Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu programm, mille alusel toetatakse teatavaid tegevusi finantsaruandluse ja auditeerimise valdkonnas perioodil 2014–2020”

COM(2012) 782 final – 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Raportöör: **Antonello PEZZINI**

24. jaanuaril 2013 otsustas Euroopa Parlament ja 15. jaanuaril 2013 nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 114 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu programm, mille alusel toetatakse teatavaid tegevusi finantsaruandluse ja auditeerimise valdkonnas perioodil 2014–2020”

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

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 7. märts 2013.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 488. istungjärgul 20.–21. märtsi 2013. aasta (20. märtsi istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 82, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1.

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1 Käsitletava ettepanekuga jätkatakse komisjoni 2009. aastal käivitatud programmi finantsaruandluse ja auditeerimise valdkonnas tegutsevate asutuste rahastamiseks perioodil 2014–2020. Programmi käivitamisest kuni tänaseni on kõnealuses sektoris toimunud mitmeid muutusi. Asutuste hulka vähendati ja tänaseks on neid ainult kolm: rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite sihtasutust (**IFRS**), Euroopa finantsaruandluse nõuanderühm (**EFRAG**) ja avaliku huvi järelevalve nõukogu (**PIOB**).

1.2 Komitee **kiidab põhimõtteliselt heaks** programmi sisu, tunnistades finantsaruandluse ja auditeerimise tähtsust tugeva ja läbipaistva turualustalana. Samas **ei ole komiteel piisavalt teavet**, et hinnata iga programmi toimimiseks eraldatud summade **asjakohasust**, ning ta ei saa kujundada oma arvamust iga institutsiooni saavutuste vastavuse kohta tarbijate vajadustele, kes näivad igati rahul olevat.

1.3 Finantskriis, millest turg ikka veel üritab väljuda, on nähtavale toonud suurema vajaduse täpsema teabe ja üha tõhusamate auditeerimisstandardite järele. Kuid sellistest vahenditest ei ole mingit kasu, kui nende teenuste „kasutajad” ei ole võimelised neid täiel määral rakendama. Sellest tuleneb **vajadus tipptasemel ekspertide koolitamise** järele avalikus ja erasektoris: see on ülesanne, millele EL, liikmesriigid ja ettevõtted peavad pühendama kõik oma jõupingutused, eraldades selleks asjakohased vahendid.

2. **Sissejuhatus**

2.1 19. detsembril 2012 avaldas komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku, mille eesmärk on **toetada** ajavahemikus 1. jaanuar 2014 kuni 31. detsember 2020 **nende asutuste tegevust, kes töötavad välja finantsaruandluse ja auditeerimise põhimõtteid ja standardeid.** Eelmine, 2009. aastal koostatud programm kaotab kehtivuse 31. detsembril 2013. Mõned algprogrammi kaasatud üksused on teistega liitunud. Kõnealuses ettepanekus käsitletakse seega allesjäänud toetusesaajaid, nimelt rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite sihtasutust IFRS (IASCFi õigusjärglane), Euroopa finantsaruandluse nõuanderühma (EFRAG) ja avaliku huvi järelevalve nõukogu (PIOB). Kogu programm puudutab erasektorit. Avalikku sektorit hõlmab nõukogu 25. juuni 1996. aasta määrus (EÜ) nr 2223/96 ühenduses kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ESA 95), milles kehtestatakse avaliku sektori eelarvete koostamise põhimõtted.

2.2 Nii ettepanek kui sellele lisatud seletuskiri kubisevad lühenditest, mistõttu on raske orienteeruda selles lühendite ja tekstis loetletud eri üksuste vaheliste seoste rägastikus. Seega on vaja **lühendite ja organigrammide lugemise juhist,** et lihtsustada nende dokumentide lugemist, mille mõistmine kasutatud tehnilise terminoloogia täpsusele vaatamata kujutab endast tõelist väljakutset ka ekspertidele.

2.3 See juhis peaks tutvustama väga lihtsustatud kujul järgmisi toetusesaajaid:

2.3.1 **Sihtasutus IFRS** (rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite sihtasutus – International Financial Reporting Standards Foundation), mis asendab sihtasutust algse nimetusega IASCF (rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite komitee sihtasutus – International Accounting Standards Committee Foundation). Just see rahvusvaheline organ töötab koos **IFRICiga** välja raamatupidamisstandardeid ELis noteeritud äriühingute finantsaruannete koostamiseks. Need standardid on hõlmatud ELi õigusesse. Sihtasutusest IFRS sõltuvad tehnilisel tasandil tegutsevad organid **IASB** ja **IFRSide tõlgendamise komitee.** Sihtasutuse juhtimise tagavad erinevad üksused, kelle funktsioone on raske

kirjeldada; lisaks nõukogule (Board) on ka **järelevalvenõukogu (Monitoring Board), standardite nõuandekogu (Standards Advisory Committee) ja nõuetekohase menetluse järelevalvekomisjon (Due Process Oversight Committee).**

2.3.1.1 Komisjon tunnistab sihtasutuse IFRS kui standardite kindlaksmääraja esmatähtsat rolli maailma tasandil ja soovitab säilitada IASCFile stabiilse kaasrahastamise kava kaudu eraldatud toetuse. Mõned liikmesriigid osalevad juba selles programmis; EL rahastas omalt poolt 2011. aastal 17 % kuludest.

2.3.2 **EFRAG** (Euroopa finantsaruandluse nõuanderühm) on komisjoni tehniline nõustaja finantsaruandluse valdkonnas. Tegemist on 2001. aastal loodud eraorganisatsiooniga, mille juhtimine oli algselt allutatud eri osalejate, sealhulgas komisjoni kontrollile vastavalt nende finantspanuse suurusele. Alates 2008. aastast muudeti selle organi struktuuri, et paremini kajastada **avalikku poliitilist rolli**, mida EFRAG vahepeal täitis Euroopa platvormi rolli auditeerimise valdkonnas. Samal ajal kui esindatus ja hääleõigus kuuluvad ikka veel juhtimisorganitele, milleks on **üldkogu ja järelevalvenõukogu**, tagab parema juhtimise **planeerimise ja vahendite komitee** (**PRC** – Planning and Resource Committee), ning eelkõige 17 liikmest koosnev **tugevdatud järelevalvenõukogu**, kes esindab sidusrühmi: finantsaruannete koostajaid ja kasutajaid, finantseerimisasutused, kes lisanduvad komisjoni poolt nimetatud neljale nn avaliku sektoritaustaga liikmele.

2.3.2.1 Komisjoni sõnul vajab EFRAG kindlat ja pikaajalist rahastamist, et säilitada usaldusväärsus ja sõltumatus. Mitmed suured liikmesriigid panustavad otseselt tema toetamisse. *Komisjon kaasrahastab EFRAGi kõige väiksemate liikmesriikide nimel.*

2.3.3 **PIOB** i (avaliku huvi järelevalve nõukogu) puhul on tegemist Hispaania sihtasutusega, mis asub Madridis. Vaatamata asjaolule, et tegemist on eraõigusliku asutusega, on tal suur autoriteet ja mõjuvõim nende menetluste nõuetekohasuse ning rahvusvaheliste auditeerimisstandardite järelevalve ja läbipaistvuse tagamisel, mille on kehtestanud eraõiguslik asutus **IFAC** (Rahvusvahelise Arvestuseksper tide Föderatsioon – International Federation of Accountants), mis esindab arvestuseksperte ja audiitoreid kogu maailmas. PIOBi peamised partnerid on **järelevalverühm** (MG) ja **IFAC** ise; järelevalverühm esindab rahvusvahelisi reguleerivaid asutusi ja institutsioone kõige kõrgemal tasemel ([1]). PIOBi juhtimise tagavad kümme liiget, kellest kaks nimetas komisjon.

([1]) Järelevalverühma liikmed on: Euroopa Komisjon, IOSCO (Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon), BCBS (Baseli pangajärelevalve komitee) ja paljud teised sarnased ELi või globaalse tasandi asutused.

2.3.3.1 2009. aasta otsusega eraldati PIOBile vahendeid ulatuses, mis 2011. aastal moodustas 22 % tema toetuskõlblikest kuludest; komisjon teeb kõnealuse organiga tihedat koostööd ning on ühtlasi kaasa aidanud koolitada selle organi personali ELi eelarve valdkonnas. Lisaks sellele näib, et tuleks läbi vaadata rahastajate võrgustiku struktuur: peale komisjoni panustab üksnes IFAC 78 % ulatuses ülejäänud kulude katmisse. Euroopa Komisjon jätkab tööd PIOBi rahastamise mitmekesistamiseks ja tugevdamaks PIOBi sõltumatust IFACist: lisaks mitme rahvusvahelise institutsiooni poolt 2013. aastaks lubatud panustele on selleks moodustatud rakkerühma toetusel käimas kampaania, et koguda finantspanuseid kogu maailma rahastajatelt.

2.4 Teemad, mida käsitlevad üksused, kellele on selleks ette nähtud olulised vahendid, on väga tehnilised ja raskelt mõistetavad väljaspool selle valdkonna ekspertidekitsast ringi. Samuti ei ole komisjon läbi viinud **väliskonsultatsioone**, piirdudes üksnes panuste asjakohasuse hindamisega oma kogemuste ja teadmiste alusel. Mõjuhinnangus väideti, et rahastamisprogramm vastas ootustele ning et selle abil saavutati seatud eesmärgid.

3. **Märkused ja ettepanekud**

3.1 Komitee väljendas juba oma seisukohta ([2]) algse programmi kohta ja kinnitas oma toetust komisjoni ettepanekutele, avaldades siiski teatud kahtlusi ja tehes ettepanekuid, mida on vastavalt vajadusele korratud käesolevas arvamuses. Praegu nagu ka varem tuleb **tunnistada** vajadust rahastada organeid, kes täidavad väga keerulisi ja erakordselt tähtsaid ülesandeid. Seevastu ei ole võimalik väljendada **kompetentset arvamust rahastamise ulatuse kohta**, kuna selle taseme hindamiseks vajalikele mahukatele teadmistele on juurdepääs üksnes ekspertide väga kitsal ringil.

3.2 Finantskriis oli juba käimas 2009. aastal, kui programm loodi. Kuid võibolla oli siis veel liiga vara, et analüüsida kõiki tegureid, sealhulgas toimunu põhjuste vähem ilmseid aspekte või pigem selle kaastegureid. Vahepeal möödunud aeg ja toimunud sündmused võimaldavad täiendavat analüüsi.

3.3 **Finantsaruandlus ja auditeerimine** on kulukad ning muutuvad üha kulukamaks, kui nad on selliste ekspertide töö tulemus, keda on turul raske leida ning kelle kõrgharidus on üksnes alus, mis võimaldab neil omandada *kohapeal* kõrgetasemelisi pädevusi. Lisaks sellele peavad neil ekspertidel olema

([2]) ELT C 228, 22.9.2009; lk 75; teised olulised arvamused, eelkõige teatud erialaste aspektide kohta ELT C 191, 29.6.2012, lk 61.

kõrged moraalsed väärtushinnangud, et tagada teabe konfidentsiaalsus ja **neutraalne** analüüsimine. Seega on selge, et tuleb rahastada asjaomaseid organeid, kuid samal ajal tuleb **koolitada** ka asjakohaselt tasustatud ja motiveeritud eksperte.

3.3.1 Rääkides ekspertidest, mõeldakse tavaliselt neid, kes osalevad teabe ja standardite väljatöötamisel. Kuid nende **sihtrühm**, kelle jaoks see teave on töövahend ja kelle tegevust standardid juhivad, peab omama samasuguseid eksperditeadmisi. Seega on võimalik mõista, et **asjakohaselt koolitatud personali** olemasolu on **esmatähtis** mitte üksnes teabe loojatele vaid ka **neile**, **kes seda kasutama peavad**: reguleerivad ja järelevalveasutused, seadusandjad, ettevõtted ja uurimisasutused.

3.4 Koolitusega seondub t**eabe kvaliteedi** aspekt: punktis 3.1 juba käsitleti raskusi kavandatud rahastamise ulatuse hindamisel. Veelgi raskem ja ebakindlam oleks väljendada seisukohta selle kasulikkuse üle kasutajatele loodava lisaväärtuse aspektist. Seega jääb üle üksnes usalduse ja seletuskirja analüüsi alusel komisjoni **ettepanek** panuste **suuruse** kohta **heaks kiita**.

3.5 Oma varasemas arvamuses ([3]), mis võeti vastu 2009. aastal seoses programmi käivitamisega, juhtis komitee erilist tähelepanu sellele, et tuleks vältida lubamatut mõjutamist või sekkumisi **väärtpaberiturul,** ([4]) mida reguleerivad **IASCFi** ja **EFRAGi** eeskirjad. Kõnealust küsimust käsitles komisjon ise, kes soovis ELi panust, et vältida „kolmandate asjast huvitatud isikute mõju". Uues määruse ettepanekus seda olulist ja tundlikku küsimust enam ei käsitleta. Komitee kutsub komisjoni üles kinnitama, et ta usaldab täielikult kõnealuste organite sõltumatust. Sama kehtib ka **PIOBi** ([5]) kohta.

3.6 Seoses EFRAGiga tuleb märkida, et komisjon kaasrahastab kõnealust organit kõige väiksemate liikmesriikide nimel (suuremad liikmesriigid panustavad otse). Komisjoni panus kahtlemata oluliselt ei muutuks, kui kõik liikmesriigid panustaksid oma, olgugi sümboolse, kvoodiosa ulatuses. Kuid see žest annaks märku **ELi kõigi liikmesriikide** vastutustundlikust **kaasatusest** kõigi jaoks oluliste organite tegevuse tagamisel, sõltumata iga liikmesriigi suurusest.

3.7 Rahvusvaheliste finantsaruandlusstandarditega IFRS (International Financial Regulation Standards) kehtestatakse turuhinnast lähtuv (marked to market) raamatupidamine ettevõtete jaoks. Finantskriisi ajal on täheldatud, et neil standarditel võib olla lühiajaline ja protsükliline mõju. Komitee teeb ettepaneku hinnata kõnealuseid standardeid kulutõhususe seisukohast näiteks analüüsitava programmi raames.

3.8 Lõpetuseks soovib komitee veelkord rõhutada **andmete kogumise ja töötlemise tähtsust**, kuid eelkõige vajadust **osata neid andmeid korrektselt mõista ja kasutada**: tunnistades teabe pakkujate suurt professionaalsust, jääb siiski palju teha tarbijate väga mitmekesises kategoorias personalikoolitamise ja oskuste ajakohastamise valdkonnas.

Brüssel, 20. märts 2013

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president

Staffan NILSSON

([3]) Vt joonealune märkus 2.
([4]) Vt punkt 3.2.1.
([5]) Vt punkt 3.4.