



Kilvar Kessler
Finantsinspeksioon

Meie 16.01.2020 nr 2-1/80029/3

Märgukiri auditi „Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi rakendamine Eestis“ tulemuste kohta

Austatud juhatuse esimees

Riigikontroll korraldas auditi „Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi rakendamine Eestis“, mis oli kavandatud rahvusvahelise auditi raames, milles osalesid paralleelselt Austria, Eesti, Soome, Saksamaa, Portugal, Holland, Hispaania ja lisaks ka Euroopa Kontrollikoda.

Auditi tulemuste põhjal koostatakse rahvusvaheline aruanne, mis kajastab auditi tulemusi ka Eesti kohta, ja see avalikustatakse plaani kohaselt oktoobris 2020. Eesti auditi lõpetab Riigikontroll käesoleva märgukirjaga.

Rahvusvahelise auditi eesmärk oli hinnata, kui valmis on euroala riikide kriisilahendusasutused vähem oluliste pankade kriisilahenduseks, mille poolest samaneb ja erineb riikide kriisilahenduse planeerimine ning kas kõrgeimad auditiasutused saavad auditeerida rakendatavaid kriisilahendusmeetmeid. Auditiga hõlmatav ajavahemik oli 2016–2018.

Auditeerituteks olid Finantsinspeksioon, kes täidab Eestis alates 2015. aastast kriisilahendusasutuse ülesandeid, ja Rahandusministeerium, kes teeb finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse alusel koostööd Finantsinspeksiooniga kriisilahendusmeetmete väljatöötamise ja rakendamise osas.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

1. Kas kriisilahendusasutustel on olemas piisav ressurss ja ettevalmistus, et kriisilahendusülesandeid täita?
2. Kuidas on kriisilahendusasutused praktikas kriisilahenduse planeerimistegevusi ellu viinud?
3. Kas kõrgeimatel kontrolliasutustel on piiranguid kriisilahendustegevuste auditeerimisel ja asjakohastele dokumentidele juurdepääsul?
4. a) Kuidas Rahandusministeerium täidab oma kohustusi, mis on seotud kriisilahendusmehhanismi toimimisega?
b) Kas nende kohustuste täitmine on praktikas piisav, sealhulgas aruandekohustus Riigikogu ees?

Auditis püstitatud põhiküsimuste 1–3 puhul oli auditeeritud asutuseks Finantsinspeksioon. Neljanda põhiküsimuse puhul oli keskmes Rahandusministeerium.

Soovitud info jagunes üldjoontes kaheks: juurdepääsupiiranguga konfidentsiaalne teave ning info, mis puudutab Finantsinspeksiooni kui asutuse tegevust, st milline on sisekontrollisüsteemi ülesehitus, kuidas on tagatud vajaliku ressursi olemasolu, kas vajalikud kriisilahenduskavad on

olemas, kas vajalikud infosüsteemid on välja töötatud, kas riigisisene aruandlussüsteem on paigas, kas ülesanded ja vastutus on selgelt määratud jms.

Järgmisena on esitatud auditi tulemused.

1. Auditi tulemused

1.1. Vastused auditi põhiküsimustele 1 ja 2

Auditi käigus ei olnud võimalik saada vastuseid auditi põhiküsimustele 1–2, kuna Riigikontrollile ei esitatud küsitud infot.

1.2. Vastus auditi 3. põhiküsimusele

Riigikontrollil ei olnud võimalik Finantsinspektsiooni tegevusega seotud audititoiminguid teha, kuna asutus ei pidanud võimalikuks küsitud dokumente ega vastuseid esitada. Finantsinspektsioon asus seisukohale, et nad ei ole Riigikontrolli poolt auditeeritav asutus.

Finantsinspektsioon on seisukohal, et Finantsinspektsiooni seaduse (edaspidi FIS) § 4 lg 1 kohaselt on Finantsinspektsioon autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, mille juhtimisorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid FISis sätestatud korras. Finantsinspektsiooni hinnangul teeb Riigikontroll majanduskontrolli Finantsinspektsiooni üle Eesti Panga kaudu, ent Finantsinspektsioon oma seadusjärgsete ülesannete osas ei ole samastatav Eesti Pangaga.

Samuti leidis Finantsinspektsioon, et Riigikontrollil ei olnud võimalik auditit teha ka RKSi § 7 lg 1 p 8 alusel, kuna Finantsinspektsiooni hinnangul ei ole nad riigivaraseaduse tähenduses riigivara valitseja ega tegele riigivara kasutamise ega säilitamisega auditi ulatust puudutavas osas.

Riigikontrolli seisukoht

Finantsinspektsioon tegutseb kriisilahendusülesannete täitmisel riigi nimel (FIS, § 4 lg 2) ning finantskriisi ennetatakse ja lahendatakse üksnes avalikust huvist lähtuvalt (FIS, § 3 lg 3). Riigikontroll on arvamisel, et RKSi § 7 lg 1 p-d 1 ja 8 annavad õiguse Riigikontrollil Finantsinspektsioonis majanduskontrolli teha ja sealhulgas Finantsinspektsiooni sisekontrollisüsteemi auditeerida. Auditi eesmärk oli hinnata avaliku ülesande täitmiseks Finantsinspektsioonis loodud sisekontrollisüsteemi ning see ei riiva Finantsinspektsiooni autonoomiat kriisiennetus- ja kriisilahendusmeetmete rakendamisel.

Samas möönab Riigikontroll, et osale auditis püstitatud küsimustele vastust ei saa anda, kuna Finantsinspektsiooni ning finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduste järgi ei ole Riigikogu näinud ette anda Riigikontrollile juurdepääs teemakohasele konfidentsiaalsele infole – kriisilahendusmenetluse käigus saadud dokumentidele, teabele ja selgitustele.

1.3. Vastus auditi 4. põhiküsimusele

Rahandusministeerium on üle võtnud Euroopa Liidu direktiividest tulenevad ja Euroopa Liidu määruste rakendamiseks vajalikud nõuded, mis on tarvilikud kriisilahendusmehhanismi rakendamiseks Eestis.

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesanded kriisilahendusmenetluses eelkõige seotud riigipoolsete meetmete kohaldamisega. Finantsinspektsiooni tegevust, ressursside kasutamist ja selle efektiivsust kriisilahendusmehhanismi rakendamisel Rahandusministeerium ei kontrolli.

Rahandusministeerium ei esita infot kriisilahendusmehhanismi rakendamise kohta Riigikogule, seda teeb Finantsinspektsiooni juhatus.

2. Auditi kokkuvõte

Riigikontrollil ei olnud võimalik Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi rakendamise auditi toiminguid teha, kuna õigusaktid piiravad juurdepääsu konfidentsiaalsele infole ning Finantsinspeksiooni sisekontrollisüsteemi auditeerimise osas tõlgendab Finantsinspeksioon seadust Riigikontrollist erinevalt ja kokkulepet auditi käigus ei saavutatud.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et kuigi Euroopa Liidu direktiiv¹ on andnud võimaluse, et kõrgeimad auditiastutused saaksid kontrollida kriisilahendusmehhanismi rakendamist, ei kasutanud Rahandusministeerium riigisisese õigusakti väljatöötamisel seda direktiiviga antud õigust ega lisanud seadusandja ette jõudnud eelnõusse sätet, mis annaks Riigikontrollile juurdepääsu konfidentsiaalsele infole. Samuti ei ole ühelegi teisele asutusele Eestis pandud ülesannet kontrollida Finantsinspeksiooni tegevust, ressursside kasutamist ja selle efektiivsust kriisilahendusmehhanismi rakendamisel. Rahandusministeeriumi selgituste järgi teeb Finantsinspeksiooni tegevuse üle järelevalvet Finantsinspeksiooni nõukogu, kuhu kuulub ka Rahandusministeeriumi esindaja. Riigikontrolli hinnangul ei asenda nõukogu sõltumatut välist järelevalvet. Riigikontroll on seisukohal, et avalike ülesannete täitmisel ei saa olla kontrollivabasisid valdkondi.

Õigusselguse küsimus ei puuduta vaid järelevalvet Finantsinspeksiooni tegevuse üle kriisilahendusmehhanismide rakendamisel, vaid kogu Finantsinspeksiooni tegevuse järelevalvet. Rahandusministeerium on varasemalt seaduseelnõu² raames, mille eesmärk oli tõhustada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist, teinud ettepaneku sõnastada selgelt asjakohastes õigusaktides Riigikontrolli õigus teha Finantsinspeksioonis majanduskontrolli ja hinnata inspeksiooni tegevust talle õigusaktidega pandud ülesannetes, et luua selgus erinevate õigusaktide vahel.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: muuta õigusselguse huvides õigusakte nii, et Finantsinspeksiooni seadusjärgsete ülesannete täitmise üle oleks võimalik teha sõltumatut majanduskontrolli.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Ingrid Hindrikson
Ingrid.Hindrikson@riigikontroll.ee

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL.

² Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtetokaristuste reform, ELi õigusest tulenevad karistused) 771 SE.