



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

## Mišljenje br. 2/2018

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. UFEU-a)

„Razmatranja aspekata revizije i odgovornosti u vezi s prijedlogom od  
6. prosinca 2017. o osnivanju Europskog monetarnog fonda unutar pravnog  
okvira Unije”

## SADRŽAJ

## Odlomak

Pojmovnik i pokrate

Uvod 1. – 7.

Opće napomene 8. – 10.

Dio I. – Europski stabilizacijski mehanizam – ključni izazovi za okvir revizije i odgovornosti 11. – 29.

Sud nema revizijske ovlasti nad ESM-om, ali bi ih mogao dobiti na zahtjev 12. – 16.

Članovi Odbora revizora imenuju se na kratke mandate 17. – 18.

Odbor revizora podnosi vrlo ograničena izvješća o nalazima svojih revizija 19. – 25.

Ograničena revizija i evaluacija uspješnosti ESM-a 26. – 29.

Dio II. – Predloženi Europski monetarni fond – ključni izazovi za okvir revizije i odgovornosti 30. – 43.

Predložene izmjene okvira revizije ESM-a 31.

Stajalište Suda kao vanjskog revizora EMF-a nije izričito utvrđeno 32. – 38.

Parlamentarni nadzor nije osmišljen na način koji bi se temeljio na revizorskom mišljenju 39. – 43.

Prilog I. – Zahtjev Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor za mišljenje

Prilog II. – Odgovor ESM-a

Prilog III. – Odgovor Odbora revizora ESM-a

## **POJMOVNIK I POKRATE**

**Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI)** svjetska je stručna organizacija za zajednicu državnih vanjskih revizijskih tijela. INTOSAI pruža institucionalizirani okvir za vrhovne revizijske institucije u svrhu promicanja razvoja i prijenosa znanja, poboljšanja državne revizije diljem svijeta te jačanja stručnih sposobnosti, položaja i utjecaja članova u njihovim matičnim zemljama.

**Međunarodne financijske institucije** skupina su financijskih institucija koja uključuje Svjetsku banku, banke za regionalni razvoj i Međunarodni monetarni fond. One su odgovorne za ulaganje javnog kapitala u najboljem interesu građana te su najveći izvor razvojnih financijskih sredstava na svijetu.

**Međunarodno prihvaćeni revizijski standardi** standardi su koje su utvrdila različita javna i strukovna tijela za utvrđivanje standarda, kao što su međunarodni revizijski standardi (MRevS, engl. ISAs) koje izdaje Odbor za međunarodne standarde revidiranja i izražavanja uvjerenja (IAASB) ili međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

**Vrhovna revizijska institucija (VRI)** nacionalno je tijelo odgovorno za reviziju prihoda i rashoda države. Prema definiciji OECD-a vrhovna revizijska institucija odgovorna je za nadgledanje uporabe javnih sredstava i pozivanje vlasti na odgovornost u tom pogledu, u suradnji sa zakonodavnim i drugim nadzornim tijelima. VRI-jevi imaju različite modele i institucijske postavke u pogledu zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U slučaju postojanja više od jednog tijela koje ima ulogu vanjskog revizora javnog sektora, vrhovna revizijska institucija obično se ističe kao ona koja ima najjača ustavna jamstva neovisnosti.

## REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 287. stavak 4., te Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.točku (a),

uzimajući u obzir Ugovor o uspostavi Europskog mehanizma za stabilnost,

uzimajući u obzir Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda (prijedlog Komisije)<sup>1</sup>,

uzimajući u obzir zahtjev predsjednice Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor od 19. lipnja 2018. za mišljenje o prijedlogu Komisije, koji je Europski revizorski sud (Sud) zaprimio 23. lipnja 2018. (vidi **Prilog I.**),

budući da vrijede sljedeće tvrdnje:

- (a) Političke rasprave o budućnosti Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) još su u tijeku i, ne dovodeći u pitanje niti jednu odluku koja se treba donijeti o zadržavanju ESM-a na međuvladinoj razini u doglednoj budućnosti ili uspostavi Europskog monetarnog fonda (EMF) kao tijela EU-a, okvir revizije i odgovornosti u oba scenarija važno je razmotriti odmah na početku svakog procesa reforme.
- (b) Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nije predviđeno korištenje institucijama EU-a za potporu subjektima koji su uspostavljeni izvan pravnog okvira Unije, kao što je ESM. Međutim, korištenje institucijama EU-a za potporu tijelima koja nisu tijela EU-a u određenim okolnostima postalo je dio prava EU-a presudom Suda Europske unije da „države članice imaju pravo u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije, povjeriti zadaće institucijama izvan okvira Unije [...] pod uvjetom da

---

<sup>1</sup> Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda, COM(2017) 827 final.

te zadaće ne mijenjaju temeljnu narav ovlasti koje su tim institucijama dodijeljene Ugovorom o EU-u i UFEU-om”<sup>2</sup>.

- (c) U skladu s člankom 287 UFEU-a Sud je revizor svih tijela, ureda i agencija EU-a osim ako odgovarajućim osnivačkim aktom tih tijela nije određeno drukčije.
- (d) Prijedlogom Komisije predviđa se osnivanje EMF-a kao tijela EU-a<sup>3</sup> koje je odgovorno Europskom parlamentu i Vijeću<sup>4</sup> te koje podliježe sudskoj kontroli Suda Europske unije. Uvodnom izjavom 64. prijedloga ne isključuje se mogućnost da Europski revizorski sud izvršava svoje revizorske ovlasti. Iako se prijedlogom Komisije uvažavaju revizijske ovlasti Suda u skladu s člankom 287. stavkom 1. UFEU-a, u njemu se zadržava trenutačna struktura Odbora revizora.
- (e) Komisija u pogledu produbljenja ekonomske i monetarne unije daje prednost rješenjima „u okviru Ugovora, kako bi se izbjeglo cjeplanje pravnog okvira koje bi oslabilo Uniju i dovelo u pitanje presudnu važnost prava EU-a za dinamiku integracije”<sup>5</sup>. Komisija također navodi da bi se „međuvladina rješenja stoga trebala razmatrati samo na izvanrednoj i prijelaznoj osnovi” i da „moraju biti pažljivo osmišljena kako bi se poštovalo pravo EU-a i njegove strukture upravljanja i kako se ne bi stvorili novi problemi u pogledu odgovornosti”<sup>6</sup>. U skladu s tim načinom razmišljanja, Sud je u panoramskom pregledu o nedostacima u odgovornosti i reviziji<sup>7</sup> te u nedavno

---

<sup>2</sup> Predmet C 370/12 „Thomas Pringle protiv Government of Ireland i drugi”, Sud Europske Unije, 27. studenoga 2012., odlomak 158.

<sup>3</sup> Prijedlog Komisije, uvodna izjava 17.

<sup>4</sup> Prijedlog Komisije, članak 5.

<sup>5</sup> Nacrt za snažnu i istinsku ekonomsku i monetarnu uniju: pokretanje rasprave na europskoj razini (komunikacija), COM(2012) 777 final, str. 13.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Europski revizorski sud, panoramski pregled „Nedostaci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, odlomak 84.

objavljenom informativnom dokumentu o višegodišnjem financijskom okviru<sup>8</sup> istaknuo da bi EU i njegove države članice trebale u najvećoj mogućoj mjeri izbjegavati kombiniranje različitih postavki sustava revizije.

- (f) Ni ESM ni predloženi EMF ne financiraju se izravno iz proračuna EU-a. Budući da države članice izravno u njih uplaćuju kapital, nisu obuhvaćeni odredbama Financijske uredbe<sup>9</sup> o odgovornosti, reviziji i financijskom izvješćivanju, pa bi te aspekte trebalo uključiti u osnivački akt predmetnog tijela.
- (g) Revizijske ovlasti trebale bi uključivati sve aspekte javne revizije: financijsku reviziju te reviziju usklađenosti i uspješnosti. Trebale bi ujedno pružiti sve potrebne mehanizme zaštite kako bi se zajamčilo da se revizijska prava primjenjuju na sve ugovorne strane koje se koriste javnim financijama, kako bi se revizorima omogućilo učinkovito izvršavanje njihovih dužnosti.
- (h) Svi vanjski revizori imenovani za provođenje revizija javnih sredstava trebali bi obavljati reviziju u skladu s međunarodno prihvaćenim revizijskim standardima.

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

---

<sup>8</sup> Informativni dokument Europskog revizorskog suda o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., odlomak 34.

<sup>9</sup> Uredba (EU Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30. 7. 2018., str. 1.).

## UVOD

1. ESM je osnovan 2012. godine. Zadaća je ESM-a pružati financijsku pomoć zemljama europodručja koje imaju ili im prijetе ozbiljne financijske poteškoće. Ta se pomoć dodjeljuje samo ako se dokaže da postoji potreba za očuvanjem financijske stabilnosti europodručja u cjelini i članica ESM-a<sup>10</sup>. ESM je uspostavljen kao međuvladina organizacija na temelju ugovora među državama članicama europodručja.
2. Prihodi i rashodi ESM-a nisu uključeni u proračun EU-a, a kapitalne doprinose u njega uplaćuju njegove države članice. Ovlasti za donošenje odluka povjerene su Upravnom vijeću i Vijeću guvernera. Upravno vijeće sastoji se od viših službenika ministarstava financija, a Vijeće guvernera od ministara financija država članica europodručja. Komisija i Europska središnja banka imaju status promatrača unutar Upravnog vijeća i Vijeća guvernera, ali nemaju pravo glasa. Sjedište ESM-a nalazi se u Luxembourggu i na kraju 2017. godine zapošljavao je 174 člana osoblja. ESM je isplatio 273 milijarde eura kao zajam za pet država članica te ima neiskorišteni kapacitet kreditiranja od 380 milijardi eura<sup>11</sup>.
3. Parlament od 2013. poziva na uključivanje ESM-a u pravni okvir EU-a<sup>12</sup>. U izvješću petorice predsjednika iz lipnja 2015. navodi se da je „njegovo upravljanje trebalo u potpunosti uključiti u ugovore EU-a”<sup>13</sup>.
4. Komisija je u prosincu 2017. objavila komunikaciju pod naslovom „Daljnje mjere za dovršetak europske ekonomske i monetarne unije: plan”<sup>14</sup>. U sklopu tog paketa Komisija je

---

<sup>10</sup> Ugovor o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma (2012.), članak 3.

<sup>11</sup> Europski stabilizacijski mehanizam, godišnje izvješće za 2017. (2018.), str. 15.

<sup>12</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 12. lipnja 2013. o jačanju europske demokracije u budućoj ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU), odlomak 11.

<sup>13</sup> Jean-Claude Juncker u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghijem, Martinom Schulzom, „Izvješće petorice predsjednika: dovršetak europske ekonomske i monetarne unije” (Komisija, 2015.), str. 18.

<sup>14</sup> Komunikacija Komisije pod naslovom „Daljnje mjere za dovršetak europske ekonomske i monetarne unije: plan”, COM(2017) 821 final.

predstavila prijedlog uredbe Vijeća s ciljem zamjene ESM-a Europskim monetarnim fondom (EMF)<sup>15</sup> („prijedlog Komisije”), koji bi postao dijelom pravnog okvira EU-a.

5. Predsjednica Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor (CONT) zatražila je 19. lipnja 2018. od Suda da dostavi Europskom parlamentu „mišljenje o tome kako najbolje oblikovati mehanizam za kontrolu budućeg EMF-a”, konkretno u kontekstu „eventualnih budućih nedostataka u pogledu odgovornosti i jamčenja primjerenih postavki sustava revizije” (vidi **Prilog I.**).

6. Dodatni poticaj dolazi iz smjernica INTOSAI-ja za dobro upravljanje u kojima se navodi da bi u slučajevima u kojima se opseg ili struktura međunarodnih institucija mijenja iz temelja trebalo pomno preispitati postavke sustava vanjske revizije te ih po potrebi ažurirati<sup>16</sup>.

7. U panoramskom pregledu Suda iz 2014. godine o postavkama sustava odgovornosti i revizije navedeni su određeni kriteriji koji se mogu primjenjivati pri procjeni javne odgovornosti i revizije<sup>17</sup>. Ti kriteriji uključuju jasnoću informacija radi poštovanja načela odgovornosti i ulogu parlamentarnog nadzora koja je potkrijepljena mišljenjem vanjskog revizora.

## **OPĆE NAPOMENE**

8. U skladu sa stajalištem Suda koje je izneseno u informativnom dokumentu<sup>18</sup> o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., objavljenom u srpnju 2018., Sud pozdravlja cilj prijedloga Komisije da se ESM uključi u pravni okvir EU-a. Politika EU-a bi se trebala provoditi unutar snažnog okvira odgovornosti u kojem se uloga

---

<sup>15</sup> Prijedlog Komisije.

<sup>16</sup> Smjernice INTOSAI-ja za dobro upravljanje „GOV 9300 Načela za postavke sustava vanjske revizije za međunarodne institucije” (2016.), načelo 1.3.

<sup>17</sup> Sud, panoramski pregled „Nedostatci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, tablica 1., odlomak 13.

<sup>18</sup> Informativni dokument Europskog revizorskog suda o prijedlogu Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., odlomak 34., zadnja točka.



parlamentarnog nadzora temelji na mišljenju vanjskog revizora. Ti okviri trebali bi biti općenito usklađeni u svim područjima politike EU-a te bi trebalo izbjegavati nedostatke ili preklapanja. Prijedlog Komisije u tom je smislu korak u pravom smjeru, iako postoje određene nejasnoće u pogledu uloga i ovlasti različitih revizora te određeni nedostaci u lancu odgovornosti i revizije za koje bi trebalo naći rješenje.

9. U ovom mišljenju iznose se razmatranja Suda o postavkama sustava odgovornosti i povezanim postavkama sustava revizije u vezi s predloženim EMF-om kao tijelom EU-a. Prije svega, Sud je preispitao trenutačne postavke sustava na razini ESM-a jer se prijedlogom Komisije nastoji zadržati velik dio trenutačnog okvira revizije i odgovornosti ESM-a. Zatim je preispitao postavke sustava revizije i odgovornosti na razini EMF-a koje su predviđene prijedlogom Komisije i iznio preporuke za promjene koje su potrebne za rješavanje utvrđenih izazova. Odgovori ESM-a nalaze se u **Prilogu II.**, a odgovori Odbora revizora ESM-a u **Prilogu III.**

10. Budući da je Komisija objavila svoj prijedlog, čelnici EU-a odredili su političko usmjerenje za reformu ESM-a koja bi se trebala provoditi u dvije faze<sup>19</sup>. U prvoj fazi, do kraja ove godine, bit će pripremljene ključne značajke ojačanog ESM-a, uključujući moguće daljnje korake za jačanje njegove uloge i strukture upravljanja, kako bi se moglo posvetiti različitim aspektima prijedloga koji su izneseni u prijedlogu Komisije iz prosinca 2017., zadržavajući pritom međuvladinu strukturu ESM-a. U drugoj fazi, dugoročno gledajući, države članice ESM-a i EU mogli birazmotriti uključivanje ESM-a u pravni okvir EU-a.

## **DIO I. – EUROPSKI STABILIZACIJSKI MEHANIZAM – KLJUČNI IZAZOVI ZA OKVIR REVIZIJE I ODGOVORNOSTI**

11. Ovaj dio mišljenja odnosi se na ispitivanje trenutačnih postavki sustava revizije i odgovornosti na razini ESM-a. ESM je međunarodna financijska institucija. S obzirom na to, za njega su relevantne postavke sustava revizije u drugim međunarodnim financijskim

---

<sup>19</sup> Izjava sa sastanka na vrhu država europodručja (29. lipnja 2018.) EURO 502/18. Pismo predsjednika Euroskupine Márija Centena predsjedniku Europskog vijeća Donaldu Tusku (25. lipnja 2018.)

institucijama, kao i relevantne smjernice s primjerima najbolje prakse Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

### **Sud nema revizijske ovlasti nad ESM-om, ali bi ih mogao dobiti na zahtjev**

12. ESM trenutno ima peteročlani Odbor revizora<sup>20</sup>. Taj odbor čine dva člana koja se imenuju na prijedlog vrhovnih revizijskih institucija, dva člana koja se imenuju na prijedlog predsjednika Vijeća guvernera i jedan član koji se imenuje na prijedlog Suda (i koji može zadržati svoj položaj u Odboru revizora i po isteku njezina ili njegova mandata kao članice ili člana Suda). Svi članovi Odbora revizora ESM-a dužni su izbjegavati sukobe interesa i djelovati neovisno te ne smiju ni tražiti ni primati naputke drugih tijela.

13. Zadaća je Odbora revizora „obavljati neovisne revizije ... [i] provjeravati računovodstvenu dokumentaciju ESM-a te točnost računa dobiti i gubitka i bilance” te „obavljati reviziju pravilnosti, usklađenosti, uspješnosti i upravljanja rizicima ESM-a u skladu s međunarodnim revizijskim standardima”<sup>21</sup>. Odboru revizora trenutačno u radu pomaže aktivno revizorsko osoblje iz različitih vrhovnih revizijskih institucija i sa Suda, koje je naviknuto u svojem radu primjenjivati relevantne međunarodne revizijske standarde.

14. Uprava ESM-a u osnovi odgovora njegovim Vijećima guvernera. ESM trenutačno nema nikakve formalne obveze odgovornosti prema Europskom parlamentu ili nacionalnim parlamentima, iako se njegov generalni direktor na poziv pojavljuje pred Europskim parlamentom, kao i pred nacionalnim parlamentima. Odbor revizora općenito ne sudjeluje u tim raspravama, iako se ničim ne isključuje mogućnost pojavljivanja njegovih članova, kao ni na raspravama nacionalnih parlamenata.

15. Sud trenutačno nema revizijske ovlasti nad ESM-om. Čak i ako ESM zadrži svoj međuvladin karakter, postoje područja u kojima bi Sud mogao imati ulogu u njegovu okviru

---

<sup>20</sup> Okvir za Odbor revizora ESM-a utvrđen je člankom 30. Ugovora o uspostavi ESM-a (Ugovor) i člankom 24. podzakonskih akata ESM-a. Članove Odbora revizora imenuje Vijeće guvernera na temelju članka 30. stavka 1. Ugovora i članka 24. stavka 1. podzakonskih akata ESM-a.

<sup>21</sup> Ugovor o uspostavi ESM-a (članak 30. stavak 3. i 4. te podzakonski akti ESM-a (članak 24 stavak 4.).

revizije i odgovornosti. Sudska praksa pokazuje da države članice mogu dodijeliti Sudu zadatke i izvan okvira pravnog poretka EU-a, pri čemu moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (i) područja u kojima države članice dodjeljuju ovlasti Sudu nisu u isključivoj nadležnosti EU-a<sup>22</sup>,
- (ii) predmetni zadatci u skladu su s UFEU-om i
- (iii) predmetni zadatci ne mijenjanju temeljnu narav ovlasti koje su Sudu dodijeljene Ugovorom o EU-u i UFEU-om<sup>23</sup>,
- (iv) Sud smatra predmetne zadatke primjerenima, poželjnima i vrijednima truda.

16. Kako bi se postavke sustava odgovornosti na razini ESM-a uskladili s postavkama drugih tijela EU-a i kako bi se doprinijelo pripremi konačnog uključivanja ESM-a u okvir EU-a, ESM bi u dogovoru sa Sudom mogao dodijeliti Sudu ovlasti za određene aspekte vanjske revizije ESM-a kao što su revizija uspješnosti ili usklađenosti.

#### **Članovi Odbora revizora imenuju se na kratke mandate**

17. Članstvo u Odboru revizora u potpunosti je vanjsko i ne uključuje članove Upravnog vijeća same institucije. Slične postavke sustava postoje i u drugim međunarodnim financijskim institucijama kao što su Europska investicijska banka i Međunarodni monetarni fond. Za usporedbu, Azijska razvojna banka i Europska banka za obnovu i razvoj imaju svaka svoj revizorski odbor koji čine i članovi upravnog vijeća tih banaka.

18. Članovi Odbora revizora imenuju se na neobnovljivi mandat od tri godine. Njihovi mandati raspodijeljeni su tako da se članove zamjenjuje postupno, u različitim trenutcima. Mandat od tri godine relativno je kratko razdoblje u odnosu na usporedive institucije: na

---

<sup>22</sup> Sud Europske unije naglasio je da djelatnosti ESM-a spadaju u gospodarsku politiku u kojoj Unija nema isključivu nadležnost (vidi predmet „Pringle”, odlomak 160.).

<sup>23</sup> Na primjer, do takve bi promjene došlo ako bi zadatci koje je Sudu dodijelila država članica ugrozili njegovu neovisnost ili u slučaju da mu se dodijeli potpuno različita uloga od one koju ima na temelju prava EU-a.

primjer, članovi revizorskog odbora EIB-a imenuju se na neobnovljivi mandat od šest godina. Mandati članova Odbora revizora ESM-a na donjoj su granici trajanja predloženog relevantnim smjernicama INTOSAI-ja za dobro upravljanje u kojima se navodi da bi se u idealnim uvjetima članovi trebali imenovati na najmanje tri do četiri godine, a najviše na šest godina<sup>24</sup>. To znači da se mandati članova Odbora revizora mogu tek nakratko preklapati i zbog toga je zahtjevno zajamčiti kontinuitet poslovanja i provoditi aktivnosti koje po prirodi mogu biti višegodišnje. Na primjer, zbog trenutnog ustroja svi trenutni članovi započeli su s obavljanjem mandata u nekom trenutku tijekom razdoblja od 14 mjeseci koje je započelo u listopadu 2015., što znači da su članove prethodnog odbora tijekom tog razdoblja u potpunosti zamijenili novi članovi. Bilo koje produljenje uobičajenog mandata članova Odbora revizora zahtijevalo bi izmjenu članka 31. stavka 1. podzakonskih akata ESM-a, a time i odobrenje Vijeća guvernera.

#### **1. preporuka**

Kako bi se zajamčio kontinuitet poslovanja Odbora revizora, Vijeće guvernera ESM-a trebalo bi razmotriti izmjenu članka 24. stavka 1. podzakonskih akata ESM-a kako bi se omogućilo produženje mandata članova Odbora revizora ili, alternativno, dopustilo članovima da ponovno budu imenovani na drugi mandat.

#### **Odbor revizora podnosi vrlo ograničena izvješća o nalazima svojih revizija**

19. Obveze prema kojima mora „provjeravati računovodstvenu dokumentaciju ESM-a te točnost računa dobiti i gubitka i bilance”<sup>25</sup> Odbor revizora ispunjava na dva načina: podnosi godišnje izvješće i daje kratku izjavu svojeg predsjednika koja se prilaže uz financijske izvještaje ESM-a. Godišnje izvješće Odbora revizora podnosi se članovima Vijeća guvernera, koji pak kao predstavnici vlada svoje matične zemlje odgovaraju nacionalnim parlamentima.

<sup>24</sup> Smjernice INTOSAI-ja za dobro upravljanje „GOV 9300 Načela za postavke sustava vanjske revizije za međunarodne institucije” (2016.), načelo 2.4.

<sup>25</sup> Ugovor o ESM-u, članak 30. stavci 3. i 4.

Također, guverneri prosljeđuju godišnje izvješće Odbora revizora matičnim nacionalnim parlamentima, a izvješće se dostavlja i Europskom parlamentu u informativne svrhe.

20. U godišnjem izvješću opisuju se aktivnosti Odbora revizora i navode se teme revizija koje je proveo. Međutim, u godišnjem izvješću ne navode se konkretni rezultati revizija niti preporuke te se zbog toga ne objavljuju<sup>26, 27</sup>. Praksa Odbora revizora nije u skladu s načelom iz relevantnih smjernica INTOSAI-ja za dobro upravljanje prema kojemu bi se izvješća vanjskih revizora trebala objavljivati, uz jasne kriterije za iznimke<sup>28</sup>.

21. Drugi dokument koji Odbor revizora objavljuje kratka je izjava koja je priložena godišnjem izvješću ESM-a, zajedno s financijskim izvještajima i izvješćem privatnog revizorskog društva. Odbor revizora obavijestio je Sud da nakon pregleda i preispitivanja izvješća privatnog revizorskog društva sastavlja izjavu. U toj izjavi riječ je o zadaćama i aktivnostima Odbora revizora te ona završava sljedećim tekstom: „Odbor revizora napominje da, na temelju najbolje prosudbe koju može dati, nije opazio ništa zbog čega Vijeću guvernera ne bi mogao preporučiti da odobri financijske izvještaje ESM-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2017.”<sup>29</sup>

22. Formulacija teksta u navedenoj izjavi Odbora revizora nije kategorična te nije jasno preporučuje li Odbor revizora da se financijski izvještaji zaista odobre ili ne<sup>30</sup>. U svakom

---

<sup>26</sup> Odbor revizora obavijestio je Sud da svoje nalaze revizija i preporuke dostavlja upravi ESM-a i odboru za rizike Upravnog vijeća. Međutim, najnovije godišnje izvješće ne sadržava pojedinosti o tom procesu.

<sup>27</sup> Odbor revizora obavijestio je Sud da s višim rukovodstvom ESM-a održava redovne rasprave o pouzdanosti i prikladnosti financijskih izvještaja te povezanih kontrola, kao i o tome da, kada to smatra uputnim, zahtijeva izmjene nacrtu financijskih izvještaja i poboljšanje kvalitete objavljenih informacija i bilješki s pojašnjenjima.

<sup>28</sup> Smjernice INTOSAI-ja za dobro upravljanje „GOV 9300 Načela za postavke sustava vanjske revizije za međunarodne institucije” (2016.), načelo 6.4.: „U svrhu poboljšanja transparentnosti i odgovornosti sva izvješća vanjskih revizora koja su podnesena upravljačkim tijelima trebala bi biti javno dostupna. Iznimke bi se trebale temeljiti na jasnim i relevantnim kriterijima koji se odnose na tajne i povjerljive informacije.”

<sup>29</sup> Godišnje izvješće ESM-a za 2017. godinu (2018.), str. 115.

<sup>30</sup> Godišnje izvješće ESM-a za 2017. godinu (2018.), str. 111. Izvješće privatnog revizorskog društva o ESM-u nedvosmisleno je u tom pogledu, te za 2017. godinu sadržava sljedeću izjavu: „Prema

slučaju, čak i da preporučuje njihovo odobrenje, to nije izjava o tome jesu li računi dobiti i gubitka i bilanca uredni, što je obveza propisana Ugovorom o ESM-u (vidi odlomak 13.).

23. Izvješća Odbora revizora ESM-a nisu u skladu s relevantnim načelom prema kojemu bi vanjski revizor trebao iznijeti mišljenje „o tome jesu li financijski izvještaji u svakom značajnom pogledu sastavljeni u skladu s mjerodavnim okvirom financijskog izvješćivanja”<sup>31</sup>.

24. Za usporedbu, posebna godišnja izvješća Suda u pravilu sadržavaju jasnu ocjenu računovodstvene dokumentacije tijela nad kojim se provodi revizija, uz sljedeći uobičajeni tekst: „ Prema mišljenju Suda plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom za predmetnu godinu u svim su značajnim aspektima zakonita i pravilna”.

25. Slično tome, godišnje izvješće revizorskog odbora Europske investicijske banke (EIB) sadržava pojedinosti o nalazima revizija koje je obavio taj odbor, kao i izjavu o zakonitosti i pravilnosti računovodstvene dokumentacije. Statut EIB-a u tom je pogledu nedvosmislen te je revizorski odbor EIB-a dužan potvrditi „da financijski izvještaji... daju istinit i pošten pregled financijskog stanja Banke.”<sup>32</sup>

## 2. preporuka

Kako bi se poboljšala transparentnost i vanjskim dionicima pružila jasnija predodžba o zakonitosti i pravilnosti računovodstvene dokumentacije:

- (a) U izvješće Odbora revizora trebalo bi uključiti pojedinosti o sadržaju revizijskih izvješća i nalaza, uz jasne kriterije za isključenje povjerljivih i drugih osjetljivih informacija.
- (b) Odbor revizora trebao bi dati jasnu izjavu o tome jesu li računi dobiti i gubitka i bilanca uredni.

---

našem mišljenju priloženi financijski izvještaji istinito i vjerno prikazuju financijsko stanje subjekta”.

<sup>31</sup> INTOSAI, „ISSAI 200 – Temeljna načela financijske revizije” (2013.), odlomak 16.

<sup>32</sup> Konsolidirana inačica Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Protokol (br. 5.) o statutu Europske investicijske banke, članak 12. stavak 3., (SL C 202, 7. 6. 2016., str. 251.).

- (c) Odbor revizora trebao bi iznijeti procjenu o tome pružaju li financijski izvještaji ESM-a istinit i vjeran prikaz njegova financijskog stanja.

### **Ograničena revizija i evaluacija uspješnosti ESM-a**

26. Službeno, Odbor revizora ima točno određene ovlasti za obavljanje revizije uspješnosti<sup>33</sup>. Do danas, međutim, većina revizija opisanih u izvješćima Odbora revizora po prirodi su bile financijske revizije i revizije usklađenosti, iako je u posljednjih nekoliko godina u njima opisano i sve više revizijskih aktivnosti povezanih s uspješnošću.

27. Osim toga, ESM nema stalnu službu za evaluaciju svojih politika i programa, bilo unutarnju ili vanjsku. Međutim, 2016. godine ESM je naručio izradu izvješća o evaluaciji financijske pomoći iz ESM-a, koje je objavljeno 2017. Predmet izvješća bila je politika koja se odnosi na davanje zajma za pet država u kojima se provodio program financijske pomoći: Irsku, Portugal, Španjolsku, Cipar i Grčku<sup>34</sup>.

28. Za usporedbu, od 2001. Međunarodni monetarni fond ima neovisni ured za evaluaciju koji provodi objektivne i nepristrane evaluacije pitanja važnih za zadaće Međunarodnog monetarnog fonda. Azijska razvojna banka i Europska banka za obnovu i razvoj također imaju unutarnje službe za evaluaciju, iako izvan redovnih postavki sustava izvješćivanja.

29. Ako bi se Sudu dodijelile ovlasti, Sud bi bio u mogućnosti provoditi revizije uspješnosti ESM-a. To bi bila dodatna ili usporedna zadaća povrh zadaća eventualne službe za evaluaciju na razini ESM-a, koja bi mogla imati različite ciljeve i pristupe. Sud ima pravnu osnovu za obavljanje revizije uspješnosti ESM-a u interesu poboljšanja okvira za ekonomsko upravljanje EU-om u pogledu sveukupne odgovornosti. To bi bilo u skladu s aktualnim programom rada

---

<sup>33</sup> Podzakonskim aktima ESM-a (članak 24. stavak 4.) propisuje se da će Odbor revizora „obavljati reviziju pravilnosti, usklađenosti, uspješnosti i upravljanja rizicima ESM-a u skladu s međunarodnim revizijskim standardima”. INTOSAI „ISSAI 3000 – Standard za reviziju uspješnosti” (odlomak 17.): „Revizija uspješnosti podrazumijeva neovisno, objektivno i pouzdano ispitivanje o tome posluju li poduzeća, sustavi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i/ili djelotvornosti te ima li prostora za poboljšanja.”

<sup>34</sup> ESM, „EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report” (Izvješće o evaluaciji financijske pomoći iz EFSF-a/ESM-a, 2017.)

Suda, kojim je predviđena evaluacija uspješnosti tijela EU-a čije su aktivnosti komplementarne aktivnostima ESM-a.

### 3. preporuka

U svrhu poboljšanja revizije i evaluacije uspješnosti ESM-a:

- (a) ESM bi trebao uspostaviti službu za unutarnju evaluaciju koja bi provodila evaluaciju zadataka koje su mu dodijeljene i vanjskim dionicima podnosila izvješće o djelotvornosti, u skladu s praksom usporedivih institucija.
- (b) ESM bi mogao dodijeliti Sudu ovlasti kojima bi se otklonio otkriveni nedostatak u pogledu vanjskih revizija uspješnosti.

## **DIO II. – PREDLOŽENI EUROPSKI MONETARNI FOND – KLJUČNI IZAZOVI ZA OKVIR REVIZIJE I ODGOVORNOSTI**

30. U sljedećem odjeljku posebno se ispituje prijedlog Komisije u kontekstu zahtjeva Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor, kao što je opisano u odlomku 5.

### **Predložene izmjene okvira revizije ESM-a**

31. Prijedlogom Komisije predlaže se da EMF zadrži glavne značajke okvira vanjske revizije ESM-a (kako je navedeno u *Dijelu I.*). Taj prijedlog pruža određena pojašnjenja o ulozi Odbora revizora, djelomično uklapanjem elemenata iz trenutačnih podzakonskih akata ESM-a<sup>35</sup>.

### **Stajalište Suda kao vanjskog revizora EMF-a nije izričito utvrđeno**

32. ESM trenutačno ima ulogu u pružanju potpore za stabilnost država članica, ali ne i za pregovore o uvjetima u području relevantnih politika za primanje financijske pomoći u okviru

---

<sup>35</sup> Prijedlog Komisije, Prilog, članak 35 stavak 1. i 3. Naime, pojašnjen je postupak odabira članova te je utvrđen je proces odabira predsjednika, kao i dužnost članova da izbjegavaju sukobe interesa. Opseg zadataka Odbora revizora također je jasnije određen te sada obuhvaća reviziju pravilnosti, usklađenosti, uspješnosti i upravljanja rizicima EMF-a u skladu s međunarodnim revizijskim standardima



programa. Prijedlogom Komisije EMF-u bi se dala veća uloga u izradi uvjeta programa, u suradnji s Komisijom i u kontaktu s Europskom središnjom bankom<sup>36</sup>.

33. Sud ima sveobuhvatne revizijske ovlasti nad angažmanom Komisije u takvoj izradi i provedbi politike, ali u prijedlogu se ne navodi kako bi Sud u tom kontekstu mogao izvršavati svoje ovlasti nad EMF-om. U ovom slučaju, jasnijim preciziranjem ovlasti izbjegle bi se moguće nedoumice o ulozi Suda.

34. Prijedlogom Komisije predlaže se uključivanje EMF-a u okvir EU-a na temelju članka 352. UFEU-a. EMF bi se u skladu s pravom Unije osnovao kao tijelo Unije s pravnom osobnošću<sup>37</sup>. U tim okolnostima Sud bi imao sveobuhvatne revizijske ovlasti nad EMF-om u skladu s člankom 287 UFEU-a kojim se Sudu daju ovlasti vanjskog revizora svih institucija, tijela i agencija EU-a, osim ako odgovarajućim osnivačkim aktom tih tijela nije određeno drukčije. Prijedlog Komisije ne sadržava nijedan element koji bi odredio drukčije te se u uvodnoj izjavi 64. doista potvrđuje da Sud ima ovlasti obavljanja revizije u skladu s člankom 287 UFEU-a. To upućivanje automatski znači da bi Sud bio zadužen za provođenje financijskih revizija te revizija usklađenosti i uspješnosti EMF-a.

35. Međutim, prijedlog Komisije ima ozbiljan nedostatak u tom pogledu jer se u njemu ne navodi operativna uloga Suda. U prijedlogu Komisije predlaže se da privatna revizorska društva odabrani iz kruga međunarodno priznatih revizorskih društava provode financijske revizije EMF-a te da će Odbor revizora provoditi reviziju pravilnosti, usklađenosti, uspješnosti Fonda te njegova upravljanja rizicima. Takve bi se postavke sustava mogle protumačiti kao implicitno dodjeljivanje ovlasti za vanjsku reviziju i nekim drugim tijelima osim Suda. Dvostruke ili višestruke ovlasti za vanjsku reviziju općenito se izbjegavaju, iz očitih razloga nastanka oprečnih revizorskih mišljenja i udvostručenja ili preklapanja rada različitih vanjskih revizijskih tijela.

---

<sup>36</sup> Prijedlog Komisije, Prilog, članak 13. stavak 3.

<sup>37</sup> Prijedlog Komisije, uvodna izjava 17.

36. Nadalje, takvo kombiniranje različitih postavki sustava revizije može dovesti do nejasnoća i potencijalno se može shvatiti kao implicitno isključenje revizijskih ovlasti Suda, iako se u uvodnoj izjavi 64. navodi namjera da Sud ima sveobuhvatne revizijske ovlasti nad EMF-om. Uprava ESM-a predložila je uključivanje ESM-a u pravni okvir EU-a po uzoru na EIB – uvođenjem izmjena u okvir ugovora EU-a. Kad je riječ o EIB-u, Sud trenutačno ima revizijske ovlasti jedino nad posebnim programima koji se financiraju iz proračuna EU-a i koje provodi EIB. Ostale postavke sustava revizije na razini EIB-a utvrđene su Protokolom br. 5. koji je priložen UFEU-u. Ako se sličan pristup kao i prema EIB-u bude primijenio na ESM, Sud neće biti u mogućnosti provoditi djelotvorne revizije ESM-a.

37. Uređenje u kojem Sud ima jasno utvrđene ovlasti za vanjsku reviziju bilo bi najjednostavnije u proceduralnom smislu i najusklađenije s trenutačnim postavkama sustava revizije i odgovornosti za financijsko i ekonomsko upravljanje EU-om. Međutim, ima prostora i za primjenu rada drugih revizora u sastavljanju mišljenja javnog revizora. Naime, Sud već objavljuje oko 50 posebnih godišnjih izvješća o aktivnostima agencija i tijela EU-a. U većini takvih slučajeva, kao što je i propisano relevantnim propisima, uloga Suda uključuje pregledavanje i ponovno provođenje aktivnosti vanjskih revizora. U konkretnom slučaju EMF-a, s obzirom na posebno revizijsko jamstvo koje je potrebno za njegov kapacitet prikupljanje financiranja na tržištima, Sud smatra da je ta vrsta jamstva potrebna te da je dodatak jamstvu koje pružaju javni revizori, koji prije svega služi u svrhe procjene javne odgovornosti.

38. Kada se ESM integrira u okvir EU-a, Sud će potvrditi i izvršavati svoje sveobuhvatne revizijske ovlasti sukladno članku 287. UFEU-a. Ako države članice ESM-a žele zadržati vanjski element u revizijske strukture EMF-a, mogli bi zadržati odbor s vanjskim članovima u svrhu pružanja smjernica za nadzor i/ili sami nadzor procesa unutarnje revizije EMF-a. Međutim, Sud nije mogao razmatrati imenovanje člana u ovom ustroju jer bi to moglo biti u suprotnosti s ulogom Suda kao nosioca ovlasti za vanjsku reviziju.

#### 4. preporuka

Kako bi se izbjegle moguće nejasnoće oko uloge Suda, kao i skupo ponavljanje već obavljenog rada:

- (a) Uloga Suda kao neovisnog vanjskog revizora EMF-a trebala bi biti izričito navedena u glavnom tekstu bilo koje zakonodavne osnove za EMF, uz jasno navođenje da bi uloga privatnih revizorskih društava i bilo kojih drugih izvora revizijskih informacija bila tek dodatak ulozi Suda.
- (b) Svakom zakonodavnom osnovom za EMF trebalo bi biti propisano da se u ugovore s privatnim revizorima ugrade odredbe kojima bi se zajamčilo da Sud ima neometan pristup njihovim radnim dokumentima te da može preispitivati njihove aktivnosti i oslanjati se na njih.

#### **Parlamentarni nadzor nije osmišljen na način koji bi se temeljio na revizorskom mišljenju**

39. Prijedlogom Komisije Vijeću i Parlamentu omogućila bi se veća uloga u okviru EMF-a od one koju trenutačno imaju u okviru ESM-a. Člankom 5. prijedloga Komisije predlaže se da EMF podnosi Parlamentu i Vijeću izvješće o obavljanju svojih zadaća, kao i svoju računovodstvenu dokumentaciju i financijske izvještaje. Parlament bi mogao održati opću raspravu na temelju tih dokumenata te bi generalni direktor bio obavezan izvještavati Parlament o obavljanju EMF-ovih zadaća i omogućiti povjerljive usmene rasprave iza zatvorenih vrata s relevantnim predsjednicima i potpredsjednicima odbora.

40. To bi bio napredak u odnosu na trenutačne postavke sustava u kojem se generalni direktor ESM-a pojavljuje pred Parlamentom na dobrovoljnoj osnovi. Do danas, nije bilo nikakvih službenih razmatranja o mišljenju vanjske revizije tijekom ovih rasprava s ESM-om.

41. Predloženim postavkama sustava parlamentarnog nadzora nad EMF-om ne predviđa se nikakva uloga Parlamenta u razmatranju revizorskih izvješća. S obzirom na to da EMF ne bi bio uključen u proračun EU-a (vidi odlomak 2.), isto tako ne bi bio obuhvaćen odredbama o davanju razrješnice iz Financijske uredbe. Međutim, za nekoliko drugih subjekata koji se samostalno financiraju, a koji već postoje (Ured EU-a za intelektualno vlasništvo, Ured Zajednice za biljne sorte i Jedinstveni sanacijski odbor), odredbe o davanju razrješnice sadržane su unutar osnivačkih akata tih subjekata.

42. Sud smatra, kao što je već i istaknuo u panoramskom pregledu o nedostacima u odgovornosti i reviziji<sup>38</sup>, da unatoč tome što ti prihodi ne dolaze iz proračuna EU-a, proizlaze iz izvršavanja javnih ovlasti na razini EU-a te je priroda njihove uporabe jednaka prirodi drugih financijskih sredstava EU-a. Stoga ne postoji uvjerljiv razlog da se s prihodima EMF-a postupa drukčije nego s prihodima subjekata koji se financiraju iz proračuna EU-a, a ključni je nedostatak u predloženim postavkama sustava odgovornosti nepostojanje izričitih odredbi o parlamentarnom nadzoru i davanju razrješnice u vezi s odgovornostima EMF-a za financije, usklađenost i uspješnost.

43. Prijedlogom Komisije nije predviđeno da Parlament uzme u obzir revizijska izvješća Suda tijekom postupka davanja razrješnice EMF-u. Uzimanje izvješća u obzir bilo bi u skladu s praksom propisanom u članku 319. UFEU-a. Postupkom davanja razrješnice uzela bi se u obzir izjava o jamstvu Suda u pogledu pouzdanosti godišnje računovodstvene dokumentacije EMF-a te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Postupkom davanja razrješnice također bi se razmotrili nalazi revizije uspješnosti Suda o EMF-u.

#### **5. preporuka**

Kada ESM bude uključen u zakonodavni okvir EU-a uspostavljanjem EMF-a, ali i kako bi se ojačala relevantnost revizije za sustav odgovornosti i demokratski nadzor, Sudu bi se trebala dodijeliti jasna i službena uloga u postupku davanja razrješnice EMF-u.

Ovo je mišljenje usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Neven Mates, na sastanku održanom u Luxembourg 18. rujna 2018.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*

---

<sup>38</sup> Panoramski pregled Suda „Nedostaci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, odlomak 84.

**PRILOG I.****Zahtjev Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor za mišljenje**

Odbor za proračunski nadzor  
Predsjednica

Klaus-Heiner Lehne  
Europski revizorski sud  
12, rue Alcide De Gasperi  
Luksemburg  
L – 1615

D310044      19. 6. 2018.

Poštovani predsjedniče Lehne,

kao što Vam je već poznato, Europska komisija predstavila je u prosincu 2017. prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda (u skladu s člankom 352. UFEU-a), kao jednu od inicijativa najavljenih u Komunikaciji Komisije „Daljnje mjere za dovršetak ekonomske i monetarne unije”.

Tim prijedlogom predviđa se da će EMF naslijediti i zamijeniti Europski stabilizacijski mehanizam, kao jedinstveno pravno tijelo u skladu s pravom Unije. Kad je riječ o uspostavi novog tijela EU-a u okviru Unije, izazovi demokratske odgovornosti, revizije i učinkovitosti aktivnosti EU-a od presudne su važnosti.

Radi sprječavanja eventualnih budućih nedostataka u pogledu odgovornosti i jamčenja primjerenih postavki sustava revizije, u ime Odbora za proračunski nadzor molim Sud da u najkraćem mogućem roku i u najprikladnijem obliku dostavi Parlamentu mišljenje o tome kako najbolje oblikovati mehanizam za kontrolu budućeg EMF-a.

Radujem se Vašem odgovoru i još jedanput zahvaljujem na izvršnoj suradnji.

S poštovanjem,

Dr. Inge Gräsle

**PRILOG II.****Odgovor ESM-a**

Alex Brenninkmeijer  
Europski revizorski sud  
12, rue Alcide De Gasperi  
L – 1615 Luxembourg

Luxembourg, 24. rujna 2018.

Poštovani gospodine Brenninkmeijeru,

zahvaljujem Vam što ste ESM-u proslijedili mišljenje Europskog revizorskog suda (ECA) o razmatranju aspekata revizije i odgovornosti u vezi s prijedlogom Komisije od 6. prosinca 2017. o osnivanju Europskog monetarnog fonda (EMF).

ESM prima na znanje da je Sud donio mišljenje kao odgovor na zahtjev predsjednice Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor od 19. lipnja 2018. ESM je suglasan sa stajalištem Odbora za proračunski nadzor o tome da su odgovornost, revizija i učinkovitost javnih institucija od presudne važnosti.

U tom pogledu želim podsjetiti i na dopis Márija Centena, predsjednika Euroskupine i Vijeća guvernera ESM-a, upućen predsjedniku Donaldu Tusku od 25. lipnja 2018. U dopisu je naveo da bi se, u dugoročnijoj perspektivi, čelnici mogli odlučiti na uključivanje ESM-a u okvir EU-a, zadržavajući pritom ključne značajke njegove strukture upravljanja.

Novonastala većina dioničara ESM-a zalaže se za uključivanje ESM-a u okvir EU-a, pod uvjetom da se to čini u skladu s primarnim zakonodavstvom i na sličan način kao u slučaju Europske investicijske banke (EIB). EIB je tijelo EU-a s vlastitim kapitalom. Financijski je neovisno i raspolaže vlastitim tijelima koja donose odluke. Kao što je primijetio Mário Centeno, ovo rješenje može biti provedeno samo u dugoročnijoj perspektivi. Ključno je da postavke sustava revizije na razini ESM-a u budućnosti ne dovedu do ponavljanja već obavljenih aktivnosti revizije te da nastave ispunjavati očekivanja ulagača na tržištima kapitala.

Istodobno, ESM prima na znanje da mišljenje Suda sadržava i niz preporuka o trenutačnim postavkama revizije i odgovornosti na razini ESM-a. U tom smislu, velik broj preporuka Suda odnosi se na rad Odbora revizora. Kao uprava ESM-a, u cijelosti poštujemo neovisnost Odbora revizora i ne možemo izraziti mišljenje o metodologiji njihova rada ili o predmetu njihovih izvješća. Obaviješteni smo da će Odbor revizora zasebno dostaviti svoja opažanja o mišljenju.

Željeli bismo ponoviti da članovi ESM-a smatraju da su trenutačne postavke sustava revizije na razini ESM-a u skladu s najboljom praksom za međunarodne financijske institucije. Konkretno:

- Postavke sustava revizije na razini ESM-a utvrđene su dogovorom članova ESM-a i uz savjetovanje s njihovim matičnim vrhovnim revizijskim institucijama i sa Sudom. Slijedom toga, Odbor revizora osnovan je kao neovisno nadzorno tijelo ESM-a, koje imenuje Vijeće guvernera ESM-a i koje izravno odgovara Vijeću guvernera ESM-a. Odbor revizora ima sveobuhvatne revizijske ovlasti uključujući sve aspekte javne revizije: financijsku reviziju te reviziju usklađenosti i uspješnosti, kako je navedeno u članku 30. stavku 3. Ugovora o ESM-u i članku 24. stavku 4. podzakonskih akata ESM-a. U tom pogledu, u nedavnom izvješću organizacije *Transparency International* o ESM-u pohvaljuju se izvrsne postavke sustava revizije na razini ESM-a.
- Sud već ima bitnu ulogu u pogledu postavki sustava revizije ESM-a jer je jedan od članova Odbora revizora imenovan na prijedlog Suda. Nadalje, djelatnici Suda često se pozivaju kao stručnjaci za određeno područje koje Odbor revizora imenuje kako bi doprinijeli uspješnosti njegovih neovisnih revizija ESM-a u skladu s člankom 24. stavkom 5. podzakonskih akata ESM-a. Uz Europski parlament, Sud je jedan od službenih primatelja godišnjeg izvješća ESM-a i godišnjeg izvješća Odbora revizora, čime se jačaju transparentnost i odgovornost aktivnosti ESM-a.
- Reviziju računovodstvene dokumentacije ESM-a u skladu s općeprihvaćenim revizijskim standardima provode neovisni vanjski revizori na godišnjoj osnovi. Neovisna vanjska revizorska društva „odobrena [su] i podložna javnom nadzoru u skladu s Direktivom 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća” od 17. svibnja 2006., kao što je izričito propisano podzakonskim aktima ESM-a (članak 22.). Nadzor Odbora revizora nad radom vanjskih revizora te njegovo izvješće o financijskim izvještajima ESM-a pružaju dodatno jamstvo članovima ESM-a u pogledu računa dobiti i gubitka i bilance ESM-a.
- Naposljetku, ESM prima na znanje preporuku Suda da bi ESM trebao uspostaviti službu za unutarnju evaluaciju. U rujnu 2016. Odbor revizora imenovao je istaknutog neovisnog ocjenjivača da procijeni relevantnost, djelotvornost i učinkovitost financijske pomoći iz Europskog fonda za financijsku stabilnost (EFSF) i ESM-a. Izvješće o evaluaciji koje je sastavljeno predstavljeno je Vijeću guvernera i dostupno je široj javnosti na internetskim stranicama ESM-a. S obzirom na to da je ESM mala organizacija i da do danas postoji mali broj njegovih programa financijske pomoći, uspostava stalne službe za evaluaciju zasad ne bi bila učinkovita. U budućnosti, ako se ESM dodatno razvije, to bi se moglo razmotriti. U međuvremenu, ESM će nastaviti učiti iz evaluacijske prakse usporedivih institucija. Skupina za evaluaciju blisko je surađivala sa stručnjacima iz Neovisnog ureda za evaluaciju (IEO) MMF-a te iz EIB-a na izradi metodologije prve evaluacije o kojoj je prethodno bilo govora.

Govoreći još općenitije, povrh pouzdanih postavki sustava revizije na razini ESM-a, članovi ESM-a uspostavili su i čvrste mehanizme upravljanja i odgovornosti. Za donošenje odluka ESM-a potrebno je odobrenje upravljačkih tijela ESM-a. U tom kontekstu, za donošenje odluka također je potrebno sudjelovanje nacionalnih parlamenata. Naime, ESM je podložan parlamentarnom nadzoru na nacionalnoj razini do te granice da se to ne može usporediti s usporedivim institucijama (MMF-ove odluke o davanju zajma nisu podložne preispitivanju nacionalnih parlamenata članica MMF-a). Guverneri ESM-a pojavljuju se pred svojim matičnim parlamentima kako bi objasnili ili zatražili ovlasti za donošenje odluka povezanih s aktivnostima ESM-a. Na poziv, generalni direktor ESM-a i više



osoblje posjećuju nacionalne parlamente kako bi predstavili aktivnosti ESM-a i, po potrebi, dali objašnjenja.

ESM proaktivno surađuje i s Europskim parlamentom. Generalni direktor ESM-a od 2013. na dobrovoljnoj osnovi redovito prisustvuje saslušanjima pred Odborom za ekonomsku i monetarnu politiku. Istodobno se odvija niz dodatnih kontakata s Europskim parlamentom na razini predsjednika parlamentarnih klubova zastupnika ili s pojedinačnim parlamentarnim klubovima i zastupnicima. Kao sljedeći korak, razmotrit ćemo mogućnost da se ESM uključi u memorandum o razumijevanju s Europskim parlamentom koji bi mogao poslužiti kao temelj za redovnije izvješćivanje.

Naposljetku, želio bih još jedanput zahvaliti Sudu što ste nam proslijedili mišljenje koje uskoro objavljujete i izraziti uvjerenje da će ovaj dopis dati bitnu dodatnu perspektivu predmetnoj raspravi. Kada bude jasnije kako bi se ESM uključio u okvir EU-a, ESM ostaje na raspolaganju za nastavak dijaloga sa Sudom o budućim postavkama sustava revizije i odgovornosti na razini ESM-a.

S poštovanjem,

Kalin Anev Janse

glavni tajnik

član upravnog odbora

**PRILOG III.****Odgovor Odbora revizora ESM-a**

Luxembourg, 24. rujna 2018.

Alex Brenninkmeijer  
Europski revizorski sud  
12, rue Alcide De Gasperi  
L – 1615 Luxembourg

Poštovani Alexe,

zahvaljujem Vam što ste Odboru revizora prosljedili mišljenje Europskog revizorskog suda o razmatranju aspekata revizije i odgovornosti u vezi s prijedlogom od 6. prosinca 2017. o osnivanju Europskog monetarnog fonda unutar pravnog okvira Unije (u daljnjem tekstu: „mišljenje”).

Odbor revizora ističe da Europski revizorski sud (Sud) nema ovlasti za evaluaciju rada Odbora revizora, te se stoga mišljenje Suda ne temelji na provedbi potpune evaluacije. Međutim, Odbor revizora pozdravlja priliku da čuje odvagnuta stajališta uvažene institucije o pojedinim elementima rada Odbora revizora, što smo imali prilike pročitati u mišljenju Suda.

Možda bi bilo bolje da je u mišljenju Suda jasno navedeno, u skladu s načelima INTOSAI-ja, da Odbor revizora nije vrhovna revizijska institucija („VRI”), kao i da nije u istom položaju kao druga vanjska revizorska tijela čije ovlasti obuhvaćaju više od jedne institucije. Stoga Odbor revizora mora, u određenoj mjeri, prosuđivati primjenu standarda i načela u odnosu na svoju specifičnu ulogu. Primjerice, nismo mišljenja da u našoj izjavi o financijskoj reviziji ima ikakvih nejasnoća. Nakon opsežnog preispitivanja revizijskih aktivnosti vanjskih revizorskih društava koja su obavila reviziju, uključujući opsežnu analizu radne dokumentacije tih revizora, koristeći se predloškom koji smo izravno preuzeli od Suda, Odbor revizora daje izjavu da „nije opazio ništa zbog čega Vijeću guvernera ne bi mogao preporučiti da odobri financijske izvještaje ESM-a”. U tome nema ničeg nejasnoga te se izbjegava ponavljanje već obavljenog rada i izjava vanjskih revizora.

Općenito gledajući, Odbor revizora:

- naručuje, razmatra i dovršava vlastita tematska revizijska izvješća koja mogu obuhvaćati reviziju pravilnosti, usklađenosti, uspješnosti i upravljanja rizicima na razini ESM-a, služeći se uslugama kvalificiranog osoblja vrhovnih revizijskih institucija, što uključuje i Sud
- detaljno preispituje rad vanjskog revizora u pogledu računovodstvene dokumentacije, kao što je prethodno navedeno
- unaprijed iznosi primjedbe i zahtijeva usklađivanja u objavljenoj računovodstvenoj dokumentaciji koja smatra uputnima

- ima sadržajne i redovite kontakte sa službom za unutarnju reviziju i uzima u obzir njezin rad
- sastaje se s upravom ESM-a te prima izvješća i obavijesti tijekom cijele godine
- naravno, s vremena na vrijeme preispituje svoj način rada radi stalnog napredovanja.

U smislu posljednje navedene stavke, Odbor revizora svakako će razmotriti preporuke Suda i mjeru u kojoj bi se one mogle uspješno primijeniti u našem radu.

S obzirom na posvećenost jednom „klijentu”, Odbor revizora bi možda mogao razviti specijalizirano razumijevanje i prilagođeni pristup svojem radu na ESM-u. Procjena prikladnosti drukčijih postavki sustava revizije i odgovornosti u budućnosti, kao i različitih institucijskih postavki, pitanje je kojim se trebaju baviti potpisnice Ugovora o ESM-u. Međutim, željeli bismo istaknuti da bi se u okviru bilo kakvih novih postavki sustava trebalo izbjegavati nepotrebno udvostručivanje funkcija te bi te postavke trebale biti prihvatljive na financijskom tržištu na kojem se ESM financira, uz istodobno jamčenje odgovarajućeg sustava odgovornosti i nadzora.

S poštovanjem,

Kevin Cardiff  
predsjednik Odbora revizora