

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА
ПАЛАТА

Изявление
2011

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ ФИНАНСОВАТА
И ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА ВЪРХУ
ПУБЛИЧНАТА ОТЧЕТНОСТ И ПУБЛИЧНИЯ
ОДИТ В ЕС,



BG

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Започналата през 2007 г. обща финансова и икономическа криза оказва значително въздействие върху Европейския съюз. В отговор на кризата ЕС предприе мерки за подпомагане на устойчивия характер на финансовия сектор, насърчаване на икономическото възстановяване и растеж, предоставяне на финансова подкрепа на държавите членки и утвърждаване на процеса на координиране на икономическите и данъчните им политики. Тези мерки доведоха до промяна в начина на управление на икономическата и паричната политика, създадени бяха нови органи и инструменти, както и нови политически структури и процеси. Мерките оказаха съществено въздействие и върху използването в ЕС на публични средства, по-специално плащаните от гражданите на Съюза данъци и такси. Тези промени в икономическата политика на Съюза водят до нови предизвикателства по отношение на управленската отговорност, прозрачността и публичния одит.
2. Палатата счита, че тези нови мерки следва да спазват принципа, съгласно който използването на публични средства налага въвеждането на подходящи правила за гарантиране на прозрачността, управленската отговорност и публичния одит. В настоящото изявление са разгледани последствията за публичния одит от прилагането на основните мерки, взети от ЕС в отговор на кризата, включително по отношение на ролята на Европейската сметна палата (Палатата).

ПОСЛЕДСТВИЯ ЗА ПУБЛИЧНИЯ ОДИТ ОТ ВЗЕТИТЕ ОТ ЕС МЕРКИ В ОТГОВОР НА КРИЗАТА

УСТОЙЧИВ ХАРАКТЕР НА ФИНАНСОВИЯ СЕКТОР

3. ЕС приема различни мерки за насърчаване на устойчивия характер на финансовия сектор, включително установяването на европейска система за финансов надзор. По отношение на пруденциалния надзор на микроравнище основна стъпка е създаването на **три нови надзорни агенции** — Европейски банков орган (ЕВА), Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕИОРА) и Европейски орган за ценни книжа и пазари (ЕСМА), които са действащи от 1 януари 2011 г. Палатата е натоварена с извършването на финансов одит на тези органи¹. Освен това тя планира да проведе одит на изпълнението в тази област.

4. Проблемите на финансовия сектор доведоха до установяването на слабости в счетоводното отчитане и разпоредбите във връзка с одита в частния сектор. В областта на международните **счетоводни стандарти** понастоящем се работи за постигане на „единен набор от висококачествени световни счетоводни стандарти“. По отношение на международните **одитни стандарти** в своята зелена книга за одитната политика от октомври 2010 г. Комисията търси гледните точки на заинтересованите страни относно различни теми, сред които въвеждането в ЕС на Международните стандарти за одит (ISA). ISA представляват един основен източник за идеи при изготвянето на стандартите, прилагани в публичния одит. Палатата ще използва своя експертен опит в тази област, за да обмисли по какъв начин да допринесе за това допитване, както и за изготвянето и прилагането в Европейския съюз на международните счетоводни стандарти за публичния сектор.

¹ Вж. например член 64 от Регламент № 1093/10 за създаване на Европейски банков орган.

ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И РАСТЕЖ

5. В съобщение на Комисията от ноември 2008 г. относно **Европейски план за икономическо възстановяване** се съдържат идеи за начина, по който държавите членки и ЕС могат „да подпомогнат реалната икономика и да повишат доверието“. В тази инициатива бюджетът на ЕС играе роля, тъй като се предоставят допълнителни 5 милиарда евро за преодоляване на предизвикателствата, свързани с енергийната сигурност и за осигуряване на високоскоростен интернет в селските райони. В рамките на политиката на сближаване се извършват също допълнителни авансови плащания в размер на 11 милиарда евро. Освен това Европейската инвестиционна банка е увеличила възможностите си за отпускане на заеми на малките и средни предприятия с 15 милиарда евро. Тези идеи се разработват допълнително в рамките на стратегия „Европа 2020 г.“, която има за цел излизане на ЕС от кризата и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Стратегията ще служи за ориентиране на разходите от бюджета на ЕС. Палатата извършва одит на тези разходи в рамките на обичайната си одитна дейност. В съответствие с разпоредбите на Договора също така е възможно сътрудничеството с върховните одитни институции (ВОИ) на държавите членки.

² Вж. например член 64 от Регламент № 1093/10 за създаване на Европейски банков орган.

³ Става въпрос за подпомагане на платежния баланс чрез предоставяне на гаранция от бюджета на ЕС.

ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС, КОИТО ИЗПИТВАТ ТРУДНОСТИ

6. Икономическата криза наложи предоставянето на финансова помощ от страна на ЕС на някои държави членки под формата на заеми. По отношение на държавите членки извън еврозоната ЕС използва съществуващия **Механизъм на Общността за средносрочна финансова подкрепа**². Правното основание на този инструмент предоставя на Палатата „право да провежда в държавата членка, получаваща средносрочна финансова подкрепа от Общността, такива финансови проверки или одити, каквито тя счита за необходимо във връзка с управлението на тази подкрепа.“³ Палатата планира да извърши одит на одобрените от Съвета заеми.
7. С цел да подпомогне държавите членки от еврозоната ЕС създаде два временни инструмента. На първо място, през 2010 г. е установен **Европейски механизъм за финансово стабилизиране**, който има за цел предоставяне на финансова помощ с гаранции от бюджета на ЕС. До момента такава финансова помощ е предоставена на Ирландия и Португалия. Регламент № 407/2010 дава на Палатата „право да провежда в държавата членка бенефициер такива финансови проверки или одити, каквито тя счита за необходими във връзка с управлението на тази помощ.“ Палатата предвижда да провери надеждността на изплащането на заемите в рамките на своя одит относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата година 2011 (DAS одит).

8. На второ място, държавите членки от еврозоната могат да бъдат подпомогнати от **Европейския инструмент за финансова стабилност** (EFSF), който разполага с общ бюджет от 440 милиарда евро. В рамковото споразумение между държавите членки от еврозоната и EFSF няма разпоредби за извършване на външен одит (ангажиран е одитор от частния сектор). Европейският инструмент за финансова стабилност е частно дружество (акционерно дружество), регистрирано по националното (люксембургско) право, като 100 % от капитала му е собственост на държавите от еврозоната.
9. Европейският съвет взе решение да смени през 2013 г. тези два инструмента с постоянен **Европейски механизъм за стабилност** (ESM). През ноември 2010 г. Палатата изпрати писмо от своя председател до председателите на Европейския съвет и на Комисията, за да ги информира за позицията ѝ във връзка с разпоредбите в областта на одита и управленската отговорност за предвидения механизъм за стабилност. Необходимо е да се намери отговор на важния въпрос за това как ще бъде разпределена дейността между одиторите от публичния и частния сектор, както и между европейските институции и ВОИ на държавите членки. Целта на Палатата е да допринесе за установяването на прозрачна структура, която гарантира в достатъчна степен извършването на публичен одит.

ПРОЦЕС НА КООРДИНИРАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ И ДАНЪЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

10. През септември 2010 г. Комисията представи предложения относно засилване на надзора в областта на данъчните и макроикономическите политики и структурните реформи на държавите членки. Европейският съвет подкрепи тази инициатива и прие пакта „Евро плюс“, който има за цел подобряване на **координирането на икономическата политика**. Вече е приета нова процедура, наречена европейски семестър, за предварително координиране на политиките на държавите членки. Палатата ще проведе обсъждане с ВОИ на държавите членки относно начините за извършване на одит в тази област.
11. Две други теми заслужават по-задълбочен размисъл на европейско ниво, а именно **Европейската система на централните банки и новият набор от правила за изготвяне на национални данъчни политики**. В някои държави членки на ЕС, както и в някои страни извън Съюза, тези области на политика много по-често са предмет на проверка или на публичен одит, отколкото това става в ЕС. По отношение на централните банки на този етап е необходим допълнителен размисъл поради поетите от тях големи финансови рискове, които е възможно в крайна сметка да натоварят европейските данъкоплатци, както и заради новите задачи по пруденциален надзор на макроравнище, предоставени понастоящем на Европейската централна банка. По отношение на данъчната политика е необходимо да се гарантира извършването на ефективно и независимо проследяване на водените от държавите членки политики. Това представлява сходна задача с тази, осъществявана в някои държави членки от „фискалните съвети“.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

12. Финансовата криза доведе до появяването на нови предизвикателства пред публичния одит в Европейския съюз. Съгласно своите правомощия Палатата ще извършва одити по отношение на новите надзорни органи, механизмите за подпомагане, гарантирани от бюджета на ЕС, и доколкото е възможно, на дейностите на Комисията в рамките на европейския семестър. Въпреки това Палатата установява случаи, в които правилата за извършване на публичен одит не са подходящи. Така например Палатата счита, че Договорът за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране следва да включва разпоредби за осъществяване на публичен външен одит. Накрая Палатата отбелязва наличието на известен брой случаи, в които въпросите относно управленската отговорност и прозрачността трябва да бъдат разисквани от компетентните институции в Съюза, по-специално от Европейския парламент и Съвета. Тези въпроси засягат счетоводните/одитните стандарти, дейностите на централните банки и проследяването на данъчните политики съгласно установените нови правила.

На своето заседание от 19 май 2011 г. Сметната палата реши да оповести публично настоящия документ. Той беше представен на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент на 25 май 2011 г. Той беше изпратен до председателите на институциите на ЕС, до председателите на върховните одитни институции на държавите членки на ЕС и до постоянните представители на държавите членки в ЕС.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател