Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa Unije za podpiranje posebnih dejavnosti na področju računovodskega poročanja in revizije za obdobje 2014–2020

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

(2013/C 161/12)

Poročevalec: **Antonello PEZZINI**

Svet in Evropski parlament sta 24. oziroma 15. januarja 2013 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa Unije za podpiranje posebnih dejavnosti na področju računovodskega poročanja in revizije za obdobje 2014–2020

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

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 488. plenarnem zasedanju 20. in 21. marca 2013 (seja z dne 20. marca) z 82 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Obravnavani predlog pomeni podaljšanje programa, ki ga je uvedla Komisija leta 2009 za financiranje organizacij, ki delujejo na področju računovodskega poročanja in revizije, za obdobje 2014-2020. Od začetka izvajanja programa do danes je področje doživelo več sprememb. Število organizacij je bilo zmanjšano in zdaj so samo tri: **IFRS** oziroma **MSRP** (*International Financial Reporting Standards Foundation* – Fundacija za mednarodne standarde računovodskega poročanja), **EFRAG** (*European Financial Reporting Advisory Group* – Evropska svetovalna skupina za računovodsko poročanje) in **PIOB** (*Public Interest Oversight Board* – Odbor za zaščito javnega interesa).

1.2 EESO **odobrava vsebino programa** ter priznava velik pomen računovodskega poročanja in revidiranja kot temelja trdnega in preglednega trga. Po drugi strani pa nima na voljo dovolj **elementov za presojo ustreznosti** zneskov, namenjenih za delovanje posameznih programov, in tudi ne more imeti lastnega mnenja o primernosti "izdelka" vsake posamezne institucije glede na potrebe uporabnikov, za katere se sicer zdi, da imajo povsem pozitivno mnenje.

1.3 V finančni krizi, s katero se trg še vedno spopada, so se pojavile povečane potrebe po natančnejših podatkih in vse učinkovitejših revizijskih standardih. Vendar bi bila ta orodja povsem nekoristna, če jih uporabniki teh storitev ne bi mogli uporabljati v celoti. Zato **je treba** v javnem in zasebnem sektorju **usposobiti zelo dobre strokovnjake**. To je naloga, za katero si morajo EU, države članice in podjetja prizadevati z vsemi močmi ter ji nameniti ustrezna sredstva.

2. **Uvod**

2.1 19. decembra 2012 je Komisija objavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, ki naj bi v obdobju med 1. januarjem 2014 in 31. decembrom 2020 **podpirala izvajanje dejavnosti organizacij, ki se ukvarjajo z opredeljevanjem načel in standardov na področju računovodskega poročanja in revizije**. Prejšnji načrt iz leta 2009 bo potekel 31. decembra 2013. Nekatere od organizacij, navedenih v prvotnem načrtu, so bile vključene v druge organizacije; ta predlog se torej nanaša samo na preostale, tj. na MSRP (pravnega naslednika IASCF), EFRAG in PIOB. Tu je obravnavan samo zasebni sektor. Javni sektor ureja Uredba Sveta (ES) št. 2223/96 z dne 25. junija 1996 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Skupnosti (ESR 95), ki določa načela za oblikovanje javnih proračunov.

2.2 Tako predlog kot poročilo, ki ga spremlja, sta tako natrpana z akronimi, da se je v goščavi kratic in razmerij med različnimi organizacijami, navedenimi v besedilu, težko znajti. Da bi olajšali branje dokumentov, ki so – čeprav so pripravljeni z natančno tehnično terminologijo – celo poklicanim dokaj težko razumljivi, je zato potrebna **razlaga akronimov in organigramov**.

2.3 Razlaga predvideva zelo poenostavljeno pojasnitev naslednjih upravičenih organizacij:

2.3.1 **Fundacija MSRP** (IFRS, *International Financial Reporting Standards Foundation*) je nadomestila prejšnjo fundacijo, ki se je imenovala IASCF (*International Accounting Standards Committee*

Foundation). Je organizacija, ki skupaj z odborom **IFRIC** (*International Financial Reporting Interpretation Committee* – Odbor za pojasnjevanje mednarodnih računovodskih standardov) opredeljuje računovodske standarde za pripravo računovodskih izkazov družb v EU, ki kotirajo na borzi. Ta načela so bila vključena v zakonodajo EU. Od fundacije MSRP so odvisne organizacije, ki delujejo na tehnični ravni: **IASB** in **Odbor za razlago MSRP** *(IFRS Interpretation Committee)*. Za upravljanje skrbi več subjektov, katerih naloge je težko pojasniti: poleg sveta *(Board)* obstajajo še **nadzorni odbor** *(Monitoring Board)*, **svetovalni odbor za standarde** *(Standards Advisory Committee)* in **odbor za nadzor predpisanih postopkov** (*Due Process Oversight Committee*).

2.3.1.1 Komisija priznava fundaciji MSRP kot organizaciji za standarde glavno vlogo na svetovni ravni, in priporoča, da se še naprej zagotavlja pomoč, ki je bila že odobrena IASCF s stabilnim sistemom sofinanciranja. Nekatere države članice pri načrtu že sodelujejo; EU je financirala 17 % stroškov v letu 2011.

2.3.2 **EFRAG** (*European Financial Reporting Advisory Group* – Evropska svetovalna skupina za računovodsko poročanje) je tehnična svetovalka Komisije za področje računovodskega poročanja. To je zasebna organizacija, ustanovljena leta 2001, katere upravljanje je bil prvotno določen v sorazmerju z obsegom finančnih prispevkov različnih udeležencev, vključno s Komisijo. Od leta 2008 se je struktura spremenila, da bi bolje odražala **javno politično vlogo**, ki jo je skupina EFRAG medtem prevzela kot platforma za izražanje glasu Evrope na področju računovodstva. Medtem ko zastopanje in glasovalna pravica vedno pripadata upravnima organoma, **občnemu zboru** *(General Assembly)* in **nadzornemu svetu** *(Supervisory Board)*, zdaj za boljše upravljanje skrbita odbor za načrtovanje in vire (*Planning and Ressource Committee*, PRC), predvsem pa **okrepljeni** 17-članski **nadzorni svet,** ki predstavlja udeležene strani: pripravljavce in uporabnike računovodskih izkazov, finančne institucije in štiri strokovnjake za javno politiko, ki jih imenuje Komisija.

2.3.2.1 Po mnenju Komisije EFRAG za to, da ohrani verodostojnost in neodvisnost, potrebuje trdno in dolgoročno financiranje. Pri financiranju neposredno sodeluje več velikih držav članic. *Komisija sofinancira EFRAG za račun manjših držav članic.*

2.3.3 **PIOB** (*Public Interest Oversight Board* – Odbor za zaščito javnega interesa) je španska fundacija s sedežem v Madridu. Kljub zasebni obliki gre za organizacijo z veliko avtoriteto in težo, ki zagotavlja spoštovanje pravil o postopkih, nadzoru in preglednosti mednarodnih revizijskih standardov, ki jih narekuje **IFAC** (*International Federation of Accountants* – Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov), zasebna organizacija, ki zastopa računovodje in računovodske revizorje na svetovni ravni. Glavna partnerja sta **nadzorna skupina** (*Monitoring Group*, MG) in **IFAC** sam. Nadzorna skupina zastopa zakonodajalce in mednarodne institucije na najvišji ravni [1]. PIOB upravlja deset članov, od katerih dva imenuje Komisija.

2.3.3.1 Z odločitvijo iz leta 2009 so bila odboru PIOB dodeljena sredstva, ki so v letu 2011 znašala 22 % upravičenih stroškov. Komisija tesno sodeluje s to organizacijo in je tudi prispevala k usposabljanju njenega osebja v zvezi s proračunom EU. Sicer pa se zdi, da bi bilo treba sestavo mreže financerjev pregledati: poleg Komisije prispeva h kritju stroškov samo še IFAC, z 78 %. Komisija si prizadeva za večjo "diverzifikacijo" financiranja, da bi okrepila neodvisnost PIOB v razmerju do IFAC: poleg prispevkov, ki jih je za leto 2013 obljubilo nekaj mednarodnih institucij, posebna delovna skupina vodi kampanjo za pridobitev prispevkov donatorjev iz vsega sveta.

2.4 Tematika, ki jo obravnavajo organizacije, za katere se pričakuje precejšen obseg financiranja, je zelo strokovna in jo je z izjemo ozkega kroga strokovnjakov s tega področja težko ocenjevati. Komisija zato ni opravila **zunanjega posvetovanja** in se je omejila na oceno ustreznosti prispevkov glede na svoje izkušnje in znanje. V oceni učinka je bilo ugotovljeno, da je program financiranja izpolnil pričakovanja in dosegel predvidene cilje.

3. **Pripombe in predlogi**

3.1 EESO je že komentiral [2] prvotni program in podprl predloge Komisije, z nekaterimi pridržki in predlogi, ki bodo navedeni v tem besedilu, kjer bo potrebno. Tako takrat kot danes lahko le **sprejmemo načelo**, da je treba financirati dejavnosti institucij, ki opravljajo izjemno občutljive in pomembne naloge. Vendar pa ni mogoče izraziti **utemeljenega mnenja o obsegu financiranja**. Ta je odvisen od znanja, ki ga ima le ozek krog strokovnjakov.

3.2 Finančna kriza je v letu 2009, v času nastanka programa, že obstajala. Vendar je bilo tedaj morda še prezgodaj za izvedbo obsežne analize, ki bi vključevala manj očitne vidike vzrokov za to, kar se je zgodilo, ali – bolje rečeno – dejavnikov, ki so k temu prispevali. Čas, ki je odtlej minil in dogodki, ki so se medtem zgodili, omogočajo, da zdaj lahko razmišljamo o še nekaterih stvareh.

3.3 **Računovodsko poročanje in računovodske metode so dragi**, še toliko bolj, kadar so plod dela strokovnjakov, ki jih na trgu dela ni lahko najti in za katere je univerzitetna izobrazba le izhodišče za to, da *na terenu* pridobivajo zelo dragoceno znanje. Ne samo to: ti strokovnjaki morajo imeti tudi visoke moralne kvalitete, da se zagotovi zaupnost podatkov

[1] Člani nadzorne skupine so Evropska komisija, IOSCO (*International Organization of Securities Commission* – Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev), BCBS (Baselski odbor) in vrsta drugih podobnih organizacij na evropski ali svetovni ravni.

[2] UL C 228, 22.9.2009; str. 75; druga pomembna mnenja, zlasti zaradi nekaterih specialističnih vidikov: UL C 191, 29.6.2012, str. 61.

in **nevtralnost** njihovih analiz. Na podlagi vsega tega lahko ugotovimo, da je financiranje operativnih subjektov sicer nedvomno koristno, da pa je prav tako nujno tudi **usposabljanje** strokovnjakov, ki jih je treba ustrezno plačevati in motivirati.

3.3.1 Ko govorimo o "specialistih", ponavadi mislimo samo na tiste, ki so **pri izvoru** obdelave podatkov ali priprave pravil. Vendar morajo biti prav takšni "specialisti" tudi **tisti, ki so jim podatki namenjeni**, za katere so podatki delovno orodje, pravila pa vodila pri njihovih dejavnostih. Tako je razumljivo, da je razpoložljivost **ustrezno usposobljenih človeških virov prednostna naloga**, ne samo za tiste, ki podatke pripravljajo, ampak tudi za **tiste, ki jih morajo uporabljati**: regulativne in nadzorne organe, zakonodajalce, podjetja in raziskovalne inštitute.

3.4 Z usposabljanjem je posledično povezan vidik **kakovosti podatkov**. V točki 3.1 je bilo rečeno, da je težko soditi o obsegu predlaganega financiranja. Še težja in še bolj negotova bi bila presoja na podlagi dodane vrednosti koristnosti, ki jih podatki pomenijo za uporabnike. Preostaja le, da se **podpre predlog** Komisije v zvezi z **zneskom** prispevkov, ki temelji le na zaupanju in oceni razlogov.

3.5 V prejšnjem mnenju ([3]), predloženem leta 2009, ob začetku programa, je EESO priporočil, naj se posebna pozornost nameni preprečevanju nedopustnega vplivanja ali poseganja v **trg vrednostnih papirjev** ([4]), ki ga urejajo pravila **IASCF** in **EFRAG**. Na zadevo je opozorila Komisija sama, ki je priporočila prispevek Skupnosti, da se preprečijo "nedovoljeni vplivi udeleženih strani". O tem pomembnem in občutljivem vidiku v novem predlogu uredbe ni več sledu. EESO poziva Komisijo, naj potrdi svoje popolno zaupanje v neodvisnost teh organizacij. Enako velja za **PIOB** ([5]).

3.6 Kar zadeva EFRAG, je treba opozoriti, da Komisija sofinancira to organizacijo za račun manjših držav članic EU (največje jo sofinancirajo neposredno). Prispevek Komisije se verjetno ne bi bistveno spremenil, če bi svoj delež plačevale vse države članice, četudi bi bil morda le simboličen. Vendar bi bilo to dejanje znamenje, da **celoten sistem EU odgovorno sodeluje** pri organizacijah skupnega pomena, ne glede na velikost posameznih članic.

3.7 Standardi MSRP vzpostavljajo računovodstvo podjetij na podlagi tržnih cen (po metodi "marked to market"). Med finančno krizo je bilo opaženo, da imajo lahko procikličen, kratkoročen učinek. EESO predlaga, da se opravi ocena stroškov in koristi teh standardov, na primer v okviru tu obravnavanega programa.

3.8 Na koncu želi EESO vnovič poudariti **pomen zbiranja in obdelave podatkov**, predvsem pa **potrebo po njihovem pravilnem razumevanju in uporabi**. Treba je priznati visoko raven strokovnosti "dobaviteljev" podatkov, vendar pa je treba še veliko storiti na področju raznolike kategorije uporabnikov, in sicer z usposabljanjem in posodabljanjem ustreznih človeških virov.

V Bruslju, 20. marca 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

([3]) Glej točko 2.
([4]) Glej točko 3.2.1.
([5]) Glej točko 3.4.