Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности в областта на финансовото отчитане и одита за периода 2014–2020 г.“

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Докладчик: **г-н PEZZINI**

На 24 януари 2013 г. Съветът и на 15 януари 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности в областта на финансовото отчитане и одита за периода 2014 – 2020 г.“

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2013 г.

На 488-ата си пленарна сесия, проведена на 20 и 21 март 2013 г. (заседание от 20 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 82 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 С разглежданото предложение се удължава за периода 2014-2020 г. програмата, стартирана от Комисията през 2009 г., за финансиране на организациите, работещи в сферата на финансовото отчитане и одита. От началото на програмата досега в сектора настъпиха различни промени. Броят на организациите беше намален и понастоящем те са само три: Фондацията за международните стандарти за финансово отчитане (МСФО), Европейската консултативна група по финансово отчитане (ЕКГФО) и Надзорният съвет за отчитане и отразяване на обществения интерес (PIOB).

1.2 ЕИСК **одобрява по принцип** програмата и признава голямата стойност на финансовата информация и одита като основа на един солиден и прозрачен пазар. От друга страна той **не разполага с достатъчно данни**, за да прецени дали предоставените суми са **подходящи** за функционирането на всяка програма, и не може да има мнение относно адекватността на „продукта“ на всяка организация за потребностите на потребителите, които от своя страна изглеждат напълно доволни.

1.3 Финансовата криза, с която пазарът все още води борба, показа нарасналата необходимост от по-точна информация и от все по-ефикасни одитни стандарти. Но не би имало никаква полза от такива инструменти, ако „ползвателите“ на тези инструменти не са в състояние да ги използват пълноценно. От това произтича **необходимостта да се обучават експерти на високо равнище** в публичния и частния сектор, задача, за изпълнението на която ЕС, държавите членки и предприятията следва да положат всички усилия, като предоставят подходящи средства.

2. **Въведение**

2.1 На 19 декември 2012 г. Комисията публикува предложение за регламент на ЕП и на Съвета за подкрепа, за периода от 1 януари 2014 до 31 декември 2020 г. на **упражняването на дейностите на организациите, натоварени с изготвяне на принципи и стандарти в областта на финансовото отчитане и одита.** Предходната програма, започната през 2009 г., ще приключи на 31 декември 2013 г. Някои от организациите, включени в първоначалната програма бяха погълнати от други. Ето защо разглежданото предложение се отнася само за оставащите бенефициери, т.е. Фондацията на МСФО (законен наследник на СМСС), ЕКГФО и PIOB. Става въпрос само за частния сектор. Публичният сектор е предмет на Регламент (ЕО) N. 2223/96 на Съвета от 25 юни 1996 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Общността (ESA 95), която определя принципите за изготвяне на публичните бюджети.

2.2 Както предложението, така и изложението на мотивите, което го съпровожда, съдържат такава поредица от акроними, че е трудно да се ориентираш в тази плетеница от съкращения и отношения между различните организации, споменати в текста. Ето защо е необходимо **ръководство за разчитане на акронимите и органиграмите**, за да се улесни четенето на документи, чието разбиране, колкото и да е точна използваната техническата терминология, е истинско изпитание дори за специалистите.

2.3 Това ръководство би трябвало да представи по изключително прост начин следните организации бенифициери:

2.3.1 МСФО (Фондация за международните стандарти за финансово отчитане), която замени фондацията, първоначално наричана ФСМСС (Фондация на Съвета по международните счетоводни стандарти). Именно тази международна организация, заедно с КРМСФО, изработва счетоводните стандарти за изготвяне на финансовите отчети на дружествата, котирани в ЕС. Тези стандарти бяха включени в правото на Съюза.

Фондацията на МСФО упражнява контрол над **СМСС** и **Комитета за разяснение на МСФО,** организации, които оперират на техническо равнище. Управлението на фондацията се извършва от различни структури, за чиито функции е трудно да се изрази мнение: освен съвета (Board) има и Група за текущо наблюдение (***Monitoring Board***), Консултативен съвет по стандартите и Комитет по надзор върху процедурата за надлежна проверка (***Due Process Oversight Committee***).

2.3.1.1 Комисията признава съществената роля на МСФО на международно равнище като орган за стандартизация и препоръчва да се продължи вече оказваната на ФСМСС подкрепа чрез стабилна система за съфинансиране. Някои държави членки вече участват в тази програма. От своя страна ЕС финансира 17 % от разходите през 2011 г.

2.3.2 Европейската консултативна група по финансово отчитане (ЕКГФО): е технически консултант на Комисията в областта на финансовото отчитане. Това е частна организация, създадена през 2001 г., чийто контрол в началото е бил упражняван от различни заинтересовани страни, сред които Комисията, пропорционално на размера на финансовия им принос. От 2008 г. насам структурата беше променена, за да отразява по-добре ролята на обществената политика, вече поета от ЕКГФО като платформа, даваща възможност за изразяване на единна европейска позиция по въпросите на счетоводното отчитане. Докато представителството и правото на глас попадат в обхвата на управителните органи, Общото събрание и Надзорния съвет, вече е осигурено по-добро управление от Комитет по планирането и обезпечаването с ресурси, но най-вече от засилен Надзорен съвет от 17 членове, който представлява заинтересованите страни: лица, изготвящи отчети и техни ползватели, финансови учреждения, плюс четирима експерти по обществени политики, назначени от Комисията.

2.3.2.1 Според Комисията ЕКГФО се нуждае от солидни и дългосрочни средства за финансиране, за да остане надеждна и независима. Различни големи държави членки ѝ оказват пряка подкрепа. *Комисията съфинансира ЕКГФО от името на по-малките държави членки.*

2.3.3 **PIOB** (Надзорен съвет за отчитане и отразяване на обществения интерс): това е испанска фондация със седалище в Мадрид. Въпреки че е учредена по частното право, тази организация, която е с голям авторитет и влияние, гарантира спазването на процедурите, надзора и прозрачността на принципите на международните стандарти за финансово отчитане, създадени от Международната федерация на счетоводителите (МФС), частна организация, представляваща счетоводителите и одиторите в световен мащаб. Основните ѝ партньори са Групата за наблюдение (ГН) и самата МФС. ГН представлява международните и регулаторни институции на най-високо равнище ([1]). Управлението на PIOB се извършва от десет членове, двама от които, се назначават от Комисията.

2.3.3.1 С Решението от 2009 г. на PIOB се предоставяше финансиране, което през 2011 г. представляваше 22 % от допустимите разходи. Комисията работи в тесни връзки с тази организация и допринесе също така за обучението на нейния персонал в областта на бюджетните въпроси на ЕС. От друга страна изглежда, че трябва да се преразгледа структурата на мрежата на инвеститорите: освен Комисията само МФС допринася със 78 % за покриване на останалите разходи. Комисията работи за „диверсифициране“ на финансирането, за да се засили независимостта на PIOB спрямо МФС: освен обещаните от някои международни институции средства за 2013 г. тече кампания за набиране на средства от донори от целия свят, провеждана от специална работна група.

2.4 Разглежданият въпрос от организациите, за които се предвижда отпускане на големи финансови средства, е от изключително технически характер и трудно може да се прецени извън тесния кръг на специалистите в тази област. Ето защо Комисията не проведе **външни консултации** и се ограничи с това да оцени адекватността на приноса в светлината на собствения си опит и знания. В **оценката на въздействието** се посочва, че програмата за финансиране е отговорила на очакванията и е постигнала поставените цели.

3. **Коментари и предложения**

3.1 ЕИСК вече се произнесе ([2]) относно първоначалната програма и подкрепи предложенията на Комисията, като в същото време изрази някои резерви и направи предложения, които, ако е необходимо, ще бъдат повторени в настоящото становище. Днес, както и тогава, трябва да се приеме необходимостта от финансиране на дейността на организации, които изпълняват изключително деликатни и важни задачи. Не е възможно обаче да се изрази **ясно становище относно размера на финансирането**, с оглед на това, че преценката зависи от количеството придобити знания, с които разполагат само ограничен кръг от специалисти.

3.2 Финансовата криза вече съществуваше през 2009 г., когато се създаваше програмата. Но може би тогава беше твърде рано да се правят подробни анализи, в това число на скритите аспекти на причините или по-скоро съпътстващите причини за случилото се. Изтече време и в светлината на случилите се оттогава събития днес може да се направят допълнително обсъждане.

3.3 **Финансовото отчитане и счетоводните техники струват скъпо**. Те стават още по-скъпи, когато са плод на труда на специалисти, каквито е трудно да се намерят на пазара и за които университетското образование е само отправна точка, която им дава възможност да придобият *на място* умения на високо равнище. Освен това тези специалисти трябва да притежават и високи морални качества, за да се гарантира поверителността на информацията и **безпристрастността** на техните анализи. От това следва, че наистина е

([1]) Членовете на ГН са Европейската комисия, IOSCO (Международна организация на комисиите за ценни книжа), БКБН (Базелският комитет за банков надзор) и редица други сходни организации на европейско и световно равнище.

([2]) ОВ C 228, 22.9.2009 г., стр. 75, други важни становища, по-специално поради някои технически аспекти, ОВ C 191, 29.6.2012 г., стр. 61.

полезно да се финансират оперативните организации, но е необходимо също така **да се обучават** специалисти, с подходящо възнаграждение и адекватни стимули.

3.3.1 Когато се говори за „специалисти“, обикновено се мисли за онези, които изготвят информация или стандарти, но същия „професионализъм“ трябва да притежават и **ползвателите**, за които информацията е работен инструмент и чиито дейности се ръководят от стандартите. Ето защо е ясно, че наличието на **подходящо обучени човешки ресурси** е **приоритет** не само за доставчиците на информация, но и за **онези, които трябва да я използват**: регулаторни и надзорни органи, законодатели, предприятия, изследователски институти.

3.4 Аспектът на **качеството на информацията** е свързан с обучението: в параграф 3.1 по-горе се казва, че е трудно да се направи преценка относно размера на предлаганото финансиране. Още по-трудно и несигурно би било да се даде мнение относно ползата от него по отношение на добавената стойност за ползвателите. Ето защо можем само **да одобрим предложението** на Комисията относно **размера** на приноса, въз основа само на доверието и оценката на изложението на мотивите.

3.5 В предишно свое становище ([3]), прието през 2009 г., във връзка със стартирането на програмата ЕИСК беше препоръчал да се проявява особена бдителност, за да се избегнат неправомерни въздействия или намеси в **пазара на ценни книжа** ([4]), управляван от стандартите на ФКМСС и ЕКГФО. Въпросът беше разгледан от самата Комисия, която призова за принос на ЕС, за да се избегне „неправомерно влияние от страна на заинтересовани страни“. Този важен и деликатен въпрос вече не се разглежда в новото предложение за регламент. ЕИСК призовава Комисията да потвърди, че има пълно доверие в независимостта на тези организации. Същите бележки се отнасят и за **PIOB** ([5]).

3.6 Що се отнася до ЕКГФО следва да се отбележи, че Комисията съфинансира тази организация от името на по-малките държави членки (по-големите финансират пряко). Вероятно приносът на Комисията не би варирал в значителна степен, ако всички държави членки внасят своя макар и символичен дял. Този жест обаче би бил сигнал за отговорно **участие на всички държави членки на ЕС** в организациите от общ интерес, независимо от големината на всяка държава.

3.7 Чрез международните стандарти за финансово отчитане (МСФО) предприятията се осчетоводят по пазарни цени (marked to market). По време на финансовата криза беше забелязано, че тези стандарти могат да окажат проциклично и краткосрочно въздействие. ЕИСК препоръчва да може да се извърши оценка на разходите/ползите от тези стандарти, например в рамките на разглежданата програма.

3.8 В заключение, ЕИСК желае още веднъж да подчертае **важността на събирането и обработването на данните**, но най-вече **необходимостта те да се разбират и използват правилно**: въпреки че трябва да се признае високото равнище на професионализъм на „доставчиците“, остава още много да се направи по отношение на многоаспектната категория на ползвателите, откъдето и необходимостта от подходящо обучение и преквалифициране на човешките ресурси.

Брюксел, 20 март 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

([3]) Вж. бележка под линия № 2.
([4]) Вж. параграф 3.2.1.
([5]) Вж. параграф 3.4.