



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Arvamus nr 2/2018

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4)

„Liidu õigusraamistikule tugineva Euroopa Valuutafondi loomise 6. detsembri
2017. aasta ettepanekut puudutavad auditeerimise ja aruandekohustusega
seotud kaalutlused“

SISUKORD

	Punkt
Mõisted ja lühendid	
Sissejuhatus	1–7
Üldised tähelepanekud	8–10
I osa. Euroopa stabiilsusmehhanism – peamised sõlmküsimumused auditeerimis- ja aruandekohustuse raamistikus	11–29
Euroopa Kontrollikojal ei ole ESMi suhtes auditeerimisõigust, kuid ta võib selle taotluse korral saada	12–16
Auditikomisjoni liikmete ametiaeg on lühike	17–18
Auditikomisjoni auditileide puudutav aruandlus on väga piiratud	19–25
ESMi tegevuse piiratud auditeerimine ja hindamine	26–29
II osa. Kavandatav Euroopa Valuutafond – peamised sõlmküsimumused auditeerimis- ja aruandekohustuse raamistikus	30–43
ESMi auditiraamistiku kavandatud muudatused	31
Euroopa Kontrollikoja positsioon Euroopa Valuutafondi välisaudiitorina ei ole selge	32–38
Parlamentaarne järelevalve ei ole kavandatud nii, et see põhineks auditiarvamusel	39–43
I lisa. Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni taotlus kontrollikoja arvamuse saamiseks	
II lisa. ESMi vastus	
III lisa. ESMi auditikomisjoni vastus	

MÕISTED JA LÜHENDID

Kõrgeim kontrolliasutus on riiklik asutus, kelle ülesanne on riigi tulude ja kulude auditeerimine. OECD määratluse kohaselt vastutab kõrgeim kontrolliasutus koos seadusandja ja muude järelevalveorganitega, et valitsus kontrolliks ja valdaks riiklikke vahendeid. Kõrgeimatel kontrolliasutustel on erinevad seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu mudelid ja institutsiooniline korraldus. Kui avaliku sektori välisauditit teevad mitu asutust, on kõrgeim kontrolliasutus üldjuhul eristatud kui kõige tugevamat põhiseadusliku sõltumatuse tagatist omav asutus.

Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon (INTOSAI) on valitsemissektori välisauditit tegeva kogukonna ülemaailmne kutsealane organisatsioon. INTOSAI kujutab endast auditeerimisasutuste jaoks institutsioonilist raamistikku, mille abil edendada teadmiste arengut ja siiret, parandada valitsemissektori auditeerimist kogu maailmas ning suurendada lepinguosaliste riikide kutsealast suutlikkust, seisundit ja mõju.

Rahvusvahelised finantseerimisasutused on finantsasutuste rühm, kuhu kuuluvad Maailmapank, piirkondlikud arengupangad ja Rahvusvaheline Valuutafond. Nad vastutavad avaliku sektori kapitali optimaalse kasutamise eest oma kodanike parimates huvides ja on maailma suurimad arenguabi rahastamise allikad.

Rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandardid koosnevad erinevate avaliku sektori ja erialaste standardiorganisatsioonide määratletud auditeerimisstandarditest, nagu auditeerimis- ja kindlustusstandardite nõukogu (IAASB) koostatud rahvusvahelised auditeerimisstandardid (ISAd) või kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) koostatud kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelised standardid (ISSAId).

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut (ELTL), eriti selle artikli 287 lõiget 4, koos Euroopa Aatomiaenergiaühenduse asutamislepinguga (EAA), eriti selle artikli 106 punkti a;

võttes arvesse Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingut,

võttes arvesse ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Valuutafondi asutamise kohta (komisjoni ettepanek)¹;

võttes arvesse Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni esimehe 19. juuni 2018. aasta taotlust arvamuse saamiseks komisjoni ettepaneku kohta, mille Euroopa Kontrollikoda sai kätte 23. juunil 2018 (vt *I lisa*);

ning arvestades järgmist:

- a) Euroopa stabiilsusmehhanismi (edaspidi „ESM“) tulevikku käsitlevad poliitilised arutelud jätkuvad, ja ilma et see piiraks mis tahes otsuste tegemist selle kohta, kas ESM on võimalik lähitulevikus valitsustevahelise asutusena säilitada või kas luua Euroopa Valuutafond (edaspidi „EMF“) kui ELi asutus, tuleb mõlema stsenaariumi auditeerimis- ja aruanderaamistikele erilist tähelepanu pöörata mis tahes reformiprotsessi algusest peale;
- b) ELTLiga ei nähta ette ELi institutsioonide kasutamist selliste asutuste toetamiseks, mis on asutatud väljaspool ELi õigusraamistikku, näiteks ESM. ELi institutsioonide teatavatel tingimustel kasutamine ELi mittekuuluvate asutuste toetamisel sätestati ELi õiguses aga siis, kui Euroopa Kohus otsustas, et „liikmesriikidel on teatavatel tingimustel õigus anda valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, institutsioonidele ülesandeid väljaspool liidu raamistikku [...] tingimusel, et need ülesanded ei moonuta neile institutsioonidele ELi lepinguga ja ELi toimimise lepinguga antud volitusi“²;

¹ Ettepanek: nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Valuutafond (COM(2017) 827 final).

² Kohtuasi C-370/12 Thomas Pringle versus Iirimaa valitsus jt, ELi Kohus, 27. november 2012, punkt 158.

- c) ELTLi artikli 287 kohaselt on Euroopa Kontrollikoda kõigi ELi organite, ametite ja asutuste audiitor, välja arvatud juhul, kui see on välistatud asjaomase asutamisaktiga;
- d) komisjoni ettepanekuga nähakse ette, et EMF luuakse ELi asutusena³ ja ta vastutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu ees⁴, ning tema suhtes kohaldab kohtulikku kontrolli Euroopa Kohus. Ettepaneku põhjendus 64 ei takista Euroopa Kontrollikoda oma auditeerimisvolitusi täitmast. Kuigi komisjoni ettepanekus tunnustatakse Euroopa Kontrollikoja auditeerimisvolitusi vastavalt ELTLi artikli 287 lõikele 1, säilitatakse selles praegune auditikomisjoni töökorraldus;
- e) komisjon eelistab majandus- ja rahaliidu süvendamisel lahendusi, mis tehakse „vastavalt aluslepingutele. See aitaks vältida õigusraamistiku killustamist, mis nõrgendaks liitu ja seaks kahtluse alla ELi õigustiku keske koha integreerimise edendamisel“⁵. Komisjoni sõnul tuleks „valitsustevahelisi lahendusi kaaluda vaid erandina ja ajutiselt“ ning „sellised lahendused peavad olema hoolikalt läbi mõeldud, et järgida ELi õigust ja juhtimissüsteemi ning mitte tekitada uusi probleeme aruandekohustuse täitmisega“⁶. Sellest mõtteviisist lähtuvalt rõhutati Euroopa Kontrollikoja koostatud aruandekohustust ja auditiühendi käsitlevas ülevaatearuandes⁷ ning mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevas hiljutises infodokumendis⁸ asjaolu, et EL ja selle liikmesriigid peaksid nii palju kui võimalik vältima mitme erineva auditikorra kombineerimist;

³ Komisjoni ettepanek, põhjendus 17.

⁴ Komisjoni ettepanek, artikkel 5.

⁵ Tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomise tegevuskava: üleeuroopalise arutelu avamine (teatis) COM(2012) 777 final, lk 13.

⁶ Samas.

⁷ Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne: „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“, punkt 84.

⁸ Euroopa Kontrollikoja infodokument: „Komisjoni ettepanek perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta“, punkt 34.

- f) ESMi ja kavandatavat EMFi ei rahastata otse ELi eelarvest. Kuna neid rahastavad liikmesriigid otse, ei kehti neile finantsmääruse aruandekohustuse, auditi ega finantsaruandluse sätteid⁹ ning nende puhul tuleks sellised kaalutlused lisada asutuse enda asutamisakti;
- g) auditivolitused peaksid hõlmama avaliku auditi kõiki aspekte: finants-, vastavus- ja tulemusauditit. Samuti peaksid nad looma kõik vajalikud tagatised, et selliseid auditeerimisõigusi saaks kasutada kõigi riigi rahanduse kasutamisega seotud avaliku sektori lepingupoolte suhtes, et võimaldada audiitoritel oma ülesandeid tõhusalt täita;
- h) kõik välisaudiitorid, kes on määratud teostama avaliku sektori vahendite auditeid, peavad vastama rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditele;

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1).

SISSEJUHATUS

1. ESM loodi aastal 2012. ESMi ülesanne on anda finantsabi euroala riikidele, kellel on või keda ohustavad suured rahastamisprobleemid. Seda abi antakse ainult juhul, kui tekib vajadus kogu euroala ja ESMi liikmete finantsstabiilsuse kaitsmiseks¹⁰. ESM loodi euroala liikmesriikide vahel sõlmitud lepingu alusel valitsustevahelise organisatsioonina.
2. ESMi tulud ja kulud on väljaspool ELi eelarvet ning selle kapitali sissemakseid teevad selle liikmesriigid. Otsustusvolitused kuuluvad direktorite nõukogule ja juhatajate nõukogule. Direktorite nõukogu koosneb finantsministeeriumide kõrgetest ametnikest ja juhatajate nõukogu euroala liikmesriikide rahandusministritest. Komisjonil ja Euroopa Keskpangal on vaatejastaatus nii juhatajate nõukogus kui ka direktorite nõukogus, kuid neil ei ole hääleõigust. ESM asub Luxembourgis ja tal on 2017. aasta lõpu seisuga 174 töötajat. ESMi kaudu maksti viiele liikmesriigile laenuks 273 miljardit eurot ning selle praegune laenuandmisvõime on 380 miljardit eurot¹¹.
3. Alates 2013. aastast on parlament kutsunud üles ESMi ELi õigusraamistikuga integreerima¹². 2015. aasta juunis avaldatud viie juhi aruandes märgiti, et „selle haldamine tuleks seetõttu täielikult integreerida ELi aluslepingutesse“¹³.
4. 2017. aasta detsembris avaldas komisjon teatise pealkirjaga „Edasised sammud Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimiseks: tegevuskava“¹⁴. Osana sellest paketist esitas

¹⁰ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (2012) artikkel 3.

¹¹ Euroopa stabiilsusmehhanism, 2017. aasta aruanne (2018), lk 15.

¹² Euroopa Parlamendi 12. juuni 2013. aasta resolutsioon *Euroopa demokraatia tugevdamise kohta tulevases majandus- ja rahaliidus*, punkt 11.

¹³ Jean-Claude Juncker tihedas koostöös Donald Tuski, Jeroen Dijsselbloemi, Mario Draghi ja Martin Schulziga, „Viie juhi aruanne: Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine“ (Euroopa Komisjon, 2015), lk 18.

¹⁴ Komisjoni teatis: „Edasised sammud Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimiseks: tegevuskava“, COM (2017) 821 final.

komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu määrus, millega asendatakse ESM EMFig¹⁵ (komisjoni ettepanek), mis saab osaks ELi õigusraamistikust.

5. Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni esimees palus 19. juunil 2018. aastal Euroopa Kontrollikojal esitada Euroopa Parlamendile „arvamus parima viisi kohta loodava EMFi juhtimismehhanismi kujundamiseks“, eelkõige seoses „tulevase aruandekohustuse mis tahes lüngaga ja piisava auditikorra tagamisega“ (vt [I lisa](#)).

6. Seda toetavad ka INTOSAI hea valitsemistava juhised, milles nähakse ette, et „kui rahvusvahelise institutsiooni tegevusulatus või struktuur oluliselt muutub, tuleks selle välisauditi korraldus hoolikalt läbi vaadata ja vajaduse korral ajakohastada“¹⁶.

7. Euroopa Kontrollikoja 2014. aasta aruandekohustuse ja auditeerimiskorra ülevaatearuandes esitati teatavad kriteeriumid, mida saab kasutada riikliku aruandekohustuse ja auditi hindamisel¹⁷. Nimetatud kriteeriumid hõlmavad aruandekohustuse täitmiseks vajaliku teabe selgust ja parlamentaarse järelevalve rolli, mis tugineks välisauditi arvamusele.

ÜLDISED TÄHELEPANEKUD

8. Kooskõlas oma arvamusel, mis on esitatud 2018. aasta juulis avaldatud infodokumendis¹⁸, milles käsitletakse komisjoni ettepanekut perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta, peab kontrollikoda positiivseks komisjoni ettepanekut tuua ESM ELi õigusraamistikku. ELi poliitikat tuleks rakendada usaldusväärse aruandekohustuse raamistikus, milles on oma osa parlamentaarsel järelevalvel, tuginedes

¹⁵ Komisjoni ettepanek.

¹⁶ INTOSAI hea valitsemistava juhised „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions“ (GOV 93 000 välisauditi korralduse põhimõtted rahvusvahelistele institutsioonidele) (2016), põhimõte 1.3.

¹⁷ Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne: „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“, tabel 1, lk 13.

¹⁸ Euroopa Kontrollikoja infodokument: „Komisjoni ettepanek perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta“, punkt 34, viimane lõik.

organisatsioonivälisele auditiarvamusele. Kõnealused raamistikud peaksid olema ELi poliitikavaldkondade lõikes üldiselt järjepidevad ning vältima lünkasid ja kattuvusi. Komisjoni ettepanek on selles suhtes samm õiges suunas, kuigi erinevate audiitorite ülesannete ja volituste puhul esineb mitmetimõistmist ning aruandekohustuse ja auditiahela teatavad puudused tuleb kõrvaldada.

9. Käesolevas arvamuses on esitatud Euroopa Kontrollikoja kaalutlused kavandatava EMFi kui ELi asutuse aruandekohustuse ja sellega seotud auditikorra kohta. Esiteks vaadatakse läbi ESMi kehtiv kord, kuna komisjoni ettepanekuga püütakse suures osas säilitada ESMi praegune auditeerimis- ja aruandekohustuse raamistik. Seejärel vaadatakse läbi komisjoni ettepanekus kavandatud EMFi auditeerimis- ja aruandekohustuse kord ning antakse soovitusi muudatuste kohta, mis on vajalikud tuvastatud probleemide lahendamiseks. ESMi ja ESMi auditikomisjoni vastused on esitatud vastavalt II ja III lisas.

10. Pärast seda, kui komisjon oma ettepaneku avaldas, on ELi juhid esitanud ESMi ümberkujundamiseks poliitilise suuna, mille kohaselt võetaks meetmeid kahes etapis¹⁹. Esimese sammuna koostatakse käesoleva aasta lõpuks tõhustatud ESMi peamised tunnusjooned, sealhulgas kavandatakse võimalikud edasised sammud selle rolli ja juhtimise tugevdamiseks, et käsitleda komisjoni poolt 2017. aasta detsembris esitatud ettepanekus sisalduvate soovitude eri aspekte, säilitades samal ajal ESMi valitsustevahelise vormi. Teise sammuna võivad ESMi liikmesriigid ja EL kaaluda ESMi integreerimist ELi õigusraamistikku pikema aja jooksul.

I OSA. EUROOPA STABIILSUSMEHCHANISM – PEAMISED SÕLMKÜSIMUSED AUDITEERIMIS- JA ARUANDEKOHUSTUSE RAAMISTIKUS

11. Käesolevas osas uuritakse ESMi praegust auditeerimis- ja aruandekohustuse korda. ESM on rahvusvaheline finantseerimisasutus. Seetõttu on ESMi puhul asjakohased ka teiste

¹⁹ Euroala tippkohtumise teatis (29. juuni 2018) EURO 502/18. Eurorühma esimehe Mário Centeno kiri Euroopa Ülemkogu eesistujale Donald Tuskile (25. juuni 2018).

rahvusvaheliste finantseerimisasutuste auditikord ja Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsiooni (INTOSAI) parima tava suunised.

Euroopa Kontrollikojal ei ole ESMi suhtes auditeerimisõigust, kuid ta võib selle taotluse korral saada

12. ESMil on praegu viieliikmeline auditikomisjon²⁰. See koosneb kahest kõrgeimate kontrolliasutuste nimetatud liikmest, kahest juhatajate nõukogu esimehe nimetatud liikmest ja ühest Euroopa Kontrollikoja nimetatud liikmest (kes võib säilitada oma positsiooni auditikomisjonis ka pärast tema mandaadi lõppemist kontrollikojas). Kõik ESMi auditikomisjoni liikmed on kohustatud vältima huvide konflikti, tegutsema sõltumatult ning nad ei tohi taotleda ega vastu võtta juhiseid teistelt asutustelt.

13. Auditikomisjoni mandaadi kohaselt ta „viib läbi sõltumatuid auditeid... [ja] kontrollib ESMi raamatupidamisarvestust ning seda, kas tegevusaruanded ja bilanss on korras“ ning „auditeerib ESMi korrektsust, nõuete järgimist, toimimist ja riskijuhtimist vastavalt rahvusvahelistele auditeerimisstandarditele“²¹. Auditikomisjon kasutab praegu mitme kõrgeima kontrolliasutuse ja Euroopa Kontrollikoja aktiivses teenistuses olevaid audiitoreid, kes on oma töös harjunud järgima asjakohaseid rahvusvahelisi auditistandardeid.

14. ESMi juhtimise eest vastutab sisuliselt selle juhatajate nõukogu. ESMil ei ole praegu ametlikku aruandekohustust Euroopa Parlamendi ega liikmesriikide parlamentide ees, kuigi selle tegevdirektor ilmub Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide ette, kui teda kutsutakse. Auditikomisjon üldiselt sellistel parlamendis või ka liikmesriikide parlamentides korraldatavatel kuulamistel ei osale, kuigi miski selle toimumist ei välista.

15. Euroopa Kontrollikojal ei ole praegu ESMi suhtes auditeerimisõigust. Isegi kui ESM säilitab oma valitsustevahelise vormi, on valdkondi, kus Euroopa Kontrollikojal on võimalik selle auditeerimis- ja aruandekohustuse raamistikus osaleda. Kohtupraktika näitab, et

²⁰ ESMi auditikomisjoni raamistik on sätestatud ESMi asutamislepingu artiklis 30 ja ESMi põhimääruse artiklis 24. Juhatajate nõukogu nimetab auditikomisjoni liikmed ametisse vastavalt ESMi artikli 30 lõikele 1 ja ESMi põhimääruse artikli 24 lõikele 1.

²¹ ESMi asutamislepingu artikli 30 lõiked 3–4 ja ESMi põhimääruse artikli 24 lõige 4.

liikmesriigid võivad Euroopa Kontrollikojale anda ülesandeid väljaspool ELi õiguskorra raamistikku järgmistel tingimustel:

- i) valdkonnad, kus liikmesriigid annavad Euroopa Kontrollikojale volitused, ei kuulu ELi ainupädevusse²²,
- ii) need ülesanded on kooskõlas ELTLiga ja
- iii) need ei muuda Euroopa Kontrollikojale ELi lepingu ja ELTLiga antud volituste põhiolemust²³,
- iv) Euroopa Kontrollikoja arvates on need asjakohased ja soovitatavad ning nendega tasub tegeleda.

16. ESMi aruandekohustuse korra ühtlustamiseks ELi asutuste omaga ning samuti selleks, et aidata ESMi paremini ELi raamistikku kaasata, võiks ESM anda Euroopa Kontrollikoja nõusolekul talle mandaadi ESMi välisauditi teatavate aspektide (nagu tulemus- või vastavusaudit) auditeerimiseks.

Auditikomisjoni liikmete ametiaeg on lühike

17. Auditikomisjoni liikmeskond on täielikult organisatsiooniväline ja seda ei moodustata ESMi direktorite nõukogu liikmetest. See sarnaneb muudes rahvusvahelistes finantseerimisasutustes, näiteks Euroopa Investeerimispankas ja Rahvusvahelises Valuutafondis kasutatava korraga. Võrdlusena võib tuua nii Aasia Arengupanga kui ka Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga auditikomisjonid, millesse kuuluvad nende enda direktorite nõukogu liikmed.

²² ESMi puhul märkis Euroopa Liidu Kohus, et tema tegevus toimub majanduspoliitika raames, milles ELil puudub ainupädevus (vt Pringle, punkt 160).

²³ Selline muudatus toimub näiteks siis, kui liikmesriikide poolt antud ülesanded on pärssinud Euroopa Kontrollikoja sõltumatust, või kui Euroopa Kontrollikojale antud ülesanne on ELi õigusest tulenevatest ülesannetest täiesti erinev.

18. Auditikomisjoni liikmete ametiaeg on kolm aastat ning see ei ole pikendatav. Liikmete ametiaja tingimused on ajatatud, mis tähendab, et liikmeid vahetatakse eri ajahetkedel. Kolmeaastane ametiaeg on võrreldes teiste institutsioonidega suhteliselt lühike – näiteks EIP auditikomisjoni liikmetel on kuueaastane ametiaeg, mida ei pikendata. ESMi auditikomisjoni liikmed on INTOSAI hea valitsemistava juhistes antud soovitude põhjal skaala alumises osas, mille kohaselt peaks „ametiaeg ideaalis olema vähemalt kolm kuni neli ja maksimaalselt kuus aastat“²⁴. See tähendab, et auditikomisjoni liikmete ametiaeg võib kattuda ainult lühikese aja jooksul, mis raskendab tegevuse järjepidevuse tagamist ja muudab keerukaks töö tegemise, mis võib kesta mitu aastat. Näiteks, lähtuvalt kehtivast korrast alustasid kõik praegused liikmed oma 14-kuulist ametiaega 2015. aasta oktoobri alguses, mis tähendab, et eelmine komisjon vahetati selle aja jooksul täielikult välja. Auditikomisjoni liikmete tavapärase ametiaja mis tahes pikendamiseks tuleks ESMi põhimääruse artikli 24 lõiget 1 muuta ja selleks vajataks juhatajate nõukogu heakskiitu.

1. soovitus

Auditikomisjoni tegevuse järjepidevuse tagamiseks peaks ESMi juhatajate nõukogu kaaluma võimalust muuta ESMi põhimääruse artikli 24 lõiget 1, et auditikomisjoni liikmete ametiaega pikendada, või teise võimalusena võimaldada liikmetel teenida teist ametiaega.

Auditikomisjoni auditileide puudutav aruandlus on väga piiratud

19. Auditikomisjon täidab oma kohustust „kontrollida ESMi raamatupidamisarvestust ning kontrollida, et tegevuskontod ja bilanss on korras“²⁵ kahel viisil: oma aastaaruandes ja oma esimehe koostatud lühikese selgituse abil, mis on lisatud ESMi finantsaruannetele. Auditikomisjoni aastaaruanne esitatakse juhatajate nõukogu liikmetele, kes omakorda vastutavad liikmesriikide parlamentide ees kui valitsuse esindajad. Auditikomisjoni

²⁴ INTOSAI hea valitsemistava juhised „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions“ (GOV 93 000 välisauditi korralduse põhimõtted rahvusvahelistele institutsioonidele) (2016), põhimõte 2.4.

²⁵ ESMi asutamislepingu artikli 30 lõiked 3–4.

aastaaruanne edastatakse ka riikide parlamentidele vastavate juhatajate poolt ja see saadetakse teadmiseks ka Euroopa Parlamendile.

20. Aastaaruandes kirjeldatakse auditikomisjoni tegevust ja loetletakse audititeemad, mida komisjon on käsitlenud. Aastaaruandes ei täpsustata aga auditileide ega soovitusi ning seepärast ei tehta neid üldsusele kättesaadavaks^{26 27}. Auditikomisjoni kõnealune tegevus ei vasta asjaomases INTOSAI hea valitsemistava juhises toodud põhimõttele, milles on sätestatud, et välisauditi aruanded peaksid olema avalikustatud ning eranditele peaksid kehtima selged kriteeriumid²⁸.

21. Auditikomisjoni muu üldsusele esitatav teave on lühike avaldus, mis avaldatakse koos ESMi aastaaruande ning finantsaruannete ja erasektori audiitorühingu aruandega. Auditikomisjon on kontrollikojale teatanud, et koostab kõnealuse avalduse pärast seda, kui ta on erasektori audiitorühingu aruande kätte saanud ja läbi vaadanud. Selles avalduses viidatakse auditikomisjoni mandaadile ja tegevusele ning tehakse järeldus järgmises sõnastuses: *„Auditikomisjon märgib, et tema arvates ei ole ilmnenud olulisi asjaolusid, mis takistaksid tal soovitada, et juhatajate nõukogu kiidaks heaks ESMi 31. detsembril 2017 lõppenud eelarveaasta finantsaruanded.“*²⁹

²⁶ Auditikomisjon on kontrollikoda teavitanud, et esitab auditileiud ja soovitused ESMi juhtkonnale ja direktorite nõukogu riskikomiteele. Samas ei ole viimases aastaaruandes selle protsessi kohta üksikasju esitatud.

²⁷ Auditikomisjon on kontrollikojale teatanud, et korraldab korrapäraseid arutelusid ESMi kõrgema juhtkonnaga, et käsitleda finantsaruannete ja nendega seotud kontrollide terviklikkust ja piisavust, ning kui seda peetakse asjakohaseks, siis nõuab finantsaruannete kavandite muutmist ning avaldatava teabe ja selgitavate märkuste parandamist.

²⁸ INTOSAI hea valitsemistava juhised „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions“ (GOV 93 000 välisauditi korralduse põhimõtted rahvusvahelistele institutsioonidele) (2016), põhimõte 6.4: „Läbipaistvuse ja usaldusväärsuse suurendamiseks peaksid kõik juhtorganile esitatavad välisauditi aruanded olema üldsusele kättesaadavad. Erandid peaksid põhinema selgetel ja asjakohastel kriteeriumidel, mis käsitlevad salastatud ja konfidentsiaalset teavet.“

²⁹ ESMi 2017. aasta aastaaruanne (2018), lk 115.

22. Auditikomisjoni avalduses kasutatav sõnastus ei ole kategooriline ning jääb selgusetuks, kas ta tegelikult soovib finantsaruanded heaks kiita³⁰. Isegi kui auditikomisjon soovib finantsaruanded heaks kiita, ei ole see ESMi asutamislepinguga nõutav avaldus selle kohta, kas tegevuskontod ja bilansid on korras (vt punkt 13).

23. ESMi auditikomisjoni aruandlus ei ole kooskõlas asjaomase põhimõttega, mille kohaselt peab välisaudiitor esitama arvamuse „selle kohta, kas finantsaruanded on rakendatava finantsaruandlusraamistikuga kõigis olulistes aspektides kooskõlas“³¹.

24. Võrdluseks olgu märgitud, et kontrollikoja aastaaruanded sisaldavad üldiselt selget hinnangut auditeeritava asutuse raamatupidamise aastaaruandele, sõnastusega nt: „kõnealuse aasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed on kontrollikoja hinnangul kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed“.

25. Euroopa Investeerimispanga (EIP) auditikomitee aastaaruanne sisaldab samuti andmeid auditileidude kohta ning on olemas avaldus raamatupidamise aastaaruande seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Samas on EIP põhikiri selles osas ühemõtteline, kohustades oma auditikomiteed „kinnitama, et finantsaruanded ... annavad panga finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate.“³²

2. soovitus

Suurendada läbipaistvust ja tagada välistele sidusrühmadele suurem selgus raamatupidamise aastaaruande seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

- a) Auditikomisjoni aruanne peaks sisaldama üksikasjalikku teavet oma auditaruannete ja leidude kohta ning ka selgeid kriteeriume konfidentsiaalse ja muu tundliku teabe väljajätmiseks.

³⁰ ESMi 2017. aasta aastaaruanne (2018), lk 111. Erasektori audiitorühingu aruanne ESMi kohta on selles osas ühetähenduslik ning sisaldab 2017. aastal järgmist: „Oleme seisukohal, et lisatud finantsaruanded annavad asutuse finantsolukorra ja tulemuste kohta õige ja õiglase pildi.“

³¹ INTOSAI, „ISSAI 200 finantsauditi aluspõhimõtted“ (2013), punkt 16.

³² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, protokoll (nr 5) Euroopa Investeerimispanga põhikirja kohta, artikli 12 lõige 3, (ELT C 202/7,6, 7.6.2016, lk 251).

- b) Auditikomisjon peaks tegema selge avalduse selle kohta, kas ESMi tegevuskontod ja bilanss on korras.
- c) Auditikomisjon peaks esitama hinnangu selle kohta, kas ESMi finantsaruanded annavad tema finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate.

ESMi tegevuse piiratud auditeerimine ja hindamine

26. Ametlikult on auditikomisjonil konkreetne tulemusauditi mandaat³³. Siiani on aga enamik auditikomisjoni aruannetes kirjeldatud audititest finants- või vastavusauditid olnud, ehkki viimastel aastatel on kirjeldatud rohkem tulemusaudite tegemist.

27. Lisaks puudub ESMil nii asutusesisene kui -väline poliitika ja programmide alaline hindamisfunktsioon. Sellest hoolimata tellis ESMi auditikomisjon 2016. aastal ESMi finantsabi hindamisaruande, mis avaldati 2017. aastal. See käsitles laenu andmise poliitikat seoses viie programmiga hõlmatud riigiga: Iirimaa, Portugal, Hispaania, Küpros ja Kreeka³⁴.

28. Võrdluseks võib tuua selle, et alates 2001. aastast on Rahvusvahelisel Valuutafondil olnud sõltumatu hindamisbüroo, kes teostab objektiivset ja sõltumatut hindamist Rahvusvahelise Valuutafondi mandaadi seisukohast olulistel teemadel. Aasia Arengupangal ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangal on ka asutusesisese hindamise osakonnad, kuid need ei ole seotud nende korrapärase aruandluskorraga.

29. Kui Euroopa Kontrollikoja antakse volitused, võib ta teha ESMi tulemusauditeid. See tegevus toimuks lisaks või paralleelselt mis tahes ESMis tehtavale hindamisele, millel võivad olla muud eesmärgid ja lähenemisviis. Euroopa Kontrollikojal on õigusaktidest tulenevalt lubatud teha ESMi tulemusauditeid, et parandada Euroopa majanduse juhtimise raamistiku

³³ ESMi põhikirjas (artikli 24 lõige 4) on sätestatud, et auditikomisjon „auditeerib ESMi korrektsust, nõuete järgimist, toimimist ja riskijuhtimist vastavalt rahvusvahelistele auditeerimisstandarditele“. INTOSAI „ISSAI 3000 tulemusauditi standard“ (punkt 17): „Tulemusaudit on sõltumatu, objektiivne ja usaldusväärne uurimine selle kohta, kas riigi asutused, süsteemid, toimingud, programmid, tegevused või organisatsioonid toimivad vastavalt säästlikkuse, tõhususe ja/või tulemuslikkuse põhimõttele ja kas on veel arenguruumi.“

³⁴ ESM: „EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report“ (EFSM/ESM finantsabi hindamisaruanne) (2017).

üldist aruandekohustust. See oleks kooskõlas Euroopa Kontrollikoja praeguse töökavaga, mille raames hinnatakse ELi asutuste ja ESMi tegevuse vastastikust täiendavust.

3. soovitus

ESMi tegevuse auditeerimise ja hindamise tõhustamiseks

- a) peaks ESM välja töötama asutusesisese hindamise funktsiooni, et hinnata talle usaldatud ülesannete täitmist ning anda selle kohta asutuseväliselt aru, järgides sarnastes institutsioonides kasutatavat tava.
- b) võiks ESM anda Euroopa Kontrollikojale mandaadi, mis lahendaks tegevuse välisauditi puudumise probleemi.

II OSA. KAVANDATAV EUROOPA VALUUTAFOND – PEAMISED SÕLMKÜSIMUSED

AUDITEERIMIS- JA ARUANDEKOHUSTUSE RAAMISTIKUS

30. Järgmises osas uuritakse konkreetselt komisjoni ettepanekut parlamendi eelarvekontrollikomisjoni taotluse kontekstis, nagu on kirjeldatud punktis 5.

ESMi auditiraamistiku kavandatud muudatused

31. Komisjoni ettepaneku kohaselt säilitaks EMF ESMi välisauditi raamistiku põhijooned (nagu on esitatud 1. osas). Selles antakse selgitusi auditikomisjoni rolli kohta, millesse lisatakse osaliselt ESMi kehtiva põhimääruse elemente³⁵.

Euroopa Kontrollikoja positsioon Euroopa Valuutafondi välisaudiitorina ei ole selge

32. ESM osaleb praegu liikmesriikidele stabiilsustoetuse andmisel, kuid mitte läbirääkimiste pidamisel finantsabiprogrammide vastuvõtmiseks vajalike poliitiliste tingimuste üle.

³⁵ Komisjoni ettepaneku lisa artikli 35 lõiked 1 ja 3. Eelkõige on selgitatud liikmete valimise korda ja määratletud menetlus esimehe valimiseks ning samuti vajadus vältida auditikomisjoni liikmete huvide konflikti. Samuti on täpsemalt kindlaks määratud auditikomisjoni ülesannete ulatus, mis hõlmab nüüd EMFi korrektsuse, nõuete järgimise, toimimise ja riskijuhtimise auditeerimist vastavalt rahvusvahelistele auditistandarditele.

Komisjoni ettepanek annaks EMFi suurema rolli programmi tingimuste väljatöötamisel, tehes seda koostöös komisjoni ja Euroopa Keskpangaga³⁶.

33. Euroopa Kontrollikojal on kõik õigused auditeerida komisjoni tegevust sellise poliitika kujundamises ja rakendamises, kuid ettepanekus ei ole selgitatud, kuidas Euroopa Kontrollikoda kasutaks selles kontekstis oma õigusi EMFi suhtes. Õiguste selge määratlemine aitaks ära hoida Euroopa Kontrollikoja ülesandeid puudutava segaduse.

34. Komisjoni ettepanekuga nähakse ette, et EMF integreeritakse ELi raamistikku ELTLi artikli 352 alusel. EMF loodaks liidu õiguse kohaselt liidu organi ja juriidilise isikuna³⁷. Sellisel juhul oleks Euroopa Kontrollikojal EMFi suhtes täielik auditeerimisõigus ELTLi artikli 287 kohaselt, mis annab Euroopa Kontrollikojale õiguse olla kõikide ELi institutsioonide ja asutuste välisaudiitor, välja arvatud juhul, kui see on nende asjassepuutuva asutamisaktiga välistatud. Komisjoni ettepanek ei sisalda sellist välistamist ja põhjenduses 64 sedastataksegi, et Euroopa Kontrollikoja auditeerimisvolitusi kasutatakse ELTLi artikli 287 kohaselt. See tähendab automaatselt, et kontrollikoda vastutab EMFi finants-, vastavus- ja tulemusauditite läbiviimise eest.

35. Komisjoni ettepanekul on selles suhtes siiski tõsine puudus, kuna selles ei täpsustata Euroopa Kontrollikoja tegevust. Komisjoni ettepanekus soovitatakse, et rahvusvaheliselt tunnustatud audiitorühingutest valitud eraaudiitorid teostaksid EMFi finantsauditeid ja auditikomisjon kontrolliks fondi korrektsust, nõuetele vastavust, toimimist ja riskijuhtimist. Sellist korraldust võib tõlgendada kui sõnaselgelt välisauditi volituse andmist mitte Euroopa Kontrollikojale, vaid muudele asutustele. Topelt või mitme välisauditi volituste andmist üldiselt välditakse, kuna selle tagajärjeks võivad olla vastandlikud auditiarvamused ning erinevate välisauditi asutuste töös võib ette tulla kas dubleerimist või kattuvusi.

36. Lisaks tekitavad erinevad auditikorrad mitmetähenduslikkust ja seda võidakse isegi mõista Euroopa Kontrollikoja auditiõiguste sõnaselge välistamisena, kuigi põhjenduses 64

³⁶ Komisjoni ettepaneku lisa artikli 13 lõige 3.

³⁷ Komisjoni ettepanek, põhjendus 17.

sätestatakse, et Euroopa Kontrollikojal on EMFi suhtes täielikud auditeerimisõigused. ESMi juhtkond on teinud ettepaneku, et ESM tuleks sarnaselt EIP-ga ELTLi raamistiku muutmise abil viia kooskõlla ELi õigusraamistikuga. EIP puhul on Euroopa Kontrollikojal õigus auditeerida vaid konkreetseid programme, mida rahastatakse ELi eelarvest ja mida viib ellu EIP. EIP muu auditikord on sätestatud ELTLile lisatud protokollis nr 5. Kui ESMi puhul rakendataks samasugust lähenemisviisi nagu EIP puhul, ei saaks Euroopa Kontrollikoda ESMi tõhusalt auditeerida.

37. Kord, mille kohaselt Euroopa Kontrollikojale antakse selgelt määratletud välisauditi volitus, oleks menetluslikult kõige lihtsam ning kõige rohkem kooskõlas ELi finants- ja majandusjuhtimise praeguse auditeerimis- ja aruandekohustuse korraga. Avaliku sektori auditiarvamuste koostamisel on siiski võimalik kasutada ka teiste audiitorite tööd. Euroopa Kontrollikoda juba avaldab ligikaudu 50 iga-aastast eriaruannet ELi asutuste ja organite tegevuse kohta. Enamikul juhtudest, nagu määrus ette näeb, hõlmab Euroopa Kontrollikoja tegevus välisaudiitorite töö läbivaatamist ja uuesti läbiviimist. EMFi puhul leiab kontrollikoda, et arvestades spetsiifilist auditiga antavat kindlust, mis kinnitab fondi suutlikkust kaasata turgudel rahastamist, on selline kindlus vajalik ning täiendab avaliku sektori audiitorite antavat kindlust, mis esitatakse eelkõige avaliku aruandekohustuse eesmärgil.

38. Kui ESM on ELi raamistikku integreeritud, kinnitatakse Euroopa Kontrollikoja täielikud auditeerimisõigused ning ta hakkab neid kasutama vastavalt ELTLi artiklile 287. Kui ESMi liikmesriigid soovivad säilitada EMFi auditistruktuuris välise osaluse, võiks EMF säilitada välisliikmeid sisaldava komitee, mis annaks juhiseid ja/või teeks järelevalvet EMFi asutusesisese auditiprotsessi üle. Euroopa Kontrollikojal ei oleks aga võimalik sellise ülesehitusega komiteesse oma liiget nimetada, kuna see oleks vastuolus tema välisauditi volituste täitmisega.

4. soovitus

Et vältida võimalikku segadust Euroopa Kontrollikoja rolli suhtes ja töö kulukat dubleerimist, tuleks

- a) Euroopa Kontrollikoja roll EMFi sõltumatu välisaudiitorina kõigi EMFi käsitlevate õigusaktide põhitekstis sõnaselgelt sätestada, selgitades, et eraaudiitorühingute roll ja mis tahes muu auditisisend täiendaks kontrollikoja oma.
- b) EMFi mis tahes õiguslikus aluses nõuda, et eraaudiitoritega sõlmitavate lepingute sätted tagaksid, et Euroopa Kontrollikojal on täielik juurdepääs nende töödokumentidele ja et tal on võimalik teha kontrole ja tugineda nende tööle.

Parlamentaarne järelevalve ei ole kavandatud nii, et see põhineks auditiarvamusel

39. Komisjoni ettepanek annaks nõukogule ja parlamendile suurema rolli EMFis kui neil praegu on ESMis. Komisjoni ettepaneku artikli 5 kohaselt peaks EMF esitama parlamendile ja nõukogule aruande oma ülesannete täitmise kohta ning samuti oma raamatupidamise aastaaruande ja finantsaruanded. Parlamendil on seejärel võimalik korraldada nende põhjal üldine arutelu ja tegevdirektor oleks samuti kohustatud parlamendile andma aru EMFi ülesannete täitmise kohta ning lihtsustama konfidentsiaalse suulise arutelu pidamist suletud uste taga asjaomaste komisjonide esimeeste ja aseesimeestega.

40. See oleks edasimineku võrreldes praeguse korraga, kus ESMi tegevdirektor tuleb parlamendi ette vabatahtlikkuse alusel. Seni ei ole välisauditi arvamust ESMiga toimunud arvamuste vahetuse ajal ametlikult arvestatud.

41. EMFi jaoks kavandatud parlamentaarne järelevalve kord ei näe Euroopa Parlamendile ette mingit rolli auditiaruannete arvessevõtmisel. Arvestades, et EMF oleks väljaspool ELi eelarvet (vt punkt 2), jääks see ka väljapoole finantsmääruse ulatust ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise sätteid. Mitme muu juba olemasoleva isemajandava üksuse (ELi Intellektuaalomandi Amet, Ühenduse Sordiamet ja Ühtne Kriisilahendusnõukogu) vastavad asutamisaktid aga juba sisaldavad eelarve täitmisele heakskiidu andmise sätteid.

42. Kontrollikoja seisukoht, mida on juba väljendatud aruandekohustust ja auditilünki käsitlevas ülevaatearuandes³⁸, on, et kuigi selline tulu ei ole saadud ELi eelarvest, tuleneb see avaliku võimu teostamisest ELi tasandil ja seda kasutatakse samamoodi nagu teisi ELi vahendeid. Seega ei ole ühtegi mõjuvat põhjust käsitleda EMFi teistmoodi kui ELi eelarvest rahastatavaid üksusi ning EMFi finants-, vastavus- ja tulemusalaste kohustuste täitmise parlamentaarse järelevalve usaldusväärsete sätete puudumine on selle kavandatud aruandluskorra peamine lünk.

43. Komisjoni ettepanekuga ei nähta ette, et Euroopa Parlament vaataks EMFi eelarve täitmisele heakskiidu menetluse käigus läbi Euroopa Kontrollikoja auditaruanded. Selline läbivaatamine oleks kooskõlas ELTLi artiklis 319 sätestatud tavaga. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses võetaks arvesse Euroopa Kontrollikoja kinnitavat avaldust EMFi raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses võetaks arvesse ka Euroopa Kontrollikoja tulemusauditi tähelepanekuid EMFi kohta.

5. soovitus

Kui ESM on EMFi asutamise tulemusel ELi õigusraamistikku integreeritud, ning selleks, et tugevdada auditi asjakohasust aruandekohustuse ja demokraatliku järelevalve protsessi jaoks, tuleks Euroopa Kontrollikojale anda EMFi eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses selge ja ametlik roll.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Neven MATES, võttis käesoleva arvamuse vastu 18. septembri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

³⁸ Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne: „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“, punkt 84.

Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni taotlus kontrollikoja arvamuse saamiseks

Eelarvekontrollikomisjon
Eesistuja

Klaus-Heiner LEHNE
Euroopa Kontrollikoda
12, rue Alcide De Gasperi
Luxembourg
L- 1615

D 310 044 19.6.2018

Lugupeetud president Lehne

Nagu Te teate, esitas Euroopa Komisjon 2017. aasta detsembris ettepaneku võtta vastu nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa Valuutafondi asutamist (ELTLi artikli 352 alusel), mis on üks komisjoni teatises majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimiseks võetavate meetmete kohta avaldatud algatustest.

Kõnealuse ettepanekuga nähakse ette, et Euroopa stabiilsusmehhanismi asemele luuakse EMF kui liidu õigusel põhinev unikaalne juriidiline isik. Kui kaalul on uue ELi asutuse loomine liidu raamistikus, on ELi tegevuse demokraatliku aruandekohustuse, auditeerimise ja tõhususe küsimused äärmiselt olulised.

Et vältida tulevikus aruandekohustuse mis tahes lünki ja tagada piisav auditeerimiskord, oleksin eelarvekontrolli eest vastutava komisjoni nimel väga tänulik, kui Euroopa Kontrollikoda saaks esitada parlamendile arvamuse selle kohta, kuidas kõige paremini kujundada loodava EMFi kontrollimehhanismi võimalikult kiiresti ja kõige asjakohasemal viisil.

Jään ootama Teie seisukohti ja tänan Teid veel kord suurepärase koostöö eest.

Lugupidamisega

Dr. Inge Gräsle

ESMi vastus

Alex Brenninkmeijer
Euroopa Kontrollikoda
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Luxembourg, 24. september 2018

Lugupeetud härra Brenninkmeijer

Täname Teid, et jagasite ESMiga Euroopa Kontrollikoja arvamust liidu õigusraamistikule tugineva Euroopa Valuutafondi (EMF) loomise 6. detsembri 2017. aasta ettepanekut puudutavate auditeerimise ja aruandekohustusega seotud kaalutluste kohta.

Võtame teadmiseks, et Euroopa Kontrollikoda esitas selle arvamuse Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni esimehe taotlusel, mis esitati 19. juunil 2018. Nõustume eelarvekontrollikomisjoni seisukohaga, et avaliku sektori asutuste tegevuse puhul on aruandekohustus, auditeerimine ja tõhusus ülimalt tähtis.

Sooviksin sellega seoses meelde tuletada eurorühma esimehe ja ESMi juhatajate nõukogu eesistuja Mário Centeno 25. juunil 2018 eesistuja Donald Tuskile saadetud kirja. Kirjas märgib ta, et „pikemas perspektiivis võivad juhid otsustada ESMi kaasata ELi raamistikku, säilitades selle juhtimise põhijooned“.

Üha suurem osa ESMi osanikest toetab selle integreerimist ELi raamistikku, kui see toimub esmase õiguse alusel ja sarnaselt Euroopa Investeerimispannaga (EIP). EIP on ELi asutus, millel on oma kapital. Ta on majanduslikult iseseisev ja talle on antud oma otsuseid tegevad organid. Nagu Mário Centeno märkis, saab seda lahendust rakendada alles pikema aja jooksul. On oluline, et ESMi auditeerimiskord ei põhjustaks tulevikus auditi valdkonnas topelttööd ning jätkaks kapitaliturgudel investorite ootuste täitmist.

Samal ajal võtame teadmiseks, et Teie arvamus sisaldab ka mitmeid soovitusi ESMi praeguse auditeerimis- ja aruandekohustuse korra kohta. Sellega seoses puudutavad paljud Teie soovitused auditikomisjoni tööd. ESMi juhatus austab täielikult auditikomisjoni sõltumatust ning me ei saa väljendada oma arvamust selle töömeetodite või aruannete ulatuse kohta. Me mõistame, et auditikomisjon esitab arvamuse kohta oma tähelepanekud.

Kinnitame veelkord, et ESMi liikmete arvates on ESMi praegune auditeerimiskord rahvusvaheliste finantsasutuste parima tavaga kooskõlas. Täpsemalt:

- ESMi auditeerimiskorra kehtestasid ESMi liikmed, kes konsulteerisid oma riikide kõrgeimate kontrolliasutuste ja Euroopa Kontrollikojaga. Selle tulemusena loodi ESMi auditikomisjon kui sõltumatu järelevalveasutus, kelle nimetab ametisse ESMi juhatajate nõukogu ja kes annab sellele otse aru. Auditikomisjonil on üldine auditeerimismaand, mis hõlmab kõiki avaliku auditi valdkondi, ehk finants-, vastavus- ja tulemusauditi, nagu sätestatud ESMi asutamislepingu artikli 30 lõikes 3 ja ESMi põhimääruse artikli 24 lõikes 4. Sellega seoses tunnustas Transparency International oma hiljutises ESMi puudutavas aruandes ESMi maailmatasemel auditeerimiskorda.
- Euroopa Kontrollikojal on juba ESMi auditeerimiskorras oluline roll, sest ühe auditikomisjoni liikme nimetab ametisse just tema. Lisaks sellele tegutsevad Euroopa Kontrollikoja töötajad sageli valdkonna asjatundjatena, kelle nimetab ametisse auditikomisjon, et toetada ESMi sõltumatute auditite läbiviimist kooskõlas ESMi põhimääruse artikli 24 lõikega 5. Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Parlamendile esitatakse ametlikult ESMi aastaaruanne ja auditikomisjoni aastaaruanne, mis suurendab ESMi tegevuse läbipaistvust ja usaldusväärsust.
- ESMi raamatupidamisarvestust auditeerivad igal aastal sõltumatud välisaudiitorid vastavalt üldtunnustatud auditeerimisstandarditele. Nagu sõnaselgelt nõutud ESMi põhimäärusega (artikkel 22), auditeerivad EMFi raamatupidamist sõltumatud välisaudiitorid, kes kuuluvad hea mainega audiitorühingusse, millel on tegevusluba ja mille üle tehakse järelevalvet vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2006. aasta direktiivile 2006/43/EÜ. Auditikomisjoni järelevalve välisaudiitorite töö üle ja tema koostatav ESMi finantsaruannete aruanne annavad ESMi liikmetele täiendavat kindlust ESMi tegevusaruannete ja bilansi kohta.
- Lõpetuseks võtame teadmiseks Teie soovitus, mille kohaselt peaks ESM töötama välja sisehindamise funktsiooni. 2016. aasta septembris määras juhatajate nõukogu ametisse kõrgetasemelise sõltumatu hindaja, kes hindab EFSFi ja ESMi rahalise abi asjakohasust, tulemuslikkust ja tõhusust. Hindaja koostatud hindamisaruanne esitati juhatajate nõukogule ja see on üldsusele kättesaadav ESMi veebisaidil. Kuna ESM on väike ja selle finantsabi programme on siiani vähe olnud, ei oleks ESMi alalise hindamise funktsiooni loomine praegu tõhus. Seda võiks tulevikus kaaluda, kui ESMi edasi arendatakse. Samal ajal jätkame ka õppimist sarnastes institutsioonides kasutatavatest hindamistavadeist. Hindamismeeskond on teinud IMFi ja EIP sõltumatu hindamisbüroo ekspertidega tihedat koostööd eespool nimetatud esimese hindamise jaoks meetodika väljatöötamisel.

Üldisemas plaanis on ESMi liikmed lisaks ESMi kindlale auditikorra kehtestanud ranged juhtimis- ja aruandlusmehhanismid. ESMi otsuseid kiidavad heaks ESMi erinevad juhtorganid. Selles kontekstis kaasatakse protsessi ka liikmesriikide parlamendid. Tegelikult teevad parlamendid ESMi üle järelevalvet sellises ulatuses, mida ei ole võimalik võrrelda sarnaste institutsioonide tehtava järelevalvaga (näiteks ei pea IMFi laenuotsuseid läbi vaatama IMFi liikmesriikide parlamendid). ESMi juhatajad esinevad oma riigi parlamendis, et selgitada ESMi tegevusega seotud otsuseid või saada otsuste tegemiseks mandaat. Kutse alusel külastavad ESMi tegevdirektor ja juhtivad ametnikud liikmesriikide parlamente, et tutvustada ESMi tegevust ja vajaduse korral selgitusi anda.

ESM teeb ennetavat koostööd ka Euroopa Parlamendiga. Alates 2013. aastast on ESMi tegevdirektor regulaarselt omast tahtest osalenud ärakuulamistel majandus- ja rahanduskomisjonis. Omame ka

mitmeid täiendavaid kontakte Euroopa Parlamendiga esimeeste konverentsi tasandil või üksikute parlamendifraktsioonide ja parlamendiliikmetega. Järgmise sammuna uurime, kas ESM võiks sõlmida Euroopa Parlamendiga vastastikuse mõistmise memorandum, mis võiks olla korrapärasema aruandluse aluseks.

Lõpetuseks sooviksin Teid veel kord tänada arvamuse jagamise eest ning usun, et käesolev kiri on arutelu seisukohast oluline. ESM on valmis jätkama Teiega ESMi auditeerimis- ja aruandekohustuse korra arutamist, kui on selgem, kuidas ESM ELi raamistikku kaasatakse.

Lugupidamisega

Kalin Anev Janse

Peasekretär

Tegevjuhtkond

ESMi auditikomisjoni vastus

Luxembourg, 24. september 2018

Alex Brenninkmeijer
Euroopa Kontrollikoda
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Lugupeetud Alex

Täname Teid, et jagasite auditikomisjoniga Euroopa Kontrollikoja arvamust „*Liidu õigusraamistikule tugineva Euroopa Valuutafondi loomise 6. detsembri 2017. aasta ettepanekut puudutavad auditeerimise ja aruandekohustusega seotud kaalutlused*“ (edaspidi „arvamus“).

Auditikomisjon märgib, et Euroopa Kontrollikojal ei ole volitust auditikomisjoni töö hindamiseks ning seetõttu ei põhine Teie arvamus terviklikul hindamisel. Auditikomisjon on aga tänulik võimaluse eest kuulda ühe lugupeetud institutsiooni arvamusel esitatud läbimõeldud seisukohti oma töö eri elementide kohta.

Võib-olla oleks olnud parem, kui Teie arvamusel oleks INTOSAI põhimõtteid kasutades täpsustatud, et auditikomisjon ei ole kõrgeim kontrolliasutus, ning samuti ei ole ta samas olukorras mis välised auditasutused, kelle volitused hõlmavad mitut asutust. Auditikomisjon peab seetõttu standardite ja põhimõtete kohaldamisel teataval määral lähtuma enda konkreetsest rollist. Oleme seisukohal, et meie finantsauditit käsitleva avalduse puhul ei ole mitte mingisugust mitmetimõistetavust. Pärast volitatud välise audiitorühingu audititöö põhjalikku läbivaatamist, sealhulgas nende audiitorite töödokumentatsiooni põhjalikku analüüsimist, kasutades selleks Teie asutuselt otse laenatud mudelit, teeme avalduse, et „[meie] arvates ei ole ilmnenud olulisi asjaolusid, mis takistaksid [meil] soovitada, et juhatajate nõukogu kiidaks ESMi finantsaruanded heaks“. See ei ole mitmetimõistetav ja sellega välditakse mitmekordset tööd ning välisaudiitori avalduste dubleerimist.

Auditikomisjoni tegevus on üldjoontes järgmine:

- ta tellib, võtab arvesse ja viib lõpule oma eriauditite aruanded, mis võivad hõlmata ESMi eeskirjadest kinnipidamist, nõuetele vastavust, toimimist ja riskijuhtimist, kasutades kõrgeimate kontrolliasutuste, sh Euroopa Kontrollikoja, kvalifitseeritud töötajate teenuseid;
- ta kontrollib üksikasjalikult välisaudiitori tööd seoses raamatupidamisarvestuse kontrollimisega, nagu on märgitud eespool;
- ta esitab eelnevalt märkused ja taotleb vajalikuks peetavate kohanduste tegemist avaldatavates raamatupidamise aastaaruannetes;

- ta arutab oma töökava üksikasjalikult ja pidevalt siseauditi funktsiooniga ja osaleb selle töös;
- ta kohtub ESMi juhtkonnaga ning saab kogu aasta vältel aruandeid ja ajakohastatud teavet;
- ta vaatab aeg-ajalt läbi oma töömeetodid, et neid pidevalt täiustada.

Viimatimainitud silmas pidades võtame loomulikult arvesse Teie ettepanekuid ja kaalume, millises ulatuses on neid võimalik meie töösse kasulikult kaasata.

Ühele „kliendile“ keskendununa on auditikomisjonil ehk võimalik ESMi tegevust põhjalikumalt mõista ja luua selleks kohandatud lähenemisviis. Selle üle, kas muu auditeerimis- ja aruandekohustuse kord võiks kõrvuti teiste institutsiooniliste kokkulepetega tulevikus sobilik olla, peavad otsustama ESMi asutamislepingu osalised. Soovime siiski märkida, et mis tahes uue korra puhul tuleks vältida tegevuse tarbetut dubleerimist ja see kord peaks olema vastuvõetav ka ESMi rahastavatel finantsturgudel, tagades samal ajal asjakohase aruandekohustuse ja järelevalve.

Lugupidamisega

Kevin Cardiff

Auditikomisjoni esimees