

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της [...] για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την υποστήριξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου

COM(2009) 14 τελικό — 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

Στις 3 Φεβρουαρίου 2009, και σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την:

«Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της [...] για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την υποστήριξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, της χρηματοοικονομικής αναφοράς και του λογιστικού ελέγχου»

Το Προεδρείο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής αποφάσισε στις 24 Φεβρουαρίου 2009 να αναθέσει στο ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» την προετοιμασία των σχετικών εργασιών.

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των σχετικών εργασιών, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κατά τη διάρκεια της 452ης συνόδου ολομέλειας της 24ης και 25ης Μαρτίου 2009 (συνεδρίαση της 24ης Μαρτίου 2009) όρισε ως γενικό εισηγητή τον κ. BURANI και υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 95 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 14 αποχές.

1. Σύνοψη και συμπεράσματα

1.1 Η τρέχουσα κρίση επιβάλλει την επανεξέταση του συνόλου των κανόνων που διέπουν τις χρηματοοικονομικές δραστηριότητες. Όσον αφορά την εποπτεία των δραστηριοτήτων, η έκθεση της ομάδας de Larosière περιέχει μία σειρά από συστάσεις που αποτελούν παράλληλα και μία προσεκτική ανάλυση των εγγενών αδυναμιών των κανόνων και της στάσης που τηρήθηκε κατά το του παρελθόν.

1.2 Με την εξεταζόμενη πρόταση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ευθυγραμμίζεται με τις συστάσεις τις οποίες, κατά κάποιο τρόπο, είχε ήδη προβλέψει. Προορίζει κοινοτικά κονδύλια για επιχορηγήσεις στις τρεις τεχνικές και νομικές δομές των εποπτικών αρχών (ΕΣΕΧΑ, ΙΕΔΑΠ, και ΣΕΔΣ). Αυτές οι επιχορηγήσεις αποσκοπούν στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας αυτών των οργάνων από εξωτερικές επιρροές. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τη θέση αυτή, αλλά εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι τα τρία όργανα συστάθηκαν από και για συγκεκριμένους επαγγελματικούς κλάδους και δεν παύουν να έχουν τον ιδιωτικό χαρακτήρα τους ακόμα και όταν τα πρότυπά τους είναι ενσωματωμένα στην κοινοτική ή τη διεθνή νομοθεσία. Καθίσταται έτσι **δύσκολο να διαχωριστεί το δημόσιο συμφέρον από τις δραστηριότητες αυτών των επαγγελματικών κλάδων.**

1.3 Έχουν επίσης προβλεφθεί **οικονομικές ενισχύσεις των συγκεκριμένων δράσεων των εποπτικών οργάνων**, των συμβουλευτικών και επικουρικών οργάνων που σύστησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα οποία απαρτίζονται από αντιπροσώπους των εποπτικών αρχών των κρατών μελών. Οι συγκεκριμένες δράσεις αφορούν την κατάρτιση του προσωπικού των εν λόγω αρχών καθώς και τη διαχείριση έργων τεχνολογίας της πληροφορίας. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη σύγχυσή της αναφορικά με αυτό σημείο, δεδομένου ότι οι δικαιούχοι των προγραμμάτων κατάρτισης και των έργων είναι τα ίδια τα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, αδυνατεί να καταλάβει γιατί θα πρέπει να χρησιμοποιούνται κοινοτικά κονδύλια.

2. Εισαγωγή

2.1 Η τρέχουσα χρηματοοικονομική κρίση είχε και συνεχίζει να έχει ολέθριες συνέπειες, το εύρος των οποίων δεν μπορεί ακόμα να εκτιμηθεί, αλλά σε κάθε περίπτωση δεν είναι διόλου αμελητέο. Μαζί όμως με τις σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες, η κρίση επέφερε και ένα θετικό αποτέλεσμα: την επιβολή μίας **αυστηρής επανεξέτασης τόσο των αρχών** στις οποίες βασιζόταν μέχρι τώρα ο παγκόσμιος χρηματοοικονομικός τομέας όσο και **των βεβαιωτήτων** που δεν μας επέτρεπαν να διακρίνουμε τον εγγενή κίνδυνο όλων των χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων.

2.2 Μία τέτοια επανεξέταση συνεπάγεται αυστηρή αυτοκριτική όλων όσων βρέθηκαν στο μάτι του κυκλώνα με τη στάση, τις εκτιμήσεις και τις ενέργειές τους. Είτε πρόκειται για χρηματοοικονομικούς φορείς, νομοθέτες, ελεγκτικές αρχές, είτε πρόκειται για οργανισμούς αξιολόγησης φερεγγυότητας ή οικονομολόγους, όλοι είχαν το δικό τους μερίδιο ευθύνης. Από την άλλη πλευρά, κανένας δεν ευθύνεται απολύτως και αποκλειστικά. Τα τελευταία γεγονότα και η επισκόπηση της στάσης που τηρήθηκε τον προηγούμενο καιρό καταδεικνύουν ότι η κρίση ήταν αποτέλεσμα μίας σειράς αλληλένδετων και συντρεχόντων παραγόντων.

2.3 Μία από τις βαθύτερες αιτίες της κρίσης ήταν η **έλλειψη εποπτείας**. Οι κανόνες ήταν φαινομενικά ορθά σχεδιασμένοι, αποδείχθηκαν όμως ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση –και ακόμα λιγότερο για την πρόληψη– των πλέον πολύ γνωστών συνεπειών. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, η αιτία ήταν η ίδια η έλλειψη εποπτείας. Η ανάλυση της κατάστασης και οι συστάσεις για την κάλυψη αυτού του κενού ελέγχου είναι το αντικείμενο της **έκθεσης της ομάδας de Larosière**. Στο πνεύμα αυτών των συστάσεων, και αρκετά πριν από αυτές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μία πρόταση για τη δημιουργία ενός κοινοτικού προγράμματος **στήριξης δράσεων που θα παράσχουν τα μέσα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων.**

2.4 Το πρόγραμμα προβλέπει επιχορηγήσεις σε τρεις νομικές δομές παροχής τεχνικών και νομικών μέσων στις εποπτικές αρχές στους τομείς της κεφαλαιαγοράς, των τραπεζικών συναλλαγών καθώς και τον τομέα ασφαλίσεων και επαγγελματικών συντάξεων. Οι τρεις νομικές δομές είναι, για τη μεν **χρηματοοικονομική αναφορά**, η ΕΣΕΧΑ (Ευρωπαϊκή Συμβουλευτική Επιτροπή Χρηματοοικονομικής Αναφοράς) και το ΙΕΔΛΠ (Ίδρυμα της Επιτροπής Διεθνών Λογιστικών Προτύπων) για τον δε **λογιστικό έλεγχο**, το ΣΕΔΣ (Συμβούλιο Εποπτείας Δημοσίου Συμφέροντος).

2.5 Προβλέπονται επίσης **οικονομικές ενισχύσεις σε συγκεκριμένες δράσεις των επιτροπών εποπτικών αρχών**: πρόκειται για ανεξάρτητα συμβουλευτικά όργανα χωρίς να αποτελούν νομικό πρόσωπο, τα οποία έχει συστήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και απαρτίζονται από μέλη των εθνικών εποπτικών αρχών. Τέτοιου είδους όργανα δίνουν το βήμα για διάλογο, διατύπωση προβληματισμών και διαβούλευση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συμβάλουν στη συνεπή και έγκαιρη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη. Οι τρεις εν λόγω επιτροπές δεν αποτελούν νομικό πρόσωπο και συνεπώς, προκειμένου να μπορούν συνάπτουν συμβάσεις με τρίτους, κατέστη αναγκαίο να δημιουργηθεί για καθεμία από αυτές μια **υποστηρικτική δομή** που να αποτελεί νομικό πρόσωπο στη εκάστοτε χώρα όπου βρίσκεται η έδρα της, δηλαδή το Ηνωμένο Βασίλειο για τον τραπεζική εποπτεία (**CEBS**), τη Γαλλία για την κεφαλαιαγορά (**CESR**) και τη Γερμανία για τις ασφαλίσεις και τις συντάξεις (**CEIOPS**).

3. Παρατηρήσεις και σχόλια

3.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να παράσχει όλο και πιο κατάλληλα μέσα για την εποπτεία του χρηματοοικονομικού τομέα στο πνεύμα των συστάσεων της ομάδας de Larosière. Σημειώνει, εξάλλου, ότι δεν έχουν υπάρξει καινοτομίες ούτε ως προς το ρόλο και τις λειτουργίες των τριών χρηματοδοτούμενων νομικών δομών ούτε ως προς τις επιτροπές που επίσης πρόκειται να λάβουν οικονομική ενίσχυση. Συνεπώς, η οικονομική ενίσχυση θα χρησιμοποιηθεί μόνο για τη βελτίωση της ήδη υπάρχουσας κατάστασης, στοιχείο ενδεικτικό της ικανοποίησης για τις δομές ως έχουν αλλά και της ανάγκης αναβάθμισης ή βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

3.2 Τα δύο όργανα που δραστηριοποιούνται στον χώρο της **χρηματοοικονομικής αναφοράς**, το ΙΕΔΛΠ και η ΕΣΕΧΑ, ακολουθούν υψηλά λογιστικά πρότυπα διεθνούς επιπέδου, τα οποία εν μέρει είναι ενσωματωμένα και στο κοινοτικό νομικό πλαίσιο. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα όργανα αυτά εγγυώνται στους επενδυτές, τους πιστωτές και τους λοιπούς ενδιαφερόμενους την πρόσβαση σε έγκαιρες, αξιόπιστες και κατάλληλες πληροφορίες για τη χρηματοοικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων. Τα γεγονότα, όμως, έρχονται να διαψεύσουν αυτές τις δηλώσεις: πριν από την εφαρμογή οποιασδήποτε μεταρρύθμισης, οι αρμόδιοι φορείς καλούνται να δώσουν μία απάντηση στο **ερώτημα κατά πόσο η χρεοκοπία οφείλεται στα ανεπαρκή λογιστικά πρότυπα ή στην επιπόλαια εφαρμογή τους**.

3.2.1 Σε ό,τι αφορά τον τομέα με τις πιο καταφανείς ελλείψεις, τον τομέα της **κεφαλαιαγοράς**, όπου και εφαρμόζονται οι κανόνες της ΕΣΑΧΑ και του ΙΕΔΛΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογραμμίζει τη ζωτική σημασία της ανεξαρτησίας τους από «αδέμιτες παρεμβάσεις των ενδιαφερομένων» και από «τη μη διαφοροποιημένη και προαιρετική χρηματοδότηση εκ μέρους των ενδιαφερομένων» ως επιχείρημα υπέρ των επιχορηγήσεων. Το ζήτημα τέθηκε στο παρελθόν στο Συμβούλιο ECOFIN και στο Ευρωκοινοβούλιο ωστόσο τώρα προκύπτει και ένα άλλο ερώτημα: δεδομένου ότι αυτά τα όργανα χρειάζονται πόρους για να συνεχίσουν το ιδιόμορφο έργο τους, αρκεί άραγε μία «επιχορήγηση» για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους; Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το συγκεκριμένο ζήτημα χρήζει περαιτέρω ανάλυσης.

3.3 Το ίδιο ισχύει και για τον **λογιστικό έλεγχο** και με την επιχορήγηση που δόθηκε στο ΣΕΔΣ, ένα όργανο επιφορτισμένο με την εποπτεία της διαδικασίας εφαρμογής των διεθνών προτύπων λογιστικού ελέγχου και τις άλλες δραστηριότητες δημόσιου ενδιαφέροντος της Διεθνούς Ομοσπονδίας Λογιστών (ΔΟΛ). Η ενδεχόμενη εισαγωγή των διεθνών προτύπων λογιστικού ελέγχου στο κοινοτικό δίκαιο (οδηγία 2006/43/EK) συνηγορεί υπέρ της **συνεπείας των κανόνων καθώς** και της εκπροσώπησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από δύο μέλη (επί συνόλου δέκα) στα διοικητικά κλιμάκια του ΣΕΔΣ.

3.4 Κλείνοντας το κεφάλαιο «επιχορηγήσεις», η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανάγκη διάθεσης στα αρμόδια όργανα για τα διεθνή πρότυπα όλων των απαραίτητων μέσων για τη διασφάλιση της λειτουργικότητας και της ανεξαρτησίας τους. Αυτό το σημείο επαναλαμβάνεται συχνά και κατά τρόπο λίγο ως πολύ άμεσο, στοιχείο ενδεικτικό της σοβαρότητας του προβλήματος. Τα όργανα αυτά δημιουργήθηκαν από επαγγελματικούς κλάδους με σκοπό τη θέσπιση κανόνων και προτύπων για τους ίδιους τους κλάδους. Ο **ιδιωτικός χαρακτήρας** τους δεν αλλάζει ακόμα και όταν αυτοί οι κανόνες και τα πρότυπα ενσωματώνονται στην κοινοτική νομοθεσία. Καθίσταται έτσι δύσκολο να **διαχωριστεί** –εντός του ίδιου του οργάνου– το δημόσιο συμφέρον από τις δραστηριότητες αυτών των επαγγελματικών κλάδων οι οποίοι έχουν και τη νομική του εποπτεία.

3.5 Οι οικονομικές ενισχύσεις των **επιτροπών των εποπτικών αρχών** αποσκοπούν κυρίως στην κατάρτιση του προσωπικού των εθνικών εποπτικών αρχών και τη **διαχείριση έργων τεχνολογίας των πληροφοριών**. Όπως σημειώνεται και παραπάνω, αυτές οι επιτροπές είναι ανεξάρτητα συμβουλευτικά όργανα τα οποία έχει συστήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και απαρτίζονται από μέλη των εθνικών εποπτικών αρχών. Η κατάρτιση του προσωπικού (σύσταση 19 της έκθεσης de Larosière) και η διαχείριση των έργων είναι στοιχεία αναμφισβήτητα μεγάλης σημασίας καθώς και απολύτως θετικά για τα κράτη μέλη. Συνεπώς, η ΕΟΚΕ δεν μπορεί να κατανοήσει γιατί αυτές οι δράσεις δεν πρέπει να χρηματοδοτούνται από τα ίδια τα κράτη μέλη αντί για τους κοινοτικούς πόρους.

3.6 Στην κατακλείδα της πρότασής της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τάσσεται υπέρ της εφαρμογής ενός κριτηρίου ευελιξίας ως προς τον καθορισμό των δικαιούχων των επιχορηγήσεων. Περεταίρω ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην ανάγκη δημιουργίας νέων οργάνων ή την επέκταση των αρμοδιοτήτων των ήδη υπαρχόντων. Θα μπορούσε, συνεπώς, να χρειαστεί να προστεθούν νέοι δικαιούχοι στους ήδη υπάρχοντες. Η ΕΟΚΕ δεν έχει καμία αντίρρηση επ' αυτού, εφιστά ωστόσο την προσοχή στην ανάγκη αποφυγής υπερβολικής αύξησης του αριθμού των οργάνων που εμπλέκονται στο πρόγραμμα. Είναι δε προτιμότερο να διευρυνθούν, όσο το δυνατόν, οι αρμοδιότητες των ήδη συσταθέντων οργάνων.

Βρυξέλλες, 24 Μαρτίου 2009

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Mario SEPI
