

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program wspierania określonych działań w obszarach usług finansowych, sprawozdawczości finansowej oraz badania sprawozdań finansowych**

COM(2009) 14 wersja ostateczna – 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

Dnia 3 lutego 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program wspierania określonych działań w obszarach usług finansowych, sprawozdawczości finansowej oraz badania sprawozdań finansowych”*

Dnia 24 lutego 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 452. sesji plenarnej w dniach 24-25 marca 2009 r. (posiedzenie z 24 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Umberta BURANIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 95 do 3 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i wnioski

1.1 Obecny kryzys wymaga ponownej analizy wszystkich przepisów regulujących działalność w sferze finansów. W kwestii **nadzoru** raport grupy de Larosièrè'a zawiera szereg zaleceń, które są jednocześnie uważną analizą słabych punktów przepisów oraz praktyk stosowanych w przeszłości.

1.2 Wniosek Komisji jest zgodny z tymi zaleceniami i w pewnym sensie je wyprzedza, przeznaczając fundusze i **dotacje** wspólnotowe na trzy struktury dostarczające organom nadzoru instrumentów technicznych i prawnych: Europejską Grupę Doradczą ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG), Fundację Komitetu Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASCF) i Radę Nadzoru nad Interesem Publicznym (PIOB). Dotacje te mają za zadanie zagwarantować niezależność tych organów od wpływów zewnętrznych. Komitet zgadza się z tym, lecz chciałby zwrócić uwagę na fakt, że te trzy organy zostały utworzone przez sektory biznesu dla nich samych i nawet jeśli ich standardy zostaną włączone do przepisów UE i międzynarodowych, pozostaną one organami sektora prywatnego. **Oddzielenie interesu publicznego od działalności w sektorze prywatnym zaczyna nastroczać trudności.**

1.3 Przewiduje się również **wsparcie finansowe na konkretne działania realizowane przez komitety organów nadzoru**, stworzone przez Komisję dla celów konsultacji i wsparcia i składające się z przedstawicieli organów nadzoru państw członkowskich. Działania te mają obejmować szkolenie pracowników tych organów i zarządzanie projektami z zakresu informatyki. EKES wyraża wątpliwość co do tego punktu. Ponieważ beneficjentami tych szkoleń i projektów mają być państwa członkowskie, **nie jest jasne, z jakiego powodu miałyby zostać wykorzystane użyte fundusze wspólnotowe.**

## 2. Wstęp

2.1 Obecny kryzys finansowy spowodował, i nadal powoduje, wielkie szkody, które trudno jeszcze w pełni oszacować, lecz których skala jest niewątpliwie ogromna. Obok negatywnych konsekwencji gospodarczych i społecznych kryzys ma jeden skutek pozytywny: doprowadził bowiem do **rygorystycznej weryfikacji zasad**, jakie dotychczas leżały u podstaw światowego systemu finansowego, i **poczucia pewności**, które przysłańiało świadomość ryzyka obecnego we wszystkich operacjach finansowych.

2.2 Weryfikacja taka wiąże się ze szczerą samokrytyką wszystkich zainteresowanych podmiotów wobec własnego zachowania, ocen i działań. Podmioty finansowe, ustawodawcy, organy nadzoru, agencje ratingowe, ekonomiści – wszyscy mają pewien udział w odpowiedzialności. Z drugiej strony nikt nie ponosi indywidualnej i całkowitej odpowiedzialności. Sytuacja obecna i dokumentacja wydarzeń z przeszłości dowodzą, że **kryzys jest wynikiem splotu wielu dodatkowych i wzajemnie zależnych od siebie czynników.**

2.3 Wśród wielu przyczyn kryzysu na pierwsze miejsce wysuwają się **niedostatki w zakresie nadzoru**. Przepisy zasadniczo wydawały się dobrze pomyślane, jednak okazało się, że dzięki nim nie można poradzić sobie ze znanym już rozwojem wydarzeń, a tym bardziej go przewidzieć; wręcz przeciwnie, w niektórych przypadkach to właśnie przepisy były powodem katastrofy. Analiza tej sytuacji i zalecenia dotyczące zaradzenia tym niedociągnięciom stanowią przedmiot **raportu grupy de Larosièrè'a**. Zgodnie z zaleceniami grupy, wyprzedzając ją w godnym podziwu tempie, Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ustanowienia programu wspólnotowego, który **wspierałby działania mające na celu stworzenie skuteczniejszych instrumentów nadzoru działalności finansowej.**

2.4 Program przewiduje **dotacje dla trzech struktur prawnych**, które dostarczać będą instrumentów technicznych i prawnych **organom nadzoru na rynku papierów wartościowych, w bankowości, w sektorze ubezpieczeń i emerytur**. Te trzy struktury prawne to: dla celów **sprawozdawczości finansowej** – Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG), Fundacja Komitetu Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASCF) i dla celów **audytu**: Rada Nadzoru nad Interesem Publicznym (PIOB).

2.5 Przewidziane jest również **wsparcie finansowe konkretnych działań komitetów organów nadzoru**, które są niezależnymi organami konsultacyjnymi pozbawionymi osobowości prawnej, utworzonymi przez Komisję w trzech sektorach i składają się z krajowych organów nadzoru. Są miejscem debaty, refleksji i doradztwa dla Komisji i przyczyniają się do spójnego i terminowego wdrażania przepisów wspólnotowych w państwach członkowskich. Żaden z trzech komitetów organów nadzoru nie posiada osobowości prawnej na poziomie europejskim. Aby mogły one zawierać kontrakty z osobami trzecimi, konieczne okazało się stworzenie struktury wspierającej wyposażonej w osobowość prawną w każdym kraju, gdzie zlokalizowane są te komitety, tj. w Wielkiej Brytanii – do nadzoru bankowego (CEBS), we Francji – do rynku papierów wartościowych (CESR) i w Niemczech – do rynku ubezpieczeń i emerytur (CEIOPS).

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą zapewniania coraz doskonalszych instrumentów nadzoru sektora bankowego zgodnie z zaleceniami grupy de Larosière'a. Zauważa jednak, że nie zmieniło się nic, jeśli chodzi o misję lub funkcje tych trzech struktur prawnych, które będą korzystać z dotacji, czy też komitety, które będą otrzymywać wsparcie finansowe. Wsparcie finansowe służy więc do poprawy obecnej sytuacji, co oznacza zadowolenie ze struktur jako takich, lecz również konieczność poprawienia czy też wzmocnienia uzyskiwanych przez nie efektów.

3.2 Dwa organy działające w dziedzinie **sprawozdawczości finansowej**, IASCF i EFRAG, opierają się na wysokiej jakości międzynarodowych zasadach rachunkowości, które są częściowo włączone do prawodawstwa wspólnotowego. Zdaniem Komisji standardy te gwarantują „inwestorom, wierzycielom i innym zainteresowanym stronom dostęp do aktualnych, wiarygodnych i istotnych informacji o sytuacji finansowej przedsiębiorstw”. Stwierdzeniu temu zaprzeczają fakty. Zanim przeprowadzi się jakąkolwiek reformę, decydenci muszą udzielić odpowiedzi na pytanie, **czy kryzys był wynikiem rozbieżności w standardach sprawozdawczości, czy też niedbałości w stosowaniu zasad sprawozdawczości**.

3.2.1 W najbardziej newralgicznym sektorze, w którym wskazano największe niedociągnięcia, czyli na rynku papierów wartościowych, gdzie mają zastosowanie przepisy IASCF i EFRAG, Komisja wyraźnie podkreśla znaczenie niezależności od „niewłaściwego wpływu stron zainteresowanych” i „niezdywersyfikowanego, dobrowolnego finansowania przez zainteresowane strony” jako jednego z kryteriów przyznawania dotacji. W przeszłości sprawa ta została poruszona na Radzie ECOFIN i w Parlamencie Europejskim, jednak teraz pojawiło się nowe pytanie: skoro organy te potrzebują środków finansowych do realizacji swoich delikatnych zadań, **czy „dotacja” wystarczy do zagwarantowania ich niezależności?** Komitet uważa, że zagadnienie to zasługuje na głębsze rozważenie.

3.3 Te same wątpliwości dotyczą również audytu w odniesieniu do dotacji przyznanych PIOB, organowi, który czuwa nad procesem przyjmowania ISA (międzynarodowych standardów rewizji finansowej) i nad innymi działaniami w interesie ogólnym realizowanymi przez IFAC (Międzynarodową Federację Księgowych). Możliwość wprowadzenia standardów ISA do prawa wspólnotowego (dyrektywa 2006/43/WE) uzasadnia zainteresowanie **neutralnością przepisów** i obecność dwóch przedstawicieli Komisji wśród dziesięciu członków zarządu Piob.

3.4 W podsumowaniu swoich uwag o „dotacjach” Komitet przyznaje Komisji rację co do konieczności przyznania wyposażenia organów odpowiedzialnych za standardy międzynarodowe w odpowiednie środki, aby zapewnić efektywność i niezależność ich pracy. Aspekt ten był wielokrotnie poruszany w sposób mniej lub bardziej bezpośredni, co jest oznaką istniejącego problemu: organy te zostały utworzone przez sektory w celu opracowania standardów, które będą je same obowiązywały. Nawet jeśli te przepisy i standardy zostaną włączone do obowiązujących przepisów ogólnych, nie zmieni to **prywatnego charakteru** tych organów. W tym momencie pojawia się trudność w oddzieleniu w ramach jednego organu **interesu ogólnego od działalności wykonywanej w imieniu sektora**, który zgodnie z prawem nadzorują.

3.5 Wsparcie finansowe dla **komitetów organu nadzoru** jest przeznaczone w szczególności na **szkolenie personelu władz krajowych** i na **zarządzanie projektami z dziedziny informatyki**. Jak już wyjaśniono, komitety te to niezależne organy doradcze utworzone przez Komisję, w których skład wchodzi władze krajowe. Szkolenie personelu (zalecenie nr 19 grupy de Larosière'a) i zarządzanie projektami z pewnością są ważnym zadaniem i przynoszą zresztą korzyści państwu członkowskim. **Komitet nie rozumie jednak, dlaczego działania te nie miałyby być finansowane przez same państwa członkowskie zamiast ze środków wspólnotowych**.

3.6 Pod koniec swojego wniosku Komisja wspomina o konieczności wprowadzenia kryterium elastyczności przy wyborze beneficjentów dotacji. W trakcie dalszej analizy przepisów opracowanych z myślą o stawieniu czoła kryzysowi może pojawić się konieczność utworzenia nowych organów lub przyznania nowych zakresów odpowiedzialności organom już istniejącym, może więc okazać się konieczne dodanie nowego beneficjenta do podmiotu już wskazanego. Komitet nie zgłasza tutaj obiekcji, lecz przypomina konieczność **unikania niepotrzebnego wzrostu liczby podmiotów** uczestniczących w programie. Byłoby lepiej w miarę możliwości poszerzyć funkcje organów już istniejących.

Bruksela, 24 marca 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---