

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο — Ενίσχυση του υποχρεωτικού λογιστικού ελέγχου των επιχειρήσεων στην ΕΕ»

(COM(2003) 286 τελικό)

(2004/C 80/06)

Στις 22 Μαΐου 2003, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω ανακοίνωση.

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 12 Νοεμβρίου 2003, με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Byrne.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, κατά την 404η σύνοδο ολομέλειας της 10ης και 11ης Δεκεμβρίου 2003 (συνεδρίαση της 10ης Δεκεμβρίου), υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο — «Ενίσχυση του υποχρεωτικού λογιστικού ελέγχου των επιχειρήσεων» πρέπει να εξετασθεί στο πλαίσιο τόσο του Προγράμματος Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες της Επιτροπής όσο και της αντίδρασης της Επιτροπής έναντι της κατάρρευσης της εταιρείας Enron, καθώς και έναντι άλλων χρηματοοικονομικών σκανδάλων.

1.2. Η παρούσα Ανακοίνωση και η συνδεδεμένη Ανακοίνωση με θέμα «Εκσυγχρονισμός του εταιρικού δικαίου και ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» αποτελούν καθοριστικά βήματα για την επίτευξη του βασικού στόχου που έγκειται στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των επενδυτών στις κεφαλαιαγορές.

2. Οι προτάσεις της Επιτροπής

2.1. Το όραμα της Επιτροπής όσον αφορά τη δημιουργία ενός σύγχρονου κανονιστικού πλαισίου για τον υποχρεωτικό έλεγχο των επιχειρήσεων στην ΕΕ περιλαμβάνει τα εξής:

- (α) μία εκσυγχρονισμένη και βασιζόμενη σε αρχές 8η οδηγία·
- (β) τη σύσταση Κανονιστικής Επιτροπής Ελεγκτικών Θεμάτων με εκπροσώπηση των κρατών μελών.

2.2. Η Επιτροπή προβλέπει να προβεί η ΕΕ στην υιοθέτηση των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων — ΔΕΠ (International Standards on Auditing — ISA) με ισχύ από το 2005.

2.3. Η Επιτροπή προτείνει να καταστεί η δημόσια εποπτεία μία από τις σημαντικότερες συνιστώσες για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του κοινού στο ρόλο των ορκωτών ελεγκτών και, παράλληλα, επισημαίνει ορισμένες άλλες βασικές απαιτήσεις όπως,

π.χ. τη σημασία της θέσπισης κανόνων δεοντολογίας για τους ορκωτούς ελεγκτές για τη διασφάλιση της ενδεδειγμένης ανεξαρτησίας κατά τους λογιστικούς ελέγχους, της ποιότητας, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, καθώς και της καθιέρωσης συστήματος πειθαρχικών κυρώσεων.

2.4. Η Επιτροπή αναφέρει ότι έχει εξετάσει τις ανησυχίες του κλάδου των ορκωτών ελεγκτών όσον αφορά την έννοια της αλληλέγγυας και απεριόριστης ευθύνης και έχει καταλήξει, κατ' αρχήν, στο συμπέρασμα ότι η ευθύνη των ελεγκτών αποτελεί βασικό κίνητρο για την ποιότητα των ελέγχων, παρότι αναγνωρίζει ότι ενδέχεται να υπάρξει ανάγκη να εξετασθεί ο ευρύτερος οικονομικός αντίκτυπος των καθεστώτων ευθύνης που ισχύουν επί του παρόντος.

2.5. Η Επιτροπή εκθέτει λεπτομερώς τις έως τώρα διαπραγματεύσεις της με τους κανονιστικούς φορείς των Ηνωμένων Πολιτειών σχετικά με τις επιπτώσεις του νόμου Sarbanes-Oxley (SOA) και εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι δεν έχει ακόμη καταστεί δυνατή η εξεύρεση ικανοποιητικής λύσης.

2.6. Η Επιτροπή συνοψίζει τις προτεινόμενες ενέργειες της για την επίτευξη του στόχου της ανακοίνωσης, ο οποίος συνίσταται στην ενίσχυση του υποχρεωτικού λογιστικού ελέγχου των επιχειρήσεων στην ΕΕ με ένα πρόγραμμα δράσης 10 σημείων.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη δημοσίευση της παρούσας ανακοίνωσης και αναγνωρίζει, αφενός, ότι είναι ζωτικής σημασίας να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών στις αγορές και να ενισχυθεί περαιτέρω η ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών της ΕΕ και, αφετέρου, ότι ένα ενισχυμένο καθεστώς λογιστικού ελέγχου θα αποτελέσει σημαντικό στοιχείο για την υλοποίηση της επιδίωξης αυτής.

3.2. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει, επίσης, ότι η εν λόγω ανακοίνωση είναι συνέχεια ενός σημαντικού προγράμματος εργασίας για τον υποχρεωτικό λογιστικό έλεγχο που έχει αναλάβει η Επιτροπή, αρχίζοντας από τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου του 1996 με τίτλο «Ο ρόλος, η θέση και η ευθύνη του ορκωτού ελεγκτή στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Άλλες πιο πρόσφατες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν τις συστάσεις με τίτλο «Η Διασφάλιση της Ποιότητας του Υποχρεωτικού Ελέγχου στην ΕΕ», τον Νοέμβριο του 2000, και «Η ανεξαρτησία του ορκωτού ελεγκτή στην ΕΕ», τον Μάιο του 2002, οι οποίες εφαρμόζονται αμφοτέρως από τα κράτη μέλη.

3.3. Εντούτοις, οι πρόσφατες εξελίξεις έδειξαν ότι είναι απολύτως δικαιολογημένο το γεγονός ότι η Επιτροπή έσπευσε να αναλάβει περαιτέρω ενέργειες με στόχο την ποιοτική βελτίωση των λογιστικών ελέγχων των επιχειρήσεων στην ΕΕ. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ επικροτεί το πρόγραμμα δράσης 10 σημείων που προτείνεται από την Επιτροπή και υποστηρίζει, ειδικότερα, τις προτάσεις περί προώθησης του δημοσίου συμφέροντος δια της καθιέρωσης ανεξάρτητης εποπτείας του κλάδου των ορκωτών ελεγκτών.

3.4. Αμέσως μόλις καθιερωθεί το εν λόγω πλαίσιο στο επίπεδο της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης και της νέας 8ης οδηγίας, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι ο έλεγχος της συμμόρφωσης μπορεί να διενεργείται καλύτερα από τα κράτη μέλη. Επιπλέον, απαιτείται να ληφθεί υπόψη ότι το συγκεκριμένο ζήτημα αφορά την ποιότητα — την ποιότητα και, επομένως, την εμπιστοσύνη που μπορεί να επιδειχθεί στον υποχρεωτικό λογιστικό έλεγχο ο οποίος στηρίζεται, και αυτός με τη σειρά του, στην ορθότητα των υποθέσεων βάσει των οποίων ερμηνεύονται οι λογιστικές εγγραφές.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής περί καθιέρωσης των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων (ΔΕΠ) ως προαπαιτούμενο σε όλους τους υποχρεωτικούς λογιστικούς ελέγχους της ΕΕ· τούτο ακολουθεί το προηγούμενο που δημιουργήθηκε με την υιοθέτηση των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (ΔΛΠ — τα οποία έχουν πλέον μετονομασθεί σε Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης) για όλες τις εισηγμένες εταιρείες από το 2005. Εντούτοις, παρότι η εισαγωγή Διεθνών Λογιστικών Προτύπων είχε αρχικά περιορισθεί σε περίπου 7 000 εισηγμένες εταιρείες, η παρούσα Ανακοίνωση επηρεάζει περισσότερους από ένα εκατομμύριο υποχρεωτικούς λογιστικούς ελέγχους στην ΕΕ.

4.2. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (International Federation of Accountants — IFAC) θα πρέπει να ενθαρρυνθεί να επιδιώξει την εξεύρεση κατάλληλων μέσων για την προαγωγή της συνεργασίας και με άλλους φορείς, κατά τη διαδικασία θέσπισης των ΔΕΠ, με στόχο την εξασφάλιση της ενδεδειγμένης προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, όπως συνέβη και στην περίπτωση των ΔΛΠ διαμέσου της Επιτροπής Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (International Accounting Standards Board).

4.3. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει την ανάγκη επικύρωσης των ΔΕΠ προς χρήση στο εσωτερικό της ΕΕ. Ωστόσο, επαναλαμβάνει τις παρατηρήσεις που είχε διατυπώσει όσον αφορά τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να μην επικυρώσει τα ΔΛΠ και επισημαίνει ότι, εάν γινόταν χρήση της δυνατότητας αυτής στην προκειμένη περίπτωση, τούτο θα υπονόμει τη διεθνή συγκρισιμότητα των προτύπων και θα απέβαινε ενδεχομένως εις βάρος των επενδυτών.

4.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί, επομένως, ότι η Επιτροπή θα πρέπει να στρέψει τις προσπάθειές της στην ενίσχυση της διαδικασίας θέσπισης προτύπων, καθώς και ότι η Κανονιστική Επιτροπή Ελεγκτικών Θεμάτων απαιτείται να καθιερώσει συνεχή διάλογο με τον αρμόδιο φορέα για τη θέσπιση προτύπων, με στόχο την εκ των προτέρων διευθέτηση των δυνητικών προβλημάτων. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει με ικανοποίηση ότι το μέχρι τώρα έργο της Επιτροπής υποδηλώνει υψηλό βαθμό σύγκλισης με τα ΔΕΠ που υφίστανται ήδη στην ΕΕ.

4.5. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι σε έναν τόσο εξειδικευμένο τομέα όπως ο λογιστικός έλεγχος, η Κανονιστική Επιτροπή Ελεγκτικών Θεμάτων πρέπει να έχει στη διάθεσή της την εμπειρογνομosύνη των επαγγελματιών του συγκεκριμένου κλάδου και, κατά συνέπεια, επικροτεί την πρόταση να διατηρηθεί η υφιστάμενη συμμετοχή εκπροσώπων του κλάδου αυτού στην Επιτροπή Ελεγκτικών Θεμάτων της ΕΕ και στο πλαίσιο της Συμβουλευτικής Επιτροπής Ελεγκτικών Θεμάτων.

4.6. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι απαιτούνται τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα όσον αφορά τους κανόνες δεοντολογίας για τους ορκωτούς ελεγκτές. Ως προς τούτο, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής για την ανάλυση του έργου της Επιτροπής Δεοντολογίας της IFAC, η οποία αναπτύσσει βασιζόμενα σε αρχές γενικά πρότυπα δεοντολογίας για τους ορκωτούς ελεγκτές, συμπεριλαμβανομένης και της ανεξαρτησίας.

4.6.1. Εντούτοις, για να είναι αποτελεσματικές οι κανονιστικές ρυθμίσεις και οι κώδικες δεοντολογίας πρέπει να υποστηρίζονται από ενδεδειγμένες κυρώσεις. Όπως απαιτείται από την ισχύουσα 8η οδηγία, οι επαγγελματικές οργανώσεις ελεγκτών διαθέτουν συστήματα επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων για όσους παραβιάζουν τους κώδικες δεοντολογίας. Η βέλτιστη πρακτική υπαγορεύει, επί του παρόντος, να καταστεί αυτό το σύστημα αυτορύθμισης (με ύστατη κύρωση την απώλεια της ιδιότητας του μέλους και, συνακόλουθα, της δυνατότητας διενέργειας ελέγχων) διαφανέστερο και υποκείμενο σε εξωτερική δημόσια εποπτεία. Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει τις εν λόγω απαιτήσεις στη νέα οδηγία.

4.7. Η ΕΟΚΕ λαμβάνει γνώση της άποψης της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία η ευθύνη των ορκωτών ελεγκτών λειτουργεί ως σημαντικό κίνητρο για την ποιότητα των λογιστικών ελέγχων, αλλά εκτιμά ότι η ευθύνη αυτή πρέπει να είναι ανάλογη και, συνεπώς, επικροτεί την πρόθεση της Επιτροπής να προβεί σε ανάλυση του οικονομικού αντικτύπου των παρόντων καθεστώτων περί ευθύνης των ορκωτών ελεγκτών.

4.7.1. Η προσέλκυση ικανών ατόμων στο επάγγελμα του ορκωτού ελεγκτή κρίνεται μείζονος σημασίας, ενώ η περαιτέρω μείωση του αριθμού των σημαντικών εταιρειών που μπορούν να αναλάβουν το λογιστικό έλεγχο των μεγαλύτερων διεθνών επιχειρήσεων — έπειτα από την κατάρρευση της Andersen — δεν είναι προς το δημόσιο συμφέρον διότι περιορίζει τον ανταγωνισμό.

4.8. Η ΕΟΚΕ γνωρίζει ότι η IFAC επιβάλλει στους ορκωτούς ελεγκτές την υποχρέωση συνεχούς επιμόρφωσης για τη διατήρηση των επαγγελματικών τους δεξιοτήτων και προτείνει στην Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο ενσωμάτωσης μίας συναφούς απαίτησης στη νέα 8η οδηγία.

5. Διεθνείς πτυχές

5.1. Η ΕΟΚΕ έλαβε γνώση της έκθεσης της Επιτροπής για το διάλογο με τις αρχές των Ηνωμένων Πολιτειών περί του νόμου Sarbanes-Oxley. Με το νόμο αυτό εισήχθη μία περιοριστικότερη και κανονιστικής φύσεως προσέγγιση, η οποία δεν ανταποκρίνεται στην προσέγγιση της ΕΕ που βασίζεται στη θέσπιση βασικών αρχών και μέτρων ασφαλείας κατά των κινδύνων, προσέγγιση την οποία ακολουθεί και η IFAC (και την οποία συνιστά μάλιστα και ο Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κινητών Αξιών (International Organisation for Securities Commission — IOSCO).

5.2. Παρά τα διαβήματα της Επιτροπής, η Επιτροπή Κινητών Αξιών και Συναλλάγματος (Securities and Exchange Commission — SEC) των Ηνωμένων Πολιτειών αρνείται μέχρι στιγμής τη χορήγηση της απαλλαγής που επιζητεί η Επιτροπή από τις περιττές

επιπτώσεις του νόμου SOA για τις εταιρείες και τους ορκωτούς ελεγκτές της ΕΕ.

5.3. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η παρούσα κατάσταση είναι απαράδεκτη και συνιστά ενθέρμως στην Επιτροπή να συνεχίσει το διάλογό της με άλλους σημαντικούς κανονιστικούς φορείς, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η SEC και ο PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board — Οργανισμός Λογιστικής Εποπτείας των Δημοσίων Υπηρεσιών) των ΗΠΑ, με στόχο να επιτευχθεί η αποδοχή εκ μέρους όλων των ενδιαφερομένων πλευρών της ισοδυναμίας των ρυθμίσεων, από την άποψη της ποιότητας και της σχετικής εφαρμογής σε αμφότερες τις δικαιοδοσίες, όσον αφορά την εταιρική διακυβέρνηση, τη χρηματοοικονομική πληροφόρηση και τον υποχρεωτικό έλεγχο.

6. Συμπεράσματα

6.1. Η Επιτροπή διαμόρφωσε ένα πρόγραμμα δράσης 10 σημείων το οποίο — όπως υποδεικνύεται στην παρούσα γνωμοδότηση — η ΕΟΚΕ υποστηρίζει εν γένει, διατυπώνοντας συγκεκριμένες παρατηρήσεις και προτάσεις σχετικά με τις διάφορες πτυχές του. Συνολικά, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι προτάσεις της Επιτροπής είναι περιεκτικές και ότι, εάν τεθούν πλήρως σε εφαρμογή, θα συμβάλουν σημαντικά στην περαιτέρω ενίσχυση και εναρμόνιση των υποχρεωτικών λογιστικών ελέγχων στην ΕΕ.

6.2. Σε αυτό το στάδιο δεν είναι προφανώς γνωστή η ακριβής έκβαση του προγράμματος εργασίας ούτε άλλωστε και η έκταση, παραδείγματος χάρη, των αλλαγών που θα προταθούν τελικώς στην 8η οδηγία. Η ΕΟΚΕ ευελπιστεί να εκφέρει γνώμη σχετικά με τα θέματα αυτά όταν θα υπάρχει δυνατότητα διεξοδικότερης ανάλυσής τους.

Βρυξέλλες, 10 Δεκεμβρίου 2003.

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής
Επιτροπής

Roger BRIESCH