, jonka lisäksi heidän on hankittava arvokasta osaamista *käytännön työssä*. Tämä ei yksin riitä, vaan kyseisten asiantuntijoiden on

[2] EUVL C 228, 22.9.2009, s. 75; muita keskeisiä kannanottoja etenkin eräistä erityisnäkökohdista: ks. EUVL C 191, 29.6.2012, s. 61.

myös täytettävä korkeat eettiset vaatimukset, jotka takaavat tietojen luottamuksellisuuden ja tehtävien analyysien **puolueettomuuden**. Kaiken tämän perusteella on varmasti tarpeellista taata operatiivisten elinten rahoitus, mutta lisäksi on välttämätöntä huolehtia asiantuntijoiden **koulutuksesta**, asianmukaisesta palkkatasosta ja kannustimista.

3.3.1 Kun puhutaan "asiantuntijoista", tarkoitetaan yleensä tietojen ja standardien **laatijoita**. Vastaavaa asiantuntemusta edellytetään kuitenkin myös **kohderyhmiltä** eli niiltä, jotka käyttävät kyseisiä tietoja työssään ja joiden toimintaa standardit ohjaavat. **Asianmukaisesti koulutettu henkilöstö** on näin ollen **ensisijaisen tärkeää** paitsi tietojen laatijoille myös niiden **käyttäjille**, kuten sääntely- ja valvontaviranomaisille, lainsäätäjille, yrityksille ja tutkimuslaitoksille.

3.4 Koulutukseen liittyy kysymys **tietojen laadusta**. Edellä kohdassa 3.1 todetaan, että ehdotettuja rahoitusmääriä on vaikea arvioida, mutta vielä vaikeampaa ja epävarmempaa olisi arvioida tietojen hyödyllisyyttä käyttäjille. Komitea voi vain ilmaista – ainoastaan luottamuksen ja perustelujen arvioinnin pohjalta – **kannattavansa** komission **ehdotusta** rahoitusosuuksien **suuruudesta**.

3.5 ETSK kehotti vuonna 2009 ohjelman käynnistämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa ([3]) kiinnittämään erityishuomiota siihen, että estetään vääränlaiset vaikutussuhteet tai painostaminen **IASCF:n** ja **EFRAG:n** laatimien standardien sääntelemillä **arvopaperimarkkinoilla** ([4]). Komissio oli itse esittänyt tätä ja kehottanut yhteisöä antamaan rahoitusta, jotta voidaan varmistaa riippumattomuus "niistä tahoista, joilla on omat intressit pelissä". Tähän tärkeään ja arkaan seikkaan ei enää viitata uudessa asetusehdotuksessa. ETSK pyytää komissiota vahvistamaan täyden luottamuksensa kyseisten elinten riippumattomuuteen. Sama koskee **PIOB:tä** ([5]).

3.6 EFRAG:stä todetaan, että komissio yhteisrahoittaa sitä pienempien jäsenvaltioiden lukuun (suurimmat jäsenvaltiot rahoittavat sitä suoraan). Komission rahoitusosuus ei todennäköisesti muuttuisi merkittävästi, jos kaikki jäsenvaltiot maksaisivat osuutensa, vaikka se olisi vain symbolinen. Tämä viestittäisi kuitenkin **unionin koko jäsenistön** – valtion kokoon katsomatta – vastuullisesta **osallistumisesta** tärkeiden yhteisten elinten rahoittamiseen.

3.7 IFRS:n standardien mukaan yritysten tilinpidossa käytetään markkinahintoja (*marked to market*). Finanssikriisin aikana on havaittu, että standardeilla voi lyhyellä aikavälillä olla myötäsyklinen vaikutus. ETSK ehdottaa, että standardien kustannushyötysuhde arvioidaan esimerkiksi käsiteltävänä olevan ohjelman yhteydessä.

3.8 Lopuksi ETSK haluaa vielä korostaa **tietojen keruun ja laadinnan merkitystä** ja erityisesti sitä, että **tiedot tulee ymmärtää ja niitä tulee osata käyttää oikein**. Tiedon "tuottajien" korkea ammattitaito tulee tunnustaa, mutta sen lisäksi käyttäjäpuolella – joka on moniulotteinen ryhmä – on vielä paljon tehtävää henkilöstön pätevöittämiseksi ja osaamisen ajantasaistamiseksi.

Bryssel 20. maaliskuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja

Staffan NILSSON

([3]) Ks. alaviite 2.
([4]) Ks. kohta 3.2.1.
([5]) Ks. kohta 3.4.