



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Lausunto nro 2/2018

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla)

Unionin oikeusperustaan sisältyvän Euroopan valuuttarahaston perustamisesta
6 päivänä joulukuuta 2017 annettuun ehdotukseen liittyvät tarkastus- ja
tilivelvollisuusnäkökohdat

SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto ja lyhenteet	
Johdanto	1 - 7
Yleiset huomautukset	8 - 10
Osa 1 – Euroopan vakausmekanismi – tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyiden keskeiset haasteet	11 - 29
Tilintarkastustuomioistuimella ei ole tarkastusvaltuuksia EVM:n suhteen, mutta se voi saada ne pyynnöstä	12 - 16
Tilintarkastuslautakunnan jäsenten toimikausi on lyhyt	17 - 18
Tilintarkastuslautakunta raportoi tarkastushavainnoistaan hyvin vähän	19 - 25
EVM:n tuloksellisuutta tarkastetaan ja arvioidaan vain vähän	26 - 29
Osa 2 – Ehdotettu Euroopan valuuttarahasto – tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyihin liittyvät keskeiset haasteet	30 - 43
EVM:n tarkastusjärjestelyihin ehdotetut muutokset	31
Tilintarkastustuomioistuimen asema EVR:n ulkoisena tarkastajana ei ole selkeä	32 - 38
Parlamentaarinen valvonta ei ole suunniteltu tarkastuslausuntoon perustuvaksi	39 - 43
Liite I – Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan lausuntopyyntö	
Liite II – EVM:n vastaus	
Liite III – EVM:n tilintarkastuslautakunnan vastaus	

SANASTO JA LYHENTEET

Kansainvälisesti hyväksytyjä tarkastusstandardeja ovat standardien laadinnasta vastaavien julkisten ja ammatillisten elinten määrittämät standardit. Esimerkkeinä voidaan mainita International Auditing and Assurance Standards Boardin (IAASB) antamat kansainväliset tilintarkastusstandardit (ISA-standardit) sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) antamat kansainväliset standardit (ISSAI).

Kansainväliset rahoituslaitokset (IFI) ovat rahoituslaitoksia, joihin lukeutuvat esimerkiksi Maailmanpankki, alueelliset kehityspankit ja Kansainvälinen valuuttarahasto. Ne ovat vastuussa julkisen pääoman käytöstä kansalaisten etujen mukaisesti ja ovat suurin kehitysrahoituksen lähde koko maailmassa.

Ylimmät tarkastuselimet ovat kansallisia viranomaisia, jotka vastaavat julkisen sektorin tulojen ja menojen tarkastuksesta. OECD:n määritelmän mukaan ylin tarkastuselin valvoo valtion julkisten varojen käyttöä ja siihen liittyvää tilivelvollisuutta yhdessä lainsäädäntöelinten ja muiden valvontaelinten kanssa. Ylimmillä tarkastuselimillä on erilaisia malleja ja institutionaalisia järjestelyjä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan osalta. Jos julkisen sektorin ulkoisesta tarkastuksesta vastaa useampi kuin yksi elin, ylimmällä tarkastuselimellä katsotaan yleensä olevan vahvimmat perustuslailliset takeet riippumattomuudesta.

Ylimpien tarkastuselinten kansainvälinen järjestö (INTOSAI) on maailmanlaajuinen ammattialajärjestö ulkoisen julkisen tarkastuksen alalla. INTOSAI muodostaa ylimpien tarkastuselinten institutionaalisen kehyksen, joka edistää kehittämistä ja osaamisen siirtoa, parantaa hallinnon tarkastusta maailmanlaajuisesti ja edistää jäsentensä ammattitaitoa, asemaa ja vaikutusvaltaa omissa maissaan.

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 287 artiklan 4 kohdan yhdessä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan kanssa,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan vakausmekanismin perustamisesta,

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (komission ehdotus)¹,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan puheenjohtajan 19. kesäkuuta 2018 esittämän komission ehdotusta koskevan lausuntopyyntö, jonka Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin') vastaanotti 23. kesäkuuta 2018 (ks. *liite I*),

sekä katsoo seuraavaa:

- a) poliittiset keskustelut Euroopan vakausmekanismin (EVM) tulevaisuudesta ovat edelleen käynnissä, ja huolimatta siitä, millaisia päätöksiä mahdollisesti tehdään EVM:n säilyttämisestä lähitulevaisuudessa hallitustenvälisellä pohjalla tai EU:n elimenä toimivan Euroopan valuuttarahaston (EVR) perustamisesta, tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelmät on keskeistä ottaa huomioon molempien skenaarioiden kohdalla uudistusprosessin alusta lähtien,
- b) SEUT-sopimuksessa ei tarkoitettu, että EU:n toimielimet tukisivat EU:n oikeusperustan ulkopuolella perustettuja yhteisöjä, kuten EVM:ää, EU:n toimielinten tuesta EU:n ulkopuolisille elimille tietyissä olosuhteissa tuli kuitenkin vakiintunut osa unionin lainsäädäntöä, kun Euroopan unionin tuomioistuin päätti, että "jäsenvaltioilla on niillä aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, oikeus antaa unionin

¹ Ehdotus – Neuvoston asetukset Euroopan valuuttarahaston perustamisesta, COM(2017) 827 final.

ulkopuolella toimielimille [...] tehtäviä, kunhan nämä tehtävät eivät vääristä näille toimielimille EU- ja EUT-sopimuksissa annettua toimivaltaa”²,

- c) SEUT:n 287 artiklan nojalla Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa kaikki unionin perustamat elimet tai laitokset, jollei niiden perustamisasiakirjassa toisin määrätä,
- d) komission ehdotuksessa säädetään EVR:n perustamisesta EU:n elimeksi³ ja EVR:n tilivelvollisuudesta (vastuuvollisuudesta) Euroopan parlamentille ja neuvostolle⁴ sekä Euroopan unionin tuomioistuimen siihen kohdistamasta oikeudellisesta valvonnasta, ehdotuksen johdanto-osan 64 kappaleessa ei estetä tilintarkastustuomioistuinta käyttämästä tarkastusvaltuuksiaan, komissio tunnustaa ehdotuksessaan SEUT-sopimuksen 287 artiklan 1 kohtaan perustuvat tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet, mutta ehdotuksessa säilytetään nykyinen tilintarkastuslautakuntaan perustuva rakenne,
- e) talous- ja rahaliiton syventämisen osalta komissio katsoo, että ”sitä olisi tiivistettävä perussopimusten mukaisesti, jotta vältetään oikeudellisen kehyksen hajanaisuus, joka heikentäisi unionia ja asettaisi kyseenalaiseksi EU:n lainsäädännön suuren merkityksen yhdentymisdynamiikan kannalta”⁵, komissio lisää, että ”hallitustenvälisiä ratkaisuja olisi siksi harkittava vain poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti” ja ”ne on myös laadittava huolellisesti, jotta ne olisivat EU:n lainsäädännön mukaisia eivätkä johtaisi uusiin vastuuvollisuuteen liittyviin ongelmiin”⁶, tämän ajattelutavan mukaisesti tilintarkastustuomioistuin painotti tilivelvollisuudesta ja tarkastuksen puutteista

² Asia C-370/12, *Thomas Pringle vastaan Government of Ireland ym.*, Euroopan unionin tuomioistuin, 27. marraskuuta 2012, kohta 158.

³ Komission ehdotus, johdanto-osan 17 kappale.

⁴ Komission ehdotus, 5 artikla.

⁵ Komission tiedonanto – Hahmotelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi – Keskustelunavaus, COM(2012) 777 final, s. 13.

⁶ Ks. edellä.

antamassaan yleiskatsauksessa⁷ sekä monivuotisesta rahoituskehyksestä hiljattain julkaisemassaan aihekohtaisessa katsauksessa⁸, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan vältettävä eri järjestelmien yhdistelmiin perustuvia tarkastusjärjestelyjä,

- f) EVM ja ehdotettu EVR eivät saa rahoitustaan suoraan EU:n talousarviosta, niin kauan kuin ne saavat rahoituksensa suoraan jäsenvaltioilta, niihin ei sovelleta tilivelvollisuutta, tilintarkastusta ja tilinpäätösraportointia koskevia varainhoitoasetuksen säännöksiä⁹, ja nämä tekijät olisi sisällytettävä elimen omaan perustamissäädökseen,
- g) tarkastusvaltuuksiin olisi sisällytettävä kaikki julkisen sektorin tarkastuksen osa-alueet: tilintarkastus, säännönmukaisuuden tarkastus ja tuloksellisuuden tarkastus, niiden olisi myös järjestettävä kaikki tarvittavat suojatoimet sen varmistamiseksi, että tällaisia tarkastusvaltuuksia voidaan kohdistaa kaikkiin sopimuspuoliin, jotka osallistuvat julkisten varojen käyttöön, jotta tarkastajat voisivat suorittaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla,
- h) kaikkien julkisten varojen tarkastukseen nimitettävien ulkoisten tarkastajien olisi täytettävä kansainvälisesti hyväksytyt tarkastusstandardit,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, kohta 84.

⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”aihekohtainen katsaus komission ehdotuksesta kauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi”, kohta 34.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

JOHDANTO

1. EVM perustettiin vuonna 2012. Sen tehtävänä on antaa rahoitustukea sellaisille euroalueen maille, joilla on vakavia rahoitusongelmia tai joita sellaiset uhkaavat. Tukea myönnetään ainoastaan, jos se on osoittautunut välttämättömäksi rahoitusvakauden turvaamiseksi koko euroalueella ja EVM:n jäsenille¹⁰. EVM perustettiin hallitustenväliseksi organisaatioksi euroalueen jäsenvaltioiden välisellä sopimuksella.
2. EVM:n tulot ja menot toteutuvat EU:n talousarvion ulkopuolella, ja sen pääoma on peräisin EVM:n jäsenmailta. Päätösvalta kuuluu johtokunnalle ja hallintoneuvostolle. Johtokunta koostuu valtiovarainministeriöiden johtavista virkamiehistä, ja hallintoneuvosto euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä. Komissiolla ja Euroopan keskuspankillla on tarkkailijan asema sekä hallintoneuvostossa että johtokunnassa, mutta ei äänioikeutta. EVM toimii Luxemburgissa ja vuoden 2017 lopussa sillä oli 174 työntekijää. Se on maksanut 273 miljardia euroa lainaa viidelle jäsenmaalle ja sen käyttämätön lainanantokapasiteetti on 380 miljardia euroa¹¹.
3. Vuodesta 2013 lähtien Euroopan parlamentti on kehottanut, että EVM integroidaan EU:n oikeusperustaan¹². Kesäkuussa 2015 julkaistussa viiden puheenjohtajan kertomuksessa todettiin, että ”EVM:n hallinto pitäisi saattaa kokonaan EU:n perussopimusten piiriin”¹³.
4. Komissio julkaisi joulukuussa 2017 tiedonannon ”Lisätoimet Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: etenemissuunnitelma”¹⁴. Osana tätä pakettia komissio esitteli

¹⁰ Sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta, 2012, 3 artikla.

¹¹ Euroopan vakausmekanismin vuosikertomus 2017 (2018), s. 15.

¹² Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. kesäkuuta 2013 *unionin demokraattisen päätöksenteon vahvistamisesta tulevaisuuden EMUssa*, kohta 11.

¹³ Jean-Claude Junckerin kertomus tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa, ”*Viiden puheenjohtajan kertomus Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely*” (komissio, 2015), s. 18.

¹⁴ Komission tiedonanto ”Lisätoimet Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: etenemissuunnitelma”, COM (2017) 821 final.

ehdotuksen neuvoston asetukseksi, joka korvaisi EVM:n Euroopan valuuttarahastolla (EVR)¹⁵ (jäljempänä ”komission ehdotus”), joka olisi osa EU:n oikeusperustaa.

5. Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan (CONT) puheenjohtaja pyysi 19. kesäkuuta 2018 Euroopan tilintarkastustuomioistuinta toimittamaan Euroopan parlamentille ”lausunnon parhaasta tavasta muokata tulevan EVR:n valvontamekanismia”, erityisesti ”mahdollisia tulevia tilivelvollisuusvajeita ja asianmukaisten tilintarkastusjärjestelyiden varmistamista silmällä pitäen” (ks. **liite I**).

6. Lisäperusteita saadaan hyvää hallintotapaa koskevista INTOSAIn ohjeista, joissa todetaan, että jos kansainvälisen elimen toiminnanala tai rakenne muuttuu olennaisesti, ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä olisi arvioitava huolellisesti ja tarvittaessa päivitettävä¹⁶.

7. Vuoden 2014 yleiskatsauksessa tilivelvollisuuteen ja tarkastusjärjestelyihin tilintarkastustuomioistuin esitti tiettyjä kriteereitä, joita voidaan käyttää arvioitaessa julkista tilivelvollisuutta ja tarkastusta¹⁷. Näihin lukeutuvat tilivelvollisuussyistä vaadittavien tietojen selkeys sekä parlamentaarisen valvonnan rooli, jota tuetaan ulkoiseen tarkastukseen perustuvalla lausunnolla.

YLEISET HUOMAUTUKSET

8. Tilintarkastustuomioistuin esitti näkemyksensä komission ehdotuksesta kauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehyykiseksi heinäkuussa 2018 julkaistussa aihekohtaisessa katsauksessa¹⁸. Katsauksessa esitetyn kannan mukaisesti tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen pyrkimykseen EVM:n sisällyttämisestä EU:n oikeusperustaan. EU:n toimintapolitiikkaa olisi toteutettava vankan tilivelvollisuuden

¹⁵ Komission ehdotus.

¹⁶ Hyvää hallintotapaa koskevat INTOSAIn ohjeet ”GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (2016), periaate 1.3.

¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, taulukko 1, s. 13.

¹⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”Aihekohtainen katsaus komission ehdotuksesta kauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehyykiseksi”, kohdan 34 viimeinen luetelmakohta.

pohjalta. Toiminnan perustana olisi oltava ulkoiseen tarkastuslausuntoon pohjautuva parlamentaarinen valvonta. Toimintapuitteiden olisi oltava pitkälti yhdenmukaisia EU:n eri toiminnanaloilla ja niiden yhteydessä olisi vältettävä vajeita ja päällekkäisyyksiä. Komission ehdotus on tältä osin askel oikeaan suuntaan, vaikka toimiin osallistuvien eri tarkastajien rooleissa ja vastuualueissa esiintyykin jonkin verran epäselvyyttä ja tietyt tilivelvollisuuteen ja tarkastusketjuun liittyvät puutteet on korjattava.

9. Tässä lausunnossa esitetään tilintarkastustuomioistuimen näkemykset, jotka koskevat tilivelvollisuutta ja sitä koskevia tarkastusjärjestelyjä EVR:ssa, jolle on ehdotettu EU:n elimen asemaa. Tilintarkastustuomioistuin käy ensin läpi EVM:n nykyiset järjestelyt, sillä komission ehdotuksessa pyritään suurelta osin säilyttämään EVM:n nykyiset tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyt. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin käy läpi komission ehdotukseen sisältyvät EVR:n tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyt ja esittää suosituksia muutoksista, jotka ovat tarpeen havaittuihin haasteisiin vastaamista silmällä pitäen. EVM:n vastaukset esitetään **liitteessä II** ja EVM:n tilintarkastuslautakunnan vastaukset **liitteessä III**.

10. Komission ehdotuksen julkaisun jälkeen EU:n johtajat ovat antaneet poliittista ohjausta EVM:n uudistuksen kaksivaiheisesta etenemisestä¹⁹. Ensimmäisessä vaiheessa – tämän vuoden loppuun mennessä – määritetään vahvistetun EVM:n keskeiset piirteet sekä mahdolliset lisätoimet, joilla pyritään vahvistamaan sen asemaa ja hallintoa. Pyrkimyksenä on ottaa huomioon komission joulukuussa 2017 antamaan ehdotukseen sisältyvät näkökohdat siten, että EVM:n hallitustenvälinen luonne säilyy. Toisessa vaiheessa – pidemmällä aikavälillä – EVM:n jäsenmaat ja EU saattavat harkita EVM:n sisällyttämistä EU:n oikeusperustaan.

¹⁹ *Euroalueen huippukokouksen julkilausuma* (29. kesäkuuta 2018) EURO 502/18. Euroryhmän puheenjohtaja Mário Centenon kirje Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Donald Tuskillle (25. kesäkuuta 2018).

OSA 1 – EUROOPAN VAKAUSMEKANISMI – TARKASTUS- JA

TILIVELVOLLISUUSJÄRJESTELYIDEN KESKEISET HAASTEET

11. Tässä osassa perehdytään EVM:n nykyisiin tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyihin. EVM on kansainvälinen rahoituslaitos (IFI). Muista kansainvälisistä rahoituslaitoksista omaksutut tarkastusjärjestelyt sekä asiaan liittyvät ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) laatimat parhaiden käytäntöjen suuntaviivat ovat sinällään merkityksellisiä.

Tilintarkastustuomioistuimella ei ole tarkastusvaltuuksia EVM:n suhteen, mutta se voi saada ne pyynnöstä

12. EVM:llä on tällä hetkellä viisihenkinen tarkastuslautakunta (tilintarkastuslautakunta)²⁰. Lautakuntaan kuuluu kaksi ylimpien tarkastuselinten nimittämää jäsentä, kaksi hallintoneuvoston puheenjohtajan nimittämää jäsentä ja yksi tilintarkastustuomioistuimen nimittämä jäsen (joka voi säilyttää asemansa tilintarkastuslautakunnan jäsenenä senkin jälkeen kun hänen toimikautensa tilintarkastustuomioistuimen jäsenenä päättyy). Kaikilla EVM:n tilintarkastuslautakunnan jäsenillä on velvollisuus välttää eturistiriitoja ja toimia riippumattomasti. Jäsenet eivät myöskään saa pyytää eivätkä ottaa vastaan ohjeita muilta elimiltä.

13. Tilintarkastuslautakunta ”tekee riippumattomia tarkastuksia...[ja]...tutkii EVM:n tilit ja varmistaa, että toimintatilit ja tase ovat asianmukaiset”. Lisäksi se tarkastaa EVM:n sääntöjenmukaisuuden, vaatimustenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja riskienhallinnan kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti²¹. Tilintarkastuslautakunta saa tällä hetkellä tukea eri ylimmissä tarkastuselimissä toimivilta tarkastajilta sekä Euroopan

²⁰ EVM:n tilintarkastuslautakunnan toimintapuitteet on määritetty EVM:n perustamisesta tehdyn sopimuksen (perustamissopimus) 30 artiklassa ja EVM:n ohjesäännön 24 artiklassa. Tilintarkastuslautakunnan jäsenet nimittää hallintoneuvosto perustamissopimuksen 30 artiklan 1 kohdan ja EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

²¹ EVM:n perustamissopimus, 30 artiklan 3 ja 4 kohta, ja EVM:n ohjesääntö, 24 artiklan 4 kohta.

tilintarkastustuomioistuimelta, jotka ovat tottuneet soveltamaan työssään relevantteja kansainvälisiä tarkastusstandardeja.

14. EVM:n hallinto on ensisijaisesti tilivelvollinen sen hallintoneuvostolle. EVM:llä ei tällä hetkellä ole virallista tilivelvollisuutta Euroopan parlamentille tai kansallisten parlamenteille, vaikka sen toimitusjohtaja osallistuu pyydettäessä Euroopan parlamentin sekä kansallisten parlamenttien istuntoihin. Tilintarkastuslautakunta ei yleensä osallistu näihin kuulemisiin, vaikka mikään ei estä sen läsnäoloa kuulemisissa tai kansallisessa parlamentissa.

15. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole nykyisin tarkastusvaltuuksia EVM:n suhteen. Vaikka EVM säilyttäisi hallitustenvälisen luonteensa, on aloja, joilla tilintarkastustuomioistuimella voisi olla tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyihin liittyvä rooli. Oikeuskäytäntö osoittaa, että jäsenvaltiot voivat antaa tilintarkastustuomioistuimelle tehtäviä EU:n oikeusjärjestelmän ulkopuolella seuraavin edellytyksin:

- i) alat, joilla jäsenvaltiot valtuuttavat tilintarkastustuomioistuimen, eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan²²,
- ii) kyseiset tehtävät ovat yhteensopivia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa,
- iii) ne eivät muuta SEU:n ja SEUT-sopimuksen tilintarkastustuomioistuimelle antamia toimivaltuuksia²³, ja
- iv) tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tehtävät ovat tarkoituksenmukaisia, kiinnostavia ja aiheellisia.

16. Jotta EVM:n tilivelvollisuusjärjestelyt saataisiin vastaamaan muiden EU:n elinten järjestelyjä ja jotta kyettäisiin edistämään valmistautumista EVM:n mahdolliseen

²² EVM:n osalta unionin tuomioistuin totesi, että sen toiminnot kuuluvat talouspolitiikan alaan, jolla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa (ks. em. asia Pringle, tuomion 160 kohta).

²³ Tällainen muutos tapahtuisi esimerkiksi, jos jäsenvaltioiden antamat tehtävät heikentäisivät tilintarkastustuomioistuimen riippumattomuutta tai jos tilintarkastustuomioistuimelle annettaisiin rooli, joka olisi täysin erilainen kuin sen unionin lainsäädäntöön perustuva rooli.

sisällyttämiseen osaksi EU:n oikeusperustaa, EVM voisi antaa yhteisymmärryksessä tilintarkastustuomioistuimen kanssa tilintarkastustuomioistuimen vastuulle tietyt EVM:n ulkoisen tarkastuksen osa-alueet, kuten tuloksellisuuden tai säännönmukaisuuden tarkastukset.

Tilintarkastuslautakunnan jäsenten toimikausi on lyhyt

17. Tilintarkastuslautakunnan jäsenet ovat täysin ulkopuolisia. Heitä ei valita elimen omasta johtokunnasta. Tämä vastaa muiden kansainvälisten rahoituslaitosten järjestelyjä, kuten Euroopan investointipankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston järjestelyjä. Vertailun vuoksi todettakoon, että Aasian kehitys pankilla ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankilla on kummallakin tarkastuskomitea, jonka jäsenet valitaan pankkien omista johtokunnista.

18. Tilintarkastuslautakunnan jäsenet valitaan kolmen vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. Jäsenten toimikaudet on porrastettu, joten he vaihtuvat eri aikaan. Kolmen vuoden toimikausi on suhteellisen lyhyt verrattuna vertaisorganisaatioihin. Esimerkiksi EIP:n tarkastuskomitean jäsenet valitaan kuuden vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. EVM:n tilintarkastuslautakunnan jäseniin sovellettavat ehdot sijoittuvat heikoimpaan päähän hyvää hallintotapaa koskevien INTOSAI:n ohjeiden suosituksissa. Ohjeiden mukaan nimitysten olisi ihannetapauksessa kestettävä vähintään kolmesta neljään vuotta ja enintään kuusi vuotta²⁴. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastuslautakunnan jäsenten toimikaudet voivat olla päällekkäisiä vain lyhyitä aikoja, minkä seurauksena on haastavaa taata toiminnan jatkuvuus ja suorittaa työtä, joka voi olla luonteeltaan monivuotista. Nykyisen järjestelyn vuoksi esimerkiksi kaikki nykyiset jäsenet ovat aloittaneet toimikautensa 14 kuukauden kuluessa alkaen lokakuusta 2015, mikä merkitsee, että edellinen lautakunta korvattiin kokonaisuudessaan uudella kyseisen ajanjakson kuluessa. Tilintarkastuslautakunnan jäsenten vakiomuotoisen kolmivuotisen toimikauden pidentäminen edellyttäisi EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 1 kohdan muuttamista ja samalla siis hallintoneuvoston hyväksyntää.

²⁴ Hyvää hallintotapaa koskevat INTOSAI:n ohjeet "GOV 9300 – Principles for External Audit Arrangements for International Institutions" (2016), periaate 2.4.

Suositus 1

Tilintarkastuslautakunnan toiminnan jatkuvuuden varmistamista silmällä pitäen EVM:n hallintoneuvoston olisi harkittava EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 1 kohdan muuttamista siten, että tilintarkastuslautakunnan toimikausi voisi olla pidempi, tai vaihtoehtoisesti siten, että jäsenet voisivat toimia lautakunnassa myös toisen kauden.

Tilintarkastuslautakunta raportoi tarkastushavainnoistaan hyvin vähän

19. Tilintarkastuslautakunta huolehtii velvoitteestaan, jonka mukaan sen ”tutkii EVM:n tilit ja varmistaa, että toimintatilit ja tase ovat asianmukaiset”²⁵ kahdella tavalla: laatimalla vuosikertomuksen sekä lyhyellä lausunnolla, jonka lautakunnan puheenjohtaja liittää EVM:n tilinpäätökseen. Tilintarkastuslautakunnan vuosikertomus osoitetaan johtokunnan jäsenille, jotka puolestaan ovat maidensa hallitusten edustajina tilivelvollisia kansallisille parlamenteilleen. Johtokunnan jäsenet toimittavat kansallisille parlamenteilleen myös tilintarkastuslautakunnan vuosikertomuksen, ja se toimitetaan tiedoksi myös Euroopan parlamentille.

20. Vuosikertomuksessa kuvataan tilintarkastuslautakunnan toiminnot ja mainitaan tarkastustyön kohteena olleet aihealueet. Vuosikertomuksessa ei kuitenkaan täsmennetä tarkastushavainnoita tai suosituksia ja näin ollen niitä ei julkisteta^{26,27}.

Tilintarkastuslautakunnan noudattama käytäntö ei vastaa relevanteissa hyvää hallintotapaa koskevissa INTOSAI:n ohjeissa yksilöityä periaatetta, jonka mukaan ulkoisten

²⁵ EVM:n perustamissopimus, 30 artiklan 3 ja 4 kohta.

²⁶ Tilintarkastuslautakunta on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että se toimittaa tarkastustensa havainnot ja suositukset EVM:n johdolle ja riskienhallinnasta vastaavalle johtokunnan komitealle. Uusimmassa vuosikertomuksessa ei kuitenkaan anneta yksityiskohtaisia tietoja tästä prosessista.

²⁷ Tilintarkastuslautakunta ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle järjestävänsä EVM:n ylemmän johdon kanssa säännöllisiä keskusteluja tilinpäätöksen ja siihen liittyvien kontrollien eheydestä ja riittävydestä. Se ilmoitti myös pyytävänsä tekemään tarvittaessa muutoksia alustavaan tilinpäätökseen ja parannuksia ilmoitettaviin tietoihin ja liitetietoihin.

tarkastuskertomusten olisi oltava selkeästi määritettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta julkisia²⁸.

21. Tilintarkastuslautakunnan julkaisema toinen tuotos on lyhyt lausunto, joka julkaistaan EVM:n vuosikertomuksen kanssa, tilinpäätöksen ja yksityisen tarkastusyrityksen kertomuksen yhteydessä. Tilintarkastuslautakunta on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että se valmistele lausunnon nähtyään ensin yksityisen tarkastusyrityksen kertomuksen ja käytyään sen läpi. Lausunnossa viitataan tilintarkastuslautakunnan toimeksiantoon ja toimintoihin ja se päättyy seuraavaan tekstiin: *Tilintarkastuslautakunta toteaa, ettei sen suorittamassa tarkastuksessa ole tullut tietoon olennaisia seikkoja, jotka estäisivät sitä suosittamasta, että hallintoneuvosto hyväksyy EVM:n tilinpäätöksen 31. joulukuuta 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta.*²⁹

22. Tilintarkastuslautakunnan lausunnon muotoilu ei ole ehdoton, ja on epäselvää, suositteleeko tilintarkastuslautakunta tosiasiallisesti tilinpäätöksen hyväksymistä³⁰. Joka tapauksessa, vaikka se suosittelisikin tilinpäätöksen hyväksymistä, kyseessä ei ole lausunto siitä, että toimintatililit ja tase ovat asianmukaiset, mitä edellytetään EVM:n perustamissopimuksessa (ks. kohta 13).

23. EVM:n tilintarkastuslautakunnan raportointi ei vastaa sovellettavaa periaatetta, jonka mukaan ulkoisen tarkastajan on annettava lausunto siitä, onko tilinpäätös kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti³¹.

²⁸ Hyvää hallintotapaa koskevat INTOSAI:n ohjeet ”GOV 9300 – Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (2016), periaate 6.4: Jotta voidaan lisätä avoimuutta ja tilivelvollisuutta, kaikkien hallintoelimestä esitettävien ulkoisten tarkastuskertomusten olisi oltava julkisesti saatavilla. Poikkeusten olisi perustuttava selkeisiin ja olennaisiin kriteereihin, jotka koskevat turvallisuusluokiteltuja ja luottamuksellisia tietoja.

²⁹ EVM:n vuosikertomus vuodelta 2017 (2018), s. 115.

³⁰ EVM:n vuosikertomus vuodelta 2017 (2018), s. 111. Yksityisen tarkastusyrityksen kertomus EVM:stä on tältä osin yksiselitteinen. Se antoi vuonna 2017 seuraavan lausunnon: Oheinen tilinpäätös antaa näkemyksemme mukaan oikean ja riittävän kuvan organisaation taloudellisesta asemasta.

³¹ INTOSAI, ”ISSAI 200 Fundamental Principles of Financial Auditing” (2013), kohta 16.

24. Vertailun vuoksi todettakoon, että tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomukset sisältävät yleensä selkeän arvion tarkastetun elimen tileistä esimerkiksi sanamuodoin ”Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilien perustana olevat maksut kyseiseltä varainhoitovuodelta ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.”

25. Vastaavasti Euroopan investointipankin (EIP) tarkastuskomitean vuosikertomus sisältää yksityiskohtaisia tietoja sen toimittamien tarkastusten tuloksista, ja tilien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta annetaan lausunto. EIP:n perussääntö on tältä osin kuitenkin yksityiselitteinen ja velvoittaa, että sen tarkastuskomitea ”vahvistaa, että tilinpäätös ja ... antavat luotettavan kuvan pankin rahoitusasemasta”.³²

Suositus 2

Jotta kyettäisiin lisäämään avoimuutta ja jotta ulkopuoliset sidosryhmät saisivat selkeämmän kuvan tilien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta,

- a) tilintarkastuslautakunnan raporttiin olisi sisällytettävä yksityiskohtaiset tiedot sen tarkastuskertomusten asiasisällöstä ja havainnoista, ja luottamuksellisten ja muiden arkaluonteisten tietojen ulkopuolelle jättämiselle olisi määritettävä selkeät perusteet.
- b) Tilintarkastuslautakunnan olisi annettava selkeä lausunto siitä, ovatko EVM:n toimintatilit ja tase asianmukaiset.
- c) Tilintarkastuslautakunnan olisi esitettävä arvio siitä, antaako EVM:n tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan sen taloudellisesta asemasta.

³² Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, pöytäkirja (N:o 5) Euroopan investointipankin perussäännöstä, 12 artiklan 3 kohta (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 251).

EVM:n tuloksellisuutta tarkastetaan ja arvioidaan vain vähän

26. Tilintarkastuslautakunnalla on virallisesti erillinen tuloksellisuuden tarkastusta koskeva toimeksianto³³. Tilintarkastuslautakunnan kertomuksissa tähän mennessä kuvatut tarkastukset ovat kuitenkin olleet luonteeltaan tilintarkastuksia ja säännönmukaisuuden tarkastuksia, joskin viime vuosilta on raportoitu aiempaa enemmän myös tuloksellisuuden tarkastuksia.

27. EVM:llä ei myöskään ole pysyvää sisäistä tai ulkoista arviointitoimintoa sen toimintapolitiikkoja ja ohjelmia varten. Vuonna 2016 se kuitenkin tilasi EVM:n rahoitustuesta selvityksen, joka julkaistiin vuonna 2017. Selvitys katsoi lainanantopolitiikan viiden ohjelman kohteena olevan maan osalta: Irlanti, Portugali, Espanja, Kypros ja Kreikka³⁴.

28. Vertailun vuoksi todettakoon, että Kansainvälisellä valuuttarahastolla on vuodesta 2001 alkaen ollut riippumaton arviointitoimisto, joka tekee puolueettomia ja riippumattomia arviointeja Kansainvälisen valuuttarahaston toimivaltuuksien alaan kuuluvista aiheista. Myös Aasian kehityspankilla ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankilla on sisäiset arviointiosastot, vaikkakin niiden suorittama arviointi tapahtuu säännöllisten raportointijärjestelyjen ulkopuolella.

29. Jos tilintarkastustuomioistuimelle annettaisiin toimeksianto, se kykenisi kohdistamaan EVM:ään tuloksellisuuden tarkastuksia. Tämä tapahtuisi EVM:n arviointitoiminnon lisäksi tai rinnakkain sen kanssa, sillä EVM:n arviointitoiminnolla voi olla erilaiset tavoitteet ja lähestymistavat. Tilintarkastustuomioistuimella on lainsäädännön perusteella lupa kohdistaa EVM:ään tuloksellisuuden tarkastuksia, joiden avulla on parantaa Euroopan unionin talouden ohjauskehysten yleistä tilivelvollisuutta. Se vastaisi tilintarkastustuomioistuimen

³³ EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 4 kohdassa todetaan, että tilintarkastuslautakunta tarkastaa EVM:n asianmukaisuuden, vaatimustenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja riskienhallinnan kansainvälisten kirjanpitostandardien mukaisesti. INTOSAI "ISSAI 3000 Standard for Performance Auditing" (kohta 17): Tuloksellisuuden tarkastus on riippumaton, objektiivinen ja luotettava arvio siitä, toimivatko valtion yritykset, järjestelmät, tukitoimenpiteet, ohjelmat, toiminnot tai organisaatiot taloudellisuuden, tehokkuuden ja/tai vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Lisäksi arvioidaan, onko toimintaa aiheutta parantaa.

³⁴ EVM, "EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report" (2017)

nykyistä työohjelmaa, johon sisältyy sellaisten EU:n elinten tuloksellisuuden arviointi, joiden toimet täydentävät EVM:n toimintaa.

Suositus 3

Jotta EVM:n tuloksellisuuden tarkastamista ja arviointia kyettäisiin edistämään,

- a) EVM:n olisi vertaisorganisaatioissa sovellettavan käytännön mukaisesti perustettava sisäinen arviointitoiminto arvioimaan sille annettujen tehtävien hoitamista ja raportoimaan ulkoisesti tehtävien vaikuttavuudesta.
- b) EVM voisi myöntää tilintarkastustuomioistuimelle valtuudet, joiden avulla korjattaisiin ulkoiseen tuloksellisuuden tarkastukseen liittyvää tarkastusvajetta.

OSA 2 – EHDOTETTU EUROOPAN VALUUTTARAHASTO – TARKASTUS- JA TILIVELVOLLISUUSJÄRJESTELYIHIN LIITTYVÄT KESKEISET HAASTEET

30. Seuraavassa osassa arvioidaan komission ehdotusta erityisesti parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan (CONT) esittämän pyynnön (ks. kohta 5) valossa.

EVM:n tarkastusjärjestelyihin ehdotetut muutokset

31. Komission ehdotuksen mukaan EVR säilyttäisi EVM:n ulkoisen tarkastusjärjestelyn pääpiirteittäin (kuten *osasta 1* käy ilmi). Se esittää joitakin täsmennyksiä tilintarkastuslautakunnan roolista, johon se ehdottaa otettavaksi osia nykyisestä EVM:n ohjesäännöstä³⁵.

Tilintarkastustuomioistuimen asema EVR:n ulkoisena tarkastajana ei ole selkeä

32. EVM:llä on tällä hetkellä keskeinen asema vakauden aikaansaamisessa jäsenmaissa, mutta se ei ole mukana neuvottelemassa rahoitustukiohjelmaan pääsyn poliittisista

³⁵ Komission ehdotus, liite, 35 artiklan 1 ja 3 kohta. Erityisesti jäsenten valintamenettelyjä selvennetään ja puheenjohtajan valintaa koskeva äänestysprosessi määritetään. Lisäksi vahvistetaan, että tilintarkastuslautakunnan jäsenten on vältettävä eturistiriitoja. Myös tilintarkastuslautakunnan tehtäväala määritetään tarkemmin. Siihen sisällytetään nyt myös EVR:n asianmukaisuuden, vaatimustenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja riskienhallinnan tarkastaminen kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti.

ehdoista. Komission ehdotus antaisi EVR:lle suuremman roolin ohjelman ehtojen suunnittelussa, yhteistyössä komission kanssa ja yhteydessä Euroopan keskuspankkiin³⁶.

33. Tilintarkastustuomioistuimella on täysimittaiset valtuudet tarkastaa komission osallistumista tällaisen toimintapolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen, mutta ehdotuksessa ei vahvisteta, miten tilintarkastustuomioistuin voisi käyttää tarkastusvaltuuksiaan EVR:ään tässä yhteydessä. Jos valtuudet yksilöitäisiin selkeästi, mahdolliset tilintarkastustuomioistuimen rooliin liittyvät epäselvyydet kyettäisiin tässä tapauksessa välttämään.

34. Komission ehdotuksen mukaan EVR voitaisiin sisällyttää EU:n oikeusperustaan SEUT-sopimuksen 352 artiklan nojalla. EVR perustettaisiin unionin lainsäädännön mukaisesti unionin elimeksi, joka on oikeushenkilö³⁷. Näissä olosuhteissa tilintarkastustuomioistuimella olisi EVR:n osalta täydet tarkastusvaltuudet SEUT-sopimuksen 287 artiklan nojalla. Artiklassa annetaan tilintarkastustuomioistuimelle valtuudet toimia kaikkien EU:n toimielinten, elinten ja virastojen ulkoisena tarkastajana, jollei niiden perustamissäädos tätä estä. Komission ehdotukseen ei sisälly tällaista estävää säännöstä ja johdanto-osan 64 kappaleessa tunnustetaan tarkastusvaltuudet, joita tilintarkastustuomioistuin käyttää SEUT-sopimuksen 287 artiklan nojalla. Tämä viittaus tarkoittaa automaattisesti, että tilintarkastustuomioistuin voisi kohdistaa EVR:ään tilintarkastuksia, säännönmukaisuuden tarkastuksia ja tuloksellisuuden tarkastuksia.

35. Komission ehdotuksessa on kuitenkin tässä suhteessa vakava puute, sillä siinä ei täsmennetä tilintarkastustuomioistuimen toiminnallista asemaa. Komission ehdotuksessa esitetään, että kansainvälisesti tunnetuista tarkastusyrittäjästä valitut yksityiset tarkastajat kohdistaisivat EVR:ään tilintarkastuksia ja tilintarkastuslautakunta tarkastaisi rahaston asianmukaisuuden, vaatimustenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja riskienhallinnan. Tällaisten järjestelyiden voitaisiin tulkita implisiittisesti siirtävän ulkoisen tarkastuksen toimeksiantoa muille elimille kuin tilintarkastustuomioistuimelle. Kahta tai useampaa ulkoisen tarkastuksen

³⁶ Komission ehdotus, liite, 13 artiklan 3 kohta.

³⁷ Komission ehdotus, johdanto-osan 17 kappale.

toimeksiantoa pyritään yleensä välttämään siitä ilmeisestä syystä, että tuloksena voi olla ristiriitaisia tarkastuslausuntoja ja useamman ulkoisen tarkastuselimen kaksinkertaista tai päällekkäistä työtä.

36. Lisäksi tällaiset erityyppisten järjestelmien yhdistelyyn perustuvat järjestelyt saattavat johtaa epävarmuuteen ja niitä voitaisiin jopa pitää implisiittisenä tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksien syrjäyttämisenä, vaikka johdanto-osan 64 kappaleessa esitetäänkin, että tilintarkastustuomioistuimella on EVR:n osalta täydet tarkastusvaltuudet. EVM:n johto on ehdottanut, että EVM liitettäisiin EU:n oikeusperustaan samaan tapaan kuin EIP, tekemällä muutoksia EU:n perussopimukseen. Tällä hetkellä tilintarkastustuomioistuimella on valtuudet kohdistaa EIP:hen tarkastuksia vain tiettyjen EU:n talousarviosta rahoitettavien ohjelmien osalta, joiden täytäntöönpanosta EIP vastaa. Muut EIP:tä koskevat tarkastusjärjestelyt on määritetty SEUT-sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa (N:o 5). Jos EVM:n osalta noudatettaisiin samankaltaista lähestymistapaa kuin EIP:n tapauksessa, tilintarkastustuomioistuin ei voisi kohdistaa vaikuttavia tarkastuksia EVM:ään.

37. Järjestely, jossa tilintarkastustuomioistuimelle annetaan selkeästi määritetyt ulkoista tarkastusta koskevat toimivaltuudet, olisi prosessin kannalta yksinkertaisin ja EU:n rahoitus- ja talousalan ohjausta koskevia nykyisiä tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyjä parhaiten vastaava toimintatapa. Julkisten tarkastuslausuntojen laadinnassa voitaisiin kuitenkin hyödyntää muiden tarkastajien työtä. Tilintarkastustuomioistuin julkaisee jo nyt noin 50 erityisvuosikertomusta EU:n virastojen ja elinten toimista. Useimmissa näistä tapauksista tilintarkastustuomioistuimen tehtäviin kuuluu säädösten mukaisesti myös ulkoisten tarkastajien työn tarkastaminen ja uudelleen suorittaminen. EVR:n tarkastuksessa on hankittava varmuus rahaston kyvystä hankkia rahoitusta markkinoilta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen varmuus on tarpeen ja se täydentää julkisten tilintarkastajien antamaa varmuutta, jota tarvitaan ensisijaisesti julkisen tilivelvollisuuden kannalta.

38. Jos EVM sisällytetään EU:n oikeusperustaan, tilintarkastustuomioistuin käyttää täysimääräisiä tarkastusvaltuuksia SEUT:n 287 artiklan nojalla. Jos EVM:n jäsenmaat haluavat säilyttää ulkoisen tarkastuksen EVR:n tarkastusrakenteessa, EVR:ssä voisi toimia komitea,

jossa on ulkopuolisia jäseniä ja joka kohdistaisi ohjausta ja/tai valvontaa EVR:n sisäisen tarkastuksen prosessiin. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voisi harkita jäsenen nimeämistä tällaiseen rakenteeseen, sillä se olisi ristiriidassa ulkoista tarkastusta koskevien tilintarkastustuomioistuimen toimivaltuuksien kanssa.

Suositus 4

Jotta vältetään mahdolliset sekaannukset tilintarkastustuomioistuimen asemasta ja jotta voidaan välttää kallista päällekkäistä työtä,

- a) tilintarkastustuomioistuimen rooli EVR:n riippumattomana ulkoisena tarkastajana olisi mainittava selkeästi EVR:n oikeusperustaan kuuluvien säädöstekstien päätektissä, josta olisi käytävä selväksi, että yksityisten tarkastusyriyten ja muiden tarkastusten rooli olisi täydentävä tilintarkastustuomioistuimen rooliin nähden
- b) kaikissa EVR:n oikeusperustaan kuuluvissa säädöksissä olisi vaadittava, että yksityisten tarkastajien kanssa tehtävissä sopimuksissa on säännökset, joilla varmistetaan, että tilintarkastustuomioistuimella on täydet oikeudet tutustua yksityisten tarkastajien valmisteluasiakirjoihin ja mahdollisuus tehdä arviointeja ja luottaa niiden työhön.

Parlamentaarinen valvonta ei ole suunniteltu tarkastuslausuntoon perustuvaksi

39. Komission ehdotus antaisi neuvostolle ja parlamentille EVR:ssä merkittävämmän roolin kuin niillä on tällä hetkellä EVM:ssä. Komission ehdotuksen 5 artiklan mukaan EVR toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tehtäviensä suorittamisesta yhdessä tilinpäätöksen ja yhteenvedon rahoitusasemasta kanssa. Parlamentti voi tämän jälkeen käsitellä niitä yleiskeskustelussa, ja toimitusjohtaja on myös velvollinen raportoimaan parlamentille EVR:n tehtävien toteuttamista ja helpottamaan luottamuksellisia suullisia keskusteluja suljetuin ovin asianomaisten valiokuntien puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien kanssa.

40. Tämä olisi parannus verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa EVM:n toimitusjohtajan esiintyminen parlamentissa perustuu vapaaehtoisuuteen. EVM:n kanssa käydyissä keskusteluissa ei tähän mennessä ole virallisesti käsitelty ulkoisten tarkastajien lausuntoja.

41. Ehdotettuihin EVR:n parlamentaarista valvontaa koskeviin järjestelyihin ei sisälly parlamentille tarkastuskertomusten arvioinnin osalta annettavaa roolia. Kun otetaan huomioon, että EVR toimisi EU:n talousarvion ulkopuolella (ks. kohta 2), se jäisi varainhoitoasetuksen ja siihen sisältyvien vastuuvapautta koskevien säännösten ulkopuolelle. Kuitenkin useiden muiden omarahoitteisten yksiköiden, jotka ovat jo olemassa (Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto, yhteisön kasvilajikevirasto ja yhteinen kriisinvastaisuusneuvosto), perustamisasiakirjoihin sisältyy vastuuvapaussäännöksiä.
42. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, kuten jo tilivelvollisuutta ja tilivelvollisuuden ja tarkastuksen puutteita koskevassa yleiskatsauksessa³⁸ tuotiin esille, että vaikka tällaiset tulot eivät ole peräisin EU:n talousarviosta, ne syntyvät julkisen vallan käytöstä EU:n tasolla ja niiden käyttö on samanlaista kuin muiden EU:n varojen käyttö. Ei siis ole mitään pakottavaa syytä käsitellä EVR:n tuloja eri tavoin kuin EU:n talousarviosta rahoitettujen organisaatioiden tuloja. Keskeisen puutteen ehdotetuissa tilivelvollisuutta koskevissa järjestelyissä muodostaa se, ettei parlamentaarisen valvonnan ja EVR:n varainhoitoa, vaatimustenmukaisuutta ja tuloksellisuutta koskeviin vastuualueisiin liittyvän vastuuvapauden osalta ole laadittu järeitä säännöksiä.
43. Komission ehdotuksessa ei säädetä, että parlamentti ottaisi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset huomioon EVR:n vastuuvapausmenettelyn aikana. Tarkastuskertomusten huomioon ottaminen vastaisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 319 artiklassa tarkoitettua käytäntöä. Vastuuvapausmenettelyssä otettaisiin huomioon tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma EVR:n tilinpäätöksen luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta). Vastuuvapausmenettelyssä otettaisiin huomioon myös EVR:ää koskevat tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuuden tarkastuksiin perustuvat havainnot.

³⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, kohta 84.

Suositus 5

Jos EVM sisällytetään EU:n oikeusperustaan perustamalla EVR, tilintarkastustuomioistuimelle olisi annettava selkeä ja virallinen rooli EVR:n vastuuvapausmenettelyssä, jotta kyetään vahvistamaan tarkastustoiminnan merkitystä tilivelvollisuuden ja demokraattisen valvonnan kannalta.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 18. syyskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I**Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan lausuntopyyntö**

Talousarvion valvontavaliokunta
Puheenjohtaja

Klaus-Heiner Lehne
Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi
Luxemburg
L- 1615

D 310044 19.6.2018

Arvoisa presidentti Lehne,

Kuten tiedätte, Euroopan komissio antoi joulukuussa 2017 ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta (SEUT:n 352 artiklan nojalla). Kyseessä on yksi aloitteista, joista ilmoitettiin komission tiedonannossa ”Lisätoimet talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi”.

Ehdotuksen mukaan EVR seuraisi Euroopan vakausmekanismia ja korvaisi sen erillisenä unionin lainsäädännön alaisena oikeushenkilönä. Kun kyseessä on unionin toimintakehykseen kuuluvan uuden EU:n elimen perustaminen, EU:n demokraattiseen tilivelvollisuuteen, tarkastukseen ja toimintojen tehokkuuteen liittyvät haasteet ovat ensiarvoisessa asemassa.

Mahdollisten tulevien tilivelvollisuusvajeiden välttämistä ja tarkoituksenmukaisten tarkastusjärjestelyiden varmistamista silmällä pitäen olisin talousarvion valvontavaliokunnan nimissä erittäin kiitollinen, jos voisitte ystävällisesti laatia parlamentille lausunnon siitä, miten tulevan EVR:n valvontamekanismia olisi parasta muotoilla mahdollisimman pian ja mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen muotoon.

Odotan mielenkiinnolla vastaustanne ja kiitän jälleen kerran erinomaisesta yhteistyöstä.

Ystävällisin terveisin

Inge Gräsle

EVM:n vastaus

Alex Brenninkmeijer
Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg

Luxembourg, 24. syyskuuta 2018

Arvoisa Alex Brenninkmeijer,

Haluan esittää kiitokseni siitä, että toimititte EVM:lle Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunnon unionin oikeusperustaan sisältyvän Euroopan valuuttarahaston (EVR) perustamisesta 6 päivänä joulukuuta 2017 annettuun komission ehdotukseen liittyvistä tarkastus- ja tilivelvollisuusnäkökohdista.

Panemme merkille, että tilintarkastustuomioistuin on laatinut lausunnon Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan puheenjohtajan 19. kesäkuuta 2018 esittämän pyynnön perusteella. Katsomme talousarvion valvontavaliokunnan tavoin, että julkisten elinten tilivelvollisuus, tarkastus ja toimintojen tehokkuus ovat ensiarvoisessa asemassa.

Tältä osin haluan nostaa esiin myös euroryhmän ja EVM:n hallintoneuvoston puheenjohtajan Mário Centenon Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Donald Tuskille 25. kesäkuuta 2018 toimittaman kirjeen. Centeno toteaa kirjeessään, että johtajat saattavat pitkällä aikavälillä päättää sisällyttää EVM:n EU:n toimintakehykseen siten, että sen hallinnon keskeiset piirteet säilyvät entisellään.

Kasvava enemmistö EVM:n osakkaista kannattaa EVM:n sisällyttämistä EU:n toimintakehykseen, kunhan se tapahtuu primaarilainsäädännön nojalla ja samaan tapaan kuin Euroopan investointipankin (EIP) kohdalla. EIP on EU:n elin, jolla on oma pääoma. Se on taloudellisesti riippumaton ja sillä on omat päätöksentekuelimet. Kuten Mário Centeno toi esiin, tämä ratkaisu voidaan panna täytäntöön vain pitkällä aikavälillä. Olennaista on, etteivät EVM:n tulevat tarkastusjärjestelyt johda päällekkäisiin tarkastuksiin ja että ne vastaavat jatkossakin pääomamarkkinoiden investoijien odotuksia.

Samanaikaisesti panemme merkille, että tilintarkastustuomioistuimen lausunto sisältää myös useita suosituksia EVM:n nykyisten tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyiden osalta. Tältä osin useat tilintarkastustuomioistuimen suositukset liittyvät tilintarkastuslautakunnan työhön. EVM:n johdon edustajana kunnioitamme tilintarkastuslautakunnan riippumattomuutta emmekä voi ottaa kantaa

sen työmenetelmiin tai kertomusten kattamaan alaan. Oletamme, että tilintarkastuslautakunta esittää lausunnon osalta omat havaintonsa.

Toteamme edelleen, että EVM:n jäsenet pitävät EVM:n nykyisiä tarkastusjärjestelyjä kansainvälisiä rahoituslaitoksia koskevien parhaiden käytäntöjen mukaisina. Erityisesti voidaan todeta seuraavaa:

- EVM:n jäsenet konsultoivat EVM:n tarkastusjärjestelyjen perustamisen yhteydessä ylimpiä kansallisia tarkastuselimiään sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuinta. Näin ollen tilintarkastuslautakunta perustettiin EVM:n riippumattomaksi valvontaelimeksi, jonka EVM:n hallintoneuvosto nimittää ja jolle tilintarkastuslautakunta on suoraan tilivelvollinen. Tilintarkastuslautakunnalla on kattavat tarkastusvaltuudet, joihin sisältyvät kaikki julkisen tarkastuksen osa-alueet: tilintarkastus, säännönmukaisuuden tarkastus ja tuloksellisuuden tarkastus. Niistä on säädetty EVM:n perustamissopimuksen 30 artiklan 3 kohdassa ja EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 4 kohdassa. Transparency International -järjestön hiljattain EVM:stä julkaisemassa raportissa kiitetään EVM:n tarkastusjärjestelyjen olevan maailmanluokkaa.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on jo tärkeä rooli EVM:n tarkastusjärjestelyissä, sillä yksi tilintarkastuslautakunnan jäsen nimitetään tilintarkastustuomioistuimen esityksen perusteella. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen henkilöstön edustajat tukevat usein tilintarkastuslautakunnan riippumattomia tarkastuksia lautakunnan nimeäminä aihekohtaisina asiantuntijoina. Toimet toteutetaan EVM:n ohjesäännön 24 artiklan 5 kohdan nojalla. EVM:n ja tilintarkastuslautakunnan vuosikertomukset toimitetaan virallisesti esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle ja Euroopan parlamentille. Tämä vahvistaa EVM:n toimintaan liittyvää avoimuutta ja tilivelvollisuutta.
- Riippumaton ulkoinen tarkastaja tarkastaa EVM:n tilit vuosittain yleisesti hyväksytyjen tarkastusstandardien mukaisesti. EVM:n ohjesäännössä (22 artikla) edellytetään, että riippumattomat ulkoiset tarkastajat hyväksytään ja heihin kohdistetaan julkista valvontaa Euroopan parlamentin ja neuvoston 17 päivänä toukokuuta 2006 antaman direktiivin 2006/43/EY mukaisesti. Tilintarkastuslautakunnan ulkoisten tarkastajien työhön kohdistama valvonta ja lautakunnan EVM:n tilinpäätöksestä laatima kertomus antavat EVM:n jäsenille lisävarmuuden EVM:n toimintatilien ja taseen osalta.
- Lopuksi panemme merkille tilintarkastustuomioistuimen suosituksen, jonka mukaan EVM:n olisi perustettava sisäinen arviointitoiminto. Hallintoneuvosto nimitti syyskuussa 2016 korkean tason riippumattoman arvioijan vastaamaan Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ja EVM:n rahoitustuen tarkoituksenmukaisuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnista. Arviointiin perustuva raportti esiteltiin hallintoneuvostolle ja se on suuren yleisön saatavilla EVM:n verkkosivulla. Kun otetaan huomioon EVM:n pieni koko ja sen tähänastisten rahoitustukiohjelmien vähäinen määrä, EVM:n pysyvän arviointitoiminnon perustaminen ei olisi toistaiseksi tehokas ratkaisu. Sellaista voitaisiin harkita jatkossa, jos EVM:n toiminta laajenee. Tällä välin jatkamme vertaisorganisaatioiden arviointikäytäntöjen hyödyntämistä työssämme. Arviointitiimi on tehnyt tiivistä yhteistyötä IMF:n ja EIP:n riippumattoman arviointitoimiston asiantuntijoiden kanssa laatiessaan menetelmää edellä mainittua ensimmäistä arviointia varten.

Yleisemmin voidaan todeta, että EVM:n vakaiden tarkastusjärjestelyiden lisäksi EVM:n jäsenet ovat perustaneet myös tukevat hallinto- ja tuloksellisuusmekanismit. EVM:n päätöksille tarvitaan sen hallintoelinten hyväksyntä. Päätöksiin osallistuvat tässä yhteydessä myös kansalliset parlamentit.

EVM:ään kohdistuu itse asiassa enemmän kansallisen tason parlamentaarista valvontaa kuin vertaisorganisaatioissa (esim. IMF:n jäsenten kansalliset parlamentit eivät tarkista IMF:n lainanantopäätöksiä). EVM:n hallintoneuvoston jäsenet esittelevät EVM:n toimiin liittyvät päätökset kansallisille parlamenteilleen tai hakevat päätöksiä varten parlamentilta toimivaltuuksia. EVM:n toimitusjohtaja ja johtotehtävissä toimiva henkilöstö vierailevat kutsusta kansallisissa parlamenteissa esittelemässä EVM:n toimia ja antamassa tarvittaessa selvityksiä.

EVM tekee ennakoivaa yhteistyötä myös Euroopan parlamentin kanssa. EVM:n toimitusjohtaja on vuodesta 2013 alkaen osallistunut vapaaehtois pohjalta säännöllisesti talous- ja raha-asioiden valiokunnan kuulemisiin. EVM:llä on Euroopan parlamentin kanssa myös lukuisia muita kontakteja esimerkiksi poliittisten ryhmien johtajien puheenjohtajakokouksen tasolla sekä yksittäisten parlamentaaristen ryhmien ja jäsenten kanssa. Seuraavaksi tutkimme, voisiko EVM tehdä Euroopan parlamentin kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan, joka toimisi perustana säännöllisemmälle raportoinnille.

Lopuksi haluan vielä kerran kiittää tilintarkastustuomioistuinta tulevan lausunnon toimittamisesta. Uskon, että tämä kirje tarjoaa keskusteluun tärkeän näkökulman. EVM on valmis jatkamaan tulevia tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyjään koskevaa vuoropuhelua tilintarkastustuomioistuimen kanssa, kun on tarkemmin selvillä, miten EVM sisällytetään EU:n toimintakehykseen.

Ystävällisin terveisin

Kalin Anev Janse

Pääsihteeri

Hallintoneuvoston jäsen

EVM:n tilintarkastuslautakunnan vastaus

Luxemburg, 24. syyskuuta 2018

Alex Brenninkmeijer
Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg

Hyvä Alex,

Haluan esittää kiitokseni siitä, että toimititte tilintarkastuslautakunnalle Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunnon *unionin oikeusperustaan sisältyvän Euroopan valuuttarahaston perustamisesta 6 päivänä joulukuuta 2017 annettuun ehdotukseen liittyvistä tarkastus- ja tilivelvollisuusnäkökohdista* (jäljempänä 'lausunto').

Tilintarkastuslautakunta panee merkille, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia arvioida tilintarkastuslautakunnan työtä, mistä johtuen lausunto ei perustu täysimittaiseen arviointiin. Tilintarkastuslautakunta arvostaa kuitenkin sitä, että sillä on mahdollisuus kuulla arvostetun toimielimen lausunnossaan esittämät harkitut näkemykset tilintarkastuslautakunnan työhön liittyvistä osa-alueista.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa olisi kenties ollut aiheellista tarkentaa INTOSAI:n periaatteiden avulla, että tilintarkastuslautakunta ei ole ylin tarkastuselin eikä se ole samassa tilanteessa kuin muut ulkoiset tarkastuselimet, joiden toimivaltuudet kohdistuvat laajemmalle kuin yhteen elimeen. Tilintarkastuslautakunnan on näin ollen suhtauduttava jossakin määrin kriittisesti standardien ja periaatteiden soveltamiseen sen nimenomaiseen rooliin. Meidän näkemyksemme mukaan esimerkiksi tilintarkastusta koskevaan lausuntoomme ei liity mitään epäselvyyksiä. Kohdistamme laajamittaisen tarkastuksen tehtävään nimitettävään ulkoiseen tarkastusyriyrykseen ja analysoimme perusteellisesti asianomaisten tarkastajien työasiakirjat tilintarkastustuomioistuimelta suoraan lainatun mallin avulla. Tämän jälkeen annamme lausunnon, jossa toteamme, että *tietoomme ei ole tullut olennaisia seikkoja, jotka estäisivät meitä suosittamasta, että hallintoneuvosto hyväksyy EVM:n tilinpäätöksen*. Menettelyssä ei ole mitään epäselvyyttä. Sen avulla vältetään päällekkäinen työ ja lausunnot ulkoisen tarkastajan kanssa.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tilintarkastuslautakunta

- tilaa, arvioi ja viimeistelee omat erityiset tarkastuskertomuksensa, jotka voivat koskea EVM:n sääntöjen mukaisuutta, vaatimusten mukaisuutta, tuloksellisuutta ja riskienhallintaa. Tässä

lautakunta käyttää ylimpien tarkastuselinten – Euroopan tilintarkastustuomioistuimien mukaan luettuna – pätevän henkilöstön palveluita

- tarkistaa edellä kuvatun mukaisesti ulkoisen tarkastajan tilintarkastustyön erittäin yksityiskohtaisesti
- kommentoi ennalta ja pyytää muutoksia, joita se pitää julkaistavien tilinpäätösten kannalta tarkoituksenmukaisina
- sitoutuu laajapohjaisesti ja jatkuvuuteen perustuen sisäisen tarkastuksen toimintoon ja sen työhön
- tapaa EVM:n johtoa ja vastaanottaa kertomuksia ja päivityksiä pitkin vuotta
- tarkistaa ajoittain omaa toimintatapaansa pyrkien jatkuviin parannuksiin.

Viimeisen kohdan osalta otamme luonnollisesti ehdotuksenne huomioon ja arvioimme, missä määrin niitä voidaan hyödyntää työssämme.

Tilintarkastuslautakunta palvelee ainoastaan yhtä ”asiakasta”, joten se voi mahdollisesti päästä EVM:ään kohdistamansa työn osalta erilliseen yhteisymmärrykseen ja räätälöityyn lähestymistapaan. EVM:n perustamissopimuksen osapuolten tehtävänä on arvioida erilaisten institutionaalisten järjestelyiden yhteydessä kysymystä siitä, ovatko muut tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyt mahdollisesti tarpeen tulevaisuudessa. Haluamme kuitenkin panna merkille, että mahdollisten uusien järjestelyiden yhteydessä olisi vältettävä toimintojen tarpeettomia päällekkäisyyksiä. Järjestelyiden olisi myös oltava hyväksyttävää EVM:tä rahoittavilla rahoitusmarkkinoilla ja niiden yhteydessä olisi varmistettava asianmukaisesti tilivelvollisuus ja valvonta.

Ystävällisin terveisin

Kevin Cardiff

Tilintarkastuslautakunnan puheenjohtaja