



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

2/2018. sz. vélemény

(az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése alapján)

Az uniós jogi keretbe beágyazott Európai Valutaalap létrehozására irányuló
2017. december 6-i javaslattal kapcsolatos ellenőrzési és elszámoltathatósági
megfontolások

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Glosszárium és rövidítések	
Bevezetés	1–7
Általános észrevételek	8–10
I. rész. Az Európai Stabilitási Mechanizmus – az ellenőrzési és elszámoltathatósági kerettel kapcsolatos legfőbb kihívások	11–29
A Számvevőszék nem rendelkezik ellenőrzési jogokkal az ESM tekintetében, de eleget tehet az erre irányuló felkérésnek	12–16
A Könyvvizsgálói Testület tagjainak hivatali ideje rövid	17–18
A Könyvvizsgálói Testület csak csekély mértékben számol be ellenőrzési megállapításairól	19–25
Az ESM teljesítményére kevés ellenőrzés és értékelés irányul	26–29
II. rész. A javasolt Európai Valutaalap – az ellenőrzési és elszámoltathatósági kerettel kapcsolatos legfőbb kihívások	30–43
Az ESM ellenőrzési keretét érintő javasolt változtatások	31
A Számvevőszéknek mint az EMF külső ellenőrének a szerepe nem egyértelmű	32–38
Kialakítása miatt a parlamenti felügyelet nem feltétlenül az ellenőrzési véleményen alapul	39–43
I. melléklet. Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottságának véleménykérése	
II. melléklet. Az ESM válasza	
III. melléklet. Az EMF Könyvvizsgálói Testületének válasza	

GLOSSZÁRIUM ÉS RÖVIDÍTÉSEK

A **legfőbb ellenőrző intézmény (SAI)** a kormányzati bevételek és kiadások ellenőrzéséért felelős nemzeti szerv. Az OECD meghatározása szerint a legfőbb ellenőrző intézmény feladata – a törvényhozás és más felügyeleti szervek mellett – a közforrások felhasználásának felügyelete és a kormány ezekkel való elszámoltatása. A legfőbb ellenőrző intézmények különböző modellekre épülhetnek és a jogalkotás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás tekintetében intézményi szabályozásuk is eltérő lehet. Amennyiben a közsféra külső ellenőrének szerepét több szerv is betölti, általában a legfőbb ellenőrző intézmény rendelkezik a függetlenség legerősebb alkotmányos garanciájával.

A **Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI)** a külső közpénz-ellenőrzési közösség nemzetközi szintű szakmai szervezete. Az INTOSAI intézményesített keretet biztosít a legfőbb ellenőrző intézményeknek a fejlesztés és a tudástranszfer ösztönzéséhez, a közpénzellenőrzés nemzetközi szintű javításához, valamint a tagok szakmai kapacitásának, tekintélyének és befolyásának saját országukban való erősítéséhez.

A **nemzetközi pénzügyi szervezetek (IFI)** elnevezés egy olyan pénzügyi intézményekből álló csoportot jelent, amelynek tagjai többek között a Világbank, a regionális fejlesztési bankok és a Nemzetközi Valutaalap. Ezek a pénzügyi szervezetek számítanak globális szinten a legjelentősebb fejlesztési finanszírozási forrásnak, feladatuk, hogy a polgárok érdekeit előtérbe helyezve biztosítsanak közfinanszírozást.

A **nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardok** nemzetközi standardalkotó köz- és szakmai testületek által meghatározott ellenőrzési standardok, mint pl. a Nemzetközi Könyvvizsgálati és Bizonyosságot Nyújtó Szolgáltatási Standardok Testület (IAASB) által kiadott Nemzetközi könyvvizsgálati standardok (ISA) vagy a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által kiadott, a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai (ISSAI).

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) és különösen annak 287. cikke (4) bekezdésére, összefüggésben az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéssel (EAK) és különösen annak 106a. cikkével;

tekintettel az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződésre;

tekintettel az Európai Valutaalap létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatra (bizottsági javaslat)¹;

tekintettel az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottsága elnökének 2018. június 19-i, a bizottsági javaslatra irányuló véleménykérésére, amely a Számvevőszékhez 2018. június 23-án érkezett be (lásd: **I. melléklet**);

mivel:

- a) az Európai Stabilitási Mechanizmusról (ESM) szóló politikai viták még jelenleg is folynak, és anélkül, hogy ez érintené az arra vonatkozó döntést, hogy a közeljövőben megmaradjon-e az ESM kormányközi jellege vagy uniós szervként jöjjön-e létre egy Európai Valutaalap, a reformfolyamat kezdetén mindkét forgatókönyv esetében fontos az ellenőrzési és elszámoltathatósági keretek átgondolása;
- b) az EUMSZ nem vezet be rendelkezést uniós intézmények alkalmazásáról az Unió jogi keretein kívül létrehozott olyan szervezetek támogatására, mint amilyen az ESM. Az uniós intézmények nem uniós szervek támogatására való alkalmazását ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának a következő ítéletében rögzítette az uniós jog: „bizonyos körülmények között a tagállamok, azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, jogosultak az Unió keretein kívül feladatokat ruházni az

¹ Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Valutaalap létrehozásáról, COM(2017) 827 final.

intézményekre [...] amennyiben e feladatok nem változtatják meg aránytalanul azokat a hatásköröket, amelyeket az EU- és az EUM-Szerződés ezen intézményekre ruház”².

- c) az EUMSZ 287. cikke értelmében minden uniós szerv, hivatal vagy ügynökség ellenőre az Európai Számvevőszék, amennyiben az őket létesítő okirat ezt nem zárja ki;
- d) a bizottsági javaslat rendelkezik az EMF mint uniós szerv létrehozásáról³, és kimondja, hogy az EMF az Európai Parlament és a Tanács felé elszámoltatható⁴, továbbá, hogy a Bíróság felügyelete alatt működik. A javaslat (64) preambulumbekkezdése nem zárja ki a Számvevőszék ellenőrzési hatáskörének gyakorlását. A bizottság javaslata az EUMSZ 287. cikke (1) bekezdése alapján elismeri a Számvevőszék ellenőrzési hatásköreit, ugyanakkor biztosítja a Könyvvizsgálói Testület (BoA) jelenlegi helyzetének fennmaradását is;
- e) A Bizottság a gazdasági és monetáris unió elmélyítése tekintetében a Szerződéseken belüli megoldásokat helyezi előtérbe „a jogi keret szétaprózódásának elkerülése érdekében, amely gyengítené az Uniót, és megkérdőjelezné az uniós jog kiemelkedő fontosságát az integráció dinamikájára vonatkozóan”⁵. Majd hozzáteszi: „A kormányközi megoldásokat ezért csak kivételes és átmeneti alapon kellene figyelembe venni” és „gondosan meg is kell tervezni annak érdekében, hogy tiszteletben tartsák az uniós jogot és kormányzást, és ne vessenek fel új elszámoltathatósági problémákat.”⁶. Ezt a gondolatmenetet követve a Számvevőszék elszámoltathatósági és ellenőrzési résekről szóló állapotfelmérésében⁷ és a többéves pénzügyi keretről szóló, a közelmúltban

² Az Európai Unió Bírósága C-370/12. sz., *Thomas Pringle kontra Government of Ireland és mások* ügyben hozott ítélete, 2012. november 27., 158. pont.

³ A bizottsági javaslat (17) preambulumbekkezdése.

⁴ A bizottsági javaslat 5. cikke.

⁵ A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete: Európai vitaindító (Közlemény), COM(2012) 777 final, 13. o.

⁶ uo.

⁷ Az Európai Számvevőszék „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” című állapotfelmérése, 84. bekezdés.

megjelent tájékoztatójában⁸, kiemelte, hogy az Uniónak és tagállamainak lehetőség szerint el kell kerülniük a különböző ellenőrzési rendszerek vegyítését;

- f) Az ESM-et nem közvetlenül az uniós költségvetés finanszírozza és ugyanez lenne érvényes a javasolt EMF-re is. Amennyiben tőkéjüket továbbra is közvetlenül a tagállamok biztosítják, akkor nem vonatkoznak rájuk a költségvetési rendelet elszámoltathatósági, ellenőrzési és pénzügyi beszámolási rendelkezései⁹, és ezeket a kérdéseket magának a szervnek a létesítő okiratának kell szabályoznia;
- g) az ellenőrzési felhatalmazásnak a közpénzellenőrzés valamennyi – pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzési – területét magában kell foglalnia. Emellett minden szükséges biztosítékot is rendelkezésre kell bocsátania annak garantálásához, hogy ezeket az ellenőrzési jogokat valamennyi, a közpénzek felhasználásában érintett szerződő félre vonatkozóan gyakorolni lehessen, és az ellenőrök eredményesen végezhesék el feladataikat;
- h) minden közpénzellenőrzéssel megbízott külső ellenőrnek tiszteletben kell tartania a nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardokat;

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

⁸ Az Európai Számvevőszék tájékoztatója a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslatról, 34. bekezdés.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o).

BEVEZETÉS

1. Az Európai Stabilitási Mechanizmust 2012-ben hozták létre. Az ESM feladata, hogy pénzügyi támogatást nyújtson az euróövezet súlyos finanszírozási zavarokkal küzdő vagy ilyen zavarok által fenyegetett országainak. Támogatás nyújtására csak akkor kerül sor, ha ehhez bizonyítottan szükség van az euróövezet egészének és az ESM-ben részt vevő tagállamok pénzügyi stabilitásának megőrzéséhez¹⁰. Az ESM-et az euróövezet tagállamai között megkötött szerződés révén, kormányközi szervezetként hozták létre.

2. Az ESM bevételei és kiadásai nem érintik az Unió költségvetését, tőke-hozzájárulásai a tagállamoktól származnak. A döntéshozatali hatáskörök az Igazgatótanácsot és a Kormányzótanácsot illetik meg. Az Igazgatótanács tagjai az euróövezeti tagállamok pénzügyminisztériumainak felsővezetői, a Kormányzótanácsé pedig ezen országok pénzügyminiszterei. A Bizottság és az Európai Központi Bank megfigyelői státusszal, szavazati jogok nélkül vesz részt mind a Kormányzótanács, mind az Igazgatótanács ülésein. Az ESM székhelye Luxembourgban található, alkalmazottainak száma 174 (2017 végi adat). Eddig öt tagállamnak folyósított hitelt, összesen 273 milliárd euró értékben, további fel nem használt hitelkerete 380 milliárd euró¹¹.

3. A Parlament 2013 óta szorgalmazza az ESM uniós jogi keretbe való beemelését¹². Az öt elnök 2015 júniusában közzétett jelentése szerint a szervezet irányítását teljes mértékben integrálni kell az uniós szerződésekbe¹³.

¹⁰ Az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó szerződés (2012) 3. cikke.

¹¹ Az Európai Stabilitási Mechanizmus 2017. évi éves jelentése (2018), 15. o.

¹² Az Európai Parlament 2013. június 12-i állásfoglalása az európai demokráciának a jövőbeli GMU keretében történő megerősítéséről, 11. bekezdés.

¹³ Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz szoros együttműködésével, *Az öt elnök jelentése: Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*, Bizottság, 2015. 18. o.

4. 2017 decemberében a Bizottság közleményt adott ki „Az európai gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé vezető további lépések” címmel¹⁴. E csomag részeként a Bizottság javaslatot nyújtott be az ESM-et egy olyan európai valutaalappal felváltó tanácsi rendeletre¹⁵ („bizottsági javaslat”), amely az Unió jogi keretének részévé válna.
5. 2018. június 19-én az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottságának (CONT) elnöke arra kérte az Európai Számvevőszéket, hogy az Európai Parlament számára fogalmazzon meg véleményt „arról, hogy a jövőbeni EMF kontrollmechanizmusának mi lenne a legjobb formája”, elsősorban a „jövőbeni elszámoltathatósági rések elkerülése és a megfelelő ellenőrzési keretek biztosítása érdekében” (lásd: **I. melléklet**).
6. Ehhez további lendületet ad az INTOSAI jó kormányzásról szóló útmutatója, amely szerint amennyiben egy nemzetközi szervezet hatóköre vagy felépítése alapvetően megváltozik, a külső ellenőrzési kereteket is alaposan át kell gondolni és azokat szükség esetén aktualizálni kell¹⁶.
7. A Számvevőszék elszámoltathatóságról és a közpénzellenőrzésről szóló 2014-ben közzétett állapotfelmérése felsorol néhány kritériumot, amelyek révén értékelhető a nyilvános elszámoltathatóság és a közpénz-ellenőrzés¹⁷, köztük az elszámoltathatósághoz szükséges pontos információkat és a külső ellenőrzési vélemény figyelembe vételével végzett parlamenti felügyelet szerepét.

¹⁴ „Az európai gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé vezető további lépések ütemterve” című bizottsági közlemény, COM(2017) 821 final.

¹⁵ A Bizottság javaslata.

¹⁶ INTOSAI, Guidance for Good Governance (Útmutatás a jó kormányzásról), „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (GOV 9300 Nemzetközi intézmények külső ellenőrzési kereteinek alapelvei) (2016), 1.3. sz. elv.

¹⁷ Az Európai Számvevőszék „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” című állapotfelmérése, 13. o., 1. táblázat.

ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

8. A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslatról szóló, 2018 júliusában közzétett tájékoztatóban ismertetett számvevőszéki állásponttal összhangban¹⁸ pozitívan értékeljük a bizottsági javaslat azon célját, hogy az ESM-et beemelje az Unió jogi kereteibe. Az uniós szakpolitikákat megbízható elszámoltathatósági keretek között kell végrehajtani, amelyben szerepet kap a külső ellenőrzési véleményen alapuló parlamenti felügyelet is. Az elszámoltathatósági kereteknek általánosságban összhangban kell lenniük a különböző uniós szakpolitikai területek tekintetében, és mind a réseket, mind az átfedéseket el kell kerülniük. A bizottsági javaslat e tekintetben a jó irányban tett előrelépésnek tekinthető, a részt vevő ellenőrök szerepe és feladatai ugyanakkor félreértelmezésekre adhatnak okot, és az elszámoltathatósági és ellenőrzési lánc egyes hiányosságait is orvosolni kell.

9. Ebben a véleményben a Számvevőszék az EMF-fel mint uniós szervvel kapcsolatos elszámoltathatósági és ellenőrzési kereteket érintő kérdéseket vizsgálja meg. Tekintettel arra, hogy a Bizottság törekszik az ESM jelenlegi ellenőrzési és elszámoltathatósági keretei nagy részének megőrzésére, elsőként az ESM jelenlegi kereteit tekintjük át. Ezt követően megvizsgáljuk az EMF-nek a bizottsági javaslatban szereplő ellenőrzési és elszámoltathatósági kereteit, és ajánlásokat teszünk arra vonatkozóan, hogy a feltárt nehézségek kezelése céljából milyen változtatásokra van szükség. Az ESM válasza a **II. mellékletben**, az ESM Könyvvizsgálói Testületének válasza pedig a **III. mellékletben** található.

10. A bizottsági javaslat közzétételét követően az Unió vezetői politikai iránymutatást fogalmaztak meg, amely szerint az ESM reformját két lépésben kell végrehajtani¹⁹. Az ez év végéig esedékes első lépésben megtörténnek az előkészületek a megerősített ESM alapvető

¹⁸ Az Európai Számvevőszék tájékoztatója a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslatról, 34. bekezdés, utolsó pont.

¹⁹ Az euróövezeti csúcstalálkozó 2018. június 29-i ülésén elfogadott nyilatkozat, EURO 502/18. Mário Centenónak, az eurócsoporthoz tartozó elnökének levele Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke részére (2018. június 25.)

jellemzőinek kialakítására, és ezen belül az ESM szerepének és irányításának további lehetséges megerősítésére is. A reform ezen első szakasza úgy tesz eleget a 2017. decemberi bizottsági javaslat bizonyos szempontjainak, hogy közben fenntartja az ESM kormányközi jellegét. A második lépésben, hosszabb távon, az ESM tagállamai és az Unió fontolóra vehetik az ESM teljes beemelését az Unió jogi keretébe.

I. RÉSZ. AZ EURÓPAI STABILITÁSI MECHANIZMUS – AZ ELLENŐRZÉSI ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁGI KERETTEL KAPCSOLATOS LEGFŐBB KIHÍVÁSOK

11. Ez a rész az ESM jelenlegi ellenőrzési és elszámoltathatósági kereteit tekinti át. Az ESM a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IFI) kategóriájába tartozik. Ilyen értelemben relevánsnak tekinthetők mind a többi nemzetközi pénzügyi szervezet ellenőrzési keretei, mind a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által kiadott, bevált gyakorlatokat tartalmazó, vonatkozó iránymutatások.

A Számvevőszék nem rendelkezik ellenőrzési jogokkal az ESM tekintetében, de eleget tehet az erre irányuló felkérésnek

12. Az ESM jelenleg öt főből álló Könyvvizsgálói Testülettel (BoA) rendelkezik²⁰. Az öt tagból kettőt a legfőbb ellenőrző intézmények jelölése alapján, kettőt a Kormányzótanács javaslata alapján, egyet pedig a Számvevőszék jelölése alapján neveznek ki (aki a számvevőszéki megbízatása lejártát követően is a testület tagja maradhat). A Könyvvizsgálói Testület tagjai gondoskodnak az összeférhetetlenségek elkerüléséről, függetlenül járnak el, valamint nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat más szervektől.

13. A Könyvvizsgálói Testület megbízatása: független ellenőrzések végzése, az ESM beszámolóinak vizsgálata, valamint az operatív számlák és a mérleg helyességének ellenőrzése. Feladata továbbá a nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak megfelelően az EMF szabályszerűségének, megfelelésének, teljesítményének és kockázatkezelésének az

²⁰ Az ESM Könyvvizsgálói Testületének kereteiről az ESM-et létrehozó szerződés („a szerződés”) 30. cikke és az ESM belső szabályzatának 24. cikke rendelkezik. A Könyvvizsgálói Testület tagjait a szerződés 30. cikkének (1) bekezdése és az ESM belső szabályzata 24. cikkének (1) bekezdése értelmében a Kormányzótanács nevezi ki.

ellenőrzése²¹. A Könyvvizsgálói Testület jelenleg a különböző legfőbb ellenőrző intézmények aktív, az ellenőrzés területén dolgozó munkatársaitól, valamint az Európai Számvevőszéktől kap támogatást. Ezek az ellenőrök rendszeresen alkalmazzák munkájukban a vonatkozó nemzetközi ellenőrzési standardokat.

14. Az ESM vezetősége alapvetően a Kormányzótanács felé tartozik elszámolással. Az ESM jelenleg hivatalosan sem az Európai Parlament, sem a nemzeti parlamentek felé nem tartozik elszámolással, ügyvezető igazgatója azonban meghívás esetén megjelenik az Európai Parlament, illetve a nemzeti parlamentek előtt. A Könyvvizsgálói Testület általában nem vesz részt ezeken a meghallgatásokon, ugyanakkor az ezeken, illetve a nemzeti parlamenti üléseken való részvételét ugyanakkor semmi nem zárja ki.

15. A Számvevőszék jelenleg nem rendelkezik ellenőrzési jogokkal az ESM tekintetében. Még ha az ESM megőrzi is kormányközi jellegét, a Számvevőszék bizonyos területeken akkor is betölthet valamiféle szerepet az intézmény ellenőrzési és elszámoltathatósági keretén belül. Az ítélkezési gyakorlat arra mutat rá, hogy a tagállamok az Unió jogrendjén kívül is megbízhatják a Számvevőszéket bizonyos feladatokkal, az alábbi feltételekkel:

- i) azok a területek, amelyeken a tagállamok hatásköröket ruháznak a Számvevőszékre, nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe²²,
- ii) a szóban forgó feladatok összeegyeztethetőek az EUMSZ rendelkezéseivel,
- iii) e feladatok nem változtatják meg aránytalanul azokat a hatásköröket, amelyeket az EU- és az EUM-Szerződés a Számvevőszékre ruház²³,

²¹ Az ESM-et létrehozó szerződés (30. cikk, (3)–(4) bekezdés) és az ESM belső szabályzata (24. cikk, (4) bekezdés).

²² Az ESM tekintetében az Európai Unió Bírósága kimondta: tevékenységei a gazdaságpolitika keretébe tartoznak, amely nem tartozik az Unió kizárólagos hatáskörébe (lásd: Pringle, 160. pont).

²³ Erre például akkor kerülhetne sor, ha a tagállamok által a Számvevőszékre bízott feladatok csorbítanák a Számvevőszék függetlenségét, vagy ha a Számvevőszék az uniós jog keretében betöltött szerepétől teljesen eltérő szerepet kapna.

- iv) a Számvevőszék véleménye szerint e feladatok megfelelőek, kívánatosak és végrehajtásra érdemesek.

16. Az ESM elszámoltathatósági keretének az egyéb uniós szervek keretéhez való igazítása érdekében, valamint az ESM esetleges uniós keretbe való beemeléseinek előkészítése céljából az ESM, a Számvevőszékkel egyetértésben, felhatalmazhatja ez utóbbit az ESM külső ellenőrzése bizonyos szempontjainak – például teljesítmény- vagy szabályszerűségi ellenőrzés – elvégzésére.

A Könyvvizsgálói Testület tagjainak hivatali ideje rövid

17. A Könyvvizsgálói Testület teljes egészében külső tagokból áll, azok nem az intézmény saját Igazgatótanácsából kerülnek ki. Ez hasonló más nemzetközi pénzügyi szervezet – például az Európai Beruházási Bank és a Nemzetközi Valutaalap – felépítéséhez. Összehasonlításképpen: mind az Ázsiai Fejlesztési Bank, mind az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank a saját igazgatótanácsa tagjaiból választja ki könyvvizsgálói testületének tagjait.

18. A Könyvvizsgálói Testület tagjainak megbízatása három évre szól és nem megújítható. A hivatali idők nem egyszerre járnak le, az új tagok megbízatása egymástól eltérő időpontokban kezdődik. A társintézményekhez képest a hároméves megbízatás viszonylag rövid, az EBB Könyvvizsgálói Testületében a tagok hivatali ideje hat év (nem megújítható). Az ESM Könyvvizsgálói Testületének hivatali ideje az INTOSAI jó kormányzásról szóló útmutatója által javasolt időszak alsó értékénél található. Az útmutató szerint ideális esetben a megbízatásoknak legalább három vagy négy évig, legfeljebb pedig hat évig kellene tartania²⁴. Ebből következően a testület tagjainak megbízatásai csak rövid időkre fedik át egymást, ami nehézséget jelent az üzletmenet-folytonosság biztosítása és a jellegéből adódóan többéves munka elvégzése szempontjából. A jelenlegi rendszerből adódóan például minden jelenlegi tag a 2015 októberétől kezdődő 14 hónapos időszakban kezdte meg hivatali idejét, ez alatt

²⁴ INTOSAI, Guidance for Good Governance (Útmutatás a jó kormányzásról), „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (GOV 9300 Nemzetközi intézmények külső ellenőrzési kereteinek alapelvei) (2016), 2.4. sz. elv.

az idő alatt tehát a korábbi testület teljes egészében lecserélődött. A testület tagjai szokásos hivatali idejének meghosszabbításához módosítani kellene az ESM belső szabályzata 24. cikkének (1) bekezdését, amit pedig a Kormányzótanácsnak kell jóváhagynia.

1. ajánlás

A Könyvvizsgálói Testület üzletmenet-folytonosságának biztosításához az ESM Kormányzótanácsa fontolja meg az ESM belső szabályzata 24. cikke (1) bekezdésének a módosítását úgy, hogy lehetővé váljon a testület tagjainak hosszabb hivatali időre való kinevezése, esetleg egy második hivatali időszakra való újbóli kinevezése.

A Könyvvizsgálói Testület csak csekély mértékben számol be ellenőrzési megállapításairól

19. A Könyvvizsgálói Testület kétféleképpen közelíti meg az ESM beszámolóinak vizsgálatával, illetve az operatív számlák és a mérleg helyességének ellenőrzésével²⁵ kapcsolatos kötelezettségét: éves jelentéseket készít és az ESM pénzügyi kimutatásait kísérő rövid elnöki nyilatkozatot tesz közzé. A testület éves jelentései a Kormányzótanács tagjai számára készülnek, akik kormányzatuk képviselőiként maguk is elszámolással tartoznak nemzeti parlamentjeik felé. Az éves jelentéseket a Kormányzótanács tagjai megküldik nemzeti parlamentjüknek, és azokat tájékoztatási céllal az Európai Parlament felé is továbbítják.

20. Az éves jelentés bemutatja a Könyvvizsgálói Testület tevékenységeit és felsorolja, hogy az elvégzett ellenőrzési munka mely témákra irányult. Az éves jelentésben ugyanakkor nem szerepelnek az ellenőrzési megállapítások, sem az ajánlások, azokat tehát nem hozzák nyilvánosságra²⁶²⁷. A Könyvvizsgálói Testület gyakorlata nem tesz eleget az INTOSAI jó

²⁵ Az ESM-szerződés 30. cikkének (3)–(4) bekezdése.

²⁶ A Könyvvizsgálói Testület arról tájékoztatott minket, hogy ellenőrzési megállapításait és ajánlásait az ESM vezetősége, valamint az Igazgatótanács kockázatkezelési bizottsága számára bocsátja rendelkezésre. A legfrissebb éves jelentés azonban nem ad részletes információt erről a folyamatról.

²⁷ A Könyvvizsgálói Testület arról tájékoztatott minket, hogy a pénzügyi kimutatások és a kapcsolódó kontrollmechanizmusok integritását és alkalmasságát rendszeresen megvitatja az

kormányzásról szóló útmutatójában megfogalmazott azon alapelvnek, hogy a külső ellenőrzési jelentéseket nyilvánossá kell tenni (az ez alóli kivételekhez az útmutató egyértelmű kritériumokat sorol fel)²⁸.

21. A Könyvvizsgálói Testület másik nyilvános kiadványa az ESM éves jelentésével, pénzügyi kimutatásaival és a magán könyvvizsgáló cég jelentésével együtt közzétett rövid nyilatkozat. A Könyvvizsgálói Testület arról tájékoztatott minket, hogy ezt a nyilatkozatot a magán könyvvizsgáló cég jelentésének áttekintése és vizsgálata után készíti el. A nyilatkozat felsorolja a Könyvvizsgálói Testület megbízatását és tevékenységeit, és a következő mondattal zárul: *„A Könyvvizsgálói Testület megjegyzi, hogy legjobb megítélése szerint nem szerzett tudomást olyan lényeges kérdésről, amely miatt ne tudná javasolni a Kormányzótanács számára az ESM 2017. december 31-ével végződő évre vonatkozó pénzügyi kimutatásainak elfogadását.”*²⁹

22. A fenti nyilatkozatban a Könyvvizsgálói Testület nem alkalmaz kategorikus nyelvezetet és nem egyértelmű, hogy a testület ténylegesen javasolja-e a pénzügyi kimutatások jóváhagyását³⁰. Még ha javasolja is ezek jóváhagyását, a fenti mondat nem minősül az operatív számlák és a mérleg megfelelőségére vonatkozó nyilatkozatnak, noha az ESM-szerződés ezt írja elő (lásd: 13. bekezdés).

ESM felső vezetőségével, és ha úgy ítéli megfelelőnek, kéri a pénzügyi kimutatások tervezetének módosítását, valamint a közölt adatok és a magyarázó megjegyzések javítását.

²⁸ INTOSAI, Guidance for Good Governance (Útmutatás a jó kormányzásról), „GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions” (GOV 9300 Nemzetközi intézmények külső ellenőrzési kereteinek alapelvei) (2016), 6.4. sz. elv: Az átláthatóság és az elszámoltathatóság növelése érdekében az irányító testület számára készült valamennyi külső ellenőrzési jelentést nyilvánosan elérhetővé kell tenni. A kivételeket a minősített vagy bizalmas jellegű információkkal kapcsolatos egyértelmű és releváns kritériumokra kell alapozni.

²⁹ Az EMF 2017. évi éves jelentése (2018), 115. o.

³⁰ Az EMF 2017. évi éves jelentése (2018), 111. o. A magán könyvvizsgáló cég ESM-ről szóló jelentése e tekintetben teljesen egyértelmű, 2017-ben a következő nyilatkozatot tartalmazta: „Véleményünk szerint a melléklet pénzügyi kimutatások megbízható és valós képet adnak a Szervezet pénzügyi helyzetéről”.

23. Az ESM Könyvvizsgálói Testületének beszámolója nincs összhangban azzal a vonatkozó alapelvvel, amely kimondja: a külső ellenőrnek véleményt kell adnia arról, hogy a pénzügyi kimutatások elkészítése minden lényeges tekintetben az alkalmazandó pénzügyi beszámolási keretnek megfelelően történt-e³¹.

24. Összehasonlításként: az Európai Számvevőszék különálló éves jelentései általában egyértelmű véleményt tartalmaznak az ellenőrzött szervezet beszámolójáról, amelynek a megfogalmazása a következő lehet: „Véleményünk szerint a szóban forgó évre vonatkozó beszámoló alapjául szolgáló kifizetések minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek”.

25. Az Európai Beruházási Bank (EBB) Számvizsgáló Bizottságának éves jelentése részletesen bemutatja az ellenőrzési megállapításokat, és nyilatkozatot is tartalmaz a beszámoló jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az EBB alapokmánya e tekintetben azonban teljesen egyértelmű, mivel arra kötelezi a Számvizsgáló Bizottságot, hogy „igazolja, hogy a (...) pénzügyi adatok (...) hitelesen tükrözik a Bank helyzetét.”³²

2. ajánlás

Az átláthatóság növelése érdekében és azért, hogy a külső érdekeltek pontosabb információkat kapjanak a beszámoló jogszerűségéről és szabályszerűségéről:

- a) A Könyvvizsgálói Testület jelentése adjon részletes tájékoztatást az ellenőrzési jelentések és megállapítások mondanivalójáról, egyértelmű kritériumok mentén kizárva a bizalmas és más érzékeny információkat.
- b) A Könyvvizsgálói Testület tegyen világos nyilatkozatot az ESM operatív számláinak és mérlegének a helyességéről.

³¹ INTOSAI, „ISSAI 200 A pénzügyi ellenőrzés alapelvei” (2013), 16. bekezdés.

³² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló, 5. sz. jegyzőkönyv 12. cikkének (3) bekezdése (HL C 202., 2015.6.7., 251. o.).

- c) A Könyvvizsgálói Testület készítsen értékelést arról, hogy az ESM pénzügyi kimutatásai megbízható és valós képet adnak-e az ESM pénzügyi helyzetéről.

Az ESM teljesítményére kevés ellenőrzés és értékelés irányul

26. A Könyvvizsgálói Testület hivatalosan külön teljesítmény-ellenőrzési megbízatással is rendelkezik³³. Mindezidáig azonban a testület jelentéseiben szereplő ellenőrzések döntő többsége pénzügyi vagy szabályszerűségi jellegű volt, igaz, az elmúlt években egyre több teljesítmény-ellenőrzés is bemutatásra került.

27. Az ESM emellett nem rendelkezik sem belső, sem külső, a szakpolitikákra és a programokra irányuló állandó értékelési funkcióval. 2016-ban ugyanakkor megbízást adott egy értékelési jelentés elkészítésére az ESM által nyújtott pénzügyi támogatásokról. A 2017-ben közzétett jelentés a következő öt, a programban résztvevő országnak nyújtott hitelezési politikára irányult: Írország, Portugália, Spanyolország, Ciprus és Görögország³⁴.

28. Összehasonlításként: 2001 óta a Nemzetközi Valutaalap független értékelő hivatalt működtet, amely tárgyilagos és független értékeléseket végez a Nemzetközi Valutaalap megbízása szempontjából releváns témákról. Az Ázsiai Fejlesztési Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank szintén rendelkezik értékelő szervezeti egységekkel, igaz, ez kívül esik a rendes beszámolási kereteken.

29. Amennyiben erre felhatalmazást kap, az Európai Számvevőszék tudna teljesítmény-ellenőrzéseket végezni az ESM-re nézve. Ez a tevékenység az ESM értékelési funkcióját vagy kiegészítené, vagy azzal párhuzamosan működhetne, akár eltérő célkitűzések és módszerek

³³ Az ESM belső szabályzata 24. cikke (4) bekezdése kimondja: a Könyvvizsgálói Testület feladata a nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak megfelelően az EMF szabályszerűségének, megfelelésének, teljesítményének és kockázatkezelésének az ellenőrzése. INTOSAI „ISSAI 3000 Teljesítmény-ellenőrzési standard” (17. bekezdés): A teljesítmény-ellenőrzés a kormányzati vállalkozások, rendszerek, műveletek, programok, tevékenységek és szervezetek független, tárgyilagos és megbízható vizsgálatából áll, amelynek célja annak megállapítása, hogy megvalósulnak-e a gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság elvei, valamint hogy vannak-e javítandó területek.

³⁴ ESM, „EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report” (Az EFSF/ESM keretében nyújtott pénzügyi támogatást értékelő jelentés) (2017)

alkalmazásával is. A jogszabályok lehetővé teszik az Európai Számvevőszék számára, hogy az európai gazdasági kormányzás keretrendszere átfogó elszámoltathatóságának javítása érdekében teljesítmény-ellenőrzéseket végezzen az ESM-re irányulóan. Mindez összhangban lenne a Számvevőszék jelenlegi munkaprogramjával, amelyben szerepel az ESM tevékenységeit kiegészítő tevékenységeket végző uniós szervek teljesítményének az értékelése.

3. ajánlás

Ahhoz, hogy javuljon az ESM teljesítmény-ellenőrzése és -értékelése:

- a) Az ESM – a társintézmények gyakorlatával összhangban – hozzon létre egy belső értékelési funkciót, amely a rábízott feladatokat értékeli és azok eredményességéről külsőleg beszámol.
- b) Az ESM felhatalmazást adhatna a Számvevőszéknek, ami megoldást nyújthatna a feltárt külső teljesítmény-ellenőrzési rés problémájára.

II. RÉSZ. A JAVASOLT EURÓPAI VALUTAALAP – AZ ELLENŐRZÉSI ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁGI KERETTEL KAPCSOLATOS LEGFŐBB KIHÍVÁSOK

30. A következő rész a Bizottság javaslatát vizsgálja meg közelebbről az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottságának véleménykérésével összefüggésben (lásd: 5. bekezdés).

Az ESM ellenőrzési keretét érintő javasolt változtatások

31. A Bizottság javaslata értelmében az EMF-ben megmaradnának az ESM külső ellenőrzési keretének főbb jellemzői (lásd: 1. rész). A javaslat bizonyos mértékig pontosítja a Könyvvizsgálói Testület szerepét, részben az ESM jelenlegi belső szabályzata egyes részeinek beemelésével³⁵.

A Számvevőszéknek mint az EMF külső ellenőrének a szerepe nem egyértelmű

32. Az ESM feladata jelenleg stabilitási támogatást nyújtása a tagállamok számára, a pénzügyi támogatás befogadásához szükséges szakpolitikai feltételekről azonban nem a szervezet tárgyal. A bizottsági javaslat nagyobb szerepet adna az EMF-nek a támogatási program feltételrendszerének kialakításában, és ez a Bizottsággal és az Európai Központi Bankkal együttműködve történne³⁶.

33. A Bizottság ilyen jellegű szakpolitikai tervezésben és végrehajtásban való részvétele tekintetében a Számvevőszék teljes körű ellenőrzési jogokkal rendelkezik, a javaslat azonban nem tér ki arra, hogy a Számvevőszék ezzel összefüggésben hogyan gyakorolná jogait az EMF-re nézve. A jogok egyértelmű meghatározása ebben az esetben elősegítené a Számvevőszék szerepével kapcsolatos esetleges zavarok elkerülését.

34. A Bizottság javaslata értelmében az EMF az EUMSZ 352. cikke révén integrálódna az uniós keretrendszerbe. Az EMF az uniós jog alapján jogi személyiséggel rendelkező uniós szervként jönne létre³⁷. Az EUMSZ 287. cikke értelmében e körülmények között a Számvevőszék teljes körű ellenőrzési jogokkal rendelkezne az EMF tekintetében, e cikk értelmében ugyanis minden uniós intézmény, szerv vagy ügynökség külső ellenőre az

³⁵ A bizottsági javaslat melléklete 35. cikkének (1) és (3) bekezdése. Konkrétan: pontosítja a tagok kiválasztási eljárásait, meghatározza az elnök megválasztásának a folyamatát, valamint kimondja, hogy a Könyvvizsgálói Testület tagjainak el kell kerülniük az összeférhetetlenséget. A Könyvvizsgálói Testület feladatainak hatókörét is pontosabban meghatározza: a javaslat értelmében a testület „a nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak megfelelően ellenőrzi az EMF szabályszerűségét, megfelelését, teljesítményét és kockázatkezelését”.

³⁶ A bizottsági javaslat melléklete 13. cikkének (3) bekezdése.

³⁷ A bizottsági javaslat (17) preambulumbekkezdése.

Európai Számvevőszék, amennyiben az őket létesítő okirat ezt nem zárja ki. A bizottsági javaslat ilyen kizárást nem tartalmaz, sőt, a (64) preambulumbekkezdés a Számvevőszéknek az EUMSZ 287. cikke alapján gyakorlandó ellenőrzési hatásköréről is említést tesz. Ez a hivatkozás pedig automatikusan maga után vonja, hogy a Számvevőszék felelne az EMF pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzéseinek elvégzéséért.

35. A bizottsági javaslat nagy hiányossága azonban e tekintetben, hogy nem utal konkrétan a Számvevőszék operatív szerepére. A bizottsági javaslat értelmében az EMF pénzügyi ellenőrzését jó nemzetközi hírnévvel rendelkező könyvvizsgáló cégek köréből kiválasztott külső könyvvizsgálók végeznék, és a Könyvvizsgálói Testület pedig a pénzalap szabályszerűségét, megfelelőségét, teljesítményét és kockázatkezelését ellenőrzi. Ezek az eljárások implicit módon úgy értelmezhetők, hogy a külső ellenőrzési megbízást a Számvevőszéktől eltérő szervek kapják. Az ellenőrzési megbízatások megkettőzése vagy többszörözése általában kerülendő, annál a nyilvánvaló oknál fogva, hogy egy ilyen helyzetben egymással ellentétes vélemények is születhetnek, illetve a különböző külső ellenőrző szervek munkájában párhuzamosságok vagy átfedések lehetnek.

36. Az eltérő ellenőrzési keretek továbbá félreértésekhez vezethetnek és az ilyen helyzet akár a Számvevőszék ellenőrzési hatókörének implicit módon történő kizárásaként is értelmezhető annak ellenére, hogy a (64) preambulumbekkezdés szerint a Számvevőszék teljes körű ellenőrzési jogokkal rendelkezik az EMF-re nézve. Az ESM vezetősége azt javasolta, hogy az ESM uniós jogi keretbe való beemelése az EBB mintájára, az uniós szerződéses keret módosítása révén történjen. Az EBB tekintetében jelenleg a Számvevőszék csak konkrét, az uniós költségvetésből finanszírozott és az EBB által végrehajtott programokra nézve rendelkezik ellenőrzési jogokkal. Az EBB-re vonatkozó egyéb ellenőrzési szabályokról az EUMSZ 5. sz. jegyzőkönyve rendelkezik. Amennyiben az ESM esetében az EBB-hez hasonló megközelítés kerül elfogadásra, a Számvevőszék nem lesz jogosult tényleges ellenőrzések végzésére az ESM-re nézve.

37. Eljárási szempontból egy olyan szabály lenne a legegyszerűbb, amelynek értelmében a Számvevőszék egyértelműen meghatározott külső ellenőrzési felhatalmazást kap, és ez lenne a leginkább összeegyeztethető az uniós pénzügyi és gazdasági irányítás jelenlegi ellenőrzési és elszámoltathatósági kereteivel is. Közpénzellenőrzési vélemény kialakításakor lehetséges

ugyanakkor más könyvvizsgálók munkájának felhasználása is. A Számvevőszék már jelenleg is mintegy 50 különálló éves jelentést bocsát ki az uniós ügynökségek és szervek tevékenységeiről. A legtöbb esetben – a rendelet értelmében – a Számvevőszék többek között a külső ellenőrök munkájának eredményét tekinti át, illetve egyes ellenőrzéseket ismételt el is végez. Konkrétan az EMF esetében külön ellenőrzési bizonyosságra van szükség ahhoz, hogy a szervezet piaci forrásokat tudjon bevonni. Úgy véljük, hogy ez a fajta bizonyosság szükséges és kiegészíti a közfinanszírozású ellenőrzési szervek által nyújtott, elsősorban nyilvános elszámoltathatósági célokat szolgáló bizonyosságot.

38. Az ESM uniós keretekbe történő beemelése után a Számvevőszék élni fog az EUMSZ 287. cikke értelmében kapott teljes körű ellenőrzési jogaival és gyakorolni fogja azokat. Ha az ESM tagállamai továbbra is külsőleg részt kívánnak venni az EMF ellenőrzési struktúrájában, a szervezet továbbra is fenntarthat egy külső tagokból álló bizottságot, amely iránymutatást nyújt az EMF belső ellenőrzési folyamataihoz, illetve felügyeli azokat. Ebbe a testületbe azonban a Számvevőszék nem jelölhetne tagot, az ugyanis összeférhetetlen lenne a Számvevőszék külső ellenőrzési felhatalmazásával.

4. ajánlás

A Számvevőszék szerepével kapcsolatos esetleges zavarok és a költséges párhuzamosságok elkerülése érdekében:

- a) A Számvevőszék mint az EMF független külső ellenőrének a szerepét egyértelműen határozzák meg minden, az EMF-re vonatkozó jogszabály fő szövegében, pontosítva, hogy a magán könyvvizsgáló cégek és egyéb ellenőrök tevékenysége e tekintetben kiegészítő jellegű.
- b) Az EMF-ről szóló minden jogszabály írja elő, hogy a magán könyvvizsgálókkal kötött szerződésekben szerepeljen azt biztosító rendelkezés, hogy a Számvevőszék teljes körűen hozzáférhessen munkadokumentumaikhoz és áttekinthesse munkájukat, illetve arra támaszkodva fogalmazhasson meg ellenőrzési véleményt.

Kialakítása miatt a parlamenti felügyelet nem feltétlenül az ellenőrzési véleményen alapul

39. A bizottsági javaslat a jelenlegi ESM-ben jelenleg betöltöttnél nagyobb szerepet biztosítana az EMF-ben a Tanácsnak és a Parlamentnek. A bizottsági javaslat 5. cikke

értelmében az EMF jelentést nyújtana be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak feladatai végrehajtásáról, valamint benyújtaná az éves beszámolót és pénzügyi kimutatásait. A Parlament ezek alapján általános vitát tarthatna. Az ügyvezető igazgató szintén köteles lenne beszámolni a Parlamentnek az EMF feladatainak végrehajtásáról, valamint zárt ajtók mögötti bizalmas, szóbeli megbeszéléseket tartana az Európai Parlament illetékes bizottságának elnökével és alelnökeivel.

40. Ez előrelépést jelentene a jelenlegi eljáráshoz képest, amelyben az ügyvezető igazgató önkéntes alapon jelenik meg a Parlament előtt. Az ESM-mel folytatott eszmecserék során mindeddig nem vettek figyelembe külső ellenőrzési véleményt.

41. Az EMF javasolt parlamenti felügyeletének keretei nem említik a Parlament feladatai között ellenőrzési jelentések figyelembe vételét. Mivel az EMF nem tartozna az uniós költségvetés alá (lásd: 2. bekezdés), kívül esne a költségvetési rendelet hatókörén és zárszámadási rendelkezésein is. Ugyanakkor több más, már létező önfinanszírozó szervezet (az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, a Közösségi Növényfajta-hivatal és az Egységes Szanálási Testület) is saját létesítő okirata szerinti zárszámadási rendelkezéseket követ.

42. Meglátásunk szerint, amelyet már elszámoltathatósági és ellenőrzési résekről szóló állapotfelmérésünkben³⁸ is kifejtettünk, a bevételek ugyan nem az uniós költségvetésből, de uniós szintű hatáskör gyakorlásából származnak, így felhasználásuk ugyanolyan jellegű, mint az egyéb uniós források felhasználásáé. Ezért nincs semmilyen kényszerítő oka annak, hogy az EMF bevételeit az uniós költségvetésből finanszírozott szervezetekéitől eltérően kezeljük, és az EMF pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítménnyel kapcsolatos felelősségére irányuló parlamenti felügyeletre és zárszámadásra vonatkozó megalapozott rendelkezések hiánya komoly rést jelent a javaslat szerinti elszámoltathatósági keretekben.

43. A bizottsági javaslat nem rendelkezik arról, hogy az EMF zárszámadási eljárása során a Parlamentnek meg kellene vizsgálnia a Számvevőszék ellenőrzési jelentéseit. Ez a gyakorlat összhangban lenne az EUMSZ 319. cikke szerinti gyakorlattal. A zárszámadási eljárás során

³⁸ Az Európai Számvevőszék „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” című állapotfelmérése, 84. bekezdés.

figyelembe vennék a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatát az EMF éves beszámolójának megbízhatóságáról, valamint a mögöttes tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A zárszámadási eljárás során emellett a Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzései nyomán tett, az EMF-re vonatkozó megállapításokat is figyelembe vennék.

5. ajánlás

Ha az EMF létrehozását követően az ESM az uniós jogi keretrendszer részévé válik, az ellenőrzés relevanciájának az elszámoltathatóság és a demokratikus felügyelet szempontjából történő növelése érdekében a Számvevőszéknek egyértelmű és formális szerepet kell kapnia az EMF zárszámadási eljárásában.

A véleményt 2018. szeptember 18-i luxembourgi ülésén fogadta el a Neven MATES számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

I. MELLÉKLET**Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottságának véleménykérése**

Költségvetési Ellenőrző Bizottság
Elnök

Klaus-Heiner LEHNE
Európai Számvevőszék
12, rue Alcide De Gasperi
Luxembourg
L- 1615

D 310044 2018. június 19.

Tisztelt Elnök Úr!

Amint Ön is értesült róla, az Európai Bizottság az EUMSZ 352. cikke alapján 2017 decemberében javaslatot nyújtott be az Európai Valutaalap létrehozásáról szóló tanácsi rendeletrre. A javaslat a Bizottság „További lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé” című közleményében szereplő kezdeményezéseinek egyike.

A javaslat értelmében az Európai Stabilitási Mechanizmus helyébe – egyedi jogalként, az uniós jog keretében – az Európai Valutaalap lépne. Egy, az Unió intézményi keretrendszerén belüli uniós szerv létrehozásának fontolóra vételekor különösen fontos szerepet kapnak az Unió demokratikus elszámoltathatóságával, ellenőrzésével és tevékenységeinek hatékonyságával kapcsolatos kihívások.

A jövőbeni elszámoltathatósági rések elkerülése és a megfelelő ellenőrzési keretek biztosítása érdekében Költségvetési Ellenőrzési Bizottság nevében szeretném megkérni, hogy a Számvevőszék mielőbb és a lehető legmegfelelőbb formában fogalmazzon meg véleményt a Parlament számára arról, hogy a jövőbeni EMF kontrollmechanizmusának mi lenne a legjobb formája.

Válaszát várva ismételten szeretném megköszöni értékes együttműködését.

Tisztelettel:

Dr. Inge Gräsle

II. MELLÉKLET**Az ESM válasza**

Alex Brenninkmeijer
Európai Számvevőszék
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg

Luxembourg, 2018. szeptember 24.

Tisztelt Brenninkmeijer Úr!

Köszönjük, hogy tájékoztatta az ESM-et az uniós jogi keretbe beágyazott Európai Valutaalap (EMF) létrehozására irányuló 2017. december 6-i bizottsági javaslattal kapcsolatos ellenőrzési és elszámoltathatósági megfontolásokról szóló európai számvevőszéki véleményről.

Tudomásul vesszük, hogy a Számvevőszék a véleményt az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottsága elnökének 2018. június 19-i véleménykérésére válaszul fogalmazta meg. Osztjuk a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság álláspontját, amely szerint a közintézmények elszámoltathatósága, ellenőrzése és hatékonysága alapvető fontosságú.

E tekintetben szeretném emlékeztetni Mário Centeno, az eurócsoport elnökének és az ESM Kormányzótanácsa elnökének Donald Tusk elnökhöz címzett, 2018. június 25-i levelére. A levélben Centeno úr kijelenti: „Hosszabb távon a vezetők úgy dönthetnének, hogy az ESM-et – irányításának főbb jellemzőit megőrizve – beemelik az uniós keretrendszerbe”.

Az ESM részvényeseinek többsége egyre nagyobb számban vélekedik pozitívan az ESM uniós keretrendszerbe való beemeléséről, azzal a feltétellel, hogy a beemelés az elsődleges jogforrások keretében és az Európai Beruházási Bankhoz (EBB) hasonló módon történjen. Az EBB saját tőkével rendelkező uniós szerv, amely pénzügyileg önálló és saját döntéshozó szervekkel rendelkezik. Amint Mário Centeno úr is megjegyezte, ez a megoldás csakis hosszabb távon hajtható végre. Alapvető fontosságú, hogy az ESM ellenőrzési mechanizmusai a jövőben ne eredményezzenek párhuzamosságokat az ellenőrzési munkában és továbbra is megfeleljenek a tőkepiaci befektetők elvárásainak.

Nyugtázzuk ugyanakkor a számvevőszéki véleményben megfogalmazott ajánlásokat az ESM jelenlegi ellenőrzési és elszámoltathatósági kereteivel kapcsolatban. E tekintetben számos ajánlásuk a Könyvvizsgálói Testület munkájára vonatkozik. Mi, az ESM vezetői teljes mértékben tiszteletben tartjuk a Könyvvizsgálói Testület függetlenségét, és nem áll jogunkban véleményt mondani sem a

munkájuk során használt módszerekről, sem jelentéseik hatóköréről. Tisztában vagyunk azzal, hogy a Könyvvizsgálói Testület saját észrevételeket fogalmaz meg az Önök véleményéről.

Szeretnénk ismételtten megjegyezni, hogy az ESM tagjai úgy vélik, a jelenlegi ellenőrzési keretrendszer összhangban van a nemzetközi pénzügyi szervezetek bevált gyakorlataival.

Konkrétabban:

- Az ESM ellenőrzési kereteit a nemzeti legfőbb ellenőrző intézményeikkel és az Európai Számvevőszékkel konzultálva az ESM tagjai hozták létre. A Könyvvizsgálói Testület így az ESM független felügyeleti testületként jött létre, amelynek tagjait az ESM Kormányzótanácsa nevezi ki és elszámolással is közvetlenül a Kormányzótanácsnak tartozik. A Könyvvizsgálói Testület az ESM-szerződés 30. cikkének (3) bekezdése és az ESM belső szabályzata 24. cikkének (1) bekezdése értelmében a közellenőrzés valamennyi vetületére kiterjedő, átfogó ellenőrzési felhatalmazással rendelkezik: pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzéseket is végez. E tekintetben a Transparency International által a közelmúltban az ESM-ről készült jelentés az ESM világszínvonalú ellenőrzési kereteit dicséri.
- Az Európai Számvevőszék már jelenleg is fontos szerepet tölt be az ESM ellenőrzési kereteiben, mivel a Könyvvizsgálói Testület egyik tagját a Számvevőszék jelölése alapján nevezik ki. Továbbá, a Számvevőszék munkatársai gyakran működnek közre az adott témában jártas szakértőkként, akiket az ESM belső szabályzata 24. cikkének (5) bekezdése értelmében a Könyvvizsgálói Testület nevez ki az ESM-re irányuló független ellenőrzések támogatása érdekében. Az Európai Parlament mellett a Számvevőszék is hivatalosan megkapja az ESM éves jelentését és a Könyvvizsgálói Testület éves jelentését, ami növeli az ESM tevékenységeinek átláthatóságát és elszámolhatóságát.
- Az ESM beszámolóját az általánosan elfogadott ellenőrzési standardokkal összhangban független külső ellenőrök ellenőrzik éves rendszerességgel. A független külső ellenőrök az ESM belső szabályzata (22. cikk) értelmében „a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően engedélyezett és közfelügyelet alá tartozó könyvvizsgáló cégek”. Az, hogy a Könyvvizsgálói Testület felügyeli a külső ellenőr munkáját és az ESM pénzügyi kimutatásaira irányuló jelentését, további bizonyosságot nyújt az ESM tagjai számára az ESM operatív számlái és mérlege tekintetében.
- Végül nyugtázzuk, hogy javaslatuk szerint az ESM-nek létre kellene hoznia egy belső értékelési funkciót. 2016 szeptemberében a Kormányzótanács magas rangú független értékelőt nevezett ki az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) keretében nyújtott pénzügyi támogatás relevanciájának, eredményességének és hatékonyságának az értékelésére. Az ennek alapján készült és a Kormányzótanács számára benyújtott értékelési jelentés a nagyközönség által is elérhető az ESM honlapján. Az ESM kis méretéből és az eddig végrehajtott pénzügyi támogatási programjainak alacsony számából adódóan egy állandó értékelési funkció létrehozása egyelőre nem lenne hatékony. A későbbiekben, az ESM továbbfejlesztése esetében helyénvaló lehet ennek a kérdésnek a megfontolása, addig pedig a társintézmények értékelési gyakorlatát követve szerzünk ismereteket. Az értékelő csoport szorosan együttműködik az IMF Független Értékelő Hivatala és az EBB szakértőivel a fent említett első értékelés módszertanának kidolgozásában.

Egy általánosabb észrevétel: az ESM tagjai az ESM szilárd ellenőrzési rendszerén kívül erős alapokon nyugvó irányítási és elszámoltathatósági mechanizmusokat is létrehoztak. Az ESM döntéseit jóvá kell hagynia az ESM irányító testületeinek, és ilyen összefüggésben a döntések meghozatala a nemzeti parlamentek bevonásával történik. Az ESM-re vonatkozó nemzeti szintű parlamenti felügyelet olyan szintű, amely példa nélküli a társintézmények körében (pl. az IMF hitelezési döntéseit nem felügyelik az EMF-tagok nemzeti parlamentjei). Az ESM Kormányzótanácsának tagjai saját parlamentjük előtt ismertetik az ESM tevékenységeivel kapcsolatos döntéseket, illetve kérnek ezekre vonatkozóan felhatalmazást. Az ESM ügyvezető igazgatója és felső vezetése felkérésre a nemzeti parlamentek előtt bemutatják a szervezet tevékenységeit és szükség esetén meg is indokolják azokat.

Az ESM proaktívan együttműködik az Európai Parlamenttel is. Az ESM ügyvezető igazgatója 2013 óta önkéntes alapon rendszeresen részt vesz a Gazdasági és Monetáris Bizottság meghallgatásain. Emellett számos további esetben kerül sor kapcsolatfelvételt az Európai Parlamenttel az Elnökök Értekezlete, illetve egyéni parlamenti csoportok és képviselők szintjén. További lépésként meg fogjuk vizsgálni annak lehetőségét, hogy az ESM olyan egyetértési megállapodást kössön az Európai Parlamenttel, amely alapul szolgálhatna a rendszeresebb beszámolóhoz.

Végezetül szeretném ismételtlen megköszönni, hogy tájékoztatott bennünket a közeljövőben megjelenő számvevőszéli véleményről, és bízom benne, hogy levelem fontos szempontokkal tudja gazdagítani a jövőbeni EMF-ről szóló vitát. Amint pontosabbá válik, hogyan kerül sor az ESM uniós keretbe való beemelésére, az ESM rendelkezésre áll az ellenőrzési és elszámoltathatósági keretének jövőjéről szóló további párbeszédre.

Tisztelettel:

Kalin Anev Janse

Főtitkár

az Igazgatóság tagja

III. MELLÉKLET**Az EMF Könyvvizsgálói Testületének válasza**

Luxembourg, 2018. szeptember 24.

Alex Brenninkmeijer
Európai Számvevőszék
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg

Kedves Alex!

Köszönjük, hogy tájékoztatta a Könyvvizsgálói Testületet *„az uniós jogi keretbe beágyazott Európai Valutaalap (EMF) létrehozására irányuló 2017. december 6-i bizottsági javaslattal kapcsolatos ellenőrzési és elszámoltathatósági megfontolásokról”* szóló európai számvevőszéki véleményről (a továbbiakban: „vélemény”).

A Könyvvizsgálói Testület megjegyzi, hogy a Számvevőszék nem rendelkezik felhatalmazással a Könyvvizsgálói Testület munkájának értékelésére, véleményük tehát nem alapul teljes körű értékelésen. A Könyvvizsgálói Testület mindazonáltal nagyra értékeli a lehetőséget, hogy – a hozzánk megküldött dokumentumnak köszönhetően – tudomást szerezhet egy tiszteletnek örvendő intézmény megfontolt véleményéről a testület munkájának bizonyos elemei tekintetében.

Talán jobb lett volna, ha véleményükben, amelyben az INTOSAI alapelveit alkalmazzák, azt is pontosítják, hogy a Könyvvizsgálói Testület nem egy legfőbb ellenőrző intézmény, és helyzete nem hasonlítható az olyan egyéb külső ellenőrző szervek helyzetéhez sem, amelyek felhatalmazása túlmutat egy adott intézményen. A Könyvvizsgálói Testületnek ezért a standardokat és alapelveket, bizonyos mértékben, saját egyedi helyzetével összevetve kell alkalmaznia. Nem osztjuk azt a véleményt, hogy pénzügyi ellenőrzésről szóló nyilatkozatunk félreérthető elemeket tartalmazna. A kijelölt külső könyvvizsgáló cég munkájának kimerítő áttekintését, és ezen belül a könyvvizsgálók munkadokumentációjának alapos elemzését követően, az Önök intézményétől kapott sablont alkalmazva, a következő nyilatkozatot tesszük: *„nem [szereztünk] tudomást olyan lényeges kérdésről, amely miatt ne [tudnánk] javasolni a Kormányzótanács számára az ESM pénzügyi kimutatásainak elfogadását”*. A nyilatkozat egyáltalán nem félreérthető, és ennek révén elkerülhető a külső ellenőr munkájának ismételt elvégzése és nyilatkozatának újbóli megfogalmazása.

Összességében a Könyvvizsgálói Testület:

- a legfőbb ellenőrző intézmények és az Európai Számvevőszék megfelelő képesítéssel rendelkező személyzetének támogatásával az ESM szabályszerűségét, megfelelőségét,

teljesítményét és kockázatkezelését érintő ellenőrzési különjelentések készítésére ad megbízást, azokat felülvizsgálja és véglegesíti,

- a fentiekben leírt módon nagy részletességgel áttekinti a külső ellenőr beszámolóra irányuló munkáját,
- a közzétett éves beszámolóhoz előzetes megjegyzéseket fűz és, ha érdemesnek tartja, kiigazításokat kér,
- átfogóan és folyamatosan együttműködik a belső ellenőrzési funkcióval és figyelemmel kíséri annak munkáját,
- az év során többször ülésezik az ESM vezetőségével, továbbá megkapja a jelentéseket és a tájékoztatókat,
- valamint bizonyos időszakonként – a folyamatos fejlesztést szem előtt tartva – természetesen áttekinti saját működését.

Ez utóbbival kapcsolatban meg fogjuk fontolni javaslataikat és megvizsgáljuk, milyen mértékben tudjuk azokat hasznosan beépíteni tevékenységünkbe.

Mivel egy kizárólagos „ügyfél” számára végzi tevékenységét, a Könyvvizsgálói Testület különleges rálátással bírva egyedi megközelítést dolgozhatna ki az ESM-re irányuló munkájára vonatkozóan. Annak értékelése pedig, hogy a jövőben más intézményi keretek mellett ettől eltérő ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmusok lennének-e helyénvalóak, az ESM-szerződés aláíró feleinek lesz a feladata. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az új mechanizmusok mindegyike esetében el kell kerülni a funkciók közötti párhuzamosságokat, és e mechanizmusokat – amelyeknek biztosítaniuk kell a megfelelő elszámoltathatóságot és felügyeletet is – az ESM finanszírozását biztosító pénzügyi piacoknak is el kell fogadniuk.

Tisztelettel:

Kevin Cardiff

a Könyvvizsgálói Testület elnöke