Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos tam tikros audito ir finansinės atskaitomybės sričių veiklos paramos programos nustatymo 2014–2020 m. laikotarpiui

(COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD))

(2013/C 161/12)

Pranešėjas **Antonello PEZZINI**

Taryba, 2013 m. sausio 24 d., ir Europos Parlamentas, 2013 m. sausio 15 d., vadovaudamiesi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 114 straipsniu, nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos tam tikros audito ir finansinės atskaitomybės sričių veiklos paramos programos nustatymo 2014–2020 m. laikotarpiui

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

Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2013 m. kovo 7 d. priėmė savo nuomonę.

488-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2013 m. kovo 20–21 d. (kovo 20 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 82 nariams balsavus už, 1 – prieš ir 1 susilaikius.

1. **Išvados ir rekomendacijos**

1.1 Nagrinėjamu pasiūlymu 2014–2020 m. laikotarpiui pratęsiama 2009 m. Komisijos pradėta finansinės atskaitomybės ir audito srityje dirbančių įstaigų finansavimo programa. Nuo programos įgyvendinimo pradžios iki šių dienų sektoriuje įvyko įvairių pokyčių. Sumažėjo šiame sektoriuje veiklą vykdančių įstaigų, šiuo metu jų yra trys: Tarptautinių finansinės atskaitomybės standartų fondas **(TFAS)**, Europos finansinės atskaitomybės patariamoji grupė (angl. **EFRAG**) ir Viešojo intereso priežiūros taryba (angl. **PIOB**).

1.2 EESRK **iš esmės pritaria** programai ir pripažįsta finansinės atskaitomybės ir audito, tvirtos ir skaidrios rinkos ramsčių, naudą. Tačiau Komitetas neturi **pakankamai informacijos**, kad galėtų įvertinti, ar skirtų lėšų **pakanka** kiekvienos programos veikimui užtikrinti, ir negali pateikti savo nuomonės dėl šių įstaigų veiksmų derėjimo su vartotojų, kurių požiūris yra veikiau teigiamas, poreikiais.

1.3 Finansų krizė, su kuria rinka tebekovoja, akivaizdžiai parodė, kad būtina tikslesnė informacija ir veiksmingesni audito standartai, tačiau tokios priemonės bus nenaudingos, jei šių paslaugų vartotojai nesugebės jomis visapusiškai pasinaudoti. Todėl **būtina rengti aukšto lygio ekspertus** viešajame ir privačiame sektoriuose ir šiam uždaviniui atlikti ES, valstybės narės ir įmonės turi dėti daug pastangų ir skirti pakankamai lėšų.

2. **Įžanga**

2.1 2012 m. gruodžio 19 d. Komisija paskelbė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kurio tikslas - nuo 2014 m. sausio 1 d. iki 2020 m. gruodžio 31 d. **paremti įstaigų, kurioms pavesta rengti audito ir finansinės atskaitomybės principus ir standartus, veiklą**. 2009 m. sukurta programa baigs galioti 2013 m. gruodžio 31 d. Kai kurios į pirmąją programą įtrauktos įstaigos susijungė su kitomis, taigi, šiuo reglamentu siekiama išplėsti Sąjungos bendrą finansavimą, skiriamą likusiems paramos gavėjams, konkrečiai, TFAS fondui (TASKF teisių perėmėjui), EFRAG ir PIOB. Tai susiję su privačiuoju sektoriumi. Viešajam sektoriui taikomas 1996 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2223/96 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Bendrijoje (1995 m. ESS), kuriuo nustatyti valstybių biudžeto ataskaitų rengimo principai.

2.2 Tiek pasiūlyme, tiek aiškinamajame memorandume vartojama ypatingai daug santrumpų, todėl labai sunku nesusipainioti visuose trumpiniuose ir suprasti dokumente nurodytų įstaigų tarpusavio sąsajas. Todėl būtinas **santrumpų ir organizacinių struktūrų skaitymo vadovas**, kuris palengvintų dokumentų, kuriuos, nepaisant tikslios techninės terminologijos, labai sunku suprasti net ir specialistui, skaitymą.

2.3 Šiame skaitytojo vadove turėtų būti pateikta supaprastinta informacija apie šias paramą gaunančias įstaigas:

2.3.1 **TASKF** (Tarptautinių apskaitos standartų komiteto fondas) teisių perėmėjas **TFAS fondas** (Tarptautinių finansinės atskaitomybės standartų fondas) – tai tarptautinė įstaiga, kuri kartu su **TFAAK** (Tarptautinės finansinės atskaitomybės aiškinimo komitetu) priima apskaitos standartus, pagal kuriuos į ES biržos sąrašus įtrauktos bendrovės turi rengti finansines ataskaitas. Šie principai buvo įtvirtinti ES teisėje. TFAS fondui pavaldūs techninį darbą atliekantys organai **TASV** (Tarptautinių apskaitos standartų valdybos) ir **TFAAK** (Tarptautinės finansinės atskaitomybės aiškinimo komitetas). Fondą valdo įvairios įstaigos, kurių

funkcijas sunku įvertinti: be priežiūros tarybos (angl. *Board*), valdymo funkcijas taip pat vykdo **priežiūros valdyba** (angl. ***Monitoring Board***), **standartų patariamoji taryba** (angl. ***Standards Advisory Committee***) ir **tinkamos procedūros priežiūros komitetas** (angl. ***Due Process Oversight Committee***).

2.3.1.1 Komisija pripažįsta, kad tarptautiniu lygmeniu svarbiausia standartų nustatymo įstaiga yra TFAS fondas ir rekomenduoja skirti jam paramą, kuri ankščiau buvo teikiama TASKF taikant stabilią bendro finansavimo schemą. Kai kurios valstybės narės jau dalyvauja šioje programoje, o ES 2011 m. finansavo 17 proc. finansuotinų išlaidų.

2.3.2 **EFRAG** (Europos finansinės atskaitomybės patariamoji grupė) pataria Komisijai techniniais apskaitos klausimais. Tai privati 2001 m. įsteigta organizacija, kurią iš pradžių valdė įvairūs ją finansuojantys subjektai, įskaitant Komisiją, atsižvelgiant į finansinį įnašą. Nuo 2008 m. šios organizacijos struktūra buvo pakeista, kad geriau atspindėtų **viešosios politikos vaidmenį**, kurį EFRAG turėjo atlikti jai tapus platforma, formuojančia Europos nuomonę apskaitos klausimais. Atstovavimo ir balsavimo teisė priklauso valdymo organams – **generalinei asamblėjai** ir **stebėtojų tarybai**, geresnį valdymą užtikrina **planavimo ir išteklių komitetas** ir, visų pirma, **sustiprinta stebėtojų taryba**, kurią sudaro 17 narių: keturi nariai atstovauja viešajai politikai ir yra skiriami Komisijos, kiti atstovauja įvairioms suinteresuotosioms šalims, pavyzdžiui, ataskaitų rengėjams ir vartotojams, finansų įstaigoms.

2.3.2.1 Komisijos nuomone, EFRAG, kurią remia didžiosios valstybės narės, reikia solidaus ir ilgalaikio finansavimo, kad ji būtų patikima ir nepriklausoma. *Šalia didžiųjų valstybių, bendrą finansavimą šiai grupei Komisija teikia mažųjų valstybių narių vardu.*

2.3.3 **PIOB** Viešojo intereso priežiūros taryba (angl. *Public Interest Oversight Board*) yra Madride įsteigtas Ispanijos ne pelno fondas. Nors ši įstaiga yra privati, ji turi autoritetą ir didelę įtaką, užtikrina procedūrų laikymąsi, tarptautinių audito standartų, kuriuos nustatė privati įstaiga, atstovaujanti buhalteriams ir auditoriams visame pasaulyje **TBF** (Tarptautinė buhalterių federacija), stebėseną ir skaidrumą. Pagrindiniai PIOB partneriai – **Stebėsenos grupė** ir **TBF**. Stebėsenos grupė – tai įstaiga, aukščiausiu lygiu atstovaujanti tarptautinėms reguliavimo ir priežiūros institucijoms [1]. PIOB sudaro dešimt narių, du narius skiria Europos Komisija.

2.3.3.1 2009 m. sprendimu PIOB skirtas finansavimas, kuris 2011 m. sudarė 22 proc. visų finansuotinų PIOB išlaidų. Komisija glaudžiai bendradarbiauja su šia įstaiga ir apmokė jos darbuotojus ES biudžeto procedūrų klausimais. Tačiau atrodo, kad teks peržiūrėti finansuotojų tinklo struktūrą: be Komisijos, PIOB bendrai finansuoja tik TBF ir padengia likusią 78 proc. finansuotinų išlaidų dalį. Komisija deda pastangas PIOB finansavimui įvairinti ir jos nepriklausomybei nuo TBF didinti. Tikimasi, kad 2013 m. be finansavimo, kurį pažadėjo suteikti keletas tarptautinių institucijų, sukurtai specialiai darbo grupei pavyks įtikinti paramos teikėjus iš viso pasaulio teikti PIOB finansavimą.

2.4 Sritis, kurioje veiklą vykdo šios didelį finansavimą gausiančios įstaigos, yra ypatingai techninio pobūdžio ir ją gali įvertinti tik labai ribotas šios srities specialistų skaičius. Taigi, Komisija nerengė **išorės konsultacijų** ir finansavimo įnašų tinkamumą įvertino remdamasi savo patirtimi ir žiniomis. Poveikio vertinime teigiama, kad finansavimo programa pateisino numatytus lūkesčius ir tikslus.

3. **Pastabos ir pasiūlymai**

3.1 EESRK jau yra pateikęs savo poziciją [2] dėl pradinės programos, jis parėmė Komisijos pasiūlymus, tačiau išreiškė tam tikrų abejonių ir pateikė pasiūlymų, kurie prireikus bus pakartoti šioje nuomonėje. Kaip ir pirminės programos atveju, galima tik **pritarti** būtinybei finansuoti ypatingai sudėtingas ir svarbias užduotis atliekančių įstaigų veiklą. Tačiau Komitetas negali pateikti **pagrįstos nuomonės dėl finansavimo apimties**, kadangi tokiam vertinimui būtinos tam tikros žinios, kurias turi tik labai ribotas specialistų skaičius.

3.2 2009 m., kai buvo rengiama programa, finansų krizė jau buvo prasidėjusi, tačiau tuo metu, ko gero, buvo per anksti atlikti išsamią analizę ir išsiaiškinti visus mažiau akivaizdžius krizės priežasčių aspektus ar veikiau ją sukėlusius veiksnius. Prabėgę keleri metai ir įvairūs įvykiai leidžia pažvelgti giliau.

3.3 **Auditas ir apskaita reikalauja didelių sąnaudų**. Jos dar labiau išauga, kai tenka pasitelkti patyrusius specialistus, kurių rinkoje yra mažai ir kuriems universitetinis išsilavinimas suteikia tik pagrindines žinias, kuriomis remiantis *jau dirbdami* gali įgyti aukšto lygio kompetenciją. Be to, šie specialistai turi būti neprieikaištingos moralės ir užtikrintų informacijos konfidencialumą

[1] Stebėsenos grupės nariai: Europos Komisija, Tarptautinė vertybinių popierių komisijų organizacija (angl. IOSCO), Bazelio bankų priežiūros komitetas (angl. BCBS) ir kitos panašios Europos ir tarptautinės institucijos.

[2] OL C 228, 2009 9 22, p. 75; kitos dėl tam tikrų techninių aspektų svarbios EESRK nuomonės: OL C 191, 2012 6 29, p. 61.

ir analizių **neutralumą**. Taigi, neginčijamai naudinga finansuoti šių įstaigų veiklą, tačiau taip pat būtina **rengti** specialistus, užtikrinti jiems tinkamą atlyginimą ir paskatas.

3.3.1 Žodį „specialistai“ dažniausiai siejame su tais, kurie **rengia** informaciją arba standartus, tačiau „specialistais“ turėtų būti taip pat informacijos ir standartų **vartotojai**, t. y. tie, kuriems informacija yra darbo įrankis ir standartais jie vadovaujasi savo veikloje. Todėl suprantama, kad **tinkamai parengti žmoniškieji ištekliai** yra **prioritetinis** uždavinys, svarbu apmokyti ne tik informaciją rengiančius specialistus, bet ir tuos, kurie **turi ja naudotis**: reguliavimo ir priežiūros institucijos, teisės aktų leidėjai, bendrovės, mokslinių tyrimų institutai ir kt.

3.4 Nuo mokymo tiesiogiai priklauso **informacijos kokybė**: 3.1 punkte jau minėta, kad sunku įvertinti siūlomo finansavimo apimtį, dar sunkiau ir rizikingiau vertinti finansavimo naudingumą vartotojams pagal jo pridėtinę vertę. Taigi, Komisijos **pasiūlymui** dėl bendros finansavimo **sumos** galima **pritarti** tik ja pasitikint ir remiantis pasiūlymo pagrindo analize.

3.5 2009 m. nuomonėje ([3]) dėl naujos programos EESRK rekomendavo ypač atidžiai stebėti, kad būtų išvengta nederamos įtakos **vertybinių popierių rinkai** ([4]), reguliuojamai TFAS fondo ir EFRAG nustatytais standartais, ar kišimosi į ją. Šį klausimą iškėlė pati Komisija, ragindama ES skirti finansavimą ir užtikrinti rinkos nepriklausomumą nuo suinteresuotųjų asmenų netinkamos įtakos. Tačiau naujajame pasiūlyme dėl reglamento šis svarbus ir sudėtingas klausimas nesvarstomas, todėl EESRK prašo Komisijos patvirtinti savo visišką pasitikėjimą šių įstaigų nepriklausomumu. Šios pastabos taikytinos ir **PIOB** ([5]).

3.6 Reikėtų pabrėžti, kad Komisija bendrai finansuoja EFRAG mažųjų valstybių narių vardu (didžiosios valstybės narės tiesiogiai finansuoja šią grupę). Ko gero, Komisijos įnašas labai nepasikeistų, jei visos valstybės narės įneštų savo, kad ir simbolišką, dalį. Tačiau toks žingsnis parodytų atsakingą **visų ES valstybių narių** nepriklausomai nuo jų dydžio **dalyvavimą** finansuojant visai Europai svarbias institucijas.

3.7 TFAS fondo standartais nustatoma įmonių apskaita pagal rinkos vertę (angl. *marked to market*). Per finansų krizę pastebėta, kad šie standartai gali turėti prociklinį ir trumpalaikį poveikį. EESRK siūlo nustatant aptariamą programą atlikti su šiais standartais susijusią sąnaudų ir naudos analizę.

3.8 Galiausiai, EESRK norėtų dar kartą pabrėžti **duomenų rinkimo ir tvarkymo svarbą**, visų pirma **būtinybę išmokti tuos duomenis suprasti ir teisingai jais naudotis**: pripažįstama, kad būtina užtikrinti aukštą duomenų „teikėjų“ profesionalumo lygį, tačiau kartu reikia daug ką nuveikti sprendžiant vartotojų įvairovės klausimus, visų pirma, būtina imtis žmogiškųjų išteklių mokymo ir įgūdžių atnaujinimo priemonių.

2013 m. kovo 20 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pirmininkas

Staffan NILSSON

([3]) Žr. 2 išnašą.
([4]) Žr. 3.2.1 punktą.
([5]) Žr. 3.4 punktą.