Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi beszámolás és a könyvvizsgálat területén meghatározott tevékenységeket támogató, a 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós program létrehozásáról

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

(2013/C 161/12)

Előadó: **Antonello PEZZINI**

2013. január 24-én, illetve 2013. január 15-én a Tanács és az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi beszámolás és a könyvvizsgálat területén meghatározott tevékenységeket támogató, a 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós program létrehozásáról

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

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2013. március 7-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2013. március 20-21-én tartott 488. plenáris ülésén (a március 20-i ülésnapon) 82 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1 A vizsgált javaslat annak a 2009-ben elindított európai bizottsági programnak a 2014–2020 közötti időszakra szóló folytatása, mely a pénzügyi beszámolás és a könyvvizsgálat területén működő testületek finanszírozására irányult. A program kezdete óta napjainkig az ágazatban különféle változások történtek. A testületek száma mostanra háromra csökkent; a következőkről van szó: nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok alapítványa (**IFRS**), az Európai Pénzügyi Beszámolási Tanácsadó Csoport (**EFRAG**) és a Közérdekű Felügyeleti Tanács (**PIOB**).

1.2 Az EGSZB **lényegében egyetért** a programmal, és elismeri a pénzügyi beszámolás és könyvvizsgálat által a szilárd és átlátható piac alapjaként képviselt értéket. Másrészt viszont **nem rendelkezik elegendő információval** annak mérlegeléséhez, hogy vajon az egyes programok működéséhez odaítélt összegek **megfelelőek-e**, és nincs saját véleménye arról, hogy az egyes intézmények „teljesítménye” megfelel-e a felhasználók igényeinek, akik egyébként a jelek szerint nagyon kedvezően vélekednek erről.

1.3 A pénzügyi válság, amellyel a piac még mindig küzd, rámutatott arra, milyen nagy szükség van pontosabb pénzügyi beszámolásra és egyre hatékonyabb könyvvizsgálatra; de ezek az eszközök teljesen haszontalanok lennének, ha e szolgáltatások „felhasználói” nem tudnák őket teljes mértékben igénybe venni. Ezért **magasan kvalifikált szakértőket kell képezni** a köz- és a magánszektor számára. Olyan feladat ez, amelyen az EU-nak, a tagállamoknak és a vállalatoknak erejüket nem kímélve és megfelelő pénzügyi eszközök felhasználásával kell munkálkodniuk.

2. **Bevezetés**

2.1 2012. december 19-én az Európai Bizottság európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot tett közzé **azon testületek tevékenységének támogatásáról, amelyek standardokat és szabályokat dolgoznak ki a pénzügyi beszámolás és a könyvvizsgálat területén** a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra vonatkozóan. Az előző, 2009-es program 2013. december 31-én zárul. Az eredeti programban felsorolt testületek közül némelyik időközben beolvadt más szervekbe. A jelenlegi javaslat tehát csak a fennmaradó kedvezményezettekre, vagyis az IFRS Alapítványra (az IASCF jogutódjára), az EFRAG-ra és a PIOB-ra vonatkozik. Az egész tervezet csak a magánszektort érinti. Az állami szektorra a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 1996. június 25-i 2223/96/EK tanácsi rendelet (SEC 95) vonatkozik, amely megállapítja az állami költségvetések összeállításának elveit.

2.2 Mind a javaslatban, mind az azt kísérő indokolásban annyira hemzsegnek a rövidítések, hogy nehéz eligazodni a betűszavak és hivatkozások dzsungelében, a szövegben megnevezett különféle testületek között. Ezért **a rövidítésekkel és a szervezeti struktúrákkal kapcsolatban útmutatóra** van szükség a dokumentumok olvasásának megkönnyítéséhez, amelyek megértése – bár pontos szakterminológiával dolgozták ki őket – a beavatottak számára is kihívást jelent.

2.3 Az útmutató a következő kedvezményezett testületeket mutatja be, nagymértékben leegyszerűsítve:

2.3.1 Az **IFRS Alapítvány** (International Financial Reporting Standards Foundation), az IASCF (International Accounting Standards Committee Foudation) utódszervezete, az a testület, amely globális szinten az **IFRIC**-kel együtt összeállítja a számviteli standardokat a tőzsdén jegyzett uniós vállalatok pénzügyi beszámolóinak elkészítéséhez. Ezek a standardok bekerültek az uniós joganyagba. Az IFRS alapítványtól függnek a technikai szinten aktív testületek, például az **IASB (Nemzetközi Számviteli Standard Testület)** és a **Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Értelmezési Bizottság**. Az irányítást egy sor olyan

szerv biztosítja, amelynek funkcióit nem könnyű megállapítani: a Tanácson (Board) kívül létezik egy **ellenőrző testület**, egy **Standard Tanácsadó Testület** és egy a **szabályszerű eljárások felügyeletét ellátó bizottság**.

2.3.1.1 Az Európai Bizottság elismeri, hogy az IFRS Alapítvány globális szintű standardalkotóként elsődleges szerepet tölt be, és azt javasolja, hogy folytassák a már az IASCF Alapítványnak biztosított támogatás folytatását egy stabil társfinanszírozási rendszer keretében. Egyes tagállamok már részt vesznek a programban, az EU a maga részéről 2011-ben a költségek 17 %-át fedezte.

2.3.2 Az **EFRAG** (Európai Pénzügyi Beszámolási Tanácsadó Csoport) az Európai Bizottság technikai tanácsadója pénzügyi beszámolási kérdésekben. Ennek a 2001-ben létrejött magánszervezetnek az irányítását kezdetben a különféle résztvevők – köztük az Európai Bizottság – pénzügyi hozzájárulásának arányában állapították meg. 2008-ban megváltozott az irányítási struktúra annak érdekében, hogy jobban kifejezésre jusson az a **közpolitikai szerep**, amelyre az EFRAG időközben szert tett mint a számvitelre vonatkozó egységes európai álláspont kialakításának platformja. Míg a képviselet és szavazati jogok továbbra is az irányító testületeket, így a **közgyűlést** és a **felügyelőbizottságot** illetik meg, az irányítás javult a tervezéssel és erőforrásokkal foglalkozó bizottságnak, különösen pedig egy **megerősített**, 17 főből álló **felügyelőbizottságnak** köszönhetően, amelyben az érdekelt felek képviseltetik magukat: a pénzügyi beszámolók összeállítói és felhasználói, pénzügyi szervek, valamint négy közszolgálati háttérrel rendelkező, az Európai Bizottság által kinevezett szakértő.

2.3.2.1 Az Európai Bizottság szerint az EFRAG-nak stabil, hosszú távú finanszírozásra van szüksége ahhoz, hogy továbbra is hiteles és független legyen. Több nagy tagállam közvetlenül részt vesz támogatásában. *A kisebb tagállamok nevében az Európai Bizottság társfinanszírozza az EFRAG-ot.*

2.3.3 A Közérdekű Felügyeleti Tanács (Public Interest Oversight Board – **PIOB**) egy spanyol nonprofit alapítvány, amelyet Madridban hoztak létre. Magánjogi formája ellenére befolyásos, jelentős súlyú testületről van szó, amely garantálja a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (**IFAC**) – egy számviteli szakembereket és könyvvizsgálókat képviselő nemzetközi magánszervezet – által megállapított nemzetközi könyvvizsgálati standardokra vonatkozó szabályszerű eljárások, valamint e standardok felügyeletének és átláthatóságának tiszteletben tartását. A fő partnerek a **Megfigyelőcsoport** és maga az **IFAC**. A Megfigyelőcsoport a legmagasabb szintű nemzetközi szabályozókat és a nemzetközi intézményeket képviseli ([1]). A PIOB-ot tíz tag irányítja, akik közül kettőt az Európai Bizottság nevez ki.

([1]) A Megfigyelőcsoport tagjai: az Európai Bizottság, az IOSCO (Értékpapír-felügyeletek Nemzetközi Szervezete), a BCBS (Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság) és számos egyéb európai és globális szintű testület.

2.3.3.1 A 2009-es döntés olyan finanszírozást biztosított a PIOB számára, mely 2011-ben elérte a támogatható költségek 22 %-át. Az Európai Bizottság szorosan együttműködik ezzel a szervezettel, még személyzete képzéséhez is hozzájárult az EU költségvetésével kapcsolatban. Úgy tűnik azonban, hogy a finanszírozói hálózat szerkezetét felül kell vizsgálni: az Európai Bizottságon kívül csak az IFAC járul hozzá a maga 78 %-ával a fennmaradó kiadások fedezéséhez. Az Európai Bizottság továbbra is sokat tesz a finanszírozás diverzifikálásáért annak érdekében, hogy megerősítse a PIOB függetlenségét az IFAC-kal szemben: a több nemzetközi intézmény által 2013-ra ígért hozzájárulás mellett további hozzájárulásokat próbál szerezni egy speciális munkacsoport által folytatott világméretű kampány segítségével.

2.4 A várhatóan jelentős finanszírozásban részesülő szervezetek által vizsgált témák erőteljesen technikai jellegűek és a területet ismerő szakemberek szűk körét leszámítva nehezen átláthatóak; az Európai Bizottság ezért nem végzett **külső konzultációkat** és csupán a hozzájárulások megfelelőségének értékelésére szorítkozott saját tapasztalatai és ismeretei tükrében. A hatásvizsgálat megállapította, hogy a finanszírozási program megfelelt a várakozásoknak és elérte a kitűzött célokat.

3. **Észrevételek és javaslatok**

3.1 Az EGSZB már kifejtette véleményét ([2]) az eredeti programmal kapcsolatban, melynek során támogatásáról biztosította az Európai Bizottság javaslatait, valamint néhány fenntartást és javaslatot fogalmazott meg, melyek adott esetben ebben a szövegben is felbukkannak. Most is csak **elfogadni** lehet **azt az elvet**, mely szerint elengedhetetlen azon intézmények tevékenységének finanszírozása, amelyek rendkívül kényes és kiemelten fontos feladatokat látnak el. Nem lehet azonban **megalapozott véleményt nyilvánítani a finanszírozás szintjéről**, amellyel kapcsolatban több ismeretre lenne szükség, mely kizárólag a szakemberek szűk körének áll rendelkezésére.

3.2 A pénzügyi válság már 2009-ben, a program létrehozásakor is jelen volt, de akkoriban talán még túl korai lett volna olyan kimerítő elemzést végezni, mely magában foglalja a történtek okai mögött meghúzódó kevésbé nyilvánvaló szempontokat, vagy inkább a kísérő jelenségeket. Az eltelt idő és az időközben történt események most további elemzéseket tesznek lehetővé.

3.3 **A pénzügyi beszámolás és a könyvvizsgálati technikák költségesek**, és még inkább azokká válnak, amikor a piacon nehezen elérhető szakemberek munkáján alapulnak, akik számára az egyetemi képzettség csak kiindulási pont a *területen* megszerzendő értékes szaktudás elsajátításához. Ezen

([2]) HL C 228., 2009.9.22., 75. o.; más fontos vélemények, főként bizonyos speciális szempontokból, HL C 191., 2012.6.29., 61. o.

túlmenően: ezeknek a szakembereknek kiváló morális tulajdonságokkal is kell rendelkezniük, hogy biztosítható legyen a bizalmas információkezelés, illetve az elemzések **semlegessége**; mindebből az következik, hogy míg természetesen hasznos az operatív szervezetek finanszírozása, a szakemberek **képzése,** akiket megfelelő díjazásban és ösztönzésben kell részesíteni, szintén elengedhetetlen.

3.3.1 Amikor „szakemberek"-ről van szó, általában azokra gondolunk, akik a beszámolók vagy a standardok kidolgozásának **hátterében** állnak, pedig azok **címzettjeinek** is „szakemberek"-nek kell lenniük, akik számára az információ munkaeszköz, a standardok pedig iránymutatások tevékenységeik végzése során. Így már érthető, hogy a **megfelelően képzett humán erőforrás** rendelkezésre állása **prioritást** jelent, nemcsak azok számára, akik elkészítik a beszámolót, hanem azok számára is, **akiknek azt használniuk kell**: a szabályozási és felügyeleti hatóságok, jogalkotók, vállalatok, kutatóintézetek számára.

3.4 A képzéshez kapcsolódik a **pénzügyi információk minőségének** szempontja: a fenti 3.1. pontban megjegyeztük, hogy nehéz megítélni a javasolt finanszírozás szintjét; még nehezebb és bizonytalanabb lenne a felhasználói szempontból való hasznosság hozzáadott értéke alapján mondani ítéletet. Nem marad más hátra, mint hogy a bizalomra és a felsorolt indokokra alapozva **támogassuk** az Európai Bizottság **javaslatát** a hozzájárulások **összegével** kapcsolatban.

3.5 A program elindítása kapcsán 2009-ben ismertetett korábbi véleményében ([3]) az EGSZB javasolta, hogy fordítsanak különös figyelmet az indokolatlan befolyás vagy beavatkozás elkerülésére az **IASCF** és az **EFRAG** által szabályozott **értékpapírpiacon** ([4]). A kérdést maga az Európai Bizottság vetette fel, amikor közösségi hozzájárulást kért az „érdekelt felek indokolatlan befolyásolásának" elkerülésére. Az új rendeletjavaslat nem tesz említést erről a fontos és kényes kérdésről. Ezért az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, erősítse meg, hogy teljes bizalommal bír e szervek függetlenségével kapcsolatban. Ugyanez érvényes a **PIOB**-ra is. ([5])

3.6 Az EFRAG-gal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az Európai Bizottság a kisebb tagállamok nevében társfinanszírozza ezt a testületet (a nagyobbak közvetlenül járulnak hozzá). Az Európai Bizottság hozzájárulása valószínűleg nem változna jelentősen, ha minden tagállam kifizetné a saját részét, legyen az bármilyen szimbolikus is. Ez a gesztus azonban **az összes uniós tagállam felelősségteljes bevonását** jelezné a közös jelentőséggel bíró szervezetekbe, az egyes tagok méretétől függetlenül.

3.7 Az IFRS szabványok a vállalkozások könyvelését a piaci értékhez kapcsolódóan határozzák meg (marked to market). A pénzügyi válság során megfigyelhető volt, hogy e szabványoknak lehet egy pro-ciklikus, rövid távú hatása. Az EGSZB javasolja, hogy e szabványok költség/haszon értékelését például ennek a vizsgált programnak a keretében el lehessen végezni.

3.8 Végezetül az EGSZB ismét ki kívánja emelni az **adatok gyűjtésének és feldolgozásának fontosságát**, és mindenekelőtt annak **szükségességét, hogy tudjuk azokat helyesen értelmezni és használni**: bár el kell ismernünk a „szolgáltatók" magas szintű szakmaiságát, sok még a tennivaló a felhasználók szerteágazó kategóriái kapcsán, ezért is elengedhetetlen a megfelelő emberi erőforrások képzése és naprakésszé tétele.

Kelt Brüsszelben, 2013. március 20-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke

Staffan NILSSON

([3]) Lásd a 2. lábjegyzetet.
([4]) Lásd a 3.2.1. pontot.
([5]) Lásd a 3.4. pontot.