

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Seisukoht
2011

PRAEGUSE FINANTS- JA MAJANDUSKRIISI
MÕJU EUROOPA LIIDU AVALIKU SEKTORI
ARUANDLUSKOHUSTUSE TÄITMISELE JA AVALIKU
SEKTORI AUDITILE NING EUROOPA KONTROLLIKOJA
ROLLILE



ET

SISSEJUHATUS

1. 2007. aastal alanud ülemaailmne finants- ja majanduskriis on Euroopa Liidule suurt mõju avaldanud. Kriisi ohjamiseks on Euroopa Liit võtnud meetmeid, mille abil toetada finantssektori jätkusuutlikkust, edendada majanduse elavdamist ja majanduskasvu, anda finantsabi liikmesriikidele ning tõhustada liikmesriikide vahelist eelarve- ja majanduspoliitika koordineerimist. Mainitud meetmete tulemusel on muudetud majandus- ja rahapoliitikat, loodud uusi organeid ja vahendeid ning pandud alus uutele poliitilistele struktuuridele ja protsessidele. Samuti on meetmed avaldanud olulist mõju Euroopa Liidu avaliku sektori vahendite ehk liidu kodanike makstavate maksude kasutamisele. Muudatused liidu majanduspoliitika ülesehituses toovad endaga kaasa uusi ülesandeid seoses aruandluskohustuse, läbipaistvuse ja avaliku sektori auditiga.
2. Kontrollikoda on seisukohal, et uute meetmete rakendamisel tuleks järgida põhimõtet, mille kohaselt tuleb avaliku sektori vahendite puhul tagada piisav läbipaistvus, avaliku sektori aruandluskohustuse täitmine ja avaliku sektori auditeerimine. Käesolevas dokumendis käsitletakse Euroopa Liidu peamiste kriisiohjamismeetmete mõju avaliku sektori auditile, sealhulgas Euroopa Kontrollikoja rollile.

EUROOPA LIIDU KRIISIOHJAMISMEETMETE MÕJU AVALIKU SEKTORI AUDITILE

FINANTSSEKTORI JÄTKUSUUTLIKKUS

3. Euroopa Liit on võtnud mitmeid meetmeid finantssektori jätkusuutlikkuse soodustamiseks, nagu Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi loomine. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve vallas on suurim edasimineku kolme **uue järelevalveasutuse asutamine**: Euroopa Pangandusjärelevalve, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve alustasid tööd 1. jaanuaril 2011. Kontrollikoda vastutab nende asutuste finantsauditi eest¹. Lisaks kavandab kontrollikoda selles valdkonnas tulemusauditit.
4. Finantssektori probleemid tõid ilmsiks puudusi ka erasektori arvestus- ja auditeerimispõhimõtetes. Rahvusvaheliste **arvestus- ja aruandlusstandardite** alal on praegu käimas kvaliteetsete ülemaailmsete arvestus- ja aruandlusstandardite ühtse kogumi väljatöötamine. Seoses rahvusvaheliste **auditistandarditega** küsis komisjon 2010. aasta oktoobris avaldatud audititeemalises rohelises raamatus sidusrühmade arvamust erinevate teemade, sealhulgas rahvusvaheliste auditistandardite (ISAd) kasutuselevõtu kohta Euroopa Liidus. ISAd on oluline lähtekoht avaliku sektori audiitorite järgitavatele standarditele. Kontrollikoda rakendab antud valdkonnas omandatud teadmisi, et analüüsida võimalusi mainitud aruteludes osalemiseks ning rahvusvaheliste avaliku sektori arvestus- ja aruandlusstandardite arendamiseks ja rakendamiseks Euroopa Liidus.

¹ Vt näiteks määruse 1093/10, millega luuakse Euroopa Pangandusjärelevalve, artikkel 64.

MAJANDUSE ELAVDAMINE JA MAJANDUSKASV

5. 2008. aasta novembris avaldatud komisjoni teatises **Euroopa majanduse elavdamise kava** kohta esitati ettepanekuid, kuidas liikmesriigid ja Euroopa Liit saaksid toetada reaalmajandust ja suurendada usaldust. Algatuses oli oma osa Euroopa Liidu eelarvel, millest eraldati täiendavalt 5 miljardit eurot energiajulgeolekuks ja maapiirkondade varustamiseks Interneti kiirühendusega ning tehti 11 miljardi euro väärtuses täiendavaid ettemakseid ühtekuuluvuspoliitika raames. Lisaks on Euroopa Investeeringuspank suurendanud 15 miljardi euro võrra väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate laenuvõimalusi. Euroopa 2020. aasta strateegias arendatakse neid ettepanekuid edasi, esitades strateegia kriisist väljumiseks ning aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu saavutamiseks; strateegia on ELi eelarvest tehtavate maksete aluseks. Kontrollikoda auditeerib ELi eelarvest tehtavaid kulutusi oma tavapärase auditite käigus. Lisaks saaks tihendada liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega aluslepingu raames tehtavat koostööd.

² Maksebilansi toetus koos tagatisega ELi eelarvest.

³ Määruse 332/2002 (muudetud määrustega 1360/2008 ja 431/2009) artikkel 9a.

FINANTSABI ABIVAJAVATELE ELI LIIKMESRIIKIDELE

6. Majanduskriisi tõttu tuli ELil mõningatele liikmesriikidele laenude näol finantsabi anda. Euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide puhul sai EL kasutada olemasolevat vahendit – **ühenduse keskmise tähtajaga rahalise abi süsteemi**². Vahendi õiguslik alus annab kontrollikojale õiguse „*teha liikmesriikides, mis saavad ühenduselt keskmise tähtajaga rahalist abi, vajaduse korral finantskontrolli ja auditeid seoses kõnealuse abi haldamisega.*“³ Kontrollikojal on kavas läbi viia audit nõukogu poolt heakskiidetud laenude kohta.
7. Euroalasse kuuluvate liikmesriikide abistamiseks võttis EL kasutusele kaks vahendit. Esimene neist, **Euroopa finantsstabiilsusmehhanism**, loodi 2010. aastal liidu finantsabi osutamiseks ELi eelarvest antavate tagatistena. Praeguseks on abi antud Iirimale ja Portugalile. Määrusega 407/2010 anti kontrollikojale „*õigus teostada abisaavas liikmesriigis finantskontrolli või auditeid, mida ta peab seoses kõnealuse abi haldamisega vajalikuks.*“ Kontrollikoda kavatses auditeerida laenumaksete usaldusväarsust auditi raames, mis käsitleb eelarveaasta 2011 ELi eelarve täitmist (kinnitava avalduse aluseks olev audit).

8. Teine vahend, **Euroopa finantsstabiilsusvahend**, võimaldab abi andmist euroalasse kuuluvatele liikmesriikidele (kuni 440 miljardi euro ulatuses). Euroala liikmesriikide ja Euroopa finantsstabiilsusvahendi vahelises raamlepingus puudub säte avaliku sektori välisauditi kohta (eraaudiitor on määratud). Euroopa finantsstabiilsusvahend on osaühing, mis kuulub 100 % riigile ja on asutatud riigi (Luksemburgi) õiguse alusel.
9. Euroopa Ülemkogu on otsustanud mainitud kaks ajutist vahendit 2013. aastal püsiva **Euroopa stabiilsusmehhanismiga** asendada. Kontrollikoda saatis 2010. aasta novembris presidendi kirja teiste seas Euroopa Ülemkogu eesistujale ja komisjoni presidendile, et teavitada neid kontrollikoja seisukohast kavandatava Euroopa stabiilsusmehhanismi auditeerimis- ning arvestus- ja aruandluskorra kohta. Oluliseks küsimuseks on, kuidas jagada selles vallas töö era- ja avaliku sektori audiitorite vahel, samuti Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste vahel. Kontrollikoda soovib kaasa aidata läbipaistva struktuuri loomisele, mille abil tagada avaliku sektori vahendite piisav auditeerimine.

EELARVE- JA MAJANDUSPOLIITIKA KOORDINEERIMINE

10. Komisjon esitas 2010. aasta septembris ettepanekud liikmesriikide eelarvepoliitika, makromajanduspoliitika ja struktuurireformide üle tehtava järelevalve tõhustamiseks. Euroopa Ülemkogu toetab seda algatust ja on heaks kiitnud laiendatud euroala pakti, mille eesmärk on parandada **majanduspoliitika koordineerimise** kvaliteeti. Heaks on kiidetud ka uus kord liikmesriikide poliitika eelnevaks koordineerimiseks ehk nn Euroopa poolaasta. Kontrollikoda algatab liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega arutelu selle poliitikavaldkonna auditeerimise üle.
11. Kaks muud teemat, mis väärivad põhjalikumat arutelu **Euroopa tasandil, on Euroopa Keskpangade Süsteem ja riikide eelarvepoliitika kujundamise uued eeskirjad**. Mõnes ELi liikmesriigis, nagu ka mõnes ELi mittekuuluvus riigis, tehakse nende poliitikavaldkondade suhtes rohkem avaliku sektori kontrolli ja mõnikord ka avaliku sektori auditeid kui ELis üldiselt. Keskpangade puhul tuleks eelkõige tähelepanu pöörata praegustele suurtele finantsriskidele, mis võivad edaspidi jääda Euroopa maksumaksjate kanda, samuti Euroopa Keskpangale antud uutele makrotasandi usaldatavusjärelevalve ülesannetele. Eelarvepoliitika puhul on põhiteemaks vajadus liikmesriikide poliitika mõjusa ja sõltumatu järelevalve järele – sarnast ülesannet täidavad mõnes liikmesriigis eelarvenõukogud.

JÄRELDUSED

12. Finantskriis on tõstatanud uusi teemasid seoses Euroopa Liidu avaliku sektori auditiga. Oma volituste piires auditeerib kontrollikoda uusi järelevalveasutusi, ELi eelarvetagatisega seotud abimehhanisme ja võimaluste piires komisjoni tegevust Euroopa poolaasta jooksul. Kontrollikoda on aga täheldanud ka juhtumeid, kus avaliku sektori auditeerimise kord ei ole asjakohane. Näiteks leiab kontrollikoda, et leping, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism, peaks sisaldama sätteid avaliku sektori välisauditi kohta. Lõpetuseks soovib kontrollikoda tähelepanu juhtida mitmetele juhtudele, mille puhul liidu pädevatel institutsioonidel, eelkõige Euroopa Parlamendil ja nõukogul, tuleks analüüsida aruandluskohustuse ning läbipaistvusega seotud küsimusi. Juhtumid puudutavad arvestus- ja aruandlus- ning auditistandardeid, keskpankade tegevust ja eelarvepoliitika järelevalvet vastavalt praegu koostatavatele uutele eeskirjadele.

Kontrollikoda võttis 19. mai 2011. aasta koosolekul vastu otsuse käesolev dokument avalikkusele kättesaadavaks teha. Seda esitleti 25. mail 2011 Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonile ning see on saadetud ELi institutsioonide juhtidele, ELi liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste juhtidele ja liikmesriikide alalistele esindajatele ELi juures.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

president