



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.09.2004
COM(2004)611 končno

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU
IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

o preprečevanju in boju proti korporacijski in finančni zlorabi

1. Uvod

Nedavno so številni škandali povzročili negotovost na kapitalskih trgih in tako škodovali celotnemu gospodarstvu. V enem letu so delničarji Enrona izgubili okrog 67 milijard ameriških dolarjev ter tako pustili zaposlenim in bivšim zaposlenim le skromne upokojitve¹. Tržna kapitalizacija Parmalata je bila razvrednotena za več kot 90 % v samo treh mesecih. Enron, Parmalat in nedvomno tudi druga podjetja so uporabila in bodo še nadalje uporabljala kompleksne in netransparentne strukture, vključujoč hčerinska podjetja v tujih finančnih centrih (OFC, offshore financial centres), hčerinske družbe, ustanovljene za posebne finančne namene - SPV (Special Purpose Vehicles) in kompleksne finančne transakcije, pogosto z vpletenostjo tretjih oseb, da bi zmanjšala transparentnost svojih aktivnosti investitorjem. Tveganje, da se tako ravnanje pojavi, je potrebno zmanjšati.

Akcijski načrt finančnih storitev (FSAP) in Akcijski načrt za pravo gospodarskih družb in upravljanje podjetij (Akcijski načrt)² že predpisujeta pravi politični odziv za učinkovit EU okvir za spoprijemanje z večino finančnih vprašanj, ki so jih zastavili nedavni škandali. Videti ni nobene potrebe po znatnih spremembah ali dopolnitvah teh akcijskih načrtov; bolj zaželena je njihova pravočasna implementacija in zagotovitev strogega nadzora in učinkovite kontrole izvajanja zakonodaje. Namen tega sporočila je ponuditi celovit pristop k zmanjševanju tveganja za finančno in korporacijsko zlorabo, ki pokriva tudi obdavčitev in kazenski pregon.

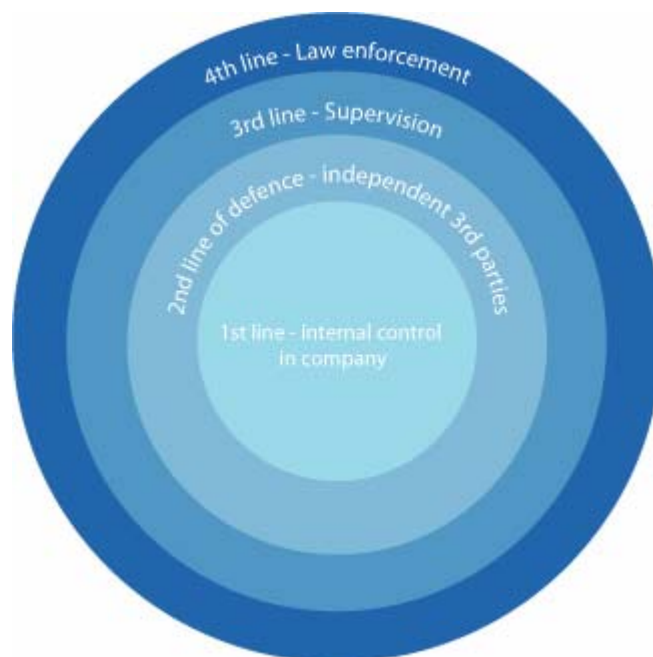
2. Konceptualni okvir

Obstajajo štiri nivoji "obrambe" proti korporacijski zlorabi. Prvi nivo je interna kontrola v družbi, posebno s strani članov upravnega odbora.

Slika 1: Konceptualni okvir

¹ Los Angeles Times: „Enron is Proving Costly to Economy“, 20. januar 2002

² COM(1999)232 in COM(2003)284 končno.



Drugi nivo obrambe primarno predstavljajo revizorji. Revizorji morajo biti neodvisni in potrditi, da računovodska evidenca družbe pošteno prikazuje resnično finančno situacijo družbe. Ta nivo obrambe vključuje tudi svetovalce, npr. korporacijske odvetnike, finančne posrednike in investicijske banke, ko le-ti npr. svetujejo v zvezi z uporabo SPV-jev, vključitvijo tujih družb, izdajo obveznic, itd. Tudi agencije za ocenjevanje in finančni analitiki so del tega nivoja obrambe. Prevladujoč problem je zagotovitev transparentnosti in zmanjšanje navzkrižij interesov na minimum – ter vsaj učinkovito spopadanje z njimi. Posredniki naj na primer ne bi pomagali pri izdaji korporacijskih obveznic, če se zavedajo, da je podjetje nesolventno, skoraj nesolventno, ali, da obstaja velika verjetnost, da ne bo zmožno odplačati dolžniških instrumentov.

Tretji nivo obrambe je nadzor in pregled nad delovanjem. Investitorji upravičeno pričakujejo, da bodo nadzorniki zagotovili spoštovanje zakonov. Kljub temu nedavni škandali kažejo na prostor za izboljšave, ki vključujejo čezmejno sodelovanje med nadzorniki različnih sektorjev in zadostne pristojnosti dane nadzornikom.

Četrty nivo obrambe je odkrivanje in pregon. Ta pokriva kazenski pregon in primarno zadeva policijo, pravosodne organe oblasti in druge javne organe oblasti, odgovorne za boj proti finančnemu kriminalu, vključno z ilegalnimi aktivnostmi, ki škodijo finančnim interesom Evropske skupnosti. V kombinaciji z odvračilnimi sankcijami ima lahko odkrivanje in pregon tako kazenske kot tudi preventivne učinke. V vseh primerih se kaže prevladujoča potreba po tesnejšem sodelovanju med organi pregona in organi, ki izvajajo nadzor in pregled nad delovanjem.

3. Ozadje

Zadnji v seriji večjih globalnih finančnih škandalov je Parmalat. Kriminalne preiskave so v teku in trenutno je preizkus za postavitev kakršnih koli dokončnih zaključkov. Zdi pa se, da je imel Parmalat letne izgube od 350 do 450 milijonov evrov od sredine 1990-ih do leta 2001. Kljub izgubam je računovodska evidenca podjetja prikazovala pozitivne dohodke. S pomočjo finančnih posrednikov je bilo izdanih na milijarde evro-obveznic, kljub šibki

dejanski finančni situaciji skupine. Vlagatelji na drobno so končali z izdatnim deležem teh obveznic. Zakaj nivoji obrambe niso delovali?

Parmalat je imel kompleksno mrežo hčerinskih družb, veliko število le-teh v tujini, in je na ta način izkoristil prednost fleksibilnih pravnih, finančnih in davčnih okolij. Kdo je bil upravičen do dobička, ni bilo vedno jasno. Parmalat je uporabljal kompleksne strukture, ki so vključevale SPV-je, vključene v finančne centre v tujini (OFC), za financiranje njegovega dolga in za ohranitev večjih delov njegovega poslovanja izven bilance stanja. Parmalat – mlekarja – je finančni inženiring pripeljal do ekstrema z uporabo teh tehnik v obdobju več let in v več različnih jurisdikcijah znotraj in zunaj Unije.

Parmalatova interna kontrola ni delovala pravilno. Manjkalo je ustrezno vodstvo in strategija upravljanja družbe, kar je pripeljalo do zloma prvega nivoja obrambe.

Zdi se, da so bile narejene tudi znatne napake pri reviziji, ki so pripeljale do zloma drugega nivoja obrambe, k čemur je najverjetneje pripomogel tudi način, po katerem so ravnale nekatere banke in investicijske banke, agencije za ocenjevanje in finančni analitiki. Nekateri posredniki in svetovalci so nedvomno vedeli, da je bil Parmalat zelo tvegana naložba, vendar pa so nekateri od njih to informacijo uporabili le za prenos tveganja na druge in pri tem zmanjšali svoje lastno tveganje, ali za ustvaritev lastnega dobička.

Zdi se, da je tudi tretji nivo obrambe spodletel. Jasno je, da je eden od problemov, ki se lahko zgodijo, nezadostno sodelovanje s strani tujih jurisdikcij. Samo število organov oblasti, vpletenih v nadzorovanje mednarodnih podjetij in finančnih institucij, prisotnih v različnih jurisdikcijah, je lahko zelo veliko in izvršilna moč je lahko nezadostna. Celo na nacionalni ravni je pogosto lahko vpleten več kot en nadzornik.

Uporaba kompleksnih družbenih struktur, pomešanih s kompleksnimi regulativnimi strukturami, lahko oslabi kontrolo in pripelje do vrzeli v učinkoviti regulaciji in nadzoru³.

Glede na vlogo, ki so jo igrale banke, investicijske banke, agencije za ocenjevanje in finančni analitiki v aferi Parmalat, prenos tveganja v maloprodajni del finančnega sistema in nezadostna transparentnost na korporacijskem trgu z obveznicami, zaslužita več pozornosti. Ker se kompleksne finančne rešitve pogosto uporabljajo za prikrievanje končnih upravičencev do premoženja družb, bo Komisija analizirala, kakšni nadaljnji ukrepi so potrebni.

4. Kaj se lahko naredi za okrepitev teh štirih nivojev obrambe?

Vsi nivoji obrambe gledani skupaj morajo biti dovolj robustni za preprečevanje in odvrčanje od korporacijske zlorabe. Ključni elementi so: povečana transparentnost, izboljšana sledljivost ter bolj koordiniran pregon. Vsak element ima svojo vrednost, so pa tudi povezani. Na primer, stroga pravila o transparentnosti ali rotaciji revizorjev pomagajo samo v primeru, da se res upoštevajo.

³ HSBC operira v 79 jurisdikcijah in trdi, da mora sodelovati z več kot 370 organi, kar znese približno 320 milijonov evrov stroškov letno. (Letno poročilo HSBC Holding PLC strani 7 in 30). Po širitvi je samo v EU okrog 50 organov, ki nadzirajo čedalje bolj kompleksne transakcije in produkte.

V nadaljevanju je podana predstavitev EU iniciativ za izboljšanje štirih nivojev obrambe⁴.

4.1. Prvi nivo obrambe – Interne kontrole v družbi in upravljanje družb

Upravni odbori družb imajo kot upravitelji obveznosti do same družbe, njenih delničarjev, kot tudi obveznosti do interesnih skupin na splošno.

EU raven

Kot oznanjeno v Akcijskem načrtu, bo Komisija naredila sledeče:

- Kratkoročno⁵, razjasnila kolektivno odgovornost članov upravnega odbora za finančna poročila in ključne nefinančne informacije, povečala transparentnost za transakcije znotraj skupine, kot tudi transakcije s povezanimi strankami (vključno z SPV-ji) in obvezala vse družbe na seznamu, da objavijo letno poročilo o upravljanju;
- Dolgoročno bo Komisija pregledala kriterije za diskvalifikacijo direktorjev in nepravilno trgovanje;

Prinosniške delnice in obveznice se lahko uporabijo za prikrivanje končnih upravičencev do dobička iz premoženja ter finančnih tokov. Komisija bo bolj podrobno pregledala uporabo takih instrumentov in sestavila predloge za možne olajšave teh problemov.

Na podlagi Direktive o trgih za finančne instrumente⁶ bo Komisija analizirala transparentnost trga obveznic, vključno s prenosom tveganja v maloprodajni sektor. Odvisno od rezultata bodo lahko sledile nadaljnje iniciative.

4.2. Drugi nivo obrambe – neodvisne tretje osebe

Najpomembnejša tretja oseba so revizorji. Vključena pa so tudi računovodska podjetja, banke, investicijski bankirji in odvetniki, kot tudi agencije za ocenjevanje in finančni analitiki.

EU raven

Na podlagi Akcijskega načrta je Komisija predlagala, naj Direktiva o obvezni reviziji med drugim zahteva: odgovornost celotne skupine revizorjev za konsolidirani proračun; revizijske odbore v enotah javnega interesa; rotacijo revizorjev; in okrepitev režimov sankcij⁷.

Na področju carinskega sodelovanja je Komisija predlagala uredbo za preprečevanje pranja denarja. Uredba zahteva denarni nadzor, osnovan na sistemu poročil za zneske nad

⁴ V Prilogi 1 so navedene nekatere mednarodne pobude.

⁵ Kratkoročno pomeni pred koncem leta 2004; srednjeročno pomeni pred decembrom 2005; in dolgoročne pobude pomeni po letu 2006.

⁶ Direktiva 2004/39/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004.

⁷ Predlog za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o obvezni reviziji letnega proračuna in konsolidiranega proračuna in o spremembah Direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS – COM(2004)177 končno 16. marec 2004.

15.000 evrov in predpisuje pristojnosti in kazni, ki omogočajo carinskim organom uveljavljanje te uredbe.

Kot del FSAP je Komisija predlagala tretjo direktivo proti pranju denarja, ki naj bi pokrila tudi sklade in ponudnike storitev družb, kljub temu da Francija, Švedska, Grčija in Luksemburg še niso popolnoma privzele druge direktive proti pranju denarja⁸. Predlog tudi zahteva, da vse finančne institucije, s sedežem v Skupnosti, uvedejo ukrepe proti pranju denarja v vseh njihovih podružnicah ali hčerinskih družbah z večinskim lastništvom, ki poslujejo v tujini.

Kratkoročno bo uredba prispevala k učinkovitosti FATF Posebnega priporočila VII o terorističnem financiranju in bo zahtevala popolne informacije o izvoru prenosa za vse elektronske prenose sredstev, ki zapuščajo EU.

Na sestanku sveta ECOFIN v Oviedu leta 2002 je bila Komisija povabljena, naj si natančneje ogleda agencije za ocenjevanje kredita (credit rating agencies, CRA) in finančne analitike. V zvezi s CRA so zanimiva štiri vprašanja: pravna negotovost v zvezi z dostopom CRA do notranjih informacij s strani izdajateljev; način, na katerega CRA izvajajo njihove kreditne ocenitve; vstopne ovire v industriji in navzkrižja interesov. Dne 5. julija 2004 je Komisija zahtevala od CESR⁹, naj analizira to področje kot osnovo za poročilo Komisije, ki bo predstavljeno pred 31. julijem 2005, kot je zahteval Evropski parlament.

Kar se tiče finančnih analitikov – ključnega pomena je zagotoviti, da imajo investicijska podjetja nameščene učinkovite sisteme za preprečevanje ali ravnanje z navzkrižji interesov; da so interesi vlagatelja zaščiteni; da se izdajatelji ravna po dobrih načelih v stikih z analitiki. V letu 2005 bo Komisija predlagala ukrepe za namene implementacije Direktive o trgih za finančne instrumente, za preprečevanje in ravnanje z navzkrižji interesov v zvezi z izdelavo investicijskih raziskav s strani investicijskih podjetij. Implementacija Direktive o zlorabi trga¹⁰ opredeljuje režim razkritja za investicijske raziskave, ki dopolnjuje le-to.

4.3. Tretji nivo obrambe – Nadzor

Države članice morajo uvesti in izvrševati zakonodajo EU. Nacionalni nadzorniki imajo pri tem ključno vlogo in morajo sodelovati na domači, EU, ali mednarodni ravni. Nezmožnost uvedbe in izvršitve zakonodaje EU je ena večjih ovir v boju s korporativno zlorabo.

EU raven

Kot del Akcijskega načrta je Komisija predlagala Direktivo o obvezni reviziji, ki zahteva primerno financiran, učinkovit in neodvisen javni nadzor za vse statutarne revizorje in revizijska podjetja; čezmejno sodelovanje; ter postavlja ogrodje za sodelovanje s tretjimi državami. Predlagana direktiva naj bi bila dokončno sprejeta najkasneje do junija 2005.

⁸ Direktiva 97/2001/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. decembra 2001 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za namene pranja denarja.

⁹ Odbor urejevalcev vrednostnih papirjev .

¹⁰ Direktiva Komisije 2003/125/ES.

Med državami članicami je pogosto več kot en organ oblasti vpleten v nadzorovanje institucij, ki operirajo na njihovih finančnih trgih. Ti različni organi oblasti morajo sodelovati, da zagotovijo učinkovitost in primernost regulativnih kontrol.

Na evropski ravni¹¹ so bili narejeni koraki proti izboljššanemu sodelovanju med nadzorniki, primarno za potrebe asistencije Komisiji pri sestavljanju izvedbenih ukrepov na evropski ravni. Pomembni so tudi za razvoj tesnejšega dnevnega sodelovanja med nadzorniki. Npr., člani CESR imajo okvir za prostovoljno sodelovanje¹². Le-ta pokriva inšpekcijo nadzornikov vrednostnih papirjev in pregon npr. trgovanja na podlagi notranjih informacij, manipulacije trga in drugih goljufivih ali manipulativnih postopkov. Okvir nudi organom, pristojnim za podpis, možnost izvedbe skupnih preiskav, delitev dela in odgovornosti in koordinacijo akcij, ki sledijo. Obveznost za čezmejno sodelovanje nadzornih organov je bila dejansko uvedena v nekaterih nedavnih direktivah, npr. Direktivi o zlorabi trga.

CESR je sprejela standard o koordinaciji dejavnosti izvrševanja¹³ v zvezi s finančnimi informacijami, ki naj bi med drugim zagotovil, da lahko EU nadzorniki dobijo informacije o odločitvah, sprejetih širom EU. CESR in drugi Odbori organizirajo tudi seje, kjer nadzorniki lahko koordinirajo svoje delo in izmenjajo izkušnje. Kljub temu so nedavni dogodki pokazali, da je morda potrebno še nadalje okrepiti sodelovanje med nadzorniki, npr. z uvedbo obveznih skupnih preiskav v primeru kompleksnih podjetij, ki obratujejo v več državah članicah; z uporabo načrtovanja tveganja kot podlage za nadzor; in z razvojem pravil za medsebojne preglede, vključno z objavo rezultatov, ki bi pomagali pri ocenjevanju najboljše prakse.

Da bi bili kos naraščajoči kompleksnosti finančnih transakcij in institucij, morajo nadzorniki na področju vrednostnih papirjev, bančnem področju in na področju zavarovanj čedalje tesneje sodelovati. Jasnejša delitev dela mora biti uvedena med evropsko ravni in državno ravni, npr. ukvarjanje s kompleksnimi institucijami, ki operirajo čezmejno, samo na evropski ravni.

Za povečanje transparentnosti davčnih sistemov je potrebno olajšati dostop do ter izmenjavo informacij. Informacije, ki so na voljo drugim nadzornikom, so lahko relevantne za davčne namene in bi lahko bile posredovane davčnim organom, zunaj obsega pravosodnega sodelovanja, za namen boljše identifikacije strukture in lokacije skupine v tujih centrih.

Za olajšanje sledljivosti finančnih tokov med podjetji in zagotavljanje informacij o njihovih upravičencih davčnim organom, bo Komisija dolgoročno skupaj z državami članicami pregledala možnost uporabe enotne direktne davčne identifikacijske številke za družbe, črpajoč iz izkušnje z DDV številko.

¹¹ Evropski odbor za vrednostne papirje (ESC), Evropski bančni odbor (EBC), Evropski odbor za zavarovanje in pokojnine (EIOPS); Odbor urejevalcev evropskih vrednostnih papirjev (CESR); Odbor nadzornikov zavarovanja in poklicnih pokojnin (CEIOPS) in Odbor bančnih nadzornikov (CEBS).

¹² Multilateralni memorandum o izmenjavi informacij v zvezi z aktivnostmi vrednostnih papirjev iz januarja 1999.

¹³ CESR / 03-317c.

Za odstranitev preostalih ovir za izmenjavo informacij med davčnimi organi je potrebno upoštevati zlasti naslednji dve vprašanji. Prvič, treba je pregledati, ali trenutne omejitve Direktive za vzajemno pomoč¹⁴ ovirajo izmenjavo informacij in onemogočajo prepoznavanje kompleksnih struktur, kot na primer tistih, ki so bile uporabljene v primeru Parmalata in, če je tako, ali bi bilo zaželeno popraviti le-te vsaj do obsega, v katerem se navezujejo na obdavčitev dobička pravnih oseb. Drugič, EU mora upoštevati tekoče delo OECD v zvezi z izboljšanjem dostopa do bančnih informacij za davčne namene in pregledati, kako bi ti rezultati lahko bili odsevani v obstoječih instrumentih Skupnosti.

Kratkoročno je treba spodbujati izboljšano administrativno sodelovanje skozi boljšo uporabo obstoječih EU instrumentov in izmenjavo najboljših praks med državami članicami. To bodo naslovili Fiscalis¹⁵ seminarji, ki se bodo osredotočili na vprašanje kako se spoprijeti s primeri davčne goljufije, ki vključujejo kompleksne korporacijske strukture.

Srednjeročno bi lahko bilo upravno sodelovanje izboljšano s širitvijo obsega skupnih preiskav v zvezi z direktnimi davčnimi zadevami¹⁶ med državami članicami in, na nacionalni ravni, med različnimi službami.

Dolgoročno, črpajoč iz izkušnje z avtomatsko izmenjavo informacij na podlagi Direktive o obdavčenju prihodka iz prihrankov, bi lahko bilo raziskano, ali bi se to prakso dalo razširiti na ostala področja direktnega obdavčenja oziroma drugih vrst dohodkov, po možnosti z boljšo uporabo novih tehnologij, kot na primer obstoječih varnih sistemov na ravni Skupnosti¹⁷. V zvezi z izmenjavo informacij na zahtevo bi lahko pospešeni postopki pomagali k hitrejšemu in učinkovitejšemu odzivu v primerih davčnih goljufij ali izogibanja. Razvite bi bile lahko tudi skupne definicije takih konceptov za namene direktnega obdavčenja v skladu z delom OECD na tem področju.

Kratkoročno bo Komisija sodelovala z državami članicami pri razvoju konkretnih predlogov osredotočenih na primere davčne goljufije in izogibanja, ki vključujejo kompleksne in netransparentne strukture, kot na primer tiste, ki jih je uporabil Parmalat.

Napori za povečanje transparentnosti in boljšo izmenjavo informacij imajo zelo majhen učinek, če so omejeni na EU. Parmalat je uporabil netransparentne strukture, ki jih omogočajo tuje jurisdikcije. Evropska unija mora zaradi tega spodbujati precej večjo transparentnost in izmenjavo informacij s tretjimi državami, kot tudi odvisnimi ali povezanimi območji, da zagotovi njihovo uvedbo in izvedbo na kolikor mogoče široki geografski bazi. Za ta namen je bistvena boljša konsistentnost pri definiranju EU politik v zvezi s sodelujočimi in nesodelujočimi davčnimi pribežališči. Prišel je čas za konkretne akcije, ki bodo zagotovile, da so naši partnerji transparentni.

¹⁴ Zlasti člen 8 Direktive o vzajemni pomoči, ki ne uvaja „nobenih obveznosti za državo članico, od katere se zahteva podatke, da izvede poizvedbe ali posreduje podatke, če bi bilo za pristojni organ navedene države v nasprotju z njeno zakonodajo ali upravno prakso, da bi vodil take poizvedbe ali zbiral iskane podatke“.

¹⁵ ODLOČBA št. 888/98/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 30. marca 1998, ki ustanavlja program akcij Skupnosti za izboljšanje indirektnih sistemov obdavčenja na notranjem trgu.

¹⁶ Uredba 1798/2003 že predpisuje skupne preiskave na področju indirektnega obdavčenja.

¹⁷ CCN/CSI platforma

Prvič, partnerji EU morajo v svojih odnosih z EU podpirati transparentnost in izmenjavo informacij na finančnih in davčnih področjih. Komisija namerava o tem razpravljati v političnem dialogu s tretjimi državami in odvisnimi območji, kot tudi po možnosti med pogajanjem ali posodabljanjem zveznih sporazumov, z namenom identificiranja možnih poti naprej. To bi bilo lahko uporabljeno v tekočih pogajanjih, kot na primer pri sporazumih o ekonomskem partnerstvu z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi ali drugimi državami. Da bi dosegli naše cilje, mora biti EU dodatno pripravljena pomagati državam partnerkam pri vpeljevanju regionalnih pravil v zvezi s temi vprašanji. Ne sme pa se le-to obravnavati kot točkovnik, ki ima za namen vzpostaviti bazo za pogoynost ali selektivnost, temveč bolj kot orodje za praktične izboljšave in standarde.

Drugič, pozitivne akcije bi lahko pomagale sodelujočim partnerjem premagati težave regulativne, tehnične ali ekonomske narave med vpeljevanjem večje transparentnosti. Le-te bi lahko imele obliko okrepljene tehnične pomoči, kjer ima EU kot celota omembe vredno izkušnost, ali skozi neko obliko ekonomske podpore za omejeno časovno obdobje. Na voljo so različni instrumenti, npr. sporazum Cotonou. Letni in vmesni pregledi Državnih strateških papirjev bi prav tako lahko prispevali k primernim akcijam. Komisija bo spremljala učinkovitost in napredek tujih finančnih centrov (OFC) v smeri večje transparentnosti.

Tretjič, izvajanje pravil o transparentnosti ter obveznostih sodelujočih davčnih pribežališč, je odvisna od bilateralne izmenjave informacijskih sporazumov z individualnimi državami članicami OECD. Komisija priporoča državam članicam EU hitro sklenitev takih sporazumov.

4.4. Četrto nivo obrambe – Postopki kazenskega pregona

Preiskave in pravosodni postopki, kombinirani z odvračilnimi sankcijami, imajo preventiven in represiven učinek. Strategija tisočletja¹⁸ je podala priporočila o: penetraciji pravnih oseb s strani organiziranih kriminalnih skupin; fiskalni goljufiji; aproksimaciji zakonodaje v zvezi z minimalnimi standardi sestavnih elementov finančnih kriminalnih prestopkov; in pregled zakonodaje o sledenju, zamrzovanju in zaplembi kriminalnega premoženja. Točkovnik¹⁹ podaja pregled napredka že sprejetih ukrepov, ali ukrepov, ki so na poti.

V letu 2001 je bil sprejet Okvirni sklep²⁰ (Framework Decision, FD), ki je zagotovil, da se določeni tipi goljufije prepoznajo kot kriminalni prestopki in so kot taki predmet odvračilnih sankcij v vseh državah članicah. Okvirni sklep iz meseca junija 2001²¹ si prizadeva zagotoviti, da vse države članice dovolijo zamrznitev in zaseg pranege

¹⁸ Preprečevanje in kontrola organiziranega kriminala : Strategija Evropske unije ob začetku novega tisočletja, UL C 124 z dne 3.5.2000, str. 1.

¹⁹ Dvoletna posodobitev točkovnika za pregled napredka pri kreiranju področja „svobode, varnosti in pravice“ v Evropski uniji (druga polovica 2003) 30.12.2003 COM(2003)812 končno.

²⁰ Okvirni sklep Sveta z dne 28. maja 2001 v zvezi z bojem proti goljufiji in ponarejanju negotovinskih načinov plačila (2001/413/JHA) UL L 149 z dne 2.6.2001, str.1.

²¹ Okvirni sklep o pranju denarja, identifikaciji, sledenju, zamrzovanju, zasegu in odvzemu sredstev in dohodkov kriminala. 2001/500/JHA UL L 182 z dne 5.7.2001.

premoženja, ter da se pranje denarja nanaša na široko paleto prestopkov. Poročilo o implementaciji²² je zaključilo, da je večina držav članic implementirala ta okvirni sklep.

Vse države članice imajo Enote za finančno inteligenco (Financial Intelligence Units, FIU). Ker pranje denarja ne pozna meja, je učinkovito sodelovanje med FIU bistvenega pomena. Na ravni EU je tako sodelovanje naslovljeno z Odlokom Sveta iz Oktobra 2001²³. Komisija finančno podpira sodelovanje preko FIU NET, ki si prizadeva ustanoviti avtomatizirano komunikacijsko platformo.

Okvirni sklep iz julija 2003 določa načela vzajemnega prepoznavanja v zvezi z nalogi za zamrznitev premoženja in dokazov. Osnutek okvirnega sklepa o uskladitvi ukrepov za zaplembo²⁴ določa, da v primeru, da je oseba obsojena organiziranih kriminalnih prestopkov, sodišče lahko naroči zaplembo premoženja, tudi če ne gre za dohodke iz kaznivega dejanja, za katerega je bila oseba obsojena. Ta osnutek okvirnega sklepa je še vedno predmet parlamentarnih pridržkov, čeprav je bil decembra 2002 njegov splošni pristop sporazumno sprejet. Tretji osnutek okvirnega sklepa določa vzajemno prepoznavanje nalogov o zaplembi med pravosodnimi organi držav članic²⁵. Njegov splošni pristop je bil sporazumno sprejet junija 2004, sam osnutek pa je še vedno predmet parlamentarnih pridržkov držav članic.

EU raven

Sodelovanje in izmenjava informacij v zvezi s preiskavami in pravosodnimi postopki morata biti okrepljena. Europol je bil ustanovljen z namenom olajšati naloge organov pregona, ko le-ti izvajajo preiskave v dveh ali več državah EU. Vendar pa je eden ključnih problemov nenaklonjenost držav članic posredovanju informacij in inteligence Europolu, kar vpliva na zmožnost Europola, da bi zagotovil potrebno dodano vrednost pri analizi kaznivih dejanj na ravni EU. V letu 2002 je bil ustanovljen Eurojust, ki naj bi izboljšal koordinacijo in sodelovanje med nacionalnimi organi, ki preiskujejo in sodno preganjajo resna kazniva dejanja, ki vključujejo dve ali več držav članic. Eurojust in Europol sta razvila tesno delovno razmerje in junija 2004 podpisala sporazum o sodelovanju.

Sodelovanje na ravni nadzornikov in kazenskega pregona je bistvenega pomena. Preiskave in uspešno sodno preganjanje korporativne zlorabe zahtevajo široko paleto spretnosti in strokovnih izkušenj. Spodbujati je treba sodelovanje med regulativnimi organi in službami kazenskega pregona. Eden od možnih načinov bi lahko bili Sporazumni memorandumi za sodelovanje v boju proti finančnemu kriminalu. Komisija bo to nadalje raziskala.

Sodelovanje pri izmenjavi bančnih računov in drugih informacij v zvezi z bankami je lahko koristno. Protokol Konvencije o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah²⁶ predpisuje, da morajo organi držav članic zagotoviti podrobnosti bančnih računov in bančnih operacij identificiranih oseb, kot tudi možnost spremljanja takih transakcij. Ta protokol še ni v

²² Poročilo Komisije na podlagi člena 6 Okvirnega sklepa Sveta z dne 26. junija 2001 COM(2004)230 končno z dne 5. aprila 2004.

²³ Sklep Sveta z dne 17. oktobra 2000 v zvezi z načrti za sodelovanje med enotami za finančne podatke držav članic za namene izmenjave informacij. 2000/642/JHA

²⁴ Osnutek Okvirnega sklepa o zasegu dohodkov, sredstev in lastnine, povezanih s kriminalom UL C 184, 2.8.2002.

²⁵ Osnutek Okvirnega sklepa o izvajanju nalogov o zasegu, UL C 184 z dne 2.8.2002, str.3-5.

²⁶ Osnovan z Aktom Sveta UL C 326 z dne 21.11.2001, str. 1.

veljavi. Kljub temu je Komisija predlagala, naj predlagan Nalog o evropskih dokazih²⁷ nadomesti Protokol na področju podrobnosti obstoja bančnih računov (kjer so podatki na voljo) in prejšnjih bančnih transakcij na takih računih. V kasnejši fazi bi bili uvedeni nadaljnji instrumenti vzajemnega prepoznavanja in v tem procesu bodo naslovljeni tudi preostali ukrepi Protokola, še posebej spremljanje bančnih transakcij.

Sodelovanje med finančnimi in drugimi poslovnimi sektorji ter organi pregona na ravni EU ima pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju korporacijskih prekrškov. Po eni strani obstaja mnenje, da se za precejšnje število prekrškov korporacijske zlorabe ne ve. Po drugi strani se zdi, da je narejenih veliko poročil o sumljivih transakcijah, ki pa se nikoli ne obravnavajo do konca. Komisija namerava spodbujati sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem preko Foruma EU za preprečevanje organiziranega kriminala; s povečevanjem količine raziskovalnega dela; in z razvojem Akcijskega načrta EU o partnerstvu med javnimi in zasebnimi sektorji.

Finančne preiskave imajo ključno vlogo v boju s korporacijsko zlorabo. Komisija bo srednjeročno izpopolnila EU program za spodbujanje finančnih preiskav. V obeh škandalih, Enron in Parmalat, je videti, da je bilo namerno uničenje dokumentov resna ovira za finančne preiskovalce. Tako ravnanje bi moralo imeti za posledico strogo minimalno kazen veljavno v celotni EU. V ta namen bo Komisija srednjeročno razmislila o razvoju primerne instrumenta.

Sledljivost finančnih tokov je bistvenega pomena za preprečevanje korporacijske zlorabe. Za on-line transakcije ne obstaja nikakršna sistematična sledljivost. Da bi naslovili ta problem, je morda potrebna raziskava, ki bi ugotovila, ali naj se elektronska plačila tudi v odprtih omrežjih zabeležijo in shranijo. CTose²⁸ se trenutno uvaja znotraj Ctose fundacije; lahko bi omogočal zbiranje elektronskih dokazov, ki bodo vzdržali v postopkih kazenskega sodišča.

Obstaja zelo malo zanesljivih števil o obsegu uporabe e-trgovine, e-cash aktivnosti ali drugih finančnih transakcij osnovanih na internetu, za kriminalne aktivnosti. Zaradi tega je načrtovan projekt za identifikacijo in kvantifikacijo aktivnosti finančnega kriminala in trendov, ki uporabljajo internet kot plačilno infrastrukturo, vključno s potencialnimi rešitvami za izboljšano sledljivost.

Trenutno so učinki diskvalifikacij omejeni na območje države članice, ki je diskvalifikacijo naročila. Določene kategorije diskvalifikacij bi morale biti prepoznane in izvedene po celotni EU. Komisija bo v letu 2004 sestavila predloge za izboljšano izmenjavo informacij o kriminalnih obsodbah in diskvalifikacijah. Učinkovit mehanizem za prenos teh informacij je potreben, da se zagotovi veljavnost diskvalifikacij po vsej EU²⁹.

Na podlagi temeljite analize korporacijske odgovornosti bi lahko EU politika na to temo, če je to primerno, naslovila denarne in druge kazni za neupoštevanje obstoječe zakonodaje. Skupni kriteriji za te sankcije bi bili, da morajo biti učinkovite, proporcionalne in odvračilne.

²⁷ COM(2003)688.

²⁸ Cyber Tools On-line iskanje dokazov

²⁹ Glej tudi COM(2004)221

28. maja 2003 je Komisija sprejela Sporočilo o obsežni politiki EU proti korupciji³⁰. Komisija aktivno spremlja posledice Sporočila s spodbujanjem držav članic k izpolnitvi njihovih obveznosti.

Učinkovita identifikacija, zamrznitev, odvzem in zaseg dohodkov iz aktivnosti pranja denarja bi bili še izboljšani, če bi države članice v ta namen ustanovile specializirane nacionalne organe. Neformalna mreža sodelovanja med takimi organi bi še nadalje povečala njihovo učinkovitost. Dolgoročno bo Komisija raziskala, ali obstaja potreba za dodaten instrument v zvezi z deljenjem premoženja in povrnitvijo zaseženih dohodkov.

Nadaljnje iniciative so ratifikacija 2. protokola PFI konvencije³¹ in Predlog o vzajemni administrativni pomoči pri zaščiti finančnih interesov Skupnosti, ki ima namen okrepiti vzajemno administrativno pomoč in izmenjavo informacij pri boju z goljufijami v ES in povezanim pranjem denarja.

5. Zaključek

Čeprav se mnogo prihajajočih politik EU ukvarja s široko paleto identificiranih vprašanj, ta trenutek obstaja potreba po pospešitvi implementacije in pregona. Kljub temu, kot kaže ta dokument, so potrebne tudi nove politične iniciative na področju davkov in tretjega stebra, da bi se zmanjšala naklonjenost h korporacijski in finančni zlorabi.

³⁰ COM (2003) 317 končno.

³¹ Protokol h Konvenciji za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 313 z dne 23.10.1996, str. 1) SVET EVROPSKE UNIJE.

Annex 1: International level

Below is set out some international initiatives that will contribute to reinforcing the lines of defence.

1st line of defence - International level

Accounting standards are crucial to the first line of defence. Therefore the accounting standard setting process itself must be as transparent as possible. The Commission has engaged in a reform process to make the International Accounting Standards Board (IASB) improve its working methods. The reform should be carried through by 2005.

2nd and 3rd line of defence - International level

Both the EU and the OECD achieved significant progress in tackling harmful tax practices based inter alia on non-transparency. Part of the OECD work is oriented towards so-called tax havens, and more than 30 offshore financial centres committed to the OECD principles of transparency and exchange of information in tax matters. An OECD Model Agreement on Exchange of Information on tax matters was jointly elaborated by OECD countries and cooperative tax havens. Its implementation is subject to OECD members and cooperative tax havens together setting those standards of transparency to be applied to access relevant information, detail the type of information to be made available, the persons concerned and how to record the accounts.

Although, subject to their EU commitments, EU Member States are free to define their position on direct tax matters within the OECD, the Commission considers it desirable that they have a more coordinated approach in setting standards to be applied in offshore financial centres, to ensure that such standards adequately facilitate information exchange with the EU.

The implementation of the cooperative tax havens' commitments, and of transparency rules, relies on bilateral exchange of information agreements with individual OECD member countries. The Commission recommends EU Member States to rapidly conclude such agreements to better promote transparency towards offshore financial centres.

The EU has strong relationships with some offshore centres that lack transparency, in which Parmalat had subsidiaries, and that were scrutinized by international initiatives promoting transparency. These EU relationships could be used to promote the principles of transparency and exchange of information, in line with the guiding principle the Commission adopted in 2001 that “*better consistency should be sought in defining EU policies towards cooperative and non cooperative tax havens.*” The time has now come for concrete actions to ensure that our partners are transparent.

First, the EU partners should support transparency and exchange of information in the financial and tax fields in their relations with the EU. The Commission intends to discuss this in its policy dialogue with third countries and dependent territories, as well as possibly when negotiating or updating an association agreement, with a view to identifying possible ways forward. This could be applied to ongoing negotiations such as the economic partnership agreements with the African, Caribbean and Pacific or other countries. In addition to this, in order to achieve our objectives, the EU should be prepared to assist

partner countries to put in place regional rules on these issues. It should however not be considered as a scoreboard aimed at setting up a basis for conditionality or selectivity, but as a tool for practical improvements in standards.

Second, positive actions could help cooperative partners to overcome difficulties of regulatory, technical or economic nature when introducing more transparency, in the form of reinforced technical assistance, where the EU as a whole has a considerable experience, or through some form of economic support for a limited period of time. Several instruments are available, e.g. the Cotonou agreement. The annual and mid-term reviews of Country Strategy Papers could also provide for appropriate actions. The Commission will monitor the efficiency and the progress made by offshore financial centres towards more transparency.

Financial market supervisors cooperate internationally Securities supervisors within the International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Banking supervisors within the Basel Committee; Insurance supervisors cooperate within the International Association for Insurance Supervisors (IAIS). Pension regulators also have an international network. The Basel Committee, IOSCO and IAIS have established a Joint Forum to examine supervisory issues of common interest. The Joint Forum is currently analysing Credit Risk Transfer and it has recently published a report on enhanced disclosure.

Within IOSCO the following aspects are subject to scrutiny: corporate governance and the role of independent directors; auditor oversight and the effectiveness of audit standards; regulatory oversight; use of complex corporate structures (e.g. special purpose vehicles and complex shareholding structures); role of market intermediaries and market “gatekeepers,” such as investment banks and broker-dealers; role of private-sector information analysts (e.g. securities analysts and credit rating agencies); and offshore financial centres. In IAIS a discussion is how the US accreditation system can inspire an international accreditation system for supervisors supervising reinsurance companies.

As in the field of accounting, the Commission considers it important that global standards are used in auditing. The Commission has proposed in the 8th Company Law Directive that all statutory audits prescribed by Community law should be carried out in accordance with International Standards on Auditing (ISAs). Adoption by the Community of ISAs will be subject to strict conditions, such as the respect of proper due process. A final decision on whether and to what extent to endorse ISAs will depend largely on satisfactory governance arrangements relating to the operation of the International Auditing and Assurance Standards Board. This will help to secure the recognition of EU audited financial statements also in third country jurisdictions. It is also a logical consequence of the introduction of International Accounting Standards in the EU. The objective is that ISAs are applied worldwide.

4th line of defence - International level

The UN Convention against Corruption will be signed by the Commission on behalf of the EC, upon receipt of the necessary authorisation by the Council. The majority of Member States and acceding countries signed the UN Convention in December 2003.

Council of Europe:

<i>Council of Europe Conventions on corruption</i>	<i>Signature</i>		<i>Ratification</i>		<i>Entry into force</i>	
	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>
<i>Criminal Law Convention</i>	All MS except ES	All	B, DK, FI, IE, NL, PT, UK	All	DK, FI, IE, NL, PT, UK B	All
<i>Civil Law Convention</i>	All MS except ES, NL, PT	All	FI, EL only	All except LV and CY	FI, EL	All except LV and CY

The Council of Europe has established a monitoring mechanism (GRECO) in respect of the implementation of these Conventions. All Member States (except Italy and Austria) are members of GRECO.

A new Protocol to the Council of Europe Convention on Money Laundering is currently negotiated. Issues considered include preventive duties of control for money laundering purposes, terrorist financing and international cooperation in criminal matters that touch both on first and third pillar competencies.

Moreover, it is important to mention the anti-fraud agreement with Switzerland, which following a subsequent Council Decision will have to be adopted by the Community and the Member States.

Annex 2: Overview of initiatives to reinforce the four lines of defence

1ST LINE OF DEFENCE – INTERNAL CONTROL IN THE COMPANY			
	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-action	<p>Revision of accounting directives (transparency in/of groups structure and activities, including any use of special purpose vehicles; clarify responsibility of directors for the financial statements and key non-financial information; and listed companies to publish annual corporate governance statement) (Lead: MARKT)*</p> <p>Recommendation on the role of (independent) non-executive or supervisory directors (Lead: MARKT)*</p> <p>Recommendation on directors remuneration (Lead: MARKT)*</p> <p>Set up Corporate Governance Forum (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p> <p>Initiate study on beneficial ownership (Lead: MARKT)</p>	<p>Final adoption of accounting directives by Council and EP – December 2005 (Lead: MARKT)*</p> <p>Final adoption of implementing measures for the transparency directive – 2005 (Lead: MARKT)**</p> <p>Proposal on facilitating the exercise of shareholders rights cross border voting – 2005 (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p> <p>Report on beneficial ownership – including recommendations for actions – December 2005 (Lead: MARKT)</p>	<p>Proposals on key aspects of directors' liability (disqualification of directors and wrongful trading) – 2006 (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p>
International level		EFRAG and IASB reformed – June 2005(Lead: MARKT)	Worldwide application IAS standards (Lead: MARKT)*

* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance. The initiative regarding disqualification of directors and wrongful trading has been moved forward to 2006

** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

2 ND LINE OF DEFENCE – INDEPENDENT THIRD PARTIES			
	Short term – Actions completed end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Directive on statutory Auditing (revised 8th company law directive) (Lead: MARKT)*</p> <p>Third Anti Money Laundering Directive (Lead: MARKT)**</p> <p>Regulation to implement FATF Special Recommendation on Terrorist Financing (Lead: MARKT)****</p> <p>Report on Financial Analysts (Lead: MARKT)***</p> <p>Official position on rating agencies (Lead: MARKT)***</p>	<p>Final adoption of directive on statutory auditing by Council and EP– June 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Third Anti Money Laundering - Final adoption by Council and EP – first half of 2005 - (Lead: MARKT)**</p> <p>Poss. follow up on financial analysts – June 2005 (Lead: MARKT)***</p> <p>Poss. follow up on rating agencies – June 2005 (Lead: MARKT)***</p> <p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – Conflict of Interest - June 2005 (Lead: MARKT)**</p> <p>Adoption of the proposal on customs cooperation – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – December 2006 (Lead: MARKT)**</p>
International level	<p>Regulatory cooperation on Audit standards (Lead: MARKT)*</p>	<p>Influence ISAs - providing conditions are met ISAs will be endorsed – June 2005 (Lead: MARKT)*</p>	<p>Worldwide application of ISAs (Lead: MARKT)*</p>

* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.

** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

*** Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002. MEP Kataforis has also in a report by the European Parliament raised the issue of Credit Rating Agencies

**** Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

3RD LINE OF DEFENCE – SUPERVISION AND OVERSIGHT

	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Initiate study on consequences for retail investors and transparency in the bond market. (Lead: MARKT)</p> <p>Schedule Fiscalis seminars promoting best practices to deal with complex corporate structures (Lead: TAXUD)</p>	<p>Report on implications for retail investors – recommendations for action – December 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Examine with MS relevant information to be passed on to tax authorities (Lead: TAXUD)</p> <p>Working party to develop concrete proposals targeted at tax fraud and tax avoidance cases involving complex non-transparent structures (Lead: TAXUD)</p> <p>Consider developing common definitions of tax fraud and avoidance (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose revision of the Mutual Assistance directive – December 2005 (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose/consider improvements on access to bank information for tax purposes – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Explore extension and improvement of automatic exchange of information by use of new technology – 2006 (Lead: TAXUD)</p> <p>Examine with Member States the possibility of a company identification number for direct tax purposes (Lead: TAXUD)</p>
International level	<p>IOSCO task force on Parmalat (Lead: MARKT)</p> <p>Joint Forum Report on Enhanced Disclosure (Lead: MARKT)</p> <p>Further good governance on supervisory issues relating to tax, financial services etc. Ensure that EU partners support transparency and exchange of information principles in the financial and tax fields. Positive actions towards our most cooperative partners. (Lead: TAXUD)</p> <p>Recommend Member States to conclude exchange of information agreements with offshore financial centres. (Lead: TAXUD)</p>	<p>Joint Forum Report on Credit Risk Transfer – December 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Coordination between MS and the Commission on line to pursue in the OECD group on accounts (Lead: TAXUD)</p>	

- * Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.
- ** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan
- *** Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002.
- **** Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

4TH LINE OF DEFENCE – LAW ENFORCEMENT			
	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Framework Decision on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property (lead JAI)</p> <p>Framework Decision on the execution in the EU of confiscation orders (lead JAI)</p> <p>Communication on EU Disqualifications – could address an information exchange mechanism to ensure that disqualified professional persons including company directors, cannot re-enter that profession in another MS. (lead JAI)</p> <p>Commission Proposal on mutual administrative assistance on the protection of the Community's financial interests against fraud and any other illegal activities which has been adopted by the Commission on 20 July ((COM2004)509). (Lead: OLAF)</p>	<p>Improved cooperation among FIUs via FIU-NET – December 2005 (lead JAI)</p> <p>MoU – FIU and supervisors – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Improved cooperation FIU's and other law enforcement authorities – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Program on investigative techniques – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Instrument on obstruction of justice to include such things as wilful destruction of documents to destroy financial paper trail. December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Develop enhanced co-operation between private and public sector stakeholders with a common interest to combat/reduce organised crime (EU Action Plan on Public Private Partnerships). (lead JAI)</p> <p>Traceability of on-line financial flows – Launch of Research Project re money laundering and other financial crime vulnerabilities of the Internet as payment infrastructure. (lead JAI)</p> <p>Promote establishment of national bodies specialised in identification, seizing, freezing and confiscation of criminal assets. Promote co-operation among such bodies including establishment of network of "asset recovery bodies". (lead JAI)</p> <p>Ratification of the 2nd protocol of the PFI Convention (Lead: OLAF)</p> <p>Follow up to anti-fraud agreement with Switzerland by Council Decision on signature and conclusion of this agreement. Subsequent implementation the Community and Member States. (Lead: OLAF)</p>	<p>Instrument on asset sharing and restitution of confiscated proceeds (lead JAI)</p> <p>Corporate liability – develop EU policy on administrative, civil and criminal corporate liability. (lead JAI)</p>
International level			