



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

## Nuomonė Nr. 2/2018

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalį)

„Su auditu ir atskaitomybe susiję svarstymai dėl 2017 m. gruodžio 6 d. pasiūlymo įsteigti Europos valiutos fondą Sąjungos teisiniu pagrindu“

## TURINYS

	Dalis
Žodynėlis ir santrumpos	
Įvadas	1–7
Bendros pastabos	8–10
I dalis. Europos stabilumo mechanizmas – pagrindiniai iššūkiai dėl audito ir atskaitomybės pagrindo	11–29
EAR neturi teisių audituoti ESM, tačiau gali jas įgyti pateikę prašymą	12–16
Auditorių tarybos narių kadencijos yra trumpos	17–18
Auditorių tarybos galimybės pranešti apie jos nustatytus faktus yra labai ribotos	19–25
Ribotas ESM veiksmingumo auditas ir vertinimas	26–29
II dalis. Siūlomas Europos valiutos fondas – pagrindiniai iššūkiai dėl audito ir atskaitomybės pagrindo	30–43
Siūlomi ESM audito pagrindo pakeitimai	31
EAR kaip EVF išorės auditoriaus pozicija nėra aiški	32–38
Parlamentinės kontrolės tvarka nenumato rėmimosi audito nuomone	39–43
I priedas – Europos Parlamento biudžeto kontrolės komiteto prašymas parengti nuomonę	
II priedas. ESM atsakymas	
II priedas. ESM Auditorių tarybos atsakymas	

## **ŽODYNĖLIS IR SANTRUMPOS**

**Aukščiausioji audito institucija (AAI)** yra nacionalinė įstaiga, atsakinga už valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų auditą. Pagal EBPO apibrėžtį AAI, kartu su teisėkūros institucijomis ir kitomis priežiūros įstaigomis, įgaliota prižiūrėti, kaip valstybė panaudoja viešuosius išteklius ir už juos atsiskaito. Savo santykiuose su teisėkūros bei vykdomosios ir teisminės valdžių institucijomis skirtingos AAI taiko skirtingus modelius ir institucinius susitarimus. Jei viešojo sektoriaus išorės auditą atlieka daugiau kaip viena įstaiga, AAI paprastai išsiskiria tuo, kad jai suteikiamos didžiausios konstitucinės nepriklausomumo garantijos.

**Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (INTOSAI)** yra pasaulinė profesinė organizacija, skirta valdžios sektoriaus išorės audito bendruomenei. INTOSAI suteikia aukščiausiosioms audito institucijoms institucionalizuotą struktūrą, leidžiančią skatinti vystymąsi ir perteikti žinias, tobulinti valdžios sektoriaus auditą visame pasaulyje ir stiprinti profesinius gebėjimus, narių padėtį ir įtaką savo atitinkamose šalyse.

**Tarptautinės finansų įstaigos (TFI)** yra finansinių įstaigų grupė, apimanti Pasaulio banką, regioninius plėtros bankus ir Tarptautinį valiutos fondą. Jos atsako už viešojo kapitalo investavimą geriausiai atsižvelgiant į jų piliečių interesus ir yra didžiausias vystymosi finansavimo šaltinis pasaulyje.

**Tarptautiniu mastu pripažinti audito standartai** tai standartai, kuriuos rengia vieši ir profesiniai standartus nustatantys organai, pavyzdžiui, Tarptautinių audito ir užtikrinimo standartų valdybos (TAUSV) paskelbti tarptautiniai audito standartai (TAS) arba Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) paskelbti tarptautiniai aukščiausiųjų audito institucijų standartai (TAAIS).

## EUROPOS SAJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), ypač į jos 287 straipsnio 4 dalį, ir į Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartį (EAEBSS), ypač į jos 106a straipsnį,

atsižvelgdami į Europos stabilumo mechanizmo steigimo sutartį,

atsižvelgdami į Pasiūlymą dėl Tarybos reglamento dėl Europos valiutos fondo įsteigimo (Komisijos pasiūlymą)<sup>1</sup>,

atsižvelgdami į 2018 m. birželio 19 d. Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komiteto pirmininko prašymą parengti nuomonę dėl Komisijos pasiūlymo, kurį Europos Audito Rūmai gavo 2018 m. birželio 23 d. (žr. ***Įpriedą***),

kadangi:

- a) politinės diskusijos dėl Europos stabilumo mechanizmo (ESM) dar tebevyksta, nepažeidžiant sprendimų, kurie gali būti priimti ateityje dėl to, ar ir toliau netolimoje ateityje išlaikyti ESM tarpvyriausybinio pagrindu, ar įsteigti Europos valiutos fondą (EVF) kaip ES įstaigą, – kiekvienu iš šių scenarijų, prieš pradėdant bet kokį reformos procesą, yra labai svarbu apsvarstyti audito ir atskaitomybės pagrindus,
- b) Sutartyje dėl ES veikimo neaptariamas ES institucijų panaudojimas subjektams, įsteigtiems ne ES teisinėje sistemoje (tokiems kaip ESM), remti. Tačiau ES institucijų panaudojimas ne ES įstaigoms remti tam tikromis aplinkybėmis tapo įteisintas ES teisės aktuose tuomet, kai Europos Teisingumo Teismas nusprendė, „jog tam tikromis sąlygomis srityse, kurios nėra išimtinė Sąjungos kompetencija, valstybės narės turi teisę pavesti užduotis institucijoms, nepriklausančioms ES teisei sistemai [...], su sąlyga, kad tokia funkcija nekeičia esminio šiems organams ar institucijoms ES ir SESV sutartimis suteiktų įgaliojimų pobūdžio“<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento dėl Europos valiutos fondo įsteigimo, COM(2017) 827 final.

<sup>2</sup> Byla C-370/12, *Thomas Pringle prieš Government of Ireland ir kitus*, ES Teisingumo Teismas, 2012 m. lapkričio 27 d., 158 dalis.

- c) pagal SESV 287 straipsnį EAR yra visų ES įstaigų, tarnybų ar agentūrų auditorius, jei to nedraudžia atitinkamas steigimo dokumentas,
- d) Komisijos pasiūlyme numatoma įsteigti Europos valiutos fondą kaip ES įstaigą<sup>3</sup> ir padaryti EVF atskaitingą Europos Parlamentui ir Tarybai<sup>4</sup> bei pavaldų Teisingumo Teismo kontrolei. Pasiūlymo 64 konstatuojamoji dalis neatima iš Europos Audito Rūmų jų audito įgaliojimų. Nors Komisijos pasiūlyme yra pripažįstamos EAR audito galios pagal SESV 287 straipsnio 1 dalį, jame išlaikoma dabartinė Auditorių tarybos (AuT) struktūra,
- e) Komisija, stiprindama Ekonominę ir pinigų sąjungą, pirmenybę teikia sprendimams „pagal sutartis, siekiant išvengti teisinės sistemos susiskaidymo, galinčio susilpninti Sąjungą ir priversti abejoti išskirtine ES teisės svarba integracijos procesams“<sup>5</sup>. Ji priduria, kad „todėl tarpvyriausybiniai sprendimai turėtų būti svarstomi tik kaip išskirtinė ir laikina priemonė“ ir kad „jie turi būti kruopščiai rengiami, kad nebūtų pažeidžiama ES teisė ir valdymas ir kad nekiltų naujų apskaitos problemų“<sup>6</sup>. Atsižvelgdami į šį požiūrį, Europos Audito Rūmai savo Padėties apžvalgoje dėl atskaitomybės ir audito spragų<sup>7</sup> ir savo neseniai paskelbtame apžvalginiame pranešime dėl daugiametės finansinės programos<sup>8</sup> pabrėžė, kad ES ir jos valstybės narės turėtų, kiek tai įmanoma, išvengti skirtingų audito priemonių samplaikos,
- f) nei ESM, nei siūlomas EVF nėra tiesiogiai finansuojami iš ES biudžeto. Kadangi jos ir toliau tiesiogiai finansuojamos iš valstybių narių, joms netaikomos Finansinio

---

<sup>3</sup> Komisijos pasiūlymas, 17 konstatuojamoji dalis.

<sup>4</sup> Komisijos pasiūlymas, 5 straipsnis.

<sup>5</sup> Stiprios ir veiksmingos ekonominės ir pinigų sąjungos projektas: Europos masto diskusijų pradžia, COM(2012) 777 final, p. 13.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Europos Audito Rūmų padėties apžvalga „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“, 84 dalis.

<sup>8</sup> Europos Audito Rūmų apžvalginis pranešimas dėl Komisijos pasiūlymo dėl 2021–2027 m. daugiametės finansinės programos, 34 dalis.

reglamento atskaitomybės, audito ir finansinės atskaitomybės nuostatos<sup>9</sup> ir todėl reikėtų, kad tokios nuostatos būtų įtrauktos į pačios įstaigos steigimo dokumentą,

- g) audito įgaliojimai turėtų apimti visus viešojo audito aspektus: finansinį, atitikties ir veiksmingumo. Tam, kad auditoriai galėtų veiksmingai vykdyti savo funkcijas, juose taip pat turėtų būti numatytos visos būtinos apsaugos priemonės, leidžiančios užtikrinti tokių audito teisių taikymą visų susitariančiųjų šalių, dalyvaujančių naudojant viešuosius finansus, atžvilgiu,
- h) visi viešąsias lėšas audituoti paskirti išorės auditoriai turėtų laikytis tarptautiniu mastu pripažintų audito standartų,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

---

<sup>9</sup> 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES, bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018 7 30, p. 1).“;

## IVADAS

1. ESM buvo įsteigtas 2012 m. Jo uždavinys – teikti finansinę paramą euro zonos šalims, kurios susidūrė su rimtomis finansinėmis problemomis arba kurioms tokia grėsmė gali iškilti. Ši parama suteikiama, tik jei ji būtina siekiant išlaikyti visos euro zonos ir ESM narių finansinį stabilumą<sup>10</sup>. ESM buvo įsteigtas sutartimi tarp euro zonos valstybių narių kaip tarpvyriausybinių organizacija.
2. ESM pajamos ir išlaidos nesusijusios su ES biudžetu – jo kapitalą sudaro jo šalių narių įnašai. Sprendimų priėmimo įgaliojimai suteikti Direktorių valdybai ir Valdytojų tarybai. Direktorių valdybą sudaro finansų ministerijų vyresnieji pareigūnai, o Valdytojų tarybą – euro zonos valstybių narių finansų ministrai. Komisija ir Europos Centrinis Bankas Valdytojų taryboje ir Direktorių valdyboje turi stebėtojo statusą be balsavimo teisės. ESM būstinė yra Liuksemburge ir 2017 m. pabaigoje jame dirbo 174 darbuotojai. Jis išmokėjo 273 milijardus eurų paskolomis penkioms šalims narėms ir turi 380 milijardų eurų nepanaudotą skolinimo rezervą<sup>11</sup>.
3. Nuo 2013 m. Parlamentas ragina integruoti ESM į ES teisinį pagrindą<sup>12</sup>. 2015 m. birželio mėn. penkių pirmininkų pranešime teigiama, kad „todėl jo valdymą reikėtų visiškai integruoti į ES sutartis“<sup>13</sup>.
4. 2017 m. gruodžio mėn. Komisija paskelbė komunikatą, pavadintą „Baigiama kurti Europos ekonominė ir pinigų sąjunga. Veiksmų planas“<sup>14</sup>. Šiame dokumentų rinkinyje Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos reglamento, kuriuo ESM būtų pakeistas Europos

---

<sup>10</sup> Europos stabilumo mechanizmo steigimo sutartis (2012 m.), 3 straipsnis.

<sup>11</sup> Europos stabilumo mechanizmas, 2017 (2018) m. metinė ataskaita, p. 15.

<sup>12</sup> 2013 m. birželio 12 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl *Europos demokratijos stiprinimo būsimoje EPS*, 11 dalis.

<sup>13</sup> Jeanas-Claude'as Junckeris, glaudžiai bendradarbiaudamas su Donaldu Tusku, Jeroenu Dijsselbloemu, Mario Draghiu, Martinu Schulzu, *Penkių pirmininkų pranešimas: Europos ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimas* (Komisija, 2015 m.), p. 18.

<sup>14</sup> Komisijos komunikatas „Baigiama kurti Europos ekonominė ir pinigų sąjunga. Veiksmų planas“, COM(2017) 821 final.

valiutos fondu (EVF)<sup>15</sup> (toliau – „Komisijos pasiūlymas“), kuris taptų ES teisinio pagrindo dalimi.

5. 2018 m. birželio 19 d. Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komiteto pirmininkas paprašė Europos Audito Rūmų pateikti Europos Parlamentui „nuomonę dėl geriausio būdo sukurti būsimo EVF kontrolės mechanizmą“, visų pirma atsižvelgiant į „bet kokias būsimas atskaitomybės spragas ir siekiant užtikrinti pakankamas audito priemones“ (žr. **I priedą**).

6. Papildomą paskatą suteikia INTOSAI gero valdymo rekomendacijos, kuriose teigiama, kad „tuo atveju, kai tarptautinės institucijos apimtis ir struktūra keičiama iš esmės, būtina nuodugnai apsvarstyti ir prireikus atnaujinti išorės audito priemones“<sup>16</sup>.

7. Europos Audito Rūmų 2014 m. padėties apžvalgoje dėl atskaitomybės ir audito priemonių buvo išskirti tam tikri kriterijai, kuriuos galima naudoti vertinant viešąją atskaitomybę ir auditą<sup>17</sup>. Jie apima atskaitomybės tikslams reikalingos informacijos aiškumą ir parlamentinės priežiūros vaidmenį, sustiprintą išorės audito nuomone.

## **BENDROS PASTABOS**

8. Laikydami EEAR nuomonės, išdėstytos 2018 m. liepos mėn. paskelbtame apžvalginiame pranešime<sup>18</sup> dėl Komisijos pasiūlymo dėl 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos, mes pritariame Komisijos pasiūlymo tikslui integruoti ESM į ES teisinį pagrindą. ES politika turėtų būti vykdoma remiantis tvirtu atskaitomybės pagrindu, taikant parlamentinę kontrolę, grindžiamą išorės audito nuomone. Tokie pagrindai turėtų būti vienodi visose ES politikos srityse ir juose neturėtų būti spragų ar dubliavimosi. Šiuo atžvilgiu Komisijos pasiūlymas yra žingsnis teisinga kryptimi, nors esama tam tikro neaiškumo dėl

---

<sup>15</sup> Komisijos pasiūlymas

<sup>16</sup> INTOSAI gero valdymo rekomendacijos „GOV 9300 Tarptautinių institucijų išorės audito priemonių principai“ (2016 m.), 1.3 principas.

<sup>17</sup> Europos Audito Rūmų padėties apžvalga „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“, 1 lentelė, p. 13.

<sup>18</sup> Europos Audito Rūmų apžvalginis pranešimas dėl Komisijos pasiūlymo dėl 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos, 34 dalies paskutinis punktas.



įvairių dalyvaujančių auditorių funkcijų ir įgaliojimų bei būtina pašalinti kai kuriuos atskaitomybės ir audito grandinės trūkumus.

9. Šioje nuomonėje pateikti EAR pasvarstymai, susiję su kaip ES įstaigos siūlomo Europos valiutos fondo atskaitomybe ir atitinkamomis audito priemonėmis. Pirmiausia mes peržiūrime šiuo metu taikomas ESM nuostatas, kadangi Komisijos pasiūlymu siekiama išlaikyti didelę dalį dabartinio ESM audito ir atskaitomybės pagrindo. Po to mes peržiūrime EVF audito ir atskaitomybės nuostatas, numatytas Komisijos pasiūlyme, ir teikiame rekomendacijas dėl pokyčių, būtinų norint išspręsti nustatytas problemas. ESM ir ESM auditorių tarybos atsakymai pateikti atitinkamai **II ir III prieduose**.

10. Nuo tada, kai Komisija paskelbė savo pasiūlymą, ES vadovai nustatė politinę kryptį ESM reformai, kuri turi vykdoma dviem etapais<sup>19</sup>. Pirmuoju etapu, iki šių metų pabaigos, bus parengtos pagrindinės sustiprinto ESM charakteristikos, įskaitant galimus tolesnius žingsnius stiprinant jo vaidmenį ir valdymą, siekiant atsižvelgti į 2017 m. Komisijos pasiūlyme pateiktų pasiūlymų aspektus, tuo pat metu išlaikant ESM tarpvyriausybinių pobūdį. Antruoju etapu, ilgesniuoju laikotarpiu, ESM šalys narės ir ES gali svarstyti ESM integravimą į ES teisinį pagrindą.

## **I DALIS. EUROPOS STABILUMO MECHANIZMAS – PAGRINDINIAI IŠŠŪKIAI DĖL AUDITO IR ATSKAITOMYBĖS PAGRINDO**

11. Šiame skirsnyje nagrinėjamos šiuo metu galiojančios ESM audito ir atskaitomybės nuostatos. ESM yra tarptautinė finansų įstaiga (TFĮ). Todėl čia svarbios kitų TFĮ audito priemonės, taip pat Tarptautinės aukščiausiujų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) aktualios gerosios praktikos gairės.

---

<sup>19</sup> *Euro zonos aukščiausiojo lygio susitikimo pareiškimas* (2018 m. birželio 29 d.) EURO 502/18. Euro grupės pirmininko Mário Centeno laiškas Europos Vadovų Tarybos Pirmininkui Donaldui Tuskui (2018 m. birželio 25 d.).

### **EAR neturi teisių audituoti ESM, tačiau gali jas įgyti pateikę prašymą**

12. Šiuo metu ESM turi penkių asmenų Auditorių tarybą (AuT)<sup>20</sup>. Tai du nariai, paskirti AAI siūlymu, du nariai paskirti Valdytojų tarybos pirmininko siūlymu ir vienas narys, paskirtas EAR siūlymu (kuris gali išlaikyti savo poziciją Auditorių taryboje net pasibaigus jo, kaip Audito Rūmų nario, kadencijai). Visi ESM auditorių tarybos nariai privalo išvengti interesų konfliktų, veikti nepriklausomai ir niekada neprašyti kitų institucijų instrukcijų ir jomis nesivadovauti.

13. Auditorių tarybos užduotis yra „atlikti nepriklausomus auditus... [ir] tikrinti ESM finansines atskaitas bei įsitikinti, kad operacinės sąskaitos ir balansai yra teisingi“ ir „audituoti ESM tvarkingumą, atitiktį, veiksmingumą ir rizikos valdymą pagal tarptautinius audito standartus“<sup>21</sup>. Auditorių tarybai šiuo metu talkina įvairių AAI ir Europos Audito Rūmų auditoriai, kurie yra įgudę taikyti savo darbe atitinkamus tarptautinius audito standartus.

14. ESM vadovybė iš esmės yra atskaitinga savo Valdytojų tarybai. ESM šiuo metu nėra oficialiai atskaitingas nei Europos Parlamentui, nei nacionaliniams parlamentams, nors jo vykdomasis direktorius, pakviestas, stoja prieš Europos Parlamentą, taip pat prieš nacionalinius parlamentus. AuT paprastai nedalyvauja šiuose klausymuose, nors niekas nekliudytų tokiam jos stojimui, – taip pat ir prieš nacionalinį parlamentą.

15. Šiuo metu EAR neturi audito teisių ESM atžvilgiu. Net jei ESM išlaikys savo tarpvyriausybinių pobūdį, yra sričių, kuriose EAR galėtų atlikti tam tikrą vaidmenį, susijusį su jo audito ir atskaitomybės pagrindu. Teismo praktika įrodo, kad valstybės narės Europos Audito Rūmams gali skirti užduotis, nepriskiriamas ES teisinės tvarkos sistemai, jei laikomasi šių sąlygų:

---

<sup>20</sup> ESM auditorių tarybos teisinis pagrindas nustatytas ESM steigimo sutarties 30 straipsnyje (toliau – Sutartis) ir ESM įstatų 24 straipsnyje. Auditorių tarybos narius skiria Valdytojų taryba, remdamasi Sutarties 30 straipsnio 1 dalimi ir ESM įstatų 24 straipsnio 1 dalimi.

<sup>21</sup> ESM steigimo sutarties 30 straipsnio 3–4 dalys ir ESM įstatų 24 straipsnio 4 dalis.

- i) sritys, kuriose valstybės narės perduoda įgaliojimus Europos Audito Rūmams, nepriklauso išimtinai ES kompetencijai<sup>22</sup>,
- ii) tos užduotys yra suderinamos su SESV, ir
- iii) jomis neiškraipomas ES sutarties ir SESV Europos Audito Rūmams suteiktų įgaliojimų pobūdis<sup>23</sup>;
- iv) Audito Rūmų nuomone, jos yra tinkamos, sveikintinos ir jas verta vykdyti toliau.

16. Siekiant suderinti ESM ir kitų ES įstaigų atskaitomybės nuostatas ir taip pat padėti parengti galimą ESM integravimą į ES teisinį pagrindą, ESM, susitaręs su Europos Audito Rūmais, galėtų suteikti pastariesiems įgaliojimus, susijusius su tam tikrais ESM išorės audito aspektais, tokiais kaip veiksmingumo ar atitikties audito darbas.

#### **Auditorių tarybos narių kadencijos yra trumpos**

17. Auditorių tarybos narystė yra visiškai išorinė ir jie nėra skiriami pačios institucijos direktorių valdybos. Ši nuostata panaši į kitų tarptautinių finansinių įstaigų, tokių kaip Europos investicijų bankas ir Tarptautinis valiutos fondas, nuostatas. Palyginti ir Azijos plėtros bankas, ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas turi audito komitetus, kurių narystę nulemia jų pačių direktorių valdybos.

18. Auditorių tarybos nariai dirba trejų metų kadenciją, kuri negali būti pratęsta. Jų kadencijos nepersidengia, todėl jie keičiami skirtingu laiku. Trejų metų kadencija yra santykinai trumpa, palyginti su analogiškų institucijų, pavyzdžiui, su EIB audito komiteto nariais, kurių kadencija, kuri negali būti pratęsta, yra šešerių metų. ESM auditorių tarybos kadencijos yra mažiausios pagal atitinkamas INTOSAI gero valdymo rekomendacijas, kuriose teigiama, kad „idealiu atveju skiriama turėtų būti nuo trejų iki ketverių metų kadencijai, bet

---

<sup>22</sup> Kalbant apie ESM, ES Teisingumo Teismas nurodė, kad ši įstaiga veikia ekonominės politikos srityje, kurios atžvilgiu Sąjunga neturi išimtinės kompetencijos (žr. Pringle bylos 160 straipsnį).

<sup>23</sup> Pavyzdžiui, toks iškraipymas įvyktų, jei valstybių narių skirtos užduotys suvaržytų EAR nepriklausomumą arba jeigu EAR būtų suteiktas vaidmuo, kuris visiškai skirtųsi nuo ES teisės aktuose jiems suteikto vaidmens.

ne ilgesnei kaip šešerių metų<sup>24</sup>. Tai reiškia, kad Auditorių tarybos narių kadencijos gali sutapti tik trumpiems laikotarpiams ir dėl yra sudėtinga užtikrinti veiklos tęstinumą ir imtis darbo, kurio pobūdis gali būti daugiamečiai. Pavyzdžiui, pagal galiojančią tvarką visi dabartiniai nariai pradėjo savo kadencijas per 14 mėnesių laikotarpį pradedant nuo 2015 m. spalio mėn., o tai reiškia, kad per šį laikotarpį buvo pakeista visa ankstesnė taryba. Norint pratęsti standartinę Auditorių tarybos narių kadenciją, bet kuriuo atveju tektų iš dalies keisti ESM įstatų 24 straipsnio 1 dalį taigi ir gauti Valdytojų tarybos patvirtinimą.

### **1 rekomendacija**

Norėdama užtikrinti Auditorių tarybos veiklos tęstinumą, ESM valdytojų taryba turėtų numatyti ESM įstatų 24 straipsnio 1 dalies pataisas, kurios leistų Auditorių tarybos narius skirti ilgesnei kadencijai arba, kaip alternatyvą, leisti jiems dirbti antrą kadenciją.

### **Auditorių tarybos galimybės pranešti apie jos nustatytus faktus yra labai ribotos**

19. Savo prievole „tikrinti ESM finansines atskaitas bei įsitikinti, kad operacinės sąskaitos ir balansai yra teisingi“<sup>25</sup> Auditorių taryba vykdo dviem būdais: per savo metinę ataskaitą ir teikdama savo pirmininko trumpą pareiškimą, kuris pridedamas prie ESM finansinės būklės ataskaitų. Auditorių tarybos metinė ataskaita skirta Valdytojų tarybos nariams, kurie, kaip savo vyriausybės atstovai, savo ruožtu, yra atskaitingi savo nacionaliniams parlamentams. Auditorių tarybos metinę ataskaitą atitinkami valdytojai taip pat siunčia savo nacionaliniams parlamentams ir ji taip pat išplatinama Europos Parlamente susipažinti.

20. Metinėje ataskaitoje apibūdinama Auditorių tarybos veikla ir aprašomos jos atlikto audito darbo temos. Tačiau metinėje ataskaitoje nėra pateikiami audito nustatyti faktai ar

<sup>24</sup> INTOSAI gero valdymo rekomendacijos „GOV 9300 Tarptautinių institucijų išorės audito priemonių principai (2016 m.), 2.4 principas.

<sup>25</sup> ESM sutartis, 30 straipsnio 3–4 dalys.

rekomendacijos ir todėl jie nepateikiami visuomenei<sup>2627</sup>. Auditorių tarybos praktika prieštarauja principui, nustatytam atitinkamoje INTOSAI gero valdymo rekomendacijoje, kuris skelbia, kad išorės audito ataskaitos iš principo turėtų būti pateikiamos visuomenei, nustatant aiškius kriterijus išimtims<sup>28</sup>.

21. Kiti Auditorių tarybos vieši dokumentai yra su ESM metine ataskaita skelbiamas trumpas pareiškimas, pridodamas prie finansinės būklės ataskaitų ir privačios audito įmonės ataskaitos. Auditorių taryba mus informavo, kad ji rengia savo finansinės būklės ataskaitą po to, kai gauna ir peržiūri privačios audito įmonės ataskaitą. Šis pareiškimas apibūdina Auditorių tarybos įgaliojimus ir veiklą ir yra užbaigiamas šiuo tekstu: *„Auditorių taryba pažymi, kad remdamasi geriausia savo nuovoka, ji nepastebėjo jokių reikšmingų dalykų, kurie neleistų jai rekomenduoti Valdytojų tarybai patvirtinti ESM finansinės būklės ataskaitas už 2017 m. gruodžio 31 d. pasibaigusius metus.“*<sup>29</sup>

22. Šiame pareiškime Auditorių tarybos vartojama kalba nėra kategoriška ir nėra aišku, ar Auditorių taryba iš tikrųjų rekomenduoja patvirtinti finansinės būklės ataskaitas<sup>30</sup>. Bet kuriuo atveju, net jei ji rekomenduoja jas patvirtinti, tai nėra pareiškimas dėl to, ar operacinės sąskaitos ir balansai yra teisingi, kaip to reikalaujama ESM sutartyje (žr. 13 dalį).

---

<sup>26</sup> Auditorių taryba mus informavo, kad ji teikia auditų nustatytus faktus ir rekomendacijas ESM vadovybei ir Direktorių valdybos rizikos priežiūros komitetui. Tačiau paskutinėje metinėje ataskaitoje išsamios informacijos apie šią procedūrą nepateikta.

<sup>27</sup> Auditorių taryba mus informavo, kad ji reguliariai diskutuoja su ESM vyresniąja vadovybe dėl finansinės būklės ataskaitų ir susijusių kontrolės priemonių išsamumą ir tinkamumą, ir kai nusprendžiama, kad tai yra reikalinga, ji paprašo iš dalies pakeisti finansinės būklės ataskaitų projektus bei pagerinti atskleidimus ir aiškinamąsias pastabas.

<sup>28</sup> INTOSAI gero valdymo rekomendacijos „GOV 9300 Tarptautinių institucijų išorės audito priemonių principai“ (2016 m.), 6.4 principas. „Siekiant padidinti skaidrumą ir atskaitomybę visos valdymo organui teikiamos išorės audito ataskaitos turėtų būti prieinamos visuomenei. Išimtys turėtų būti pagrįstos aiškiais ir svarbiais kriterijais, susijusiais su slapta ir konfidencialia informacija.“

<sup>29</sup> ESM 2017 m. (2018 m.) metinė ataskaita, p. 115.

<sup>30</sup> ESM 2017 m. (2018 m.) metinė ataskaita, p. 111. Šiuo požiūriu privačios audito įmonės ataskaita dėl ESM yra nedviprasmiška, kur 2017 m. buvo konstatuota: „Mūsų nuomone, pridodamos finansinės būklės ataskaitos tikrai ir teisingai atspindi subjekto finansinę būklę“.

23. ESM auditorių tarybos ataskaitos prieštarauja atitinkamam principui, kuris skelbia, kad išorės auditorius turėtų pareikšti nuomonę dėl to „ar finansinės ataskaitos visais reikšmingais aspektais yra parengtos laikantis galiojančių finansinės atskaitomybės nuostatų“<sup>31</sup>.

24. Pateiksime palyginimą – į EAR specialiąsias metines ataskaitas paprastai įtraukiamas aiškus sprendimas dėl audituojamos įstaigos finansinių ataskaitų, formuluojant, pavyzdžiui, taip: „Mūsų nuomone, finansinėse ataskaitose atspindimi metų mokėjimai visais reikšmingais aspektais yra teisėti ir tvarkingi“.

25. Panašiai Europos investicijų banko (EIB) audito komiteto metinėje ataskaitoje pateikiami duomenys apie banko auditų metu nustatytus faktus, ir yra pareiškimas dėl finansinių ataskaitų teisėtumo ir tvarkingumo. Tačiau EIB statutas šiuo požiūriu yra aiškus, nes įpareigoja audito komitetą „patvirtinti finansinės būklės ataskaitas ... pateikti tikrą ir teisingą banko finansinės padėties vaizdą.“<sup>32</sup>

## 2 rekomendacija

Siekiant padidinti skaidrumą ir išorės suinteresuotosioms aiškiau pateikti ESM finansinių ataskaitų teisėtumą ir tvarkingumą:

- a) Auditorių tarybos ataskaita turėtų apimti išsamius duomenis apie jos audito ataskaitų ir nustatytų faktų esmę, taikant aiškius kriterijus dėl išimčių, susijusių su konfidencialia ar kita neskelbtina informacija.
- b) Auditorių taryba turėtų teikti aiškų pareiškimą dėl to, ar ESM operacinės sąskaitos ir balansai yra teisingi.
- c) Auditorių taryba turėtų teikti vertinimą dėl to, ar ESM finansinės būklės ataskaitos atspindi tikrą ir teisingą jo finansinės padėties vaizdą.

<sup>31</sup> INTOSAI, „TAAIS 200 fundamentalių finansų auditavimo principų“ (*ISSAI 100 Fundamental Principles of Financial Auditing*) (2013 m.), 16 dalis.

<sup>32</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, Protokolo (Nr. 5) dėl Europos investicijų banko statuto 12 straipsnio 3 dalis, (OL C 202, 2016 6 7 06 07, p. 251).

## **Ribotas ESM veiksmingumo auditas ir vertinimas**

26. Oficialiai Auditorių taryba turi specialius veiksmingumo audito įgaliojimus<sup>33</sup>. Tačiau iki šiol didžioji dalis Auditorių tarybos ataskaitose aprašytų auditų buvo finansinio ir atitikties auditų pobūdžio, nors pastaraisiais metais aprašyta daugiau su veiksmingumu susijusio darbo.

27. Be to, ESM oficialiai neturi savo politikos ir programų nei vidaus, nei išorės vertinimo funkcijos. Tačiau 2016 m. ji užsakė ESM finansinės pagalbos vertinimo ataskaitą, kuri buvo paskelbta 2017 m. Ji apėmė politiką, susijusią su skolinimu penkioms programos šalims: Airijai, Portugalijai, Ispanijai, Kiprui ir Graikijai<sup>34</sup>.

28. Pateiksime palyginimą – nuo 2001 m. Tarptautinis valiutos fondas turi Nepriklausomą vertinimo biurą, kuris atlieka objektyvius ir nepriklausomus vertinimus klausimais, aktualiais Tarptautinio valiutos fondo įgaliojimų atžvilgiu. Azijos plėtros bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas taip pat turi vidaus vertinimo skyrius, nors to ir nenumato formalios ataskaitų teikimo nuostatos.

29. Jei Europos Audito Rūmams būtų suteikti įgaliojimai, jie galėtų vykdyti ESM veiksmingumo auditus. Jie tai darytų lygiagrečiai arba papildomai galimai ESM vertinimo funkcijai, kurios tikslai ir metodai galėtų būti skirtingi. Audito Rūmai formaliai turi teisę vykdyti ESM veiksmingumo auditus, siekdami gerinti Europos ekonomikos valdymo sistemos bendrą atskaitomybę. Tai atitiktų EAR dabartinę darbo programą, kurioje numatyta vertinti ES įstaigų veiksmingumą, vykdant veiklą, papildomą ESM veiklai.

---

<sup>33</sup> ESM įstatų 24 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Auditorių taryba „audituoja ESM tvarkingumą, atitiktį, veiksmingumą ir rizikos valdymą pagal tarptautinius audito standartus. INTOSAI „TAAIS 3000 veiksmingumo audito standartas, (17 dalis): „Veiksmingumo auditas apibrėžiamas kaip nepriklausomas, objektyvus ir patikimas tikrinimas, ar valdžios sektoriaus įmonės, sistemos, operacijos, programos, veiklos arba organizacijos funkcionuoja pagal ekonomiškumo, efektyvumo ir / arba veiksmingumo principus ir ar yra tobulinimo galimybių.“

<sup>34</sup> ESM, “EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report” (2017) (2017 m. EFSF/ESM Finansinės pagalbos vertinimo ataskaita)

**3 rekomendacija**

Siekiant išplėsti ESM veiksmingumo audito ir vertinimo veiklą:

- a) ESM turėtų išplėsti savo vidaus vertinimo funkciją ir imti vertinti jai patikėtas užduotis ir viešai skelbti išvadas dėl jų veiksmingumo, kaip tai daro analogiškos institucijos.
- b) ESM galėtų suteikti Europos Audito Rūmams įgaliojimus ir taip užpildyti nustatytą išorės veiksmingumo audito spragą.

## **II DALIS. SIŪLOMAS EUROPOS VALIUTOS FONDAS – PAGRINDINIAI IŠŠŪKIAI DĖL AUDITO IR ATSKAITOMYBĖS PAGRINDO**

30. Tolesniame skirsnyje Komisijos pasiūlymas nagrinėjamas, atsižvelgiant į Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komiteto prašymą, kaip aprašyta 5 dalyje.

### **Siūlomi ESM audito pagrindo pakeitimai**

31. Savo pasiūlyme Komisija rekomenduoju, kad EVF išlaikytų pagrindines ESM išorės audito pagrindo nuostatas (kaip nustatyta *1 dalyje*). Tai šiek tiek paaiškina Auditorių tarybos vaidmenį, iš dalies įtraukiant dabartinių ESM įstatų elementus<sup>35</sup>.

### **EAR kaip EVF išorės auditoriaus pozicija nėra aiški**

32. ESM šiuo metu atlieka laikinos stabilumo pagalbos šalims narėms vaidmenį, tačiau jis nedalyvauja derybose dėl politinių sąlygų gauti finansinę paramos programą. Komisijos pasiūlymas suteiktų EVF didesnį vaidmenį programos sąlygų nustatymo procese, bendradarbiaujant su Komisija ir palaikant ryšį su Europos Centrinio Banku<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Komisijos pasiūlymas, Priedas, 35 straipsnio 1 ir 3 dalys. Antai paaiškintos narių atrankos procedūros, nustatyta pirmininkaujančio asmens išrinkimo procedūra, taip pat paaiškinta, kodėl būtina, kad AuT nariai išvengtų interesų konflikto. Taip pat geriau apibrėžta Auditorių tarybos užduočių apimtis, – dabar jos apima EVF tvarkingumo, atitikties, veiksmingumo ir rizikos valdymo auditą laikantis tarptautinių audito standartų.

<sup>36</sup> Komisijos pasiūlymas, Priedo 13 straipsnio 3 dalis.



33. EAR turi visas audito teises Komisijos dalyvavimo tokiame politikos rengime ir įgyvendinime atžvilgiu, tačiau pasiūlyme nenustatyta, kaip šiame kontekste EAR turėtų panaudoti šias teises EVF atžvilgiu. Aiškus šių teisių apibrėžimas šiuo atveju leistų išvengti galimų nesusipratimų dėl EAR vaidmens.

34. Komisijos pasiūlymu siekiama integruoti EVF į ES teisinį pagrindą, pasitelkus SESV 352 straipsnį. EVF būtų įsteigtas pagal Sąjungos teisę kaip juridinio asmens statusą turinti Sąjungos įstaiga<sup>37</sup>. Šiomis aplinkybėmis EAR gautų visas audito teises EVF atžvilgiu pagal SESV 287 straipsnį, kuris suteikia EAR įgaliojimus būti visų ES institucijų, įstaigų ir agentūrų išorės auditoriumi, jei to nedraudžia atitinkamas steigimo dokumentas. Komisijos pasiūlyme nėra tokio draudimo ir jo 64 konstatuojamojoje dalyje iš tikrųjų nurodoma, kad EAR audito įgaliojimai vykdomi pagal SESV 287 straipsnį. Ši nuoroda automatiškai reiškia, kad EAR bus atsakingi už EVF finansinio, atitikties ir veiksmingumo auditų vykdymą.

35. Tačiau Komisijos pasiūlymas turi rimtą trūkumą šiuo atžvilgiu, nes jame nenurodytas operatyvinis EAR vaidmuo. Komisijos pasiūlyme teigiama, kad EVF finansinius auditus atliks privatūs auditoriai, atrinkti iš tarptautiniu mastu pripažintų audito įmonių, o Auditorių taryba audituos Fondo tvarkingumą, atitiktį, veiksmingumą ir rizikos valdymą. Tokias nuostatas galima suprasti, kaip netiesiogiai suteikiančias išorės audito įgaliojimus kitoms įstaigoms nei EAR. Paprastai dvejopų ar keleriopų išorės audito įgaliojimų yra vengiama dėl akivaizdžios priežasties, kad dėl prieštaringų audito nuomonių įvairių išorės audito įstaigų darbe galėtų atsirasti dubliavimosi arba sutapimų.

36. Be to, tokios skirtingos audito priemonės galėtų sukelti neaiškumų ir netgi galėtų būti potencialiai laikomos netiesiogine kliūtimi EAR vykdyti jų įgaliojimus, nepaisant to, kad 64 konstatuojamojoje dalyje išdėstytas ketinimas suteikti EAR visas audito teises EVF atžvilgiu. ESM vadovybė pasiūlė, kad ESM būtų integruotas į ES teisinį pagrindą remiantis nuostatomis, kurios buvo taikomos EIB, t. y. darant ES sutarties pagrindo pakeitimus. Šiuo metu Audito Rūmai turi teisę audituoti tik specifines iš ES biudžeto finansuojamas ir EIB vykdomas programas. Kitos EIB skirtos audito nuostatos yra išdėstytos prie SESV pridėtame Protokole

---

<sup>37</sup> Komisijos pasiūlymas, 17 konstatuojamoji dalis.

Nr. 5. Jei būtų pasiremta panašia metodika kaip EIB atveju, Europos Audito Rūmams kiltų sunkumų vykdyti veiksmingus ESM auditus.

37. Nuostata, pagal kurią EAR būtų suteikti aiškiai apibrėžti išorės audito įgaliojimai, būtų paprasčiausia procedūriniu požiūriu ir labiausiai deranti su šiuo metu ES finansų ir ekonomikos valdymo srityje galiojančiomis audito ir atskaitomybės nuostatomis. Tačiau rengiant viešojo audito nuomones yra galimybių panaudoti kitų auditorių darbą. Iš tiesų, EAR jau dabar skelbia apie 50 specialiųjų metinių ataskaitų dėl ES agentūrų ir įstaigų veiklos. Dauguma šių atvejų, kaip nustatyta reglamente, EAR vaidmuo apima išorės auditorių darbo peržiūrą ir pakartotinį atlikimą. Konkrečiu EVF atveju, kadangi yra reikalavimas teikti ypatingą audito patikinimą dėl šio fondo gebėjimo pritraukti finansavimą į rinkas, mes manome, kad toks patikinimas yra būtinas ir papildantis patikinimą, kurį teikia viešojo sektoriaus auditoriai, kurie visų pirma tarnauja viešosios atskaitomybės tikslams.

38. ESM integravus į ES teisinį pagrindą, Audito Rūmai įgis ir galės vykdyti visas audito teises, numatytas pagal SESV 287 straipsnį. Jei ESM šalys narės nori išlaikyti išorės įsipareigojimus EVF audito struktūroje, jis galėtų išlaikyti komitetą su išorės naryste, kuris teiktų rekomendacijas dėl EVF vidaus audito procesų ir / arba vykdytų jų priežiūrą. Tačiau Europos Audito Rūmai negalėtų svarstyti savo nario skyrimo į tokią struktūrą, kadangi tai prieštarautų jų, kaip išorės auditoriaus, įgaliojimams.

#### **4 rekomendacija**

Siekiant išvengti galimo neaiškumo dėl EAR vaidmens ir išvengti brangiai kainuojančio darbo dubliavimo,

- a) Audito Rūmų, kaip nepriklausomo EVF išorės auditoriaus, vaidmuo turėtų būti aiškiai nustatytas visų EVF teisinių pagrindų pagrindiniame tekste tam, kad kiltų abejonių, jog privačių audito įmonių vaidmuo ir bet kurio kito audito indėlis yra papildomi EAR vaidmeniui ir indėliui.
- b) Bet kuris EVF teisinis pagrindas turėtų reikalauti, kad į sutartis su privačiais auditoriais būtų įtrauktos nuostatos, užtikrinančios neribojamą EAR prieigą prie visų jų darbo dokumentų ir galimybę atlikti peržiūras ir remtis jų darbu.

### **Parlamentinės kontrolės tvarka nenumato rėmimosi audito nuomone**

39. Komisijos pasiūlymas skirtų Tarybai ir Parlamentui didesnį vaidmenį EVF atžvilgiu, nei dabartinis jų vaidmuo ESM atžvilgiu. Pagal Komisijos pasiūlymo 5 straipsnį EVF turėtų teikti Parlamentui ir Tarybai ataskaitą apie jo užduočių vykdymą, taip pat savo metines finansines ataskaitas ir finansinės būklės ataskaitas. Tuomet, remdamasis šiomis ataskaitomis, Parlamentas galėtų surengti bendrą svarstymą, o vykdomasis direktorius taip pat privalėtų atsiskaityti Parlamentui dėl EVF užduočių vykdymo, ir palengvinti konfidencialius žodinius svarstymus už uždarytų durų su atitinkamų komitetų pirmininkais ir jų pavaduotojais.

40. Tai būtų pažanga palyginti su dabartine nuostata, kad ESM vykdomasis direktorius stoja prieš Parlamentą savanorišku pagrindu. Iki šiol, keičiantis nuomonėmis su ESM, nebuvo formaliai svarstoma išorės audito nuomonės galimybė.

41. Siūlomose EVF parlamentinės kontrolės nuostatose Parlamentui nenumatyta jokie vaidmens, susijusio su audito ataskaitomis. Atsižvelgiant į tai, kad EVF nesusijęs su ES biudžetu (žr. 2 dalį), jis nepatenka į Finansinio reglamento ir jo biudžeto įvykdymo patvirtinimo nuostatų taikymo sritį. Tačiau keletas kitų jau egzistuojančių savo lėšomis išsilaikančių subjektų (ES intelektinės nuosavybės tarnyba, Bendrijos augalų veislių tarnyba ir Bendra pertvarkymo valdyba) savo atitinkamuose steigimo dokumentuose turi biudžeto įvykdymo patvirtinimo nuostatas.

42. Mūsų nuomone, kaip jau buvo išsakyta mūsų Padėties apžvalgoje dėl atskaitomybės ir audito spragų<sup>38</sup>, nepaisant to, kad tokios pajamos nėra gaunamos iš ES biudžeto, jos gaunamos iš viešosios valdžios funkcijų vykdymo ES lygmeniu, taigi jų naudojimas yra tokio pat viešojo pobūdžio kaip ir kitų ES lėšų naudojimas. Todėl nėra įtikinamos priežasties traktuoti EVF pajamas kitaip nei pajamas subjektų, finansuojamų iš ES biudžeto, ir tai, kad EVF finansinėje, atitikties ir veiksmingumo atskaitomybėje nėra nustatyta griežtų

---

<sup>38</sup> EAR padėties apžvalga „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“, 84 dalis.

parlamentinės kontrolės ir biudžeto įvykdymo patvirtinimo nuostatų, yra rimta spraga siūlomose EVF atskaitomybės nuostatose.

43. Komisijos pasiūlyme nenumatyta, kad Europos Parlamentas nagrinėtų Europos Audito Rūmų ataskaitas vykdant EVF biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą. Toks nagrinėjimas atitiktų SESV 319 straipsnyje nustatytą praktiką. Vykdant biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą, būtų atsižvelgta į EAR patikinimo pareiškimą dėl EVF finansinių ataskaitų patikimumo ir dėl jose atspindimų operacijų teisėtumo ir tvarkingumo. Taip pat, vykdant biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą, būtų atsižvelgta į galimus EAR vykdyto veiksmingumo audito nustatytus faktus dėl EVF.

#### **5 rekomendacija**

Jei ESM bus integruotas į ES teisinį pagrindą sukuriant EVF, bei siekiant padidinti audito svarbą atskaitomybės ir demokratinės priežiūros procesuose, Europos Audito Rūmams turi būti suteiktas aiškus ir oficialus vaidmuo EVF biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūroje.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Neven MATES, 2018 m. rugsėjo 18 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*

*Klaus-Heiner LEHNE*

**I PRIEDAS****Europos Parlamento biudžeto kontrolės komiteto prašymas parengti nuomonę.**

Biudžeto kontrolės komitetas  
The Chair

Klaus-Heiner LEHNE  
European Court of Auditors  
12, rue Alcide De Gasperi  
Luxembourg  
L- 1615

D 310044      2018 06 19

Gerbiamas Pirmininke,

Kaip jums yra žinoma, Europos Komisija 2017 m. gruodžio mėn. pateikė pasiūlymą dėl Tarybos reglamento dėl Europos valiutos fondo įsteigimo (pagal SESV sutarties 352 straipsnį), kaip vieną iš iniciatyvų, numatytų Komisijos komunikate „Baigiama kurti Europos ekonominė ir pinigų sąjunga. Veiksmų planas“.

Pasiūlyme nustatyta, kad EVF pakeičia Europos stabilumo mechanizmą kaip unikalus teisinis subjektas, veikiantis pagal Sąjungos teisę. Kuriant naują ES įstaigą ES teisiniame pagrinde, yra nepaprastai svarbūs ES demokratinės atskaitomybės, audito ir veiklos efektyvumo iššūkiai.

Siekiant užkirsti kelią bet kokioms būsimoms atskaitomybės spragoms ir užtikrinti tinkamas audito priemones, aš būčiau labai dėkingas Biudžeto kontrolės komiteto vardu, jei Audito Rūmai, kaip galima greičiau ir pačiu tinkamiausiu formatu, pateiktų Parlamentui nuomonę dėl to, kaip geriausiu būtu reikėtų parengti būsimo EVF kontrolės mechanizmą.

Lauksiu iš Jūsų žinių ir dar kartą dėkoju už puikų bendradarbiavimą.

Pagarbiai,

Dr Inge Gräsle

**II PRIEDAS.****ESM atsakymas**

Alex Brenninkmeijer  
European Court of Auditors  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

Liuksemburgas, 2018 m. rugsėjo 24 d.

Gerbiamas pone Brenninkmeijeri,

Dėkoju Jums, kad pasidalinote su ESM Europos Audito Rūmų nuomone „Su auditu ir atskaitomybe susiję svarstymai dėl 2017 m. gruodžio 6 d. pasiūlymo įsteigti Europos valiutos fondą (EVF) Sąjungos teisiniu pagrindu“.

Mes atkreipiame dėmesį į tai, kad šią nuomonę Europos Audito Rūmai paskelbė, atsakydami į 2018 m. birželio 19 d. Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komiteto pirmininko prašymą. Mes pritariame Biudžeto kontrolės komiteto nuomonei, kad viešųjų įstaigų veiklos atskaitomybė, auditas ir efektyvumas yra nepaprastai svarbūs.

Šia prasme, norėčiau taip pat priminti Euro grupės pirmininko ir ESM valdytojų tarybos pirmininko Mário Centeno 2018 m. birželio 25 d. laišką Pirmininkui Donaldui Tuskui. Šiame laiške jis teigia, kad „Ilgesnėje perspektyvoje vadovai gali nuspręsti integruoti ESM į ES pagrindą, išlaikydami pagrindinius jo valdymo bruožus“.

Didesnioji dalis ESM akcininkų pritaria ESM integravimui į ES pagrindą, su sąlyga, kad tai bus padaryta pagal pirminę teisę ir remiantis analogija su Europos investicijų banku (EIB). EIB yra ES įstaiga, turinti savo nuosavą kapitalą. Ji yra finansiškai nepriklausoma ir turi savo nuosavus sprendimų priėmimo organus. Kaip pažymėjo Mário Centeno, šis sprendimas gali būti įgyvendintas tik ilgesnėje perspektyvoje. Labai svarbu, kad dėl būsimų ESM audito priemonių nebūtų dubliuojamas audito darbas ir kad jos ir toliau atitiktų investuotojų lūkesčius kapitalo rinkose.

Tuo pat metu mes atkreipėme dėmesį į tai, kad Jūsų nuomonėje taip pat yra keletas rekomendacijų dėl ESM dabartinių audito ir atskaitomybės nuostatų. Šiuo požiūriu, nemaža dalis Jūsų rekomendacijų yra susijusios su Auditorių tarybos darbu. Kaip ESM vadovybė, mes visiškai užtikriname Auditorių tarybos nepriklausomumą ir negalime išreikšti jokios nuomonės dėl jų darbo metodikos ar dėl jų ataskaitų taikymo srities. Mes suprantame, kad Auditorių taryba pateiks savo pačios pastabas dėl nuomonės.

Norėtume priminti, kad ESM narių manymu, dabartinės ESM audito priemonės atitinka geriausią tarptautinių finansinių įstaigų praktiką. Konkrečiai:

- ESM audito priemonės ESM nariai parengė, pasitarę su savo nacionalinėmis aukščiausiosios audito institucijomis ir Europos Audito Rūmais. Atsižvelgiant į tai, Auditorių taryba buvo sukurta kaip nepriklausomas ESM priežiūros organas, skiriamas ESM valdytojų tarybos, kuriai jis yra tiesiogiai atskaitingas. Auditorių taryba turi plačius audito įgaliojimus, kurie apima visus viešųjų finansų audito aspektus: finansinį, atitikties ir veiksmingumo, kaip nustatyta ESM sutarties 30 straipsnio 3 dalyje ir ESM įstatų 24 straipsnio 4 dalyje. Šiuo požiūriu, organizacija „Transparency International“ savo neseniai paskelbtoje ataskaitoje dėl ESM nešykšti pagyrų ESM „aukščiausio lygio audito priemonėms“.
- Europos Audito Rūmams jau dabar skirtas svarbus vaidmuo ESM audito priemonėse, kadangi vienas Audito tarybos narys skiriamas EAR siūlymu. Be to, remdamasi ESM įstatų 24 straipsnio 5 dalimi, Auditorių taryba dažnai paskiria EAR darbuotojus kaip atskirų temų specialistus padėti jai atlikti ESM veiksmingumo auditus. Audito Rūmai, taip pat kaip ir Europos Parlamentas, yra oficialūs ESM metinės ataskaitos ir Auditorių metinės ataskaitos gavėjai, o tai prisideda prie ESM skaidrumo ir atskaitomybės.
- ESM finansines ataskaitas kasmet audituoja nepriklausomi auditoriai, vadovaudamiesi tarptautiniu mastu pripažintais audito standartais. Nepriklausomi išorės auditoriai yra „*tvirtinami ir jų vieša priežiūra vykdoma pagal 2006 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/43/EB*“, kaip to reikalauja ESM įstatų 22 straipsnis. Papildomą patikinimą ESM nariams dėl ESM operacinių sąskaitų ir balanso suteikia Auditorių tarybos vykdoma išorės auditorių darbo priežiūra ir jos pranešimas apie ESM finansinės būklės ataskaitas.
- Galiausiai, mes atkreipėme dėmesį į jūsų rekomendaciją, kad ESM turėtų išplėsti savo vidaus vertinimo funkciją. 2016 m. rugsėjo mėn. Valdytojų taryba paskyrė aukšto lygio nepriklausomą vertintoją įvertinti EFSF ir ESM finansinės pagalbos svarbą, veiksmingumą ir efektyvumą. Jo parengta vertinimo atskaita buvo pristatyta Valdytojų tarybai ir yra paskelbta viešai ESM interneto svetainėje. Dėl to, kad ESM yra nedidelė įstaiga ir iki šiol jos finansinės pagalbos programų skaičius yra ribotas, šiuo metu sukurti nuolatinę vertinimo funkciją nebūtų efektyvu. Šį klausimą galima būtų svarstyti ateityje, jei ESM bus toliau plėtojamas. Kol kas mes toliau mokysimės iš analogiškų institucijų vertinimo praktikos. Rengdama pirmojo pirmiau minėto vertinimo metodiką, vertinimo grupė glaudžiai bendradarbiavo su TVF ir EIB nepriklausomu vertinimo biuru.

Kalbant apibendrintai, be patikimų ESM audito priemonių, jo nariai įdiegė patikimus valdymo ir atskaitomybės mechanizmus. ESM sprendimai teikiami tvirtinti jo valdymo organams. Šiame kontekste, priimant sprendimus dalyvauja ir nacionaliniai parlamentai. Iš tikrųjų, parlamentinė kontrolė nacionaliniu lygmeniu ESM taikoma skirtingai nei kitoms analogiškomis institucijoms (pavyzdžiui, TVF narių nacionaliniai parlamentai neprivalo nagrinėti sprendimų dėl TVF paskolų). ESM valdytojai atvyksta į savo atitinkamus parlamentus paaiškinti su ESM veikla susijusius sprendimus ar prašyti atitinkamų įgaliojimų. Gavę kvietimą, ESM vykdomasis direktorius ir vyresnieji pareigūnai atvyksta į nacionalinius parlamentus pristatyti ESM veiklą ir, prireikus, pateikti paaiškinimus.

ESM aktyviai bendradarbiauja ir su Europos Parlamentu. Nuo 2013 m. savanorišku pagrindu, ESM vykdomasis direktorius reguliariai dalyvavo klausymuose Ekonomikos ir pinigų politikos komitete.



Taip pat užmezgama daugybė ryšių Frakcijų pirmininkų sueigos lygmeniu arba su atskiromis frakcijomis ir nariais. Kitame etape mes išstirsime, ar ESM galėtų sudaryti su Europos Parlamentu susitarimo memorandumą, kuris galėtų padėti pagrindus reguliaresniam atsiskaitymui.

Baigdamas norėčiau dar kartą Jums padėkoti, kad pasidalijote būsima nuomone ir esu įsitikinęs, kad šis laiškas atveria gerą perspektyvą diskusijai. ESM lieka ir toliau pasirengęs gilinti su Jumis dialogą dėl būsimų ESM audito ir atskaitomybės priemonių, kai tik bus aiškiau apibrėžta, kaip ESM bus integruotas į ES pagrindą.

Pagarbiai,

Generalinis sekretorius

Kalin Anev Janse

Valdybos narys

**ESM Auditorių tarybos atsakymas**

Liuksemburgas, 2018 m. rugsėjo 24 d.

Alex Brenninkmeijer  
European Court of Auditors  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

Gerbiamas Alex'ai

Dėkoju Jums, kad pasidalinote su ESM Europos Audito Rūmų nuomone „*Su auditu ir atskaitomybe susiję svarstymai dėl-2017 m. gruodžio 6 d. pasiūlymo įsteigti Europos valiutos fondą (EVF) Sąjungos teisiniu pagrindu*“ („Nuomonė“).

Auditorių taryba atkreipia dėmesį į tai, kad Europos Audito Rūmai nėra įgalioti vertinti Auditorių tarybos darbo, ir kad dėl to Jūsų nuomonė nėra pagrįsta išsamiu vertinimu. Tačiau ji palankiai vertina galimybę, kurią ši nuomonė suteikė išgirsti gerbiamos institucijos požiūrį į kai kuriuos Auditorių tarybos darbo aspektus.

Galbūt būtų buvę geriau, jei jūsų nuomonėje būtų paaiškinta, kai jūs remiatės INTOSAI principais, kad Auditorių taryba nėra aukščiausioji audito institucija („AAI“) ir kad ji nėra tokioje pat padėtyje kaip kitos išorės audito įstaigos, kurių įgaliojimai neapsiriboja viena įstaiga. Todėl Auditorių taryba turi, tam tikru mastu, apsvarstyti standartų ir principų taikymą jos konkrečiam vaidmeniui. Mes nemanome, pavyzdžiui, kad mūsų pareiškime dėl finansinio audito būtų kokia nors dviprasmybė. Nuodugniai peržiūrėję paskirtos išorės audito įmonės audito darbą, taip pat išsamiai išanalizavę šių auditorių darbinę dokumentaciją, panaudodami tiesiogiai iš Jūsų institucijos pasiskolintą šabloną, mes pareiškiamo, „[mes] nepastebėjome jokių reikšmingų dalykų, kurie neleistų [mums] rekomenduoti Valdytojų tarybai patvirtinti ESM finansinės būklės ataskaitas“. Tai visiškai nedviprasmiška ir nėra jokio išorės auditoriaus darbo ir pareiškimų dubliavimo.

Apskritai kalbant, Auditorių taryba:

- užsako, apsvarsto ir užbaigia savo nuosavas specialias audito ataskaitas, kurios paima ESM tvarkingumą, atitiktį, veiksmingumą, rizikos valdymą, pasinaudodama kvalifikuotų darbuotojų iš AAI, įskaitant EAR, paslaugomis;
- kaip nurodyta pirmiau, labai nuodugniai peržiūri išorės auditoriaus darbą, susijusį su finansinėmis ataskaitomis;
- iš anksto pateikia pastabas ir prašo patikslinimų, jei mano, kad to reikia, paskelbtose metinėse finansinėse ataskaitose;

- nuodugniai ir pastoviai susiderina ir toliau vykdo savo vidaus audito funkciją, vadovaudamasi savo darbo programa;
- susitinka su ESM vadovybe bei gauna ataskaitas ir atnaujintą informaciją visu metų laikotarpiu;
- ir, be abejo, laikas nuo laiko peržiūri savo pačios veikimo būdą, siekdama užtikrinti nuolatinį tobulėjimą.

Šia pastarąja prasme mes, be abejo, apsvarstysime Jūsų pasiūlymus ir tai, koku mastu juos galima naudingai pritaikyti mūsų darbe.

Kadangi Auditorių taryba skirta vienam vieninteliam „klientui“, ji galbūt gali parengti unikalią savo darbo su ESM koncepciją ir individualiai pritaikytą metodą. Klausimą, ar galėtų ateityje būti tinkamos kitos audito ir atskaitomybės priemonės, kartu su kitomis įvairiomis institucinėmis priemonėmis, turėtų vertinti ESM sutarties susitariančios šalys. Norėtume pažymėti, kad, norint užtikrinti tinkamą atskaitomybę ir kontrolę, siūlant bet kokias naujas priemones, turėtų būti vengiama nereikalingo funkcijų dubliavimo ir tos priemonės turėtų būti priimtinos finansinėse rinkose, kurios teikia ESM finansavimą.

Pagarbiai,

Auditorių tarybos pirmininkas

Kevin Cardiff