

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnego programu wspierania określonych działań w dziedzinach sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych na lata 2014–2020

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada, w dniu 24 stycznia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 15 stycznia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnego programu wspierania określonych działań w dziedzinach sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych na lata 2014–2020.

COM(2012) 782 final – 2012/0364(COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 marca 2013 r.

Na 488. sesji plenarnej w dniach 20–21 marca 2013 r. (posiedzenie z 20 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 82 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W omawianym wniosku przedłuża się, na lata 2014–2020, rozpoczęty przez Komisję w 2009 r. program dotyczący finansowania instytucji działających w dziedzinie sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych. Od czasu rozpoczęcia programu do chwili obecnej sektor ten podlega wielorakim zmianom. Ograniczono liczbę instytucji i obecnie istnieją jedynie trzy: **MSSF** (Fundacja Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej), **EFRAG** (Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej) i **PIOB** (Rada Nadzoru nad Interesem Publicznym).

1.2 EKES **popiera istotę** programu, dostrzegając dużą wartość sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych jako podstawy silnego i przejrzystego rynku. Z drugiej strony, **nie dysponuje odpowiednimi danymi**, by ocenić **stosowność** kwot przyznanych na funkcjonowanie każdego z programów, i nie może wyrobić sobie opinii na temat adekwatności produktu każdej z instytucji do potrzeb użytkowników, którzy zdają się jednak mieć całkowicie pozytywne zdanie na ten temat.

1.3 Kryzys finansowy, z którym rynek nadal się boryka, sprawia, że jeszcze bardziej potrzebne są dokładniejsze informacje i skuteczniejsze zasady badania sprawozdań finansowych, lecz instrumenty te byłyby bezużyteczne, gdyby użytkownicy usług nie byli w stanie ich w pełni wykorzystać. Dlatego też konieczne jest **wykształcenie wysokiej klasy ekspertów** w sektorze publicznym i prywatnym. Jest to zadanie, któremu UE, państwa członkowskie i przedsiębiorstwa powinny poświęcić wszelkie starania, przeznaczając na nie odpowiednią ilość środków.

2. Wprowadzenie

2.1 Dnia 19 grudnia 2012 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady mający na celu **wsparcie** w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. **realizacji działań instytucji, które ustalają zasady i normy w dziedzinie sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych**. Wcześniejszy plan z 2009 r. zakończy się 31 grudnia 2013 r. Niektóre z organów przewidzianych w początkowym planie zostały wchłonięte przez inne. Obecny wniosek odnosi się zatem wyłącznie do pozostałych beneficjentów, czyli Fundacji MSSF (prawnego następcy IASCF), EFRAG i PIOB. Cała ta dziedzina dotyczy sektora prywatnego, gdyż sektor publiczny podlega rozporządzeniu (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (ESA 95), w którym ustanowiono zasady sporządzania budżetów publicznych.

2.2 Zarówno wniosek, jak i towarzyszące mu sprawozdanie są tak naszpikowane akronimami, że trudno jest się zorientować w gąszczu skrótów i powiązań między poszczególnymi instytucjami wspomnianymi w dokumencie. Konieczne jest zatem sporządzenie **przewodnika po akronimach i strukturach organizacyjnych**, by ułatwić lekturę dokumentów, które – chociaż zawierają precyzyjną terminologię techniczną – są trudne do zrozumienia, również dla specjalistów.

2.3 Przewodnik powinien zawierać bardzo uproszczoną prezentację następujących instytucji będących beneficjentami:

2.3.1 **Fundacja MSSF** (Fundacja Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej) zastąpiła instytucję, która początkowo nosiła nazwę KMSR (Fundacja Komitetu

Międzynarodowych Standardów Rachunkowości), i stanowi organ szczebla międzynarodowego, który wraz z **KIMSF** opracowuje zasady rachunkowości dotyczące sporządzania sprawozdań finansowych spółek notowanych na giełdzie. Zasady te zostały włączone do prawa UE. Od Fundacji MSSF zależne są organy działające na płaszczyźnie technicznej: **RMSR** i **Komitet ds. Interpretacji MSSF**. Zarządzaniem zajmuje się szereg różnych instytucji, o których funkcjach trudno się wypowiedzieć: oprócz rady (Board) istnieje także **organ nadzorczy (Monitoring Board)**, **Rada Konsultacyjna ds. Standardów (Standards Advisory Committee)** i **komitet ds. nadzoru należytych procedur (Due Process Oversight Committee)**.

2.3.1.1 Komisja uznaje pierwszoplanową rolę MSSF jako organu normalizacyjnego na szczeblu światowym i zaleca, by nadal udzielano wsparcia przyznanego już IASCF za pomocą stabilnego systemu współfinansowania. Niektóre państwa członkowskie już uczestniczą w programie, a UE ze swej strony sfinansowała 17 % wydatków w 2011 r.

2.3.2 **EFRAG** (Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej) jest doradcą technicznym Komisji w sprawach sprawozdawczości finansowej. Jest to prywatna organizacja założona w 2001 r., nad którą kontrola została początkowo ustalona proporcjonalnie do wielkości wkładu finansowego poszczególnych uczestników, w tym Komisji. W 2008 r. jej struktura została zmieniona, by lepiej oddać **publiczną rolę polityczną**, jaką EFRAG przyjął na siebie w międzyczasie, jako platforma wyrażająca głos Europy w dziedzinie rachunkowości. Podczas gdy reprezentacja i prawo do głosowania należą zawsze do organów zarządzających (**zgromadzenia ogólnego i rady nadzorczej**), lepsze zarządzanie zapewnia obecnie komitet ds. planowania i zasobów (**PRC**), a przede wszystkim **wzmocniona rada nadzorcza** składająca się z 17 członków reprezentujących zainteresowane strony: podmioty sporządzające sprawozdania finansowe, użytkowników sprawozdań i instytucje finansowe oraz czterech ekspertów ds. polityki publicznej, nominowanych przez Komisję.

2.3.2.1 Zdaniem Komisji EFRAG wymaga stabilnego i długoterminowego finansowania, by zachować wiarygodność i niezależność; wiele dużych państw członkowskich wspiera ją bezpośrednio. *Komisja współfinansuje EFRAG w imieniu najmniejszych państw członkowskich.*

2.3.3 **PIOB** (Rada Nadzoru nad Interesem Publicznym) jest hiszpańską fundacją z siedzibą w Madrycie. Pomimo formy prywatnej jest ona organizacją o dużych możliwościach i znaczeniu, która gwarantuje przestrzeganie międzynarodowej zasady należytych procedur, nadzoru i przejrzystości w dziedzinie sprawozdawczości podyktowanej przez **IFAC** (Międzynarodową Federację Księgowych), która jest organizacją prywatną reprezentującą księgowych i biegłych rewidentów z całego świata. Głównymi partnerami są **Grupa Monitorująca (MG)** i sam **IFAC**. MG reprezentuje międzynarodowe organy regulacyjne i instytucje najwyższego szczebla⁽¹⁾. PIOB jest zarządzana przez dziesięciu członków, z których dwóch nominowanych jest przez Komisję.

⁽¹⁾ Członkami MG są: Komisja Europejska, IOSCO (Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych), BCBS (Bazyilejski Komitet Nadzoru Bankowego) oraz szereg innych podobnych organów na szczeblu europejskim lub światowym.

2.3.3.1 Na mocy decyzji z 2009 r. PIOB przyznano finansowanie, które w 2011 r. stanowiło 22 % dopuszczalnych wydatków. Komisja ściśle współpracuje z tym organem i przyczyniła się również do przeszkolenia jego pracowników w dziedzinie budżetu UE. Wydaje się ponadto, że należy dokonać przeglądu jego struktury finansowania, gdyż oprócz Komisji jedynie IFAC wnosi wkład finansowy, pokrywając pozostałe 78 % wydatków. Komisja podejmuje starania w celu zdyspersyfikowania finansowania, by zwiększyć niezależność PIOB od IFAC. Oprócz wkładu finansowego obiecane na 2013 r. przez kilka instytucji międzynarodowych, specjalna grupa zadaniowa prowadzi obecnie kampanię mającą na celu pozyskanie środków od darczyńców z całego świata.

2.4 Kwestie rozpatrywane przez instytucje, dla których przewiduje się znaczne finansowanie, mają bardzo techniczny charakter i są trudne do oceny poza wąskim kręgiem specjalistów z tej dziedziny. Komisja nie przeprowadziła zatem **konsultacji zewnętrznych** i ograniczyła się do oceny stosowności wkładu w świetle swoich własnych doświadczeń i wiedzy. W ocenie skutków stwierdzono, że program finansowania spełnił oczekiwania i doprowadził do realizacji wyznaczonych celów.

3. Uwagi i propozycje

3.1 EKES skomentował już początkowy program⁽²⁾, wyrażając poparcie dla propozycji Komisji, przedstawiając pewne zastrzeżenia i sugestie, które zostaną – w razie konieczności – przywołane w niniejszym dokumencie. Obecnie podobnie jak wówczas, można jedynie **zgodzić się z potrzebą** finansowania działalności instytucji, które realizują bardzo delikatne i istotne zadania. Nie można natomiast wyrazić **rzetelnej opinii na temat kwoty środków finansowych**, która wymaga poziomu wiedzy, jaki posiada jedynie niewielki krąg specjalistów.

3.2 Kryzys finansowy trwał już w 2009 r., kiedy opracowywano program, lecz wówczas było być może za wcześnie, by przeprowadzić gruntowną analizę, która obejmowałaby mniej oczywiste aspekty przyczyn czy też raczej dodatkowe przyczyny tego, co się stało. Upływ czasu, a także wydarzenia, które w międzyczasie zaszły, sprawiają, że można przeprowadzić obecnie dodatkowe rozważania na ten temat.

3.3 **Sprawozdawczość finansowa i techniki księgowe są kosztowne**, przy czym ich koszt jeszcze bardziej wzrasta, gdy zajmują się nimi specjaliści trudni do znalezienia na rynku, dla których wykształcenie uniwersyteckie jest zaledwie punktem wyjścia do zdobycia cennych umiejętności w praktyce. Specjaliści ci powinni mieć również wysokie poczucie moralności, by zagwarantować poufność informacji i **neutralność** analiz. Z powyższych uwag można wysnuć wniosek, że z pewnością

⁽²⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 75 i inne istotne opinie, zwłaszcza w odniesieniu do pewnych specjalistycznych aspektów, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 61.

pomocne jest finansowanie tych instytucji, lecz niezbędne jest również **kształcenie** specjalistów, którzy będą odpowiednio wynagradzani i motywowani do pracy.

3.3.1 Gdy mówi się o specjalistach, zazwyczaj ma się na myśli osoby, które **opracowują** informacje lub normy, lecz specjalistami powinni być również ci, którzy są ich **odbiorcami** i dla których informacje są narzędziem pracy, a normy punktem odniesienia w ich działaniach. Jasno widać zatem, że dostępność **odpowiednio wykształconych zasobów ludzkich** ma **priorytetowe znaczenie**, nie tylko dla sporządzających informacje, lecz również dla ich **użytkowników**: organów regulacyjnych i nadzorczych, prawodawców, przedsiębiorstw i instytutów badawczych.

3.4 Z kwestią wykształcenia wiąże się **jakość informacji**. W poprzednim punkcie 3.1 stwierdzono, że trudno jest ocenić wielkość proponowanego finansowania, lecz jeszcze trudniej i bardziej ryzykownie byłoby dokonać oceny na podstawie wartości dodanej informacji pod kątem jej przydatności dla użytkowników. Nie pozostaje nic innego jak **poprząć wniosek** Komisji, jeżeli chodzi o **wielkość** wkładu, wyłącznie na podstawie zaufania i analizy uzasadnienia.

3.5 W poprzedniej opinii⁽³⁾ przedstawionej w 2009 r. z okazji uruchomienia programu, EKES zalecił, by szczególną uwagę zwrócono na unikanie niewłaściwego wpływu lub ingerencji na **rynku papierów wartościowych**⁽⁴⁾ regulowanym przez przepisy IASCF i EFRAG. Temat ten został poruszony przez samą Komisję, która zwróciła się o wkład wspólnotowy, by uniknąć „niewłaściwego wpływu zainteresowanych stron”.

Bruksela, 20 marca 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

O tym istotnym i delikatnym aspekcie nie wspomina się w ogóle w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia. EKES zwraca się do Komisji o potwierdzenie, że ma pełne zaufanie do niezależności tych organów. Te same uwagi dotyczą **PIOB**⁽⁵⁾.

3.6 Jeżeli chodzi o EFRAG, Komitet podkreśla, że Komisja współfinansuje ten organ w imieniu najmniejszych państw członkowskich (największe wnoszą bezpośredni wkład). Prawdopodobnie wkład Komisji nie różniłby się znacznie, gdyby wszystkie państwa członkowskie wpłacały swą część, chociażby w formie symbolicznej kwoty. Byłby to gest świadczący o odpowiedzialnym **udziale wszystkich państw członkowskich UE** w organach o wspólnym znaczeniu, bez względu na wielkość każdego z członków.

3.7 Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF) ustanawiają dla przedsiębiorstw rachunkowość opartą na wartości rynkowej („mark to market”). Podczas kryzysu finansowego odnotowano, że normy te mogą mieć krótkoterminowy efekt procykliczności. EKES proponuje, by – na przykład w ramach omawianego programu – przeprowadzono ocenę związanych z nimi kosztów i korzyści.

3.8 Podsumowując, EKES pragnie ponownie podkreślić **znaczenie gromadzenia i przetwarzania danych**, a zwłaszcza **potrzebę ich prawidłowego zrozumienia i wykorzystania**. Podczas gdy trzeba uznać wysoki poziom profesjonalizmu dostawców danych, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia, jeżeli chodzi o wieloaspektową kategorię użytkowników, co wymaga kształcenia i podwyższenia kwalifikacji odpowiednich zasobów ludzkich.

⁽³⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁴⁾ Zob. punkt 3.2.1.

⁽⁵⁾ Zob. punkt 3.4.