Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui program al Uniunii de sprijinire a activităților specifice din domeniul raportării financiare și al auditului pentru perioada 2014-2020

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Raportor: **dl Antonello PEZZINI**

La 24 ianuarie 2013 și la 15 ianuarie 2013, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de Regulament al Parlamentului european și al Consiliului de instituire a unui program al Uniunii de sprijinire a activităților specifice din domeniul raportării financiare și al auditului pentru perioada 2014-2020

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

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 7 martie 2013.

În cea de-a 488-a sesiune plenară, care a avut loc la 20 și 21 martie 2013 (ședința din 20 martie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 82 de voturi pentru, 1 vot împotrivă și 1 abținere.

1. **Concluzii și recomandări**

1.1 Propunerea supusă examinării reprezintă o prelungire pentru perioada 2014-2020 a programului lansat de Comisie în 2009 pentru finanțarea organismelor care își desfășoară activitatea în domeniul raportării financiare și al auditului De la începutul programului până în prezent, sectorul a trecut prin diverse modificări. Numărul organismelor a scăzut, în prezent rămânând doar trei: Fundația **IFRS** (*International Financial Reporting Standards Foundation* – Fundația pentru Standardele Internaționale de Contabilitate), **EFRAG** (*European Financial Reporting Advisory Group* – Grupul consultativ european pentru raportarea financiară) și **PIOB** (*Public Interest Oversight Board* – Consiliul de supraveghere a interesului public).

1.2 CESE **aprobă** programul **în esență,** recunoscând valoarea ridicată a raportării financiare și a auditului ca fundamente ale unei piețe solide și transparente. Pe de altă parte, **nu dispune de suficiente date** pentru a putea aprecia dacă sumele atribuite sunt adecvate pentru funcționarea fiecărui program și nici nu își poate forma o opinie cu privire la măsura în care „produsul" fiecărei instituții răspunde nevoilor utilizatorilor, care, de altfel, par a avea o părere absolut pozitivă în această privință.

1.3 Criza financiară în care se zbate încă piața a evidențiat nevoia crescândă de informații mai exacte și de standarde de audit tot mai eficiente, dar a avea la dispoziție astfel de instrumente nu servește la nimic, atâta timp cât utilizatorii nu sunt în stare să le utilizeze pe deplin. Rezultă de aici **necesitatea de a forma experți de nivel înalt** în sectorul public și privat: o sarcină pentru care UE, statele membre și întreprinderile trebuie să depună toate eforturile, cu angajarea fondurilor corespunzătoare.

2. **Introducere**

2.1 La 19 decembrie 2012, Comisia a publicat o propunere de regulament al PE și al Consiliului menită să susțină, în perioada dintre 1 ianuarie 2014 și 31 decembrie 2020, **desfășurarea activităților organismelor care se ocupă de elaborarea principiilor și standardelor din domeniul raportării financiare și auditului.** Programul anterior, din 2009, se va încheia la 31 decembrie 2013. Unele organisme avute în vedere în programul inițial au fost absorbite de altele; prezenta propunere se referă așadar doar la beneficiarii rămași, adică la Fundația IFRS (succesorul legal al IASCF), EFRAG și PIOB. Propunerea se referă exclusiv la sectorul privat. Sectorul public este acoperit de Regulamentul (CE) nr. 2223/96 al Consiliului din 25 iunie 1996 privind Sistemul European de conturi naționale și regionale din Comunitate (SEC 95), care stabilește principiile întocmirii bugetelor publice.

2.2 Atât propunerea, cât și expunerea de motive care o însoțește sunt atât de înțesate de acronime încât orientarea în hățișul de sigle și de relații dintre diversele organisme menționate în text devine o operațiune dificilă. Prin urmare, este necesar un **ghid de lectură a acronimelor și organigramelor** care să înlesnească citirea documentelor a căror înțelegere, în pofida utilizării unei terminologii tehnice precise, constituie o adevărată provocare, chiar și pentru specialiști.

2.3 Acest ghid ar trebui să prezinte, foarte pe scurt, următoarele organisme beneficiare:

2.3.1 **Fundația IFRS**, *International Financial Reporting Standards Foundation,* a înlocuit-o pe cea care purta inițial

denumirea de IASCF (*International Accounting Standards Committee Foundation* – Fundația Comitetului pentru Standardele Internaționale de Contabilitate) și reprezintă organul care, la nivel mondial, alături de **IFRIC**, redactează standardele contabile pentru întocmirea situațiilor financiare ale societăților cotate la bursă din UE. Aceste principii au fost incluse în dreptul Uniunii. De Fundația IFRS depind organismele care activează în domeniul tehnic, **IASB** și **Comitetul de interpretare al IFRS** (***IFRS Interpretation Committee***). Guvernanța este asigurată de o serie de entități care au funcții asupra cărora cu greu ne putem pronunța: pe lângă Consiliu (***Board***), există un consiliu de monitorizare (***Monitoring Board***),**un Consiliu Consultativ pentru Standarde** (***Standards Advisory Committee***) și un Comitet de supraveghere a procedurilor (***Due Process Oversight Committee***).

2.3.1.1 Comisia recunoaște rolul primordial pe care îl deține IFRS, ca organism de standardizare la nivel mondial, și recomandă ca sprijinul acordat deja IASCF să continue printr-un sistem stabil de cofinanțare. Unele state membre participă deja la acest program, iar UE, la rândul său, a finanțat cheltuielile pe 2011 în proporție de 17 %.

2.3.2 **EFRAG**, *European Financial Reporting Advisory Group*, este consultantul tehnic al Comisiei pe probleme de raportare financiară. Este vorba despre o organizație privată, înființată în 2001, care inițial era supusă unui control proporțional cu contribuțiile financiare ale diverșilor participanți, printre care și Comisia. Din 2008, structura sa a fost modificată, astfel încât să reflecte mai fidel **rolul său în materie de politică publică** pe care EFRAG l-a dobândit între timp ca platformă care să reprezinte vocea Europei în materie de contabilitate. În timp ce drepturile de reprezentare și de vot aparțin în continuare organismelor de conducere ale EFRAG, Adunarea generală și Consiliul de supraveghere (***General Assembly*** și ***Supervisory Board***), în prezent mai buna guvernanță este asigurată de un Comitet pentru planificare și resurse (***Planning and Ressource Committe – PRC***) și, în special, de un consiliu de supraveghere consolidat (***Supervisory Board***) alcătuit din 17 persoane, reprezentanți ai părților interesate: entitățile care elaborează și cele care utilizează situațiile financiare, organisme financiare, precum și patru experți în politici publice desemnați de Comisie.

2.3.2.1 În opinia Comisiei, EFRAG necesită fonduri consistente și pe termen lung pentru a-și păstra credibilitatea și independența; diverse mari state membre participă direct la susținerea sa. *Comisia cofinanțează EFRAG în numele statelor membre mai mici.*

2.3.3 **PIOB**, *Public Interest Oversight Board* (Consiliul de supraveghere a interesului public) este o fundație spaniolă, cu sediul la Madrid. Deși are statut privat, aceasta reprezintă un organism de mare autoritate și cu pondere, care garantează respectarea procedurilor, a supravegherii și transparenței standardelor de audit internaționale, dictate de **IFAC** (*International Federation of Accountants* – Federația Internațională a Contabililor), un organism privat, reprezentant al contabililor și auditorilor la nivel mondial. Partenerii săi principali sunt Grupul de monitorizare (***Monitoring Group – MG***) și însuși **IFAC**; MG reprezintă autoritățile de reglementare și instituțiile internaționale la cel mai înalt nivel [1]. Guvernanța PIOB este asigurată de 10 membri, dintre care doi sunt desemnați de Comisie.

2.3.3.1 Decizia din 2009 aloca PIOB o finanțare care, în 2011, reprezenta 22 % din cheltuielile eligibile; Comisia conlucrează strâns cu acest organism și, totodată, a contribuit la formarea personalului său în ceea ce privește bugetul UE. Pe de altă parte, se pare că trebuie revizuită structura rețelei de finanțatori: în afară de Comisie, doar IFAC mai contribuie, cu 78 %, la acoperirea cheltuielilor restante. Comisia ia măsuri pentru „diversificarea" finanțărilor, vizând consolidarea independenței PIOB în raport cu IFAC: pe lângă contribuțiile promise pentru 2013 de câteva instituții internaționale, este în desfășurare o campanie de strângere de fonduri de la donatori din lumea întreagă, lansată de un grup operativ ad-hoc.

2.4 Aspectele de care se ocupă organismele cărora urmează să li se aloce fonduri substanțiale sunt foarte tehnice și greu de apreciat în afara cercului restrâns al specialiștilor în domeniu; prin urmare, Comisia nu a efectuat **consultări externe**, limitându-se la evaluarea măsurii în care contribuțiile sunt adecvate, în lumina propriilor experiențe și cunoștințe. **Evaluarea de impact** a constatat faptul că programul de finanțare a răspuns așteptărilor și a atins obiectivele stabilite.

3. **Comentarii și propuneri**

3.1 CESE s-a pronunțat deja [2] asupra programului inițial, exprimându-și sprijinul față de propunerile Comisiei, formulând însă și unele rezerve și propuneri care vor fi reluate în acest text, în situațiile în care este necesar. În prezent, ca și atunci, nu putem decât să **subscriem la principiul** că activitățile unor instituții care se achită de sarcini deosebit de delicate și de importante trebuie să fie finanțate. În schimb, nu este posibil să ne formăm **o opinie avizată cu privire la volumul finanțărilor**, al căror cuantum depinde de un corpus de cunoștințe de care dispun doar puțini specialiști.

3.2 În 2009, în perioada elaborării programului, criza financiară se afla deja în plină desfășurare; însă la vremea aceea era poate prea devreme ca să se poată realiza analize larg cuprinzătoare, care să includă aspectele mai puțin evidente ale cauzelor sau, mai degrabă, ale factorilor care au cogenerat evenimentele respective. Timpul scurs și cele întâmplate în acest interval dau ocazia formulării câtorva reflecții suplimentare.

3.3 **Raportarea și tehnicile contabile sunt costisitoare,** trăsătură accentuată de faptul că ele sunt rezultatul muncii unor specialiști greu de găsit pe piață, în cazul cărora pregătirea universitară este doar punctul de plecare pe calea dobândirii, *la fața locului*, a unor competențe de înalt nivel. Și nu numai atât: acești specialiști trebuie să dispună și de înalte calități morale,

[1] Membrii MG sunt: Comisia Europeană, IOSCO (Organizația internațională a comisiilor pentru valori mobiliare), BCBS (Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară), și o serie de alte organisme similare, la nivel european și mondial.

[2] JO C 228, 22.9.2009; p. 75; alte avize importante, mai ales pentru anumite aspecte de specialitate: JO C 191, 29.6.2012, p. 61.

astfel încât să existe certitudinea confidențialității informațiilor și a **neutralității** analizelor lor; toate acestea pentru a conchide că finanțarea organismelor operaționale este, de bună seamă, utilă, dar este neapărată nevoie și de o activitate de **formare** a unor specialiști remunerați și stimulați cum se cuvine.

3.3.1 Când este vorba despre specialiști, ne gândim de regulă la cei aflați la **originea** elaborării informațiilor și standardelor; la fel de „specialiști" trebuie să fie însă și **destinatarii** lor, cei pentru care informațiile constituie instrumente de lucru iar normele – ghidul activității lor. Astfel, este de înțeles că disponibilitatea **resurselor umane corespunzător formate** reprezintă o **prioritate** nu doar pentru cei care produc informația, ci și **pentru cei care trebuie să o utilizeze**: autorități de reglementare și de supraveghere, legiuitori, întreprinderi, institute de cercetare.

3.4 Un corolar al formării îl constituie aspectul **calității informațiilor**: la punctul 3.1 de mai sus, s-a afirmat că este dificil să se emită o judecată cu privire la volumul finanțărilor propuse; și mai dificilă și aleatorie ar fi o judecată bazată pe valoarea adăugată a utilității lor pentru utilizatori. Nu ne rămâne decât să fim **de acord cu propunerea** Comisiei în ceea ce privește **cuantumul** contribuțiilor, bizuindu-ne numai pe încredere și pe aprecierea motivațiilor.

3.5 În avizul anterior ([3]), prezentat în 2009 cu ocazia lansării programului, CESE a recomandat să se acorde o atenție specială evitării influențelor sau ingerințelor necuvenite asupra **pieței valorilor mobiliare** ([4]), reglementată prin standardele **IASCF** și **EFRAG**; problema a fost ridicată chiar de Comisie, care a solicitat o contribuție europeană pentru evitarea vreunei influențe necuvenite a părților interesate. În noua propunere de regulament nu se mai regăsește nicio urmă a acestui aspect important și delicat aspect; CESE solicită Comisiei să își confirme deplina încredere în independența acestor organisme. Toate acestea sunt valabile și în cazul **PIOB** ([5]).

3.6 În ceea ce privește EFRAG, este de remarcat că Comisia cofinanțează acest organism în numele statelor membre mai mici (cele mai mari contribuie direct). Probabil că partea de contribuție a Comisiei nu ar fi cu totul alta dacă toate statele membre ar vărsa o cotă proprie, chiar și una simbolică. Gestul acesta însă ar constitui un semnal al **implicării, în mod responsabil, a întregii structuri comunitare** în organisme de importanță comună, indiferent de dimensiunea fiecărui stat membru în parte.

3.7 Standardele IFRS (*International Financial Regulation Standards*) stabilesc contabilitatea întreprinderilor prin marcare la piață (*marked to market*). În timpul crizei financiare s-a observat că ele pot avea un efect prociclic și pe termen scurt. CESE propune să se efectueze o analiză cost-beneficiu a acestor standarde, de exemplu în cadrul programului supus examinării.

3.8 În încheiere, CESE dorește să sublinieze încă o dată **importanța culegerii și elaborării datelor**, dar mai ales că **este necesar să se știe cum trebuie înțelese și utilizate corect**: trebuie recunoscut nivelul înalt de profesionalism al „furnizorilor", dar, în același timp, rămân multe de făcut în privința categoriei eterogene a utilizatorilor, prin formarea și menținerea „la zi" a resurselor umane corespunzătoare.

Bruxelles, 20 martie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

([3]) A se vedea nota de subsol 2.
([4]) A se vedea punctul 3.2.1.
([5]) A se vedea punctul 3.4.