

SK



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

**Situačná
správa**

**Medzery, prekrývanie a výzvy:
situačná správa o opatreniach
EÚ týkajúcich sa povinnosti
zodpovedať sa a verejného
auditu**

2014

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014.

ISBN 978-92-872-0969-6
doi:10.2865/20718

© Európska únia, 2014
Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

So žiadosťou o povolenie na použitie alebo reprodukciu diagramu 1 sa treba obrátiť priamo na držiteľa autorských práv.

Printed in Luxembourg

**Situačná
správa**

**Medzery, prekrývanie a výzvy:
situačná správa o opatreniach
EÚ týkajúcich sa povinnosti
zodpovedať sa a verejného
auditu**

Bod

Skratky

I – IX Zhrnutie

1 – 6 Úvod

2 – 5 Účel situačnej správy

6 Členenie tejto správy

7 – 24 Časť I – Povinnosť zodpovedať sa a verejný audit

7 – 10 Verejná zodpovednosť

11 – 14 Prínos verejného auditu k povinnosti zodpovedať sa

15 – 18 Zodpovednosť za rozpočet EÚ a jeho audit

19 – 24 Zodpovednosť EÚ presahuje rozpočet EÚ – kontrola subjektov, nástrojov, politických opatrení, vykonávania a výsledkov

25 – 149 Časť II – Výzva týkajúca sa zodpovednosti a auditu EÚ

25 – 27 Výzva na zlepšenie zodpovednosti EÚ

28 – 29 Hlavné výzvy týkajúce sa zodpovednosti a auditu EÚ

30 – 42 1. Koordinovaná činnosť EÚ a členských štátov

34 – 36 Koordinácia stratégie Európa 2020

37 – 38 Fiškálna a hospodárska koordinácia v rámci európskeho semestra

39 – 42 Medzivládne nástroje

43 – 65 2. Finančné prostriedky spravované v partnerstve s inými subjektmi

45 – 50 Externé partnerstvá

51 – 65 Financovanie zo súkromného sektora

66 – 76 3. Viacrýchlostná EÚ a variabilná štruktúra politiky

68 – 69 Rôzne úrovne integrácie medzi členskými štátmi v rozličných oblastiach politiky

70 – 76 Euro, fiškálne riadenie a demokratický dohľad

77 – 114	4. Opatrenia pre inštitúcie a orgány EÚ týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa
78 – 82	Postup udelenia absolutória pre inštitúcie EÚ a ďalšie orgány EÚ
83 – 86	Inštitúcie a orgány EÚ, na ktoré sa nevzťahuje postup udelenia absolutória Parlamentom
87 – 102	Zodpovednosť a audit Európskej centrálnej banky
103 – 110	Opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu Európskej investičnej banky a Európskeho investičného fondu
111 – 114	Neprimeraná kontrola a audit zamerané na menšie subjekty a rozpočty
115 – 139	5. Pravidlá EÚ týkajúce sa finančného hospodárenia a kontroly
116 – 117	Spoľahlivosť účtov
118 – 132	Zákonnosť a riadnosť príslušných operácií
133	Riadne finančné hospodárenie
134 – 139	Právny rámec upravujúci rozpočet EÚ
140 – 149	6. Vplyv a výsledky politiky EÚ
142 – 147	Výzvy spojené s meraním vplyvu a výsledkov rozpočtu EÚ
148 – 149	Výzva spojená s meraním vplyvu regulačných nástrojov
150 – 183	Časť III – Výzvy spojené s reakciou EÚ na finančnú krízu
151	Reťazec udalostí a reakcie EÚ
152 – 160	Regulácia finančného sektora a dohľad nad ním
161 – 169	Mechanizmy finančnej podpory pre členské štáty
170 – 183	Posilnený hospodársky a rozpočtový dohľad
172	Posilnené opatrenia fiškálnej a hospodárskej koordinácie na úrovni EÚ
173	Európsky semester
174 – 183	Spoľahlivé národné účty a štatistiky
184 – 186	Časť IV – Závery a úvahy
	Príloha – Zoznam agentúr EÚ

CRIS: Spoločný informačný systém pre vonkajšie činnosti

EBA: Európsky orgán pre bankovníctvo

ECB: Európska centrálna banka

EDA: Európska obranná agentúra

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

EFSM: Európsky finančný stabilizačný mechanizmus

EHSV: Európsky hospodársky a sociálny výbor

EIB: Európska investičná banka

EIOPA: Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie : zamestnancov

EMS: Európsky mechanizmus pre stabilitu

ENFS: Európsky nástroj finančnej stability

EP: Európsky parlament

EPSAS: Európske účtovné štandardy pre verejný sektor

ES: Európske spoločenstvo

ESF: Európsky sociálny fond

ESFS: Európsky systém finančného dohľadu

ESCB: Európsky systém centrálnych bánk

ESMA: Európsky orgán pre cenné papiere a trhy

ESRB: Európsky výbor pre systémové riziká

ESVČ: Európska služba pre vonkajšiu činnosť

EÚ: Európska únia

FSB: Rada pre finančnú stabilitu

GR ECFIN: Generálne riaditeľstvo pre hospodárske a finančné záležitosti

HDP: Hrubý domáci produkt

HMÚ: Hospodárska a menová únia

IPSAS: Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor

ISSAI: Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií

MMF: Medzinárodný menový fond

MSP: Malé a stredné podniky

OSN: Organizácia Spojených národov

VFR: Viacročný finančný rámec

VR: Výbor regiónov

ZFEÚ: Zmluva o fungovaní Európskej únie

I

Toto je prvá „situačná správa“, ktorú vypracoval Európsky dvor audítorov (ďalej len „Dvor audítorov“). Situačné správy sú novým typom publikácie Dvora audítorov. Na základe výskumu a zozbieraných skúseností Dvora audítorov sa v týchto správach posudzujú široké témy súvisiace s otázkami, ktoré sa priamo týkajú kompetencií Dvora audítorov. V tejto situačnej správe sa riešia „opatrenia EÚ týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu“ a druhá situačná správa, v ktorej sa riešia „riziká pre všeobecný rozpočet EÚ“, bude uverejnená v nasledujúcich mesiacoch.

II

V tejto správe sa posudzujú opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré platia pre politiky, nástroje a subjekty Európskej únie (EÚ) a súvisiace verejné finančné zdroje, a výzvy spojené s týmito opatreniami. Na tento účel „povinnosť zodpovedať sa“ odkazuje hlavne na demokratický (najmä parlamentný) dohľad nad politikami a činnosťami verejných orgánov, zatiaľ čo „verejný audit“ odkazuje na finančný audit a audit výkonnosti politík a súvisiacich verejných finančných prostriedkov a ich spojitosti s procesom preberania zodpovednosti.

III

Cieľom tejto správy je zvýšiť informovanosť a rozvíjať úvahy o výzvach súvisiacich s opatreniami EÚ týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa a auditu. V tomto prípade sa preto neuvádzajú žiadne „audítorské odporúčania“, namiesto toho správa obsahuje indikátory poukazujúce na otázky, ktoré musia vyriešiť európski tvorcovia politík, zákonodarcovia a audítorské spoločenstvo.

IV

Dokument má štyri súvisiace časti. V **časti I** sa opisujú prepojenia medzi povinnosťou zodpovedať sa a verejným auditom. Určuje sa v nej šesť kľúčových prvkov na vytvorenie silného spojenia medzi povinnosťou zodpovedať sa a auditom. V **časti II** sa opisuje šesť dôležitých oblastí, ktoré na úrovni EÚ čelia výzvam spojeným s povinnosťou zodpovedať sa a verejným auditom. **Časť III** sa zaoberá opatreniami týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré platia pre rôzne nové nástroje EÚ a medzivládne nástroje, ktoré vznikli rýchlo ako reakcia na finančnú krízu. V poslednej časti sa uvádzajú **závery** vyplývajúce z tohto preskúmania.

V

Medzi **šesť prvkov na vytvorenie silného spojenia medzi povinnosťou zodpovedať sa a auditom** patria:

- i) jasné vymedzenie úloh a povinností;
- ii) uistenie vedenia o dosiahnutí cieľov politiky (podávanie finančných správ a správ o výkonnosti);
- iii) plný demokratický dohľad;
- iv) existencia cyklickej spätnej väzby, ktorá má umožniť nápravu/zlepšenie;
- v) silný mandát na nezávislý externý audit s cieľom overiť účty, dodržiavanie predpisov a výkonnosť a
- vi) vykonávanie odporúčaní auditu a následných činností po audite.

Prostredníctvom týchto prvkov sa opisuje spojenie medzi povinnosťou zodpovedať sa a úlohou verejného auditu na podporu tohto širšieho procesu. V budúcnosti môžu prispieť k vytvoreniu „konceptie“ testovania nových opatrení týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a auditu.

VI

Medzi **šesť dôležitých oblastí na úrovni EÚ, ktoré čelia výzvam v súvislosti s povinnosťou zodpovedať sa, patria:**

- i) **Koordinované činnosti EÚ a členských štátov** nadobúdajú formu nástrojov, ktoré buď patria do právneho rámca EÚ, alebo vychádzajú z medzivládnych dohôd, alebo z kombinácie týchto dvoch možností. Takéto štruktúry vznikajú z rôznych dôvodov, ale môžu sa zakladať na rozdrobenom systéme parlamentnej kontroly a verejného auditu.
- ii) **Finančné prostriedky EÚ sa spravujú v partnerstve s inými subjektmi**, napríklad s medzinárodnými organizáciami, tretími krajinami a súkromnými partnermi. Nemôžu byť podrobené demokratickému a audítorskému procesu EÚ rovnakým spôsobom a v rovnakej miere, ako je to v prípade priamych rozpočtových výdavkov EÚ. Vlastné systémy preberania zodpovednosti a auditu partnerov teda musia byť dostatočné a spoľahlivé, aby dokázali túto situáciu vykompenzovať.

- iii) Politiky uplatňuje len istá podskupina členských štátov EÚ (**viacrýchlostná Európa**). Príkladom zložitej politickej štruktúry a pravidiel riadenia, do ktorých nie sú zapojené všetky členské štáty EÚ, je eurozóna.
- iv) **Inštitucionálna štruktúra EÚ** zahŕňa čoraz väčší počet orgánov. Na skupiny orgánov EÚ sa vzťahujú rôzne opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, napríklad v závislosti od zdrojov príjmu. Rozdiely v pravidlách týkajúcich sa účtovníctva, auditu a absolutória môžu viesť k disproporčným úrovňam kontroly, medzerám a prekryvaniu.
- v) **Finančné hospodárenie a riadenie výkonnosti v súvislosti s rozpočtom EÚ** podliehajú rozsiahlym ustanoveniam v oblasti parlamentnej kontroly a auditu. Pokiaľ ide o príjmy a najmä výdavky v rámci zdieľaného hospodárenia, pretrvávajú výzvy týkajúce sa zjednodušenia prvotného riadenia a procesov preberania zodpovednosti a auditných procesov vykonávaných na úrovni členského štátu. Kontroly na prvom stupni v niektorých členských štátoch sú naďalej slabé a ani napriek nákladnému auditorskému prekryvaniu nezabezpečujú odhalenie a opravu chýb.
- vi) **Politické výstupy, vplyvy a výsledky sa opierajú o mimorozpočtové nástroje**. Rozpočet EÚ je len jednou zložkou zdrojov, ktoré sa používajú na dosahovanie výsledkov politických iniciatív EÚ (ďalšie zahŕňajú financovanie zo štátneho rozpočtu členských štátov a financovanie zo súkromných zdrojov). Navyše politiky by sa tiež mohli opierať výhradne o právne a regulačné nástroje. Všetky tieto zložky politiky by sa mali súhrnne posúdiť prostredníctvom komplexného systému auditu a zodpovednosti zameraného na výsledky.

VII

Reakcia EÚ na finančnú krízu urýchlila vytvorenie nových nástrojov EÚ alebo medzivládnych nástrojov s osobitnými opatreniami týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa a auditu. Niektoré medzivládne nástroje sú financované priamo členskými štátmi (Európska centrálna banka, Európska investičná banka, Európsky mechanizmus pre stabilitu, jednotný mechanizmus dohľadu) a hoci z hľadiska rozpočtu EÚ nie sú až aké významné, pokiaľ ide o vzájomný vzťah medzi takýmito nástrojmi a úlohou a funkciami niektorých inštitúcií a orgánov EÚ, úroveň verejných finančných prostriedkov spravovaných prostredníctvom takýchto nadnárodných nástrojov a ich súvislosť s cieľmi EÚ a systémovými rizikami, vyžadujú si komplexnú demokratickú kontrolu a verejný audit na primeranej úrovni.

VIII

Medzi **niektoré všeobecné závery** o tom, ako zlepšiť povinnosť zodpovedať sa a verejný audit na úrovni EÚ, patria:

- Koordinované alebo medzivládne nástroje používané medzi EÚ a členskými štátmi si môžu vyžadovať **systém kontroly založený na väčšej spolupráci** (parlamentný dohľad a verejný audit).
- V rámci všetkých politík EÚ, nástrojov a finančných prostriedkov, ktoré spravujú inštitúcie a orgány EÚ, je potrebný **jednoduchší a komplexnejší súbor opatrení**. Parlamenty a verejní auditori by mali byť schopní posúdiť všetky aspekty riadneho finančného hospodárenia, ktoré súvisia s ich činnosťami, a všetky verejné financie a zdroje, za ktoré nesú zodpovednosť.
- **Lepšie systémy riadenia a kontroly** týkajúce sa činností a finančných prostriedkov EÚ sú nevyhnutnou podmienkou na dosiahnutie transparentnosti, dobrej správy vecí verejných a zodpovednosti. Lepšie stanovenie cieľov, kontroly dodržiavania pravidiel, lepšie meranie výstupov a výsledkov a zdokonalenie súvisiacich systémov vnútornej kontroly a podávania správ sú nevyhnutné na zlepšenie zodpovednosti za rozpočet EÚ. Touto otázkou sa musia zaoberať všetky strany zapojené do spravovania a kontroly finančných prostriedkov EÚ, a najmä členské štáty, ktoré sú zodpovedné za výdavky hradené z finančných prostriedkov EÚ (ide najmä o tie, ktoré podliehajú zdieľanému hospodáreniu).

- **Treba sa sústreďovať na meranie vplyvu a výsledkov politiky EÚ** tam, kde síce rozpočet EÚ zohráva pomerne malú úlohu, ale kde existujú významné regulačné alebo legislatívne ustanovenia na úrovni EÚ. Zodpovednosť za politiky EÚ si preto vyžaduje, aby parlamenty na úrovni EÚ aj členských štátov zabezpečovali komplexnú kontrolu európskych nástrojov. To si môže vyžadovať úroveň posilnenej spolupráce, ktorú súčasná štruktúra zodpovednosti a auditu EÚ a medzivládne európske nástroje neposkytujú.
- **Obmedzenie nákladného audítorského prekrývania** v prípade politik a finančných prostriedkov EÚ si vyžaduje, aby sa preskúmali všetky možnosti, ako zabrániť nákladnému audítorskému prekrývaniu, a to najmä zabezpečením toho, aby sa audítori na každom stupni mohli náležite spoľahnúť na prácu iných audítorov. Na dosiahnutie tohto cieľa by Dvor audítorov a verejné orgány auditu v členských štátoch mali posilniť vzájomnú spoluprácu.

IX

V tejto správe sa kladie dôraz na program potenciálneho dialógu a ďalšie vypracovanie možných riešení v budúcnosti.

01

Európsky dvor audítorov (ďalej len „Dvor audítorov“) sa ako nezávislý externý audítor Európskej únie (EÚ) snaží prispievať k transparentnosti a zodpovednosti riadenia EÚ. Tento záväzok je podstatou pravidelných auditov Dvora audítorov, ktoré sa zameriavajú na príjmy a výdavky EÚ. Po finančnej kríze nastala vhodná chvíľa na posúdenie existujúcich opatrení EÚ týkajúcich sa verejnej zodpovednosti a auditu s cieľom zabezpečiť v budúcnosti ich posilnenie.

Účel situačnej správy

02

Situačné správy sú novým typom publikácie Dvora audítorov. Na základe výskumu a zozbieraných poznatkov a skúseností Dvora audítorov sa v týchto správach posudzujú široké témy.

03

Toto je jedna z prvých dvoch takýchto situačných správ a zaoberá sa systémom „opatrení EÚ týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a auditu“, zatiaľ čo druhá sa zaoberá „rizikami pre finančné hospodárenie s rozpočtom EÚ“.

04

Správy slúžia ako dôležitý základ pre konzultáciu a dialóg so zainteresovanými stranami Dvora audítorov a pre jeho budúci audit. Dvor audítor vďaka nim môže predložiť pripomienky k záležitostiam, ktoré samy osebe nemusia podliehať auditu, ale napriek tomu sú dôležité pre verejnú zodpovednosť a audítorskú úlohu Dvora audítorov.

05

V rámci posudzovania súčasných opatrení EÚ týkajúcich sa verejnej zodpovednosti a auditu a určovania súvisiacich výziev je cieľom tohto preskúmania posilniť ďalšie úvahy a diskusiu o téme, ktorá je pre demokratickú legitimitu inštitucionálneho systému EÚ skutočne dôležitá. Neuvádzajú sa tu preto žiadne osobitné „audítorské odporúčania“, ale uvádza sa tu množstvo indikátorov poukazujúcich na otázky, na ktoré by európski tvorcovia politik, zákonodarcovia a audítorské spoločenstvo mali upozorniť a ktoré by mali vyriešiť.

Členenie tejto správy

06

Táto správa sa skladá zo štyroch častí:

- V **časti I** sa opisujú základné znaky rámca zodpovednosti, úloha verejného auditu pri zvyšovaní zodpovednosti a opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré sú v súčasnosti zavedené na úrovni EÚ.
- **Časť II** sa týka verejnej diskusie o posilňovaní zodpovednosti na úrovni EÚ a načrtávajú sa v nej hlavné výzvy pre verejnú zodpovednosť a audit, ktoré zistil Dvor audítorov. Ide o zodpovednosť a audit: medzivládnych oparení prijatých členskými štátmi EÚ; vplyvu politiky EÚ a dosiahnutých výsledkov; spolupráce s externými partnermi; financovania zo súkromných zdrojov na doplnenie verejných investícií; nových subjektov alebo povinností EÚ.
- V **časti III** sa opisujú výzvy, ktoré sa objavili v dôsledku finančnej krízy, a doterajšia reakcia EÚ, najmä pokiaľ ide o: zabezpečenie finančnej stability, posilnenie dohľadu nad finančným sektorom a posilnenie rozpočtového a hospodárskeho dohľadu.
- V **časti IV** sa uvádza zhrnutie výziev a potrebných úvah do budúcnosti.

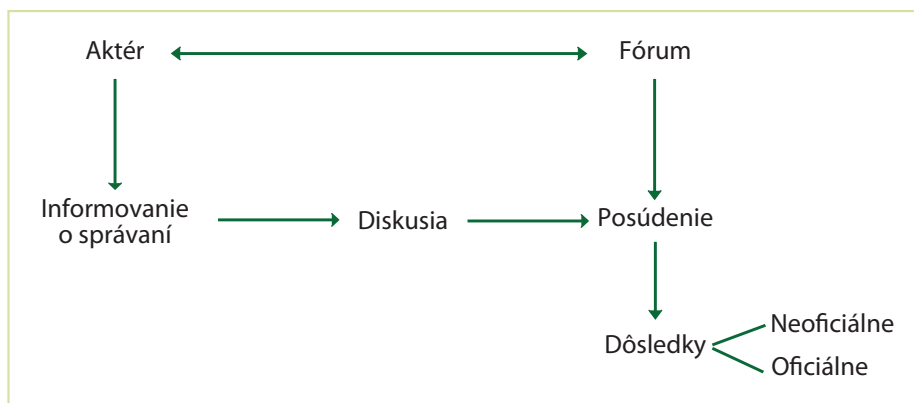
Verejná zodpovednosť

07

V rámci všeobecného modelu (pozri **obrázok 1**) sa povinnosť zodpovedať sa opisuje ako vzťah medzi „aktérmi“ a „fórum“, v ktorom aktéri informujú fórum o svojom správaní a výkonnosti. Fórum má navyše k dispozícii orgán na posudzovanie aktérov a v prípade potreby od nich požaduje prijatie nápravných opatrení.

Obrázok 1

Povinnosť zodpovedať sa ako sociálny vzťah: kľúčové rozmery



© Prof. Mark A.P. Bovens (pozri obrázok 1, „Analýza a posúdenie zodpovednosti: koncepčný rámec“, *European Law Journal*, Zv. 13, č. 4, júl 2007, s. 454).

08

Vďaka tomuto modelu je možné posúdiť niektoré dôležité výzvy týkajúce sa rámcov zodpovednosti vo všeobecnosti:

- Aktéri vo verejných inštitúciách môžu čeliť problému, ktorým je komunikácia s mnohými úrovňami a rozmermi riadenia s početnými fórami poverenými kontrolou činností – dohľadom sa zaoberá „veľa očí“.
- Parlamenty a iné orgány zodpovedné za kontrolu verejných orgánov čelia problému viacstranných alebo viacvrstvových výkonných štruktúr, čo sťažuje určenie toho, kto má niesť zodpovednosť. Často sa tomu hovorí problém „mnohých rúk“.
- Ďalšia výzva, ktorá sa objavuje, súvisí s tým, za čo treba zodpovedať. Parlamenty môžu stáť pred voľbou, či budú klásť dôraz na kontrolu vstupov – najmä finančných vstupov – alebo sa zamerajú na vplyvy a výsledky.
- Na záver, výzva zaistiť povinnosť zodpovedať sa presahuje štatutárnu a parlamentnú kontrolu. Verejné subjekty čelia výzve riadenia vzťahov s verejnosťou vo všeobecnosti, ako aj so svojimi zamestnancami, hlavnými zákazníkmi a inými zainteresovanými stranami.

09

Tieto otázky a súvisiace problémy sú ešte zložitejšie na úrovni EÚ. Ako sa dokazuje v nižšie uvedených častiach II a III, v inštitucionálne zložitých systémoch EÚ sa problémy objavujú vždy, keď nie sú jasné úlohy, keď dochádza k prekryvaniu funkcií alebo keď vznikajú medzery z hľadiska preskúmania a kontroly.

10

V predhovore k najnovšiemu Medzinárodnému štandardu najvyšších kontrolných inštitúcií (*International Standard for Supreme Audit Institutions – ISSAI*) č. 12 sa povinnosť zodpovedať sa vymedzuje takto: „V demokratickom zriadení dochádza k vytváraniu štruktúr a splnomocňovaniu volených zástupcov, aby vykonávali vôľu ľudí a aby prostredníctvom legislatívnych a výkonných orgánov konali v ich mene. Riziko, ktoré treba mať na pamäti, pokiaľ ide o inštitúcie verejného sektora v demokratickom zriadení, spočíva v tom, že s mocou a zdrojmi možno nesprávne nakladať alebo ich možno zneužiť, čo vedie k narušeniu dôvery, ktoré môže podkopať základy demokratického zriadenia. Je preto mimoriadne dôležité, aby občania krajiny mohli brať svojich zástupcov na zodpovednosť. Demokraticky volení zástupcovia môžu byť bráni na zodpovednosť len vtedy, ak oni sami môžu brať na zodpovednosť tých, ktorí vykonávajú ich rozhodnutia“¹.

Prínos verejného auditu k povinnosti zodpovedať sa

11

Inštitúcie verejného auditu sú dôležitou súčasťou povinnosti zodpovedať sa. Ich hlavným cieľom je zabezpečiť nezávislú, účinnú a dôveryhodnú kontrolu používania verejných zdrojov².

12

V štandarde ISSAI č. 12 sa úloha verejného auditu z hľadiska povinnosti zodpovedať sa vysvetľuje takto: „Audit vo verejnom sektore, ktorý vykonávajú najvyššie kontrolné inštitúcie, je dôležitým faktorom zlepšovania života občanov. Audit zameraný na vládu a subjekty vo verejnom sektore, ktorý vykonávajú najvyššie kontrolné inštitúcie, má pozitívny vplyv na dôveru spoločnosti, pretože pozornosť správcov verejných zdrojov sa sústreďuje na to, ako dobre využívajú tieto zdroje. Takouto uvedomelosťou sa podporujú žiaduce hodnoty a mechanizmy zodpovednosti, čo následne vedie k lepším rozhodnutiam. Po zverejnení výsledkov auditu, ktorý vykonali najvyššie kontrolné inštitúcie, môžu občania brať správcov verejných zdrojov na zodpovednosť. Najvyššie kontrolné inštitúcie takto podporujú efektívnosť, zodpovednosť, účinnosť a transparentnosť verejnej správy. Nezávislá, účinná a dôveryhodná najvyššia kontrolná inštitúcia je preto dôležitou zložkou demokratického zriadenia, v ktorom sú zodpovednosť, transparentnosť a bezúhonnosť nevyhnutnými súčasťami stabilnej demokracie“³.

- 1 Medzinárodný štandard najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI) č. 12: Hodnota a prínosy najvyšších kontrolných inštitúcií – zlepšenie života občanov; Intosai; marec 2013; predhovor, odsek 2.
- 2 Medzinárodný štandard najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI) č. 1: Limská deklarácia.
- 3 Medzinárodný štandard najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI) č. 12: Hodnota a prínosy najvyšších kontrolných inštitúcií – zlepšenie života občanov; predhovor, odsek 1; prijatá na XXI. kongrese Incosai v roku 2013.

13

Viacvrstvová štruktúra riadenia EÚ si vyžaduje spoluprácu a koordináciu medzi EÚ a členskými štátmi a medzi ďalšími úrovňami verejnej správy v rámci členských štátov. Vyžaduje si tiež primeranú spoluprácu a koordináciu medzi parlamentmi a verejnými audítormi na všetkých úrovniach. Takáto spolupráca by mala viesť k úplnej kontrole verejných finančných zdrojov vrátane záruk týkajúcich sa správnosti finančných účtov, posúdenia súladu transakcií s platnými pravidlami a posúdenia výkonnosti dosiahnutých výsledkov (hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť).

14

Dvor audítorov určil **šesť kľúčových prvkov** verejnej zodpovednosti a auditu (pozri **tabuľku 1**). Každý z týchto prvkov predstavuje jeden článok reťaze – ktorékoľvek slabé miesto môže ohroziť celkovú účinnosť.

Tabuľka 1

Šesť kľúčových prvkov verejnej zodpovednosti a auditu

1.	Úlohy a povinnosti	→	Úlohy a povinnosti pridelené všetkým orgánom EÚ a iným orgánom zapojeným do vykonávania politík a hospodárenia s finančnými prostriedkami.
2.	Informácie a podávanie správ	→	Požiadavky na verejných správcov, aby poskytovali dostatočné, podstatné, presné a včasné informácie a podávali správy o vykonávaní a výsledkoch na účely zodpovednosti.
3.	Demokratická kontrola a audit	→	Opatrenia a príležitosti v oblasti demokratického dohľadu nad verejnými správcami a kontroly verejných správcov parlamentmi.
4.	Dôsledky a spätná väzba	→	V rámci legislatívnych postupov a postupov zostavovania rozpočtu sa zohľadňujú mechanizmy na zabezpečenie výsledkov verejného dohľadu a kontroly.
5.	Mandát na verejný audit	→	Menovanie nezávislých externých audítorov, ktorí majú právomoci na vykonávanie širokej škály verejných auditov (finančné audity, audity dodržiavania pravidiel a audity výkonnosti), právo na prístup k potrebným informáciám a požiadavky na podávanie správ parlamentom a verejnosti.
6.	Podávanie správ o audite a následné činnosti	→	Ustanovenia týkajúce sa následných činností a podávania správ o výsledkoch verejného auditu.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

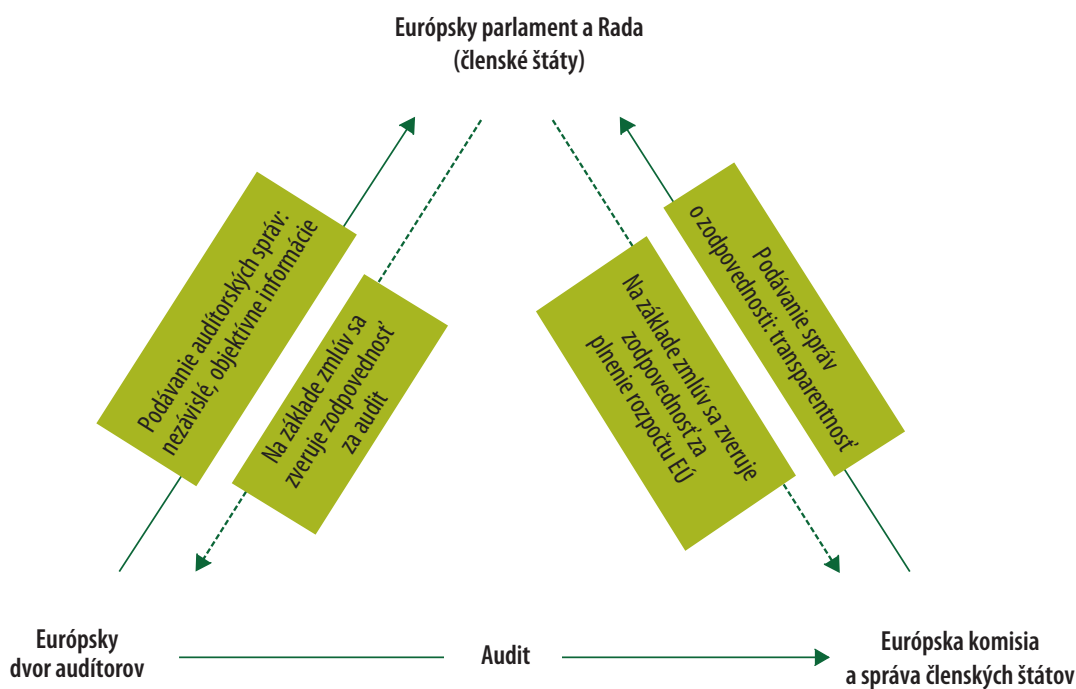
Zodpovednosť za rozpočet EÚ a jeho audit

15

Rámec zodpovednosti pre riadenie a finančnú kontrolu EÚ má tri hlavné funkcie: Európsky parlament a Rada zabezpečujú demokratický dohľad, Komisia a ďalšie orgány EÚ zastávajú výkonné funkcie a Európsky dvor audítorov zabezpečuje audit EÚ (pozri **obrázok 2**).

Obrázok 2

Rámec zodpovednosti za riadenie a finančné kontroly EÚ



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

16

Vďaka nezávislej externej kontrole, ktorú vykonáva Dvor audítorov, sa zaručuje:

- **spoľahlivosť** účtov EÚ,
- **zákonnosť a riadnosť** príslušných príjmov a výdavkov z rozpočtu EÚ,
- **riadne finančné hospodárenie** s finančnými prostriedkami EÚ z hľadiska hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

17

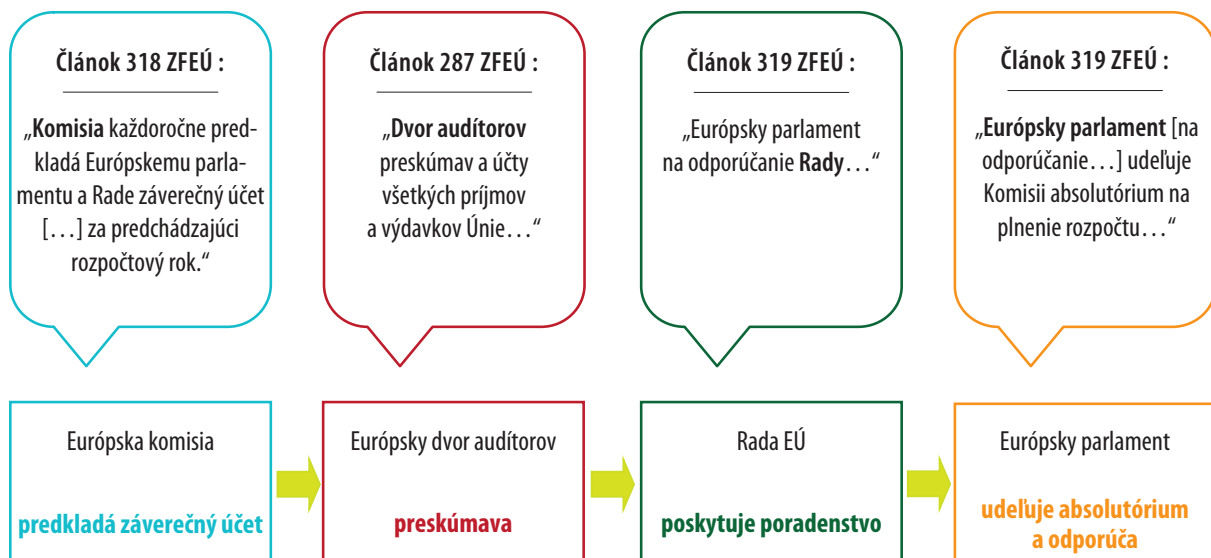
Audit Dvora audítorov je jednou časťou dlhšieho reťazca opatrení týkajúcich sa finančnej zodpovednosti v oblasti zdieľaného hospodárenia. Prostredníctvom auditov na úrovni EÚ sa kontroluje povinnosť Komisie zodpovedať sa Európskemu parlamentu. Komisia je zase závislá od systému riadiacich a auditorských zastúpení na úrovni členských štátov. Používanie finančných prostriedkov EÚ členskými štátmi kontrolujú aj ich príslušné parlamenty.

18

V Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa v súvislosti s rozpočtom EÚ stanovuje osobitný mechanizmus zodpovednosti, ktorý je známy ako „postup udelenia absolutória“. Do tohto postupu sú zapojené štyri hlavné inštitúcie EÚ: Európsky parlament, Rada, Komisia a Európsky dvor audítorov (pozri **obrázok 3**).

Obrázok 3

Postup udelenia absolutória pre rozpočet EÚ



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Zodpovednosť EÚ presahuje rozpočet EÚ – kontrola subjektov, nástrojov, politických opatrení, vykonávania a výsledkov

19

Zodpovednosť sa neobmedzuje len na informovanie o používaní peňazí daňových poplatníkov zo všeobecného rozpočtu EÚ, ale zahŕňa tiež informovanie o:

- prijatých politických rozhodnutiach a stanovených cieľoch,
- výsledkoch a výstupoch politík EÚ,
- používaní finančných prostriedkov zo súkromných a medzinárodných zdrojov, ktoré sa mobilizujú na vykonávanie politík EÚ a zabezpečenie súladu týchto projektov so stratégiami EÚ,
- a účinnosti reakcií EÚ na systémové riziká pre finančné záujmy Únie a jej členských štátov.

20

Existuje niekoľko ciest, ako možno dosiahnuť zodpovednosť v širšom zmysle. Jednou z nich je demokratická zodpovednosť – zodpovednosť Európskej komisie voči Rade zloženej zo zástupcov členských štátov na ministerskej úrovni, ktorí sa zodpovedajú svojim národným parlamentom, a voči Európskemu parlamentu. Druhou cestou je zodpovednosť voči občanom EÚ. Pre volených zástupcov to znamená, že akceptujú názor voličov vyjadrený prostredníctvom volieb a rôznych iných spôsobov demokratickej účasti na verejných rozhodnutiach. Nie všetky verejné orgány sú však volené, dokonca ani tie, ktoré nesú zodpovednosť medzi voľbami. Treťou formou zodpovednosti je dodržiavanie zásady právneho štátu – ide o právnu zodpovednosť, ktorú stanovujú súdy. Štvrtou formou zodpovednosti je administratívna a finančná zodpovednosť, ktorá je stredobodom záujmu verejných audítorov vrátane Dvora audítorov.

21

Politické a výkonné orgány EÚ nesú politickú zodpovednosť za stanovené ciele a prijaté politické rozhodnutia. Verejní audítori vrátane Dvora audítorov sa vo všeobecnosti zdržiavajú spochybnovania skutkovej podstaty politických cieľov stanovených v rámci politického procesu EÚ. Skutkovou podstatou sa Dvor audítorov zaoberá v obmedzenej miere spravidla len vtedy, keď ho o stanovisko formálne požiada jedna z ďalších inštitúcií zapojených do legislatívneho procesu EÚ.

22

Jednou z úloh verejného auditu je preskúmať účinky politik pri ich vykonávaní a to, či tieto účinky súvisia s deklaroványmi zámermi príslušných politik. Zhodnotenie účinnosti je však často zložité a táto zložitosť môže byť ešte výraznejšia, keď sú deklarované ciele neurčité alebo potenciálne protirečia skutočným zámerom politiky.

23

Je preto náročné stanoviť presnú hranicu medzi vykonávaním politik, ktorého hodnotenie je legitímnou súčasťou auditov výkonnosti, a skutkovou podstatou politiky, ktorá by v zásade mala byť vynechaná z rozsahu auditu. Je veľmi ťažké posúdiť účinnosť politik z hľadiska výsledkov bez toho, aby sa zohľadnila miera, do akej má návrh politiky vplyv na slabé politické výsledky. Niekoľko odporúčaní v tomto ohľade sa nachádza v osobitných správach Dvora audítorov.

24

Vyššie načrtnuté otázky sa podrobnejšie skúmajú v zvyšku tejto správy. Zámerom je poukázať na otázky spojené s opatreniami EÚ týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa a auditu.

Výzva na zlepšenie zodpovednosti EÚ

25

Po niekoľkých rokoch finančnej krízy je dobrá povest' niektorých vlád a inštitúcií vážne poškodená. Kvalita riadenia do veľkej miery vzájomne závislých hospodárstiev EÚ a súvisiaca úloha niektorých inštitúcií EÚ boli spochybnené a za určitých okolností sa táto pochybnosť ešte prehĺbila. Dôvera verejnosti k inštitúciám a politikám EÚ počas tohto obdobia poklesla – na jeseň 2007 dôverovalo EÚ 48 % občanov ⁴. O päť rokov neskôr, na jar 2012, klesla úroveň dôvery na 31 % ⁵.

26

Dvor audítorov a najvyššie kontrolné inštitúcie členských štátov zdôraznili význam jednotného a dôsledného uplatňovania zásad transparentnosti a zodpovednosti v prípade všetkých finančných prostriedkov, ktoré sa používajú v reakcii na krízu ⁶.

27

Túto výzvu vydali aj predsedovia Európskej rady, Komisie, Euroskupiny a prezident Európskej centrálnej banky v rámci záverov Európskej rady z decembra 2012, v ktorých načrtli víziu skutočnej hospodárskej a menovej únie založenej na štyroch stavebných prvkoch. Prvé tri stavebné prvky sa týkajú vytvorenia finančných, fiškálnych a hospodárskych rámcov EÚ, zatiaľ čo pri štvrtom sa výslovne uznáva, že treba zabezpečiť demokratickú legitimitu a povinnosť zodpovedať sa. Pre rôzne navrhované nástroje politiky boli doteraz zložky štvrtého stavebného prvku riešené jednotlivo.

4 Pozri Štandardný Eurobarometer, vydania z jari 2007 a jari 2012; Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre komunikáciu; (odkaz: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).

5 V rámci prieskumu Eurobarometra (jar 2012) sa 60 % respondentov vyjadrilo, že neveria EÚ (oproti 31 % respondentov, ktorí EÚ dôverovali). Mierne zlepšenie bolo zaznamenané v prieskume, ktorý sa uskutočnil na jeseň 2012 (57 % vyjadrilo nedôveru oproti 33 % respondentov, ktorí vyjadrili dôveru), no napriek tomu v 20 z 27 členských štátov väčšina občanov stále nedôverovala EÚ.

6 Pozri vyhlásenie Kontaktného výboru najvyšších kontrolných inštitúcií EÚ z roku 2013 s názvom Význam primeraných opatrení týkajúcich sa auditu a povinnosti zodpovedať sa v rámci hospodárskej a menovej únie a správy hospodárskych záležitostí EÚ; (www.contactcommittee.eu).

Hlavné výzvy týkajúce sa zodpovednosti a auditu EÚ

28

V rámci úvah o výzve na zlepšenie zodpovednosti určil Dvor audítorov niekoľko osobitných výziev (pozri **tabuľku 2**).

Tabuľka 2

Šesť oblastí, ktoré čelia výzvam týkajúcim sa zodpovednosti a auditu

	Oblasti	Charakter výzvy	Body
1.	Koordinované činnosti EÚ a členských štátov →	Zabezpečenie koordinovanej verejnej kontroly a auditu na úrovni EÚ a vnútroštátnej úrovni v prípade koordinovaných činností	30 – 42
2.	Finančné prostriedky spravované v partnerstve s inými subjektmi →	Zodpovednosť za finančné prostriedky spravované v partnerstve s inými subjektmi (externými alebo súkromnými partnermi). Plnenie potrieb, ktoré sa týkajú transparentnosti a zodpovednosti, verejných aj iných zainteresovaných strán zapojených do partnerstiev	43 – 65
3.	Viacrýchlostná/variabilná štruktúra politiky EÚ →	Zabezpečenie demokratickej kontroly a komplexného verejného auditu podskupín členských štátov a tretích krajín zapojených do rôznych oblastí alebo nástrojov politiky	66 – 76
4.	Štruktúra EÚ (inštitúcie a orgány) →	Zabezpečenie efektívneho a účinného dohľadu a auditu v súvislosti so všetkými inštitúciami a orgánmi EÚ	77 – 114
5.	Finančné hospodárenie a riadenie výkonnosti →	Zlepšenie zodpovednosti za celkovú kvalitu finančného hospodárenia a riadenia výkonnosti EÚ	115 – 139
6.	Vplyv a výsledky politiky →	Monitorovanie a hodnotenie vplyvov a výsledkov politiky EÚ.	140 – 149

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

29

Tieto oblasti sa podrobne skúmajú v nasledujúcich oddieloch **časti II**.

1. Koordinovaná činnosť EÚ a členských štátov

30

Vo väčšine oblastí politiky, na ktoré sa vzťahujú zmluvy EÚ, sa o právomoci delia EÚ a jej členské štáty. Napríklad rôzne politiky EÚ z veľkej časti závisia od rozpočtových zdrojov členských štátov (rozpočet EÚ predstavuje menej ako 1 % HDP v porovnaní so 49 % HDP EÚ, ktoré minuli vlády v roku 2013 ⁷); dosahovanie rozsiahlych cieľov vyplývajúcich zo zmluvy prostredníctvom stratégií a cieľov (napríklad cieľov stratégie Európa 2020) závisí najmä od činností členských štátov financovaných z ich štátnych rozpočtov; nové pravidlá fiškálnej a hospodárskej koordinácie EÚ sa vzťahujú na všetky verejné výdavky v EÚ, ale všetky činnosti v tejto oblasti podliehajú zložitému systému spolupráce. V takýchto prípadoch je na dosiahnutie spoločných cieľov potrebná koordinovaná činnosť EÚ.

31

Tým sa vytvárajú paralelné línie zodpovednosti. Komisia sa zodpovedá Európskemu parlamentu a Rade za koordinovanie opatrení, za ktoré je zodpovedná, a Dvor audítorov ju môže skontrolovať ⁸. Vnútroštátne orgány sa zodpovedajú svojim parlamentom za činnosti, ktoré vykonávajú podľa vnútroštátneho práva, a za používanie štátnych rozpočtov a ich najvyššie kontrolné inštitúcie ich môžu podrobiť auditu.

32

Problém je, že zodpovednosť za väčšinu koordinovaných činností zostáva rozdrobená. Povinnosti sú rozptýlené medzi príslušné parlamenty a orgány auditu členských štátov. Navyše v prípadoch, keď má politické opatrenie riešiť nadnárodné systémové riziko, ale politický zásah prebieha prostredníctvom koordinácie EÚ medzi členskými štátmi, EÚ čelí výzve týkajúcej sa koordinácie ich audítorskej a parlamentnej kontroly.

33

Zabezpečenie úplného prehľadu o verejných financiách a politikách koordinovaných medzi členskými štátmi a EÚ si vyžaduje aj koordináciu a spoluprácu medzi všetkými najvyššími kontrolnými inštitúciami a parlamentmi. Požadovaná koordinácia značne presahuje rámec potrebný na audit rozpočtu EÚ.

- 7 Údaje Eurostatu o celkových verejných výdavkoch v percentuálnom vyjadrení HDP (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).
- 8 Dvor audítorov kontroluje výdavky Komisie bez ohľadu na to, či ich Komisia vynakladá nepriamo, teda prostredníctvom členských štátov, alebo priamo.

Koordinácia stratégie Európa 2020

34

V stratégii Európa 2020 možno nájsť veľa príkladov koordinovaných činností. Ako uvádza Komisia, úspech stratégie Európa 2020 v rozhodujúcej miere závisí od schopnosti členských štátov EÚ zohrávať svoju úlohu pri vykonávaní potrebných reforiem na vnútroštátnej úrovni, ktoré sú potrebné na podporu rastu v súlade so siedmimi hlavnými iniciatívami ⁹.

35

V rámci riadenia pre stratégiu Európa 2020 ¹⁰ sa stanovuje, že:

- za politické smerovanie zodpovedá Európska rada,
- Komisia navrhuje stratégiu, monitoruje vykonávanie a podáva správy o pokroku,
- členské štáty sú povinné každý rok vypracovať dve správy, v ktorých vysvetlia, čo robia pre to, aby sa priblížili k vnútroštátnym cieľom stratégie Európa 2020. Obe správy by mali byť plne začlenené do vnútroštátneho rozpočtového postupu a európskeho semestra, ktorý bol zavedený na zlepšenie koordinácie politiky v rámci celej EÚ.

36

Podľa pravidiel riadenia sa má Európsky parlament zapájať do dialógu vedúceho ku konečným rozhodnutiam Rady a podporovať diskusiu v rámci národných parlamentov, ako aj medzi nimi. V stratégii sa však výslovne nestanovuje, že by bol ktorýkoľvek parlament povinný dohliadať na jej vykonávanie alebo výsledky, ani sa v nej nestanovuje koordinovaný verejný audit medzi úrovňou EÚ a úrovňou členských štátov.

Fiškálna a hospodárska koordinácia v rámci európskeho semestra

37

Cieľom európskeho semestra je zjednodušiť procesy hospodárskej a fiškálnej koordinácie na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, pričom zahŕňa presný ročný harmonogram zberu, analýzy a posudzovania širokej škály ekonomických ukazovateľov. V bodoch 174 až 176 a na **obrázku 7** v **časti III** ďalej v texte sú rozpracované dôsledky tejto posilnenej úlohy pre koordináciu EÚ.

9 KOM(2010) 2020 v konečnom znení z 3. marca 2010, Európa 2020 – Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, s. 5 – 6, odseky 2 a 7.

10 KOM(2010) 2020 v konečnom znení, zhrnutie, s. 28, oddiel 5.2.

38

Účinnosť rámca pre dohľad závisí od výkonu rôznych aktérov zapojených do tohto procesu: Rada zodpovedá za rozhodnutia týkajúce sa hospodárskej koordinácie a správy hospodárskych záležitostí, zatiaľ čo Komisia zodpovedá za funkcie koordinácie a dohľadu. Navyše vo všetkých nariadeniach sa uvádzajú informácie, ktoré treba predkladať Európskemu parlamentu na účely dialógu o rôznych zisteniach a odporúčaníach.

Medzivládne nástroje

39

Niektoré opatrenia prijímané v reakcii na hospodársku a finančnú krízu si tiež vyžadujú koordinovaný postup členských štátov, ktorý upravujú medzivládne dohody alebo zmluvy. V **časťi III** tejto správy sa uvádza kompletnejšia analýza dôsledkov pre opatrenia týkajúce sa verejnej zodpovednosti a auditu, ktoré prijíma EÚ v reakcii na hospodársku a finančnú krízu.

40

Komisia vo svojej koncepcii pre rozsiahlu a skutočnú hospodársku a menovú úniu¹¹ z roku 2012 označila demokratickú legitimitu za základ skutočnej hospodárskej a menovej únie (HMÚ), ktorá odráža dve základné zásady:

- po prvé, zodpovednosť by mala byť zabezpečená na rovnakej úrovni, na ktorej sa prijíma príslušné výkonné rozhodnutie, pričom sa riadne zohľadní úroveň, na ktorú má dané rozhodnutie vplyv,
- po druhé, pri rozvoji HMÚ v rámci integrácie do EÚ vo všeobecnosti musí úroveň demokratickej legitimity vždy zodpovedať stupňu prenosu suverenity z členských štátov na úroveň EÚ.

41

Pokiaľ ide o druhú zásadu, politická a zákonná voľba sa musí prijať v závislosti od toho, či je alebo nie je potrebné použiť medzivládne mechanizmy, ktoré nepatria do rozsahu existujúcich mechanizmov zodpovednosti EÚ. Rozsiahle využívanie tejto možnosti by však mohlo spôsobiť problémy týkajúce sa zodpovednosti a riadenia, ktoré by bolo treba skôr či neskôr riešiť.

42

Komisia vydala odporúčanie, aby budúce nástroje na riadenie HMÚ boli navrhnuté v právnom a inštitucionálnom rámci EÚ, ktorým sa okrem iného stanovuje preskúmanie a kontrola zo strany Európskeho parlamentu.

11 COM(2012) 777 final/2 z 30. novembra 2012.

2. Finančné prostriedky spravované v partnerstve s inými subjektmi

43

V rôznych oblastiach politiky si dosiahnutie cieľov EÚ vyžaduje, aby inštitúcie EÚ pracovali v partnerstve s inými subjektmi, či už prostredníctvom externých partnerstiev (napr. s tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami), alebo partnerstiev so súkromným sektorom. Zodpovednosť v takýchto prípadoch závisí od externého auditu, riadiacej štruktúry partnerských orgánov, ako aj od vlastných opatrení EÚ týkajúcich sa auditu a povinnosti zodpovedať sa.

44

V snahe vyhnúť sa prekrývaniu alebo medzerám by partneri mali mať možnosť spoliehať sa na jednotný systém auditu. To si vyžaduje, aby boli systémy podávania správ a vykonávania auditu dostatočné a spoľahlivé. Dalo by sa to dosiahnuť prostredníctvom rozsiahlejšieho presadzovania a overovania systémov interného a externého auditu, ktorými disponujú partneri. V ďalších oddieloch sa uvádzajú príklady situácií, v ktorých sa objavujú takéto výzvy.

Externé partnerstvá

45

EÚ napríklad udržiava niekoľko partnerstiev s orgánmi štátov, ktoré nepatria do EÚ, a/alebo s medzinárodnými organizáciami (ako je napríklad Organizácia Spojených národov alebo Svetová banka). Často ide o prípad, keď EÚ a jej členské štáty potrebujú pomoc pri riešení globálnych výziev, ako napríklad dosahovanie miléniových rozvojových cieľov OSN, opatrení v oblasti zmeny klímy alebo v boji proti šíreniu zbraní hromadného ničenia. V rámci týchto partnerstiev ide buď o poskytnutie finančných prostriedkov EÚ, alebo o jednotné akcie, do ktorých sú zapojené orgány EÚ.

46

Komisia uznáva, že zabezpečovanie transparentnosti a zodpovednosti, pokiaľ ide o činnosti vykonávané s partnermi, môže byť mimoriadne náročné¹². V rámci auditov výkonnosti, ktoré vykonal Dvor audítorov v súvislosti s pomocou EÚ, ktorá sa realizuje prostredníctvom organizácií OSN, bolo tiež zistených niekoľko výziev (pozri **rámček 1**).

47

Ak sa EÚ rozhodne spolupracovať s partnermi a spoliehať sa na ich systémy kontroly a podávania správ, mala by presadzovať a zabezpečovať vysokú úroveň transparentnosti a zodpovednosti.

48

EÚ používa **rozpočtovú podporu** na poskytovanie pomoci viac ako 70 krajinám prostredníctvom prevodu finančných prostriedkov, ktoré majú byť investované do programov a spravované vnútroštátnymi systémami spravovania verejných financií. Pri poskytovaní rozpočtovej podpory musí Komisia splniť osobitné podmienky a preukázať, že prijímajúce štáty splnili všeobecné podmienky oprávnenosti.

49

V rámci **akcií, na ktorých sa podieľa viacero darcov** a ktoré koordinuje Organizácia Spojených národov alebo Svetová banka, sa spravujú finančné prostriedky od darcov, ktoré sa zlučujú a nevyčleňujú sa na konkrétne účely. Za takýchto okolností sa Komisia spolieha na systémy finančnej kontroly OSN¹³.

- 12 Napríklad SEC(2010) 409 final z 1. apríla 2010 s názvom Inovačné financovanie na globálnej úrovni, s. 14, oddiel 2.5, v kontexte spolupráce v oblasti inovačného financovania, a KOM(2011) 218 v konečnom znení z 19. apríla 2011 s názvom Rozšírenie zodpovednosti EÚ za financovanie rozvoja vzhľadom na partnerské preskúvanie oficiálnej rozvojovej pomoci EÚ, s. 7, odsek 1, v kontexte finančných prostriedkov týkajúcich sa zmeny klímy.
- 13 Platby vyplatené medzinárodným organizáciám zo všeobecného rozpočtu v roku 2012 dosiahli výšku 1,4 miliardy EUR, čo je viac ako polovica prostriedkov, ktoré boli využité prostredníctvom projektov s viacerými darcami. Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, bod 7.6, poznámka pod čiarou 3.

Slabé monitorovanie vykonávania a dosahovania výsledkov zo strany OSN

V osobitnej správe č. 15/2009 Dvor audítorov zdôraznil, že:

- o Hoci Komisia overuje systémy finančného hospodárenia svojich partnerov v OSN (prostredníctvom analýzy štyroch pilierov), pokiaľ ide o potvrdzovanie praktického fungovania systémov kontroly a dosiahnutie výsledkov, je závislá od správ OSN. V čase auditu sa však Komisii ešte stále nepodarilo získať v tomto ohľade primerané informácie od OSN (zhrnutie, bod IV).
- o Rada externých audítorov OSN neposkytla Komisii uspokojivý dôkaz, že postupy finančnej kontroly v praxi fungujú, pričom Dvor audítorov sa stretol s ťažkosťami počas vykonávania auditu používania finančných prostriedkov EÚ vedených cez OSN (zhrnutie, bod V).

50

Dvor audítorov vo svojej výročnej správe za rok 2012 zistil problémy v dvoch konkrétnych oblastiach: rozpočtová podpora a projekty s viacerými darcami.

- Pokiaľ ide o rozpočtovú podporu, audit riadnosti, ktorý vykonáva Dvor audítorov, môže siahať len po štádium, v ktorom sa pomoc vyplatí partnerskej krajine. Zodpovednosť za tieto finančné prostriedky sa od tohto bodu opiera o opatrenia prijímajúcej krajiny týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu¹⁴.
- Pokiaľ ide o výdavky EÚ vynakladané v rámci rozpočtovej podpory, akcií, na ktorých sa podieľa viacero darcov, a podobných nástrojov spolupráce, vzhľadom na zložitý systém pravidiel a postupov (vrátane tých, ktoré sa týkajú výberového konania a pridelovania zákaziek) sú riziká ohrozujúce riadnosť vysoké. Ako sa však definuje v audite riadnosti, ktorý vykonal Dvor audítorov, vďaka charakteru týchto nástrojov a platobným podmienkam je miera, do akej sú tieto transakcie náchylné na chyby, obmedzená¹⁵.

Financovanie zo súkromného sektora

51

Viacero činností EÚ zahŕňa súkromné financovanie, či už priamo alebo nepriamo. Ide o činnosti v oblasti prijímania a poskytovania pôžičiek zo strany orgánov EÚ, ako je napríklad Európska investičná banka, ako aj o používanie rozpočtu EÚ na podporu investícií zo súkromného sektora. Podpora financovania zo súkromných zdrojov pomocou finančných prostriedkov EÚ sa podľa všetkého bude zvyšovať. V stratégii Európa 2020 sa zdôrazňuje, že investovanie do rastu si bude vyžadovať mobilizáciu súkromného financovania a že „Európa musí urobiť všetko, čo je v jej silách, aby naplno využila svoje finančné prostriedky, využila nové spôsoby kombinácie súkromných a verejných financií a vytvorila inovatívne nástroje na financovanie potrebných investícií“¹⁶. Aj vo viacročnom finančnom rámci (VFR) na roky 2014 – 2020 sa kladie značný dôraz na úlohu súkromného sektora pri financovaní investícií a úlohu finančných nástrojov pri posilňovaní potenciálneho vplyvu rozpočtu EÚ¹⁷.

52

Podľa nového nariadenia o rozpočtových pravidlách¹⁸ môže EÚ spolupracovať so súkromným sektorom v rámci verejno-súkromných partnerstiev s cieľom poskytnúť alternatívnu finančnú podporu na činnosti EÚ a na realizáciu alebo vykonávanie projektov EÚ. Medzi výzvy, ktoré súvisia s týmito nástrojmi, patrí potreba zabezpečiť primeranú úroveň transparentnosti a zodpovednosti za verejné finančné prostriedky. Okrem toho je tiež potrebné merať výkonnosť takýchto nástrojov prostredníctvom porovnania s plánovanými cieľmi financovaných činností.

14 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, body 7.6 až 7.8.

15 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, body 7.5 až 7.6.

16 KOM(2010) 2020 v konečnom znení, s. 20.

17 KOM(2011) 500 v konečnom znení z 28. júna 2011 s názvom Rozpočet stratégie Európa 2020 – časť I, s. 9.

18 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1) a delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 1268/2012 z 29. októbra 2012 o pravidlách uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 362, 31.12.2012, s. 1).

53

Finančné prostriedky EÚ používané v rámci finančných nástrojov a verejno-súkromných partnerstiev podliehajú auditu Dvora audítorov a kontrole zo strany Parlamentu v súlade so všeobecným postupom udelenia absolutória. Ako sa však naznačuje v ďalších častiach, tieto nástroje zo svojej podstaty prinášajú výzvy týkajúce sa riadenia, auditu a parlamentného dohľadu.

54

Finančné nástroje môžu mať podobu vlastného/rizikového kapitálu alebo dlhových nástrojov (ako sú úvery, záruky alebo rozdelenie rizika s finančnými inštitúciami na podporu potenciálneho vplyvu financovania EÚ prostredníctvom financovania z cudzích zdrojov) s cieľom riešiť zlyhanie trhu alebo suboptimálne investičné situácie a dosiahnuť pákový efekt financovania EÚ. Finančné nástroje môžu byť vykonávané v rámci centralizovaného hospodárenia (priameho alebo nepriameho riadenia) a v rámci zdieľaného hospodárenia s členskými štátmi (vo všeobecnosti sa nazývajú nástroje finančného inžinierstva).

55

V prípade finančných nástrojov vykonávaných v rámci nepriameho riadenia¹⁹ Komisia zodpovedá za stanovovanie cieľov politiky a strategické smerovanie centrálne spravovaných finančných prostriedkov. Je tiež zapojená do riadiacich štruktúr takýchto nástrojov a je v podstate zodpovedná za vynakladanie finančných prostriedkov EÚ.

56

Komisia v predchádzajúcom VFR na roky 2007 – 2013 zistila niekoľko nedostatkov v rámci opatrení týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré sa vzťahovali na finančné nástroje²⁰. Dvor audítorov tiež odhalil niekoľko problémov, najmä pokiaľ ide o nástroje finančného inžinierstva v rámci zdieľaného hospodárenia s členskými štátmi (pozri **rámček 2**).

57

Cieľom nových prijatých pravidiel pre finančné nástroje²¹, ktoré sa uplatňujú v rámci súčasného VFR, je zabezpečiť pre všetky finančné nástroje jednotné pravidlá, postupy riadenia a požiadavky na kontrolu a podávanie správ. Navyše Komisia každoročne podáva Európskemu parlamentu a Rade správu o výkonnosti všetkých finančných nástrojov²².

19 V súlade s článkom 58 ods. 1 písm. c) a článkom 139 ods. 4 nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, Európska komisia môže zveriť vykonávanie finančných nástrojov: „ii) medzinárodným organizáciám a ich agentúram; iii) EIB a Európskemu investičnému fondu; v) verejnoprávny subjektom; vi) súkromnoprávnym subjektom povereným vykonávaním verejnej služby, pokiaľ tieto subjekty poskytujú dostatočne finančné záruky“. Tieto subjekty „môžu [...] v rámci svojej zodpovednosti ďalej zveriť časť úloh vykonávania finančným sprostredkovateľom“.

20 Európska komisia (2011), Rámec pre novú generáciu inovatívnych finančných nástrojov – dlhová platforma a platforma vlastného imania EÚ, KOM(2011) 662 v konečnom znení.

21 Hlava VIII, články 139 a 140 nariadenia o rozpočtových pravidlách (nariadenie (EÚ, Euratom) č. 966/2012).

22 Článok 140 ods. 8 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

Príklady nedostatkov v súčasnom spojení medzi zodpovednosťou a auditom v prípade nástrojov finančného inžinierstva

Dvor audítorov zistil tieto hlavné nedostatky ²³:

- nedostatočné ustanovenia o finančnej páke a revalvovaní finančných prostriedkov;
- možnosť viazať nadmerné prídely na finančné nástroje;
- možnosť neoprávneného uprednostňovania súkromného sektora;
- nejasné podmienky oprávnenosti pre pracovný kapitál.

Takéto nástroje predstavujú riziká a problémy napríklad v súvislosti s účtovaním vynakladania finančných prostriedkov EÚ, dohľadom nad nimi, vlastníctvom finančných nástrojov a so schopnosťou Komisie riadiť ich.

Dvor audítorov zistil nedostatky aj v regulačnom rámci.

²³ Stanovisko č. 7/2011.

58

S cieľom splniť požiadavky nového nariadenia o rozpočtových pravidlách Komisia pristúpila k podpísaniu finančných a administratívnych rámcových dohôd s EIB a EIF, v ktorých bolo stanovené predkladanie správ o činnosti a finančných správ, ako aj požiadavky na audit ²⁴ pre centrálné riadené finančné nástroje, ktoré majú byť zriadené na obdobie rokov 2014 – 2020 a ktoré majú byť zverené EIB a EIF.

59

Pokiaľ ide o finančné nástroje používané v rámci zdieľaného hospodárenia, v nariadení o spoločných ustanoveniach ²⁵ sa stanovujú typy nástrojov a druhy vykonávania, ako aj požiadavky na podávanie správ, a určujú sa v ňom štandardizované pravidlá pre finančné nástroje s cieľom zabezpečiť konzistentné podávanie správ a monitorovanie dosiahnutých politických cieľov vo všetkých členských štátoch.

60

Je príliš skoro na to, aby sa dalo povedať, či uplatňovanie týchto nových pravidiel bude stačiť na vyriešenie všetkých nedostatkov.

²⁴ Finančná a administratívna rámcová dohoda si vyžaduje, aby nezávislý externý audítor poskytol záruku týkajúcu sa finančných výkazov o nástrojoch a tiež zabezpečil, aby systémy kontroly nástroja náležite fungovali a aby boli príslušné transakcie zákonné a správne.

²⁵ Hlava IV nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320) (ďalej len „nariadenie o spoločných ustanoveniach“).

61

Verejno-súkromné partnerstvá sú formy spolupráce medzi verejnými orgánmi a súkromným sektorom. Tradičné verejno-súkromné partnerstvá spravidla vznikajú v členských štátoch na poskytovanie infraštruktúrnych alebo verejných služieb, zvyčajne v súlade so súkromným právom. Zameriavajú sa na podporovanie efektívnosti verejných služieb prostredníctvom rozdeľovania rizika a využívania odborných znalostí súkromného sektora.

62

Medzi osobitné typy verejno-súkromných partnerstiev patria: partnerstvo BOO (*Build-Own-Operate*, vybudovať – vlastniť – uviesť do prevádzky), pri ktorom nedochádza k prevodu aktív do verejného sektora; partnerstvo BBO (*Buy-Build-Operate*, kúpiť – vybudovať – uviesť do prevádzky), v rámci ktorého dochádza k predaju verejných aktív verejno-súkromnému partnerstvu na zlepšenie a poskytovanie služieb; partnerstvo BOT (*Build-Operate-Transfer*, vybudovať – uviesť do prevádzky – previesť), v rámci ktorého dochádza k vybudovaniu, uvedeniu do prevádzky a prevodu po určitom čase, a partnerstvo DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*, navrhnuť – vybudovať – financovať – uviesť do prevádzky), ktoré je podobné ako partnerstvo BOT.

63

Na úrovni EÚ sa verejno-súkromné partnerstvá vytvárajú buď na spravovanie určitých finančných prostriedkov EÚ (ide napríklad o spoločné podniky zriadené najmä na výskumné účely), alebo sú samy príjemcami finančných prostriedkov EÚ. Takéto verejno-súkromné partnerstvá sú v podstate formou verejného obstarávania, ktorá sa riadi pravidlami verejného obstarávania EÚ. Tieto partnerstvá musia byť v súlade s pravidlami EÚ týkajúcimi sa fungovania vnútorného trhu, Paktom stability a rastu, právnymi predpismi Únie o verejnom obstarávaní a koncesiách a s pravidlami hospodárskej súťaže.

64

Kombinované nástroje zlučujú rôzne typy pomoci určenej na vonkajšie činnosti vrátane bonifikácie úrokových sadzieb, technickej pomoci, priamych grantov, úverovej záruky, nákladov a krytia rizikového kapitálu. Kombinované nástroje sa vykonávajú najmä prostredníctvom Európskej investičnej banky (EIB). Parlament pri viacerých príležitostiach požadoval väčšie množstvo a vyššiu kvalitu informácií v súvislosti s Európskym rozvojovým fondom alebo informácií, ktoré poskytujú Komisia a EIB (pozri bod 107).

65

Zodpovednosť za verejno-súkromné partnerstvá aj kombinované nástroje závisí od pravidiel vzťahujúcich sa na sprostredkovateľov, ktorí sú poverení riadením takýchto nástrojov, ako aj od pravidiel na úrovni konkrétneho nástroja. Otázky zodpovednosti a auditu týkajúce sa sprostredkovateľov, ako sú napríklad EIB a EIF, sa skúmajú neskôr (pozri body 103 až 110), zatiaľ čo zodpovednosť na úrovni daného nástroja by sa mala analyzovať podľa individuálnych prípadov.

3. Viacrýchlostná EÚ a variabilná štruktúra politiky

66

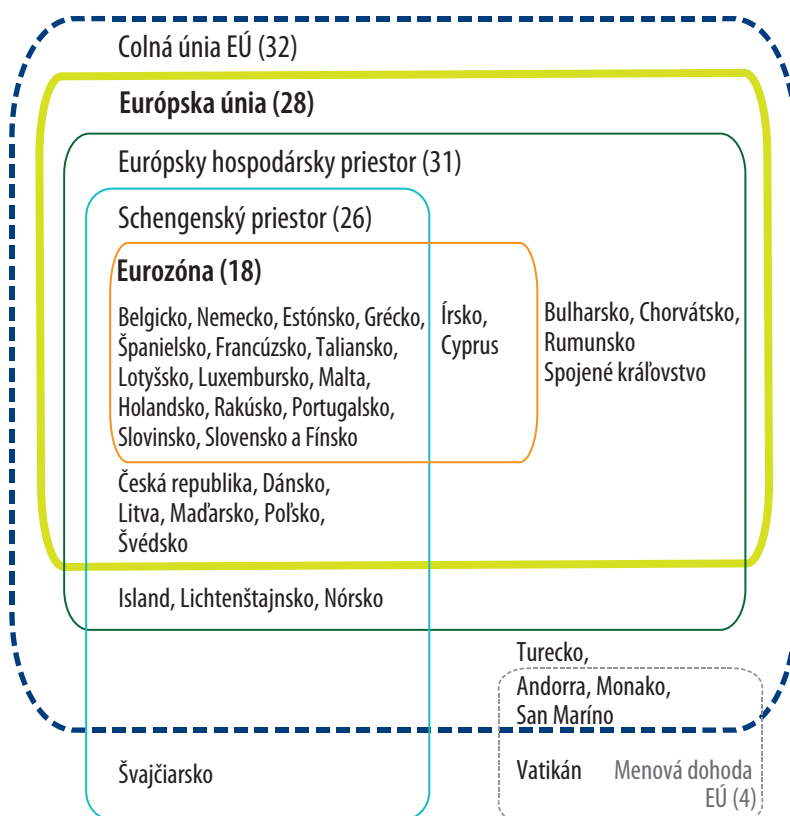
V rámci EÚ a širšieho európskeho hospodárskeho a politického kontextu naďalej dochádza k vytváraniu rôznych foriem hlbšej integrácie, ale nie všetky členské štáty sú schopné alebo ochotné napredovať rovnakým tempom. Niektoré iniciatívy sa preto rozvíjajú len s istou podskupinou členských štátov a/alebo zúčastnených tretích krajín. To vedie k takzvanej viacrýchlostnej Európe (pozri **obrázok 4**).

67

Významným príkladom podskupiny členských štátov, ktoré prijali osobitný politický postup pred ostatnými členskými štátmi alebo oddelene od ostatných členských štátov, je eurozóna. V dôsledku tohto postupu sa vynorili otázky týkajúce sa zložitej štruktúry politiky, pravidiel riadenia a parlamentnej kontroly/auditú.

Obrázok 4

Viacrýchlostná Únia a spolupráca s tretími krajinami



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Rôzne úrovne integrácie medzi členskými štátmi v rozličných oblastiach politiky

68

Keďže k EÚ pristúpilo viac členských štátov, je náročnejšie dosiahnuť jednomyselný súhlas s rôznymi politickými iniciatívami, a preto je pravdepodobnejšie, že niektoré štáty budú napredovať iným tempom ako ostatné. Početné podskupiny môžu byť výsledkom týchto faktorov:

- **Možnosti účasti (*opt-in*), možnosti neúčasti (*opt-out*) a výnimky:** členskému štátu sa ponecháva možnosť vykonávať alebo nevykonávať určité politiky EÚ²⁶.
- **Posilnená spolupráca:** skupina krajín by sa mohla dohodnúť na spolupráci na konkrétnych otázkach politiky [napríklad patent EÚ²⁷, rozvodové právo²⁸ a navrhovaná daň z finančných transakcií (DFT)²⁹].
- **Súvisiace zmluvy:** medzi členskými štátmi v rámci jednej podskupiny bolo podpísaných viacero zmlúv, ktoré nepatria do právneho rámca EÚ. Napríklad v roku 1985 bola takýmto spôsobom podpísaná Schengenská zmluva, hoci bola následne na základe Amsterdamskej zmluvy začlenená do právnych predpisov EÚ. Ako ďalšie príklady možno uviesť Európsky mechanizmus pre stabilitu, Prümskú zmluvu, fiškálnu dohodu a Jednotný patentový súd.
- **Overovanie a pozastavenie:** na základe referenčných hodnôt pre prijatie určitých podmienok alebo kritérií EÚ. Keď si nový členský štát neplní záväzky v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti alebo v oblasti politiky vnútorného trhu prijaté počas prístupových rokovaní, Komisia môže ako ochranné opatrenie zaviesť mechanizmus spolupráce a overovania.
- **Otvorená metóda spolupráce:** metóda riadenia EÚ založená na dobrovoľnej spolupráci členských štátov, ktorá využíva *soft law*, ako napríklad usmernenia a ukazovatele, referenčné porovnávanie a osvedčené postupy (napríklad Pakt Euro Plus).

69

Ako vyplýva z obrázku 4, existujú aj politiky, ktoré zahŕňajú rôzne podskupiny tretích krajín. Vo viacrýchlostných prostrediach, v ktorých sa iniciatívy vo viacerých oblastiach politiky vzťahujú len na jednu podskupinu členských štátov EÚ, vznikla zložitá štruktúra politiky a riadenia. To vedie k rovnako náročným opatreniam týkajúcim sa povinnosti zodpovedať sa a auditu.

- 26 Takéto možnosti neúčasti (*opt-out*) má v súčasnosti päť členských štátov: Dánsko (štyri), Írsko (dve), Poľsko (jednu), Švédsko (jednu, ale len *de facto*) a Spojené kráľovstvo (štyri).
- 27 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1257/2012 zo 17. decembra 2012, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely vytvorenia jednotnej patentovej ochrany (Ú. v. EÚ L 361, 31.12.2012, s. 1), vrátane všetkých následných zmien.
- 28 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1259/2010 z 20. decembra 2010, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku (Ú. v. EÚ L 343, 29.12.2010, s. 10), známe aj ako nariadenie Rím III.
- 29 Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 12. decembra 2012 o návrhu rozhodnutia Rady, ktorým sa povoľuje posilnená spolupráca v oblasti dane z finančných transakcií (COM(2012) 0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP)).

Euro, fiškálne riadenie a demokratický dohľad

70

Eurozóna je podskupina členských štátov, ktoré prijali euro ako svoju menu. Jej existencia má pre EÚ doteraz najzásadnejšie dôsledky. Nielenže sa rôzne skupiny členských štátov zapájajú do rôznych paktov alebo podliehajú rôznym nariadeniam (pozri bod 172), ale niektoré z týchto opatrení sú tiež založené skôr na medzivládnych dohodách medzi členskými štátmi než na právnych predpisoch EÚ.

71

V prípade týchto opatrení a nástrojov, ktoré vychádzajú zo ZFEÚ, sa úloha Európskeho parlamentu posilnila z hľadiska legislatívneho procesu, ale naďalej ostáva slabá, pokiaľ ide o zodpovednosť za rozhodnutia Rady. Navyše opatreniami prijímanými na základe medzivládnych nástrojov, ako je napríklad fiškálna dohoda, sa úplne obchádza inštitucionálny a procedurálny systém kontrol a vyvážených právomocí EÚ.

72

Rozhodnutia prijímané na ochranu eura majú z hľadiska demokratickej zodpovednosti ďalekosiahle dôsledky pre fiškálnu politiku. Komisia, Rada a Európsky parlament majú značnú moc, ale o väčšine núdzových opatrení rozhodovali ministri financií členských štátov eurozóny, teda tzv. Euroskupina. Euroskupina, ktorá poskytuje platformu pre spoluprácu medzi vládami eurozóny, nemá zabezpečenú súbežnú úroveň koordinovaného demokratického dohľadu medzi Európskym parlamentom a národnými parlamentmi, aby mohla vykonávať kontrolu, zasahovať a zaisťovať potrebnú legitimitu prijímaných rozhodnutí a opatrení.

73

Ministri zahraničných vecí 11 členských štátov navrhli, aby demokratickú kontrolu nad politikou eurozóny nevykonával Európsky parlament ako celok, ale len poslanci z krajín eurozóny³⁰.

30 Ministri zahraničných vecí Rakúska, Belgicka, Dánska, Španielska, Francúzska, Nemecka, Talianska, Luxemburska, Holandska, Poľska a Portugalska. Záverečná správa o budúcnosti Euroskupiny (Westerwellova správa), 2012.

74

Euro je však menou EÚ, nie eurozónou (článok 3 Zmluvy o Európskej únii – ZEÚ) a Európsky parlament je parlament EÚ (článok 14 ZEÚ). V zmluve sa v súčasnosti stanovuje, že členské štáty EÚ zastupuje Rada ministrov. Poslanci Európskeho parlamentu nezastupujú svoje členské štáty, ale sú zástupcami „občanov Únie“ (článok 14 ZEÚ).

75

Na základe týchto ustanovení dospeli Európsky parlament ³¹ a Komisia ³² k záveru, že keďže Európsky parlament je parlamentom pre EÚ, a tým aj pre euro, práve Európsky parlament musí zaistiť potrebnú demokratickú legitimitu rozhodnutí EÚ.

76

Skutočnosť, že existuje takáto diskusia, poukazuje na súvislosť medzi mechanizmami demokratickej zodpovednosti a vnímanou demokratickou legitimitou. Viacrýchlostný prístup, najmä v tých najdôležitejších oblastiach politiky, môže mať pre povinnosť zodpovedať sa dlhodobé dôsledky.

31 Európsky parlament, Thyssenovej správa, 2012.

32 COM(2012) 777 final, s. 35.

4. Opatrenia pre inštitúcie a orgány EÚ týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa

77

Inštitucionálny rámec EÚ tvorí sedem inštitúcií EÚ, dva poradné orgány, Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), ktorá sa považuje za inštitúciu na účely nariadenia o rozpočtových pravidlách, Európska investičná banka, 41 agentúr³³, osem spoločných podnikov a ďalšie subjekty³⁴ zriadené na základe zmlúv a sekundárnych právnych predpisov EÚ. Tieto orgány vykonávajú rôzne funkcie súvisiace s dosahovaním cieľov EÚ, často v koordinácii s orgánmi v členských štátoch. Hoci je väčšina orgánov EÚ plne financovaná z rozpočtu EÚ, zvyšné nie sú. Rôzne zdroje financovania majú vplyv na opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré sa uplatňujú.

Postup udelenia absolútoría pre inštitúcie EÚ a ďalšie orgány EÚ

78

Komisia, väčšina ďalších inštitúcií EÚ a viaceré orgány EÚ podliehajú postupu udelenia absolútoría (pozri bod 18). Niektoré orgány EÚ, na ktoré sa postup udelenia absolútoría nevzťahuje, však môžu podliehať iným formám kontroly zo strany Európskeho parlamentu. Niekoľko orgánov EÚ nesie finančnú zodpovednosť najmä za svoje správne rady.

79

Komisia nesie celkovú zodpovednosť za plnenie rozpočtu EÚ a Európsky parlament jej udeľuje absolútorium za tento rozpočet. Ďalšie inštitúcie a orgány však vynakladajú časti rozpočtu EÚ na základe vlastnej právomoci a v niektorých prípadoch čerpajú finančné prostriedky zo zdrojov, ktoré nesúvisia s rozpočtom EÚ. Aby ich Parlament mohol brať na zodpovednosť, vydáva individuálne rozhodnutia o absolútoriu.

33 Zoznam 40 agentúr sa nachádza v **prílohe**: ide o 33 decentralizovaných agentúr, 6 výkonných agentúr a jednu agentúru Euratom. Toto číslo zahŕňa aj jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií a fond na riešenie krízových situácií, ktoré sa v súčasnosti zriaďujú ako orgán Únie.

34 Európsky ombudsman, európsky dozorný úradník pre ochranu údajov a agentúry pôsobiace v oblasti obrany, ktoré podliehajú Rade.

80

V rokovacom poriadku Parlamentu sa uvádza, že toto individuálne absolutórium vychádza z rovnakého postupu ako absolutórium v prípade všeobecného rozpočtu (pozri **rámček 3**).

Rámček 3

Článok 94 rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu

Ustanovenia, ktorými sa upravuje postup udelenia absolutória Komisii za plnenie rozpočtu, sa použijú aj na:

- postup udelenia absolutória predsedovi Európskeho parlamentu za plnenie rozpočtu Európskeho parlamentu;
- postup udelenia absolutória osobám zodpovedným za plnenie rozpočtu ďalších orgánov a inštitúcií Európskej únie, ako je Rada (pokiaľ ide o jej výkonné právomoci), Súdny dvor Európskej únie, Dvor audítorov, Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov;
- postup udelenia absolutória Komisii za plnenie rozpočtu Európskeho rozvojového fondu;
- postup udelenia absolutória orgánom zodpovedným za plnenie rozpočtu právne nezávislých subjektov, ktoré plnia úlohy Únie, ak ich činnosť podlieha právnym ustanoveniam, ktoré vyžadujú udelenie absolutória Parlamentom.

81

Rada zohráva v rámci postupu udelenia absolutória dôležitú úlohu, a to najmä na základe toho, že Parlamentu každoročne poskytuje odporúčania týkajúce sa absolutória (článok 319 ZFEÚ). Hoci je Rada financovaná z rozpočtu EÚ, nezapája sa do diskusií Parlamentu, pokiaľ ide o absolutórium samotnej Rady. *De facto* neexistuje osobitný postup, ktorý by sa vzťahoval na povinnosť Rady zodpovedať sa a na jej verejnú kontrolu, pokiaľ ide o jej vlastné výdavky.

82

Existuje niekoľko výnimiek z bežného postupu udelenia absolútoría, najmä keď sa verejné finančné prostriedky poskytujú z iných zdrojov ako z rozpočtu EÚ (pozri **tabuľku 3**).

Tabuľka 3

Krytie postupu udelenia absolútoría

Skupina subjektov	Inštitúcia/orgán	Zdroj financovania	Postup udelenia absolútoría
Inštitúcie EÚ	Európsky parlament, Európska komisia, Súdny dvor, Dvor audítorov	Rozpočet EÚ	Absolútorium EP ¹
	Európska rada a Rada ²	Rozpočet EÚ	<i>Sui Generis</i> ³
	Európska centrálna banka	Národné centrálné banky	Rada guvernérov
Ďalšie orgány, úrady alebo agentúry, ktoré zriadila EÚ	Poradné orgány (EHSV a VR)	Rozpočet EÚ	Absolútorium EP
	Agentúry (financované z rozpočtu)	Rozpočet EÚ	Absolútorium EP ⁴
	Ďalšie orgány ⁵	Rozpočet EÚ	Absolútorium EP
	Spoločné podniky	Príspevok z rozpočtu EÚ	Absolútorium EP
	Európska služba pre vonkajšiu činnosť	Rozpočet EÚ	Absolútorium EP
	Agentúry (financované z vlastných zdrojov)	Financované z vlastných zdrojov	Absolútorium správnej rady
	Agentúry (ktoré pôsobia v oblasti obrany a podliehajú Rade)	Príspevky členských štátov	Absolútorium správnej rady
	EIB	Kapitalizovaná členskými štátmi ⁶	Absolútorium správnej rady

1 Pozri body 78 až 80.

2 Dňa 1. decembra 2009, nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, sa Európska rada stala jednou zo siedmich inštitúcií Únie. V článku 13 ods. 1 jej rokovacieho poriadku sa uvádza, že Európskej rade a jej predsedovi pomáha Generálny sekretariát Rady pod vedením generálneho tajomníka.

3 Pozri bod 81.

4 Šesť „výkonných“ agentúr nepodlieha individuálnemu rozhodnutiu o absolútoriu, ale je zahrnutých do všeobecného absolútoría udeľovaného Komisiou.

5 Patrí k nim európsky ombudsman a európsky dozorný úradník pre ochranu údajov.

6 Kapitalizovaná členskými štátmi (pozri bod 105) a financovaná zo svojich vlastných operácií.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Inštitúcie a orgány EÚ, na ktoré sa nevzťahuje postup udelenia absolutória Parlamentom

83

Niekoľko inštitúcií a orgánov EÚ nie je financovaných priamo z rozpočtu EÚ:

- Európska centrálna banka (ECB) je kapitalizovaná národnými centrálnymi bankami a jej príjmy pochádzajú z jej menovej úlohy, ktorú zohráva v rámci Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB). Jej účty kontroluje nezávislý audítor a auditu ju podrobuje aj Dvor audítorov, ktorý skúma jej prevádzkovú efektívnosť a jednotný mechanizmus dohľadu (pozri body 87, 88 a 96),
- Európska investičná banka je financovaná z vlastných zdrojov a kontroluje ju nezávislý audítor (pozri bod 108).

84

Pokiaľ ide o agentúry EÚ: tri agentúry sú financované z vlastných zdrojov (OHIM, CPVO³⁵ a CDT) a podliehajú auditu Dvora audítorov. Tri agentúry pôsobiace v oblasti obrany (EDA, EUISS a EUSC)³⁶, ktoré podliehajú Rade, sú financované prostredníctvom príspevkov členských štátov a podliehajú auditu nezávislých externých audítorov. Orgánom udeľujúcim absolutória je správna rada príslušného orgánu. Keďže tieto orgány nie sú financované z rozpočtu EÚ, nie sú závislé od postupu udelenia absolutória Európskym parlamentom. Hoci však zdrojom príjmu nie je rozpočet EÚ, príjem týchto subjektov vyplýva z výkonu verejnej moci na úrovni EÚ, a preto má spôsob, akým tieto orgány používajú finančné zdroje, rovnakú verejnú povahu ako v prípade iných finančných prostriedkov EÚ. Neexistuje preto žiadny presvedčivý dôvod na rozdielne zaobchádzanie.

85

Naopak, na základe nového právneho predpisu, ktorým sa zriaďuje jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií (SRM) ako orgán EÚ, je Dvor audítorov povinný vykonávať audit SRM v súlade s článkom 287 ods. 1 ZFEÚ. Vďaka tomu má Dvor audítorov právomoc kontrolovať účty, zákonnosť a riadnosť príslušných operácií a aspekty riadneho finančného hospodárenia (vrátane hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti), aj keď SRM nie je financovaný zo všeobecného rozpočtu EÚ. Na základe príslušných nariadení je Dvor audítorov zároveň povinný podávať správy o súvisiacom fonde na riešenie krízových situácií, podmienených záväzkoch, ktoré môžu vzniknúť pre SRM aj Komisii, a o všetkých ďalších záležitostiach, ktorých vyriešenie môžu požadovať Európsky parlament a Rada.

35 Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu [nariadenie Rady (ES) č. 40/94 (Ú. v. ES L 11, 14.1.1994, s. 1)] a Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín [nariadenie Rady (ES) č. 2100/94 (Ú. v. ES L 227, 1.9.1994, s. 1)].

36 Európska obranná agentúra (EDA), Inštitút Európskej únie pre bezpečnostné štúdie (EUISS) a Satelitné stredisko Európskej únie (EUSC).

86

Podobne, hoci Európsky rozvojový fond (ERF) nie je financovaný z rozpočtu EÚ, Dvor audítorov je oprávnený kontrolovať jeho výdavky a výkonnosť v oblasti projektov a rozpočtovej podpory, pričom Európsky parlament udeľuje absolútorium týkajúce sa výdavkov ERF, ktoré spravuje Komisia. Iný režim sa uplatňuje na finančné prostriedky ERF, ktoré spravuje Európska investičná banka (EIB) prostredníctvom investičného nástroja a ktoré predstavujú 1 500 miliónov EUR (10 % z 10. ERF. Dvor audítorov vo svojom stanovisku k nariadeniu o rozpočtových pravidlách, ktorými sa riadi ERF, vyjadril poľutovanie nad tým, že zákonodarcovia (Rada a Parlament) vylúčili právomoc Parlamentu udeliť absolútorium tomuto nástroju. Nástroj sa používa v mene EÚ a na jej riziko. Týmto vylúčením právomoci udeliť absolútorium sa preto vytvorila medzera v zodpovednosti.

37 Článok 284 ods. 3 ZFEÚ.

Zodpovednosť a audit Európskej centrálnej banky

87

Podľa článkov 130 a 282 ZFEÚ sú ECB a národné centrálné banky krajín eurozóny nezávislé od ostatných inštitúcií EÚ a od vlád členských štátov. Toto postavenie má významné dôsledky, pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu v prípade rôznych funkcií ECB.

88

V článku 127 ZFEÚ a protokole č. 4 sa stanovujú ciele a úlohy ECB. Prvotným cieľom ECB je „udržať cenovú stabilitu“ a jej druhotným cieľom je, že „podporuje všeobecné hospodárske politiky v Únii so zámerom prispieť k dosiahnutiu cieľov Únie, ako sú vymedzené v článku 3 Zmluvy o Európskej únii“. Nedávno bola ECB poverená zodpovednosťou za jednotný mechanizmus dohľadu podľa ustanovenia toho istého článku 127 ZFEÚ, na základe ktorého môže Rada „poveriť Európsku centrálnu banku osobitnými úlohami, ktoré sa týkajú politiky obozretného dohľadu nad úverovými inštitúciami a ďalšími finančnými inštitúciami“.

89

Európsku centrálnu banku riadi jej Rada guvernérov a Výkonná rada. Prezident ECB musí každý rok podávať Komisii, Rade a Parlamentu správu o činnostiach Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a o menovej politike za uplynulý a za bežný rok, na ktorej základe sa môže uskutočniť rozprava. Na žiadosť Parlamentu alebo z iniciatívy ECB sa môžu príslušné výbory Parlamentu pýtať prezidenta ECB na konkrétne záležitosti ³⁷.

90

Európska centrálna banka nie je financovaná zo všeobecného rozpočtu EÚ a v protokole nie je stanovená povinnosť Parlamentu udeľovať jej rozpočtové absolútium. Štatút ECB si vyžaduje, aby jej účty kontroloval nezávislý externý audítor, ktorého odporučila Rada guvernérov a schválila Rada³⁸. Podľa rovnakých ustanovení protokolu č. 4 ZFEÚ Dvor audítorov vykonáva audit „prevádzkovej efektívnosti hospodárenia ECB“³⁹.

91

Existuje značné množstvo dokumentov a rozsiahla diskusia o tom, do akej miery by mali centrálné banky informovať o svojich činnostiach týkajúcich sa menovej politiky a niešť za ne zodpovednosť. Často sa pritom kladie dôraz na význam takéhoto informovania v súvislosti s účinnosťou a prenášaním menovej politiky na finančné trhy a bankové systémy. Účelom tejto správy nie je zasiahnuť do tejto diskusie, hoci je dôležitá. Tento dokument sa namiesto toho zameriava na zodpovednosť ECB voči parlamentom a uplatniteľné opatrenia týkajúce sa auditu.

92

Treba povedať, že na základe ustanovení zmluvy týkajúcich sa ECB a ESCB sa Európskej centrálnej banke a centrálnym bankám, ktoré tvoria ESCB, poskytuje veľmi vysoký stupeň nezávislosti, dokonca aj v porovnaní s inými systémami centrálnych bánk. Možno s ohľadom na toto zameranie na nezávislosť alebo s ohľadom na to, že dotknuté strany si dokážu svoje vlastné opatrenia najlepšie vypracovať samy, je zmluva pomerne neúplná, pokiaľ ide o otázky týkajúce sa parlamentnej a verejnej zodpovednosti ECB.

93

Na základe zmluvy je ECB povinná podávať štvrtročné správy o činnostiach ESCB⁴⁰ a predkladať Parlamentu, Rade a Komisii výročnú správu o ESCB a menovej politike. Prezident ECB má Parlamentu a Rade predložiť správu na všeobecnú rozpravu. V zmluve sa stanovujú aj ďalšie výzvy („žiadosti“) určené členom Výkonnej rady. Táto otázka bola v praxi rozpracovaná podrobnejšie – v rokovacom poriadku Parlamentu sa stanovuje, že prezident ECB je pozvaný, aby štyrikrát do roka vystúpil v Parlamente, a tiež sa v ňom uvádzajú ustanovenia týkajúce sa *ad hoc* pozvaní určených členom výkonnej rady, aby dochádzalo k pravidelným výmenám názorov s Európskym parlamentom, pričom ECB odpovedá aj na otázky na písomné zodpovedanie.

94

Vo všeobecnosti možno povedať, že miera, do akej sa centrálné banky podrobujú nezávislému externému auditu, ktorý vykonávajú verejní externí audítori, sa v jednotlivých krajinách líši. Pokiaľ ide o ECB, v zmluve⁴¹ sa stanovuje, že jej účty kontrolujú nezávislí externí audítori, a nie Dvor audítorov. Audítorské činnosti Dvora audítorov „sa budú uplatňovať len na preskúmanie prevádzkovej efektívnosti hospodárenia ECB“.

38 Článok 27 ods. 1 ZFEÚ, protokol č. 4 k štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.

39 Článok 27 ods. 2 ZFEÚ, protokol č. 4.

40 V praxi ECB plní túto požiadavku zverejňovaním mesačných bulletinov.

41 Článok 27 protokolu č. 4, ZFEÚ.

95

Na základe tejto formulácie získava Dvor audítorov značné pole pôsobnosti, pokiaľ ide o audity riadneho finančného hospodárenia (hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť), avšak v dôsledku protokolu, ktorým sa obmedzuje úloha externých audítorov na kontrolu účtov na jednej strane a „prevádzkovej efektívnosti hospodárenia“ na strane druhej, sa mení vymedzenie úlohy Dvora audítorov týkajúcej sa ECB vo vzťahu k iným inštitúciám EÚ⁴². Podľa všetkého to odráža dôležitosť nezávislosti rozhodovania v oblasti menových záležitostí a odborný charakter funkcií ECB.

96

Na základe nariadení, ktorými sa ustanovuje jednotný mechanizmus dohľadu, bola ECB poverená úlohami dohľadu nad úverovými inštitúciami v eurozóne a v iných zúčastnených členských štátoch⁴³. V súlade s ustanovujúcim nariadením sa stanovuje osobitný režim zodpovednosti. Pokiaľ ide o funkcie jednotného mechanizmu dohľadu, ECB ostáva nezávislá, ale v nariadeniach sa uvádza, že ECB sa za svoje činnosti súvisiace s jednotným mechanizmom dohľadu zodpovedá Európskemu parlamentu a Rade. Existujú ustanovenia o podávaní správ Európskemu parlamentu a Euroskupine (za prítomnosti zúčastnených členských štátov, ktoré nepatria do eurozóny).

97

Medzi ECB a Európskym parlamentom bola uzavretá pomerne rozsiahla medziinštitucionálna dohoda⁴⁴ venovaná mechanizmom zodpovednosti, ktoré sa majú uplatňovať na jednotný mechanizmus dohľadu. ECB zabezpečuje:

- o správu, ktorá sa predkladá každý rok;
- o štvrťročné správy o pokroku v počiatočnej fáze a dohľad nad plnením úloh, ktorými bola poverená ECB v rámci jednotného mechanizmu dohľadu;
- o účasť predsedu Rady pre dohľad jednotného mechanizmu dohľadu na pravidelných (dvakrát ročne) a *ad hoc* vypočutiach príslušných výborov Európskeho parlamentu;
- o osobitné dôverné stretnutia za presne vymedzených okolností;
- o úlohu Európskeho parlamentu pri procese výberu predsedu a podpredsedu Rady pre dohľad;
- o spoluprácu na určitých vyšetrovaniach.

42 V korešpondencii o nových funkciách ECB týkajúcich sa jednotného mechanizmu dohľadu už Dvor audítorov naznačil, že jeho preskúmanie „prevádzkovej efektívnosti hospodárenia ECB“ bude zahŕňať audit riadneho finančného hospodárenia, tak ako v prípade iných orgánov, ktoré patria do jeho kompetencie (list predsedu Dvora audítorov predsedovi Parlamentu EÚ zo 7. februára 2013).

43 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 63).

44 Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom a Európskou centrálnou bankou o praktických postupoch uplatňovania demokratickej zodpovednosti a vykonávania dohľadu nad plnením úloh, ktorými bola poverená ECB v rámci jednotného mechanizmu dohľadu (2013/694/EÚ).

98

Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB) nemá vlastný rozpočet. ECB slúži ako jeho sekretariát a financuje jeho činnosti. Hoci má ECB svoj vlastný súbor opatrení týkajúcich sa auditu, neexistujú žiadne osobitné opatrenia týkajúce sa auditu pre výkonnosť ESRB.

99

Ako jasne vyplýva z uvedených informácií, úloha ECB sa v reakcii na tlaky a poúčenia plynúce z finančnej krízy rýchlo mení, pričom vďaka svojmu osobitnému postaveniu a odborným znalostiam bola ECB poverená širokou škálou nových úloh. ECB sa musela v pomerne krátkom čase chopiť nových funkcií. Týmto novými úlohami bola do veľkej miery oficiálne poverená prostredníctvom náležitých právnych nástrojov – v ostatných prípadoch sú tieto úlohy menej oficiálne.

100

Konkrétnym príkladom je úloha ECB v rámci jej interakcií s vládami členských štátov eurozóny počas hospodárskej a finančnej krízy. V rámci takzvanej „trojky“ alebo medzi „programovými partnermi“ poverenými dohľadom nad podpornými programami EÚ/MMF pre členské štáty je EÚ zastúpená Komisiou „v spolupráci s ECB“. Táto formulácia, podľa ktorej Komisia koná „v spolupráci“ alebo „v konzultácii“ s ECB, sa uvádza v určitých právnych nástrojoch (napríklad v rámcovej zmluve o Európskom nástroji finančnej stability – ENFS a v nariadení, ktorým sa ustanovuje Európsky finančný stabilizačný mechanizmus – EFSM). Prostredníctvom týchto nástrojov sa však jasne nevymedzuje jej úloha. Je však jasné, že pokiaľ ide o riadenie hospodárstiev členských štátov, ECB je v rámci tejto úlohy a aj zo všeobecnejšieho hľadiska prepojená s členskými štátmi a ich politickými orgánmi priamejšie a s väčším vplyvom ako doteraz.

101

ECB v tejto súvislosti prostredníctvom svojich pravidelných kontaktov s Európskym parlamentom diskutuje o týchto nových úlohách a o tom, ako sa vykonávajú. Je to dôležité vzhľadom na zložitý charakter rôznych úloh ECB pri poskytovaní poradenstva Komisii v súvislosti s týmito členskými štátmi, pri priamej interakcii s členskými štátmi, držbe štátnych dlhopisov priamo alebo vo forme zábezpeky, poskytovaní likvidity bankám v rámci členských štátov atď. a zároveň pri plnení jej funkcií v súvislosti s menovou politikou eurozóny, hospodárskou podporou a (aktuálnym) bankovým dohľadom. Hoci „prevádzková efektívnosť hospodárenia“ ECB v súvislosti so všetkými jej funkciami podlieha auditu Dvora audítorov, funkcie týkajúce sa spolupráce s vládami členských štátov a poskytovania pomoci týmto vládam, ako aj zapájania sa do činností trojky ešte neboli podrobené externému auditu.

102

Vzhľadom na všetky nové úlohy, ktoré ECB zohráva, a nevyhnutné tempo, akým sa tieto úlohy vyvíjajú, bude potrebné monitorovať a hodnotiť nové štruktúry a ich účinnosť a vykonávanie. Vzhľadom na aktuálne skúsenosti by toto monitorovanie/hodnotenie malo zahŕňať stabilné a primerané opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu. Tempo zmien je skutočnou výzvou aj pre audítorské spoločenstvo; Dvor audítorov ako jeden z externých audítorov ECB, vnútroštátne najvyššie kontrolné inštitúcie a iní externí audítori centrálnych bánk v rámci systému ESCB sa musia starať o to, aby boli ich zručnosti a poznatky aktuálne, aby zodpovedali požiadavkám na audítorskú úlohu v rýchlo sa meniacej situácii.

Opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu Európskej investičnej banky a Európskeho investičného fondu

103

Európska investičná banka (EIB) je finančná inštitúcia EÚ, ktorá prispieva k európskej integrácii, rozvoju a súdržnosti prostredníctvom financovania projektov na podporu politik EÚ. Hoci väčšina projektov financovaných Európskou centrálnou bankou prebieha v rámci EÚ, EIB vykonáva operácie aj za hranicami Únie.

104

Európsky investičný fond (EIF) je špecializovaný nástroj EÚ na rizikový kapitál a záruky, predovšetkým na podporu malých a stredných podnikov (MSP) a nových technológií. EIF je súčasťou skupiny EIB a je v čiastočnom vlastníctve Európskej komisie. Pravidlá účasti Komisie na EIF sú stanovené v rozhodnutí Rady.

105

Pokiaľ ide o povinnosť zodpovedať sa, EIB je z hľadiska zavedených opatrení ďalším „osobitným prípadom“. Hoci bola založená ako orgán EÚ, jej zdroje kapitálu pochádzajú z členských štátov. Banka je preto povinná zodpovedať sa za svoje činnosti svojej Rade guvernérov, ktorú tvoria ministri financií členských štátov.

106

V súlade s článkom 15 ZFEÚ je EIB ako orgán Únie povinná dodržiavať v čo najväčšej možnej miere zásadu otvorenosti. Neexistujú žiadne osobitné ustanovenia o tom, že by bola EIB povinná podávať správy Európskemu parlamentu alebo že by mal Európsky parlament akúkoľvek priamu právomoc nad bankou a fondom. EIB však Európskemu parlamentu dobrovoľne podáva správy o svojich činnostiach a poskytuje mu ročné informácie a Parlament zase schvaľuje výročné uznesenia o výkone banky.

107

V posledných rokoch Európsky parlament vyjadril v súvislosti s EIB niekoľko obáv týkajúcich sa zodpovednosti, a to vrátane:

- úrovne prudenciálneho dohľadu nad EIB, ktorý by mohla zabezpečovať ECB, EBA alebo vnútroštátne orgány dohľadu,
- vylúčenia niektorých činností EIB v oblasti riadenia programov EÚ a spravovania finančných prostriedkov EÚ z postupu udelenia absolútoría týkajúceho sa výdavkov EÚ a podávania správ o dosiahnutých výsledkoch,
- posudzovania činností s veľkými multiplikačnými účinkami, za ktoré sa ručí rozpočtom EÚ,
- vysvetlenia rizík súvisiacich so zvyšovaním výšky záruk, ktoré sa poskytujú z rozpočtu EÚ na úvery poskytované Európskou investičnou bankou, a vysvetlenia, ako sa využíva príjem plynúci z týchto záruk,
- potreby podrobného vysvetlenia správnych poplatkov, ktoré EIB dostáva z rozpočtu EÚ.

108

Pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa verejného auditu, ktoré platia pre EIB a jej dcérsku spoločnosť, teda EIF, situácia je nasledovná:

- v rámci EIB je zriadený Audítorský výbor, ktorého šiesti členovia sú nominovaní na základe pravidla rotácie medzi členskými štátmi. Títo členovia sú oficiálne (a jednomyselne) menovaní Radou guvernérov a musia spĺňať určité kritériá vrátane disponovania odbornými znalosťami v oblasti finančného auditu alebo bankového dohľadu. Audítorský výbor deleguje zodpovednosť za audit účtov banky na externú firmu, ktorá podáva správy priamo jemu. Audítorský výbor poskytuje guvernérom stanovisko k účtom spolu so správou a odporúčaniami,
- v prípade EIF je zriadená Rada audítorov, ktorá je menovaná akcionármi EIF (hlavným akcionárom je EIB) a ktorá sa týmto akcionárom zodpovedá. Tvoria ju traja členovia, pričom každý z nich je nominovaný jednou z akcionárskych skupín: EIB, Európskou komisiou a finančnými inštitúciami. Členovia Rady audítorov sú menovaní na tri po sebe nasledujúce finančné roky s možnosťou obnovenia, pričom každý rok vyprší funkčné obdobie jedného člena. Podobne ako v prípade EIB, Rada audítorov EIF poveruje auditom účtov inštitúcie a jej dcérskych spoločností komerčnú externú firmu.

109

Ako sa stanovuje v „trojstrannej dohode“ medzi EIF, Dvorom audítorov a Komisiou, výdavky EÚ, ktoré spravuje EIB alebo EIF, a príspevok EÚ ku kapitálu EIF podliehajú auditu Dvora audítorov. Na výdavky EÚ, ktoré EIF spravuje v mene Únie, sa však pravidlá uvedené v trojstrannej dohode nevzťahujú a Dvor audítorov kontroluje takéto výdavky až po úroveň prijímateľov podobne ako v prípade všetkých ostatných výdavkov financovaných zo všeobecného rozpočtu EÚ.

110

O činnosti EIB v Európe a vo svete sa často intenzívne zaujíma celý rad zainteresovaných strán. Hlavnou výzvou pre všetky zúčastnené strany je získavanie a poskytovanie presných a komplexných informácií potrebných na zhodnotenie účinnosti rôznych finančných nástrojov, pokiaľ ide o ich plánované verejné ciele.

Neprimeraná kontrola a audit zamerané na menšie subjekty a rozpočty

111

Na základe Zmluvy o EÚ (článku 287 ZFEÚ) je Dvor audítorov povinný kontrolovať plnenie rozpočtu EÚ a Európskeho rozvojového fondu, ako aj všetkých ostatných orgánov, úradov a agentúr zriadených Európskou úniou, pokiaľ sa to nevylučuje na základe ich príslušného ustanovujúceho aktu.

112

V podstate to znamená, že Dvor audítorov je povinný vykonávať ročné audity plnenia rozpočtu EÚ a ERF, ako aj osobitné ročné audity každej jednej agentúry (v roku 2014 ide o 40 agentúr: 33 decentralizovaných agentúr, šesť výkonných agentúr a jednu agentúra Euratomu ⁴⁵) a spoločných podnikov (v roku 2014 ich je 6) bez ohľadu na veľkosť ich rozpočtov a na to, či sa na ne vzťahuje postup udeľovania absolutória.

113

Výsledkom je, že audítorské úsilie Dvora audítorov je v prípade agentúr a spoločných podnikov úmerne vyššie ako v prípade inštitúcií EÚ. V budúcnosti sa bude od agentúr požadovať, aby zabezpečili spoľahlivosť svojich účtov kontrolovaných súkromnými audítorskými firmami ešte predtým, ako ich predložia Komisii na účely konsolidácie. Dvor audítorov navyše zabezpečí osobitné výročné správy pre každú agentúru.

45 Úplný zoznam agentúr EÚ v roku 2014 sa nachádza v **prilohe**.

114

Podľa súčasných pravidiel sa požadujú samostatné audity pre menšie subjekty, ale väčšie inštitúcie sa zhrňajú do jedného celkového auditu. Konzistentnejší prístup k zodpovednosti by si vyžadoval, aby všetky inštitúcie a orgány zverejňovali samostatné účty a mali samostatné audítorské správy alebo aby sa na všetky agentúry vzťahovala jedna jediná audítorská správa. Rovnováha medzi týmito možnosťami závisí od rozhodnutia, či je dôležitejšie primeranejšie využívanie zdrojov alebo zabezpečenie samostatných opatrení týkajúcich sa auditu a povinnosti zodpovedať sa, ktoré by odrážali charakter pravidiel riadenia dotknutých orgánov.

5. Pravidlá EÚ týkajúce sa finančného hospodárenia a kontroly

115

Členské štáty sa zapájajú do plnenia rozpočtu EÚ. Komisia však nesie celkovú zodpovednosť za zabezpečenie spoľahlivého finančného výkazníctva, zákonných a správnych finančných operácií a hospodárneho, efektívneho a účinného finančného hospodárenia (t. j. riadneho finančného hospodárenia). Všetky tri prvky sú dôležité. Z práce Dvora audítorov vyplýva, že Komisia nedokáže zaručiť všetky tieto prvky.

Spoľahlivosť účtov

116

Účty sa v súčasnosti pripravujú v súlade s nezávisle odsúhlaseným súborom štandardov, ktoré poskytujú kompletný prehľad o aktívach a pasívach Únie. Od zavedenia účtovania na základe časového rozlíšenia v roku 2005 sa transparentnosť skutočného hospodárskeho stavu financií EÚ výrazne zlepšila. V rámci účtov sa teraz napríklad spája niekoľko európskych orgánov, čím sa zabezpečuje komplexnejší prehľad o investíciách EÚ. Navyše z účtov sa dajú zistiť aj čisté finančné pasíva EÚ, vystavenie rozpočtu mechanizmom finančnej podpory pre členské štáty v núdzi a miera, do akej dlhodobé záväzky prekračujú ročné platobné rozpočtové prostriedky.

117

Od finančného roku 2007 vydal Dvor audítorov jedno stanovisko bez výhrad, v ktorom uviedol, že v konsolidovanej účtovnej závierke Európskej únie je vyjadrená verne vo všetkých významných hľadiskách finančná situácia Únie, výsledky jej operácií, jej toky hotovosti a zmeny v čistých aktívach v súlade s nariadením o rozpočtových pravidlách a účtovnými pravidlami, ktoré vychádzajú z medzinárodne uznávaných účtovných štandardov pre verejný sektor, t. j. že účty sú spoľahlivé.

Zákonnosť a riadnosť príslušných operácií

118

Dvor audítorov poskytuje vyhlásenie o zákonnosti a riadnosti príslušných operácií, ktoré zahŕňa jedno stanovisko k príjmom a ďalšie k výdavkom. Spoločný príjem aj zdieľané hospodárenie s členskými štátmi v oblasti výdavkov predstavujú výzvy pre povinnosť zodpovedať sa a audit.

Príjmy EÚ

119

Príjmy EÚ tvoria vlastné zdroje založené na hrubom národnom dôchodku (HND), daň z pridanej hodnoty (DPH) a tradičné vlastné zdroje (dovozné clá a poplatok za výrobu cukru). Podľa Dvora audítorov sa od roku 1994 nevyskytujú v príjmoch EÚ žiadne závažné chyby. Dvor audítorov vo svojom vyhlásení o vierohodnosti vysvetľuje osobitné charakteristiky VAT, HND a tradičných vlastných zdrojov ⁴⁶.

120

Vlastné zdroje založené na HND vyplývajú napríklad z uplatňovania jednotnej sadzby na HND členských štátov. Údaje o HND sú najdôležitejším faktorom určujúcim príspevok každého členského štátu k príjmom EÚ a odhadujú sa na vnútroštátnej úrovni. Odhady HND sú veľmi zložité a Dvor audítorov nemôže poskytnúť žiadne vyhlásenie o vierohodnosti, pokiaľ ide o ich presnosť. Každé podhodnotenie (alebo nadhodnotenie) HND konkrétneho členského štátu má vplyv na zvýšenie (alebo zníženie) príspevkov z iných členských štátov. Rozdelenie príspevkov EÚ medzi členskými štátmi preto závisí od kvality odhadov, ktoré poskytujú národné štatistické úrady. Hoci Komisia (Eurostat) poskytuje usmernenie a snaží sa kontrolovať kvalitu štatistík o HND, z nedávneho auditu Dvora audítorov vyplýva, že tieto kontroly sú z hľadiska svojho charakteru a rozsahu obmedzené ⁴⁷.

121

Z hľadiska zodpovednosti EÚ to má za následok, že orgány na úrovni EÚ vo výraznej miere závisia od vnútroštátnych kontrol a overovaní.

46 Pozri napríklad stanovisko Dvora audítorov k výročnej správe o príjmoch za rok 2012, s. 11 – 12, body VIII a X.

47 Osobitná správa Dvora audítorov č. 12/2012 „Zlepšili Komisia a Eurostat proces tvorby spoľahlivej a hodnovernej európskej štatistiky?“ (<http://eca.europa.eu>)

Zdieľané hospodárenie s členskými štátmi

122

Z pravidiel EÚ týkajúcich sa finančného hospodárenia a kontroly v oblasti plnenia rozpočtu EÚ vyplýva niekoľko problémov týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, čo odráža skutočnosť, že o zodpovednosť za spravovanie viac ako 80 % rozpočtu EÚ sa Komisia delí s členskými štátmi (tzv. zdieľané hospodárenie).

123

Komisia plní rozpočet v spolupráci s členskými štátmi na svoju vlastnú zodpovednosť a s ohľadom na zásady riadneho finančného hospodárenia. Na druhej strane musia členské štáty spolupracovať s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia (článok 317 ZFEÚ).

124

V rámci zdieľaného hospodárenia sú členské štáty zodpovedné za riadenie programov a režimov v oblasti výdavkov, poskytovanie platieb príjemcom a prijímanie všetkých potrebných opatrení (legislatívnych, regulačných a administratívnych) na ochranu finančných záujmov EÚ. V mnohých prípadoch sa finančné prostriedky EÚ používajú aj na spolufinancovanie projektov financovaných vnútroštátnymi alebo regionálnymi orgánmi v členskom štáte. Členské štáty financujú náklady na spravovanie príslušných programov a režimov EÚ, za ktoré sú zodpovedné. Ak si vnútroštátny alebo regionálny orgán náležite neplní svoju úlohu, Komisiu môže v prípade daných členských štátov uplatniť finančné opravy a späťne od nich vymáhať finančné prostriedky.

125

Na základe týchto pravidiel dochádza k prekryvaniu zodpovednosti, ktoré siaha až na úroveň politických orgánov na európskej aj vnútroštátnej úrovni. Riadiace orgány v členských štátoch sa zodpovedajú Komisii aj svojim vlastným vnútroštátnym orgánom.

126

V roku 2004 Dvor audítorov navrhol zavedenie integrovaného systému vnútornej kontroly⁴⁸. Určil dôležité charakteristiky, ktorými sa takýto systém musí vyznačovať, aby umožňoval Komisii účinnejšie si plniť záväzky v súlade so zmluvou.

48 Stanovisko Dvora audítorov č. 2/2004.

127

Komisia v roku 2006 prijala akčný plán na zavedenie takéhoto integrovaného rámca vnútornej kontroly. Súvisiace opatrenia boli začlenené do nariadenia o rozpočtových pravidlách a zahŕňali ročné zhrnutia audítorských výrokov, dobrovoľné národné vyhlásenia členských štátov a dobrovoľné správy a osvedčenia vnútroštátnych kontrolných orgánov o hospodárení s finančnými prostriedkami EÚ. Následne boli zavedené dôležité prvky integrovaného systému vnútornej kontroly, hoci sa mohlo dosiahnuť viac (pozri bod 137).

128

Podľa nariadenia o rozpočtových pravidlách sú orgány členských štátov povinné vypracovať ročné účtovné závierky a vyhlásenia hospodáriaceho subjektu týkajúce sa používania finančných prostriedkov EÚ, ako aj zhrnutie audítorských správ a vykonaných kontrol. Členské štáty sa tiež môžu rozhodnúť, že vydajú národné vyhlásenia na politickej úrovni. Doteraz tak urobili štyri členské štáty (Dánsko, Holandsko, Spojené kráľovstvo a Švédsko).

129

V oblastiach, na ktoré sa vzťahuje zdieľané hospodárenie, je Komisia oprávnená vykonávať *ex post* kontroly fungovania systémov kontroly a vykázaných výdavkov. Následne môže zaviesť takéto nápravné opatrenia:

- spätné získavanie prostriedkov od príjemcov – spätné získavanie vykonávajú orgány v členských štátoch (v prípade výdavkov, na ktoré sa vzťahuje zdieľané hospodárenie) a Komisia (najmä v oblastiach priameho hospodárenia). Od príjemcov sa požaduje, aby vrátili všetky prijaté finančné prostriedky alebo ich časť,
- uplatňovanie finančných opráv na orgány členských štátov – Komisia môže iniciovať finančné opravy v prípade, ak členské štáty nedokážu odhaliť alebo opraviť neoprávnené výdavky. Opravy sa môžu vypočítať podľa jednotlivých prípadov, buď extrapoláciou výsledkov skúšky alebo uplatnením paušálnej opravy (ak sa nedajú použiť zvyšné dve metódy).

130

Dvor audítorov vo svojej výročnej správe za rok 2012 uviedol niekoľko pripomienok týkajúcich sa spätného získavania prostriedkov a finančných opráv ⁴⁹, súhrnnej výročnej správy Komisie a posudzovania chýb v rámci tejto správy a súvisiaceho spätného získavania prostriedkov a finančných opráv ⁵⁰. Dvor audítorov tiež vysvetlil vplyv takýchto opráv na stanoviská Dvora audítorov k vierohodnosti vedenia účtov a riadnosti operácií ⁵¹.

49 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, body 1.19 až 1.35.

50 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, body 1.41 až 1.45.

51 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, s. 52, príloha 1.1, časť 3, bod 22.

131

Podľa súčasného systému sa môžu opravy vykonať až do 10 rokov od výskytu chýb. Ich cieľom je predovšetkým chrániť rozpočet EÚ, a nie zameriavať sa na podnecovanie členských štátov a príjemcov k dodržiavaniu pravidiel. Výsledkom je, že neoprávnené výdavky, ktoré neboli spätne získané od konečných príjemcov, stále znášajú daňoví poplatníci v členských štátoch. Navyše zodpovednosť za neoprávnené výdavky nie je vyvodená ešte mnoho rokov po tom, ako tieto neoprávnené výdavky vznikli ⁵².

132

Zavedenie akreditačného postupu v nariadení o spoločných ustanoveniach ⁵³ pre štrukturálne fondy v období rokov 2014 – 2020 posilní povinnosti členských štátov týkajúce sa administratívnej kapacity vnútroštátnych riadiacich a kontrolných orgánov. Dvor audítorov sa však domnieva, že Komisia ako orgán s najvyššou zodpovednosťou za plnenie rozpočtu by mala mať v rámci tohto procesu dozornú úlohu, aby sa zmiernilo riziko neskorého odhalenia ⁵⁴.

Riadne finančné hospodárenie

133

Pokiaľ ide o riadne finančné hospodárenie, treba značne zvýšiť skutočnú zodpovednosť za výsledky dosiahnuté pomocou rozpočtu EÚ. Súvisiacim výzvam sa samostatne venuje ďalší oddiel 6.

Právny rámec upravujúci rozpočet EÚ

134

Od 1. januára 2013 je v platnosti „nové“ nariadenie o rozpočtových pravidlách ⁵⁵ a jeho pravidlá uplatňovania ⁵⁶. Hoci naďalej platia hlavné znaky predchádzajúcich opatrení týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa, boli zavedené aj dôležité nové prvky, ktoré stoja za zväznenie.

135

Podľa nového nariadenia sa Európska komisia prostredníctvom postupu udelenia absolútoría naďalej zodpovedá za plnenie rozpočtu EÚ Európskemu parlamentu a Rade, tak ako predtým.

52 Osobitná správa Dvora audítorov č. 7/2010 s názvom Audit postupu zúčtovania, s. 5, zhrnutie, bod V.

53 Nariadenie (EÚ) č. 1303/2013.

54 Stanovisko Dvora audítorov č. 7/2011, bod 25.

55 Nariadenie (EÚ, Euratom) č. 966/2012.

56 Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 1268/2012.

136

Navyše celková štruktúra finančnej kontroly ostáva do značnej miery nezmenená. Vychádza z rámca vnútornej kontroly, ktorý bol navrhnutý predovšetkým na to, aby mohla Európska komisia prevziať celkovú politickú zodpovednosť za plnenie rozpočtu EÚ v súlade s postupom udelenia absolutória.

137

Prostredníctvom nového nariadenia sa však posilnili ustanovenia, na základe ktorých majú členské štáty poskytovať Komisii skontrolované vyhlásenia hospodáriaceho subjektu a ročné súhrny. V súlade so zásadou subsidiarity sa to však nevzťahuje na politický dohľad nad týmito vnútroštátnymi orgánmi v členských štátoch. Okrem toho sú národné vyhlásenia naďalej nepovinné.

138

Niekoľko dôležitých nových prvkov stanovených v nariadení o spoločných ustanoveniach, ako sú napríklad zmluvy založené na národnom partnerstve, nové rámce výkonnosti a výkonnostné rezervy, treba ešte kompletne rozpracovať⁵⁷. Tieto a ďalšie nové prvky budú musieť byť začlenené do opatrení vnútornej kontroly. Komisia navyše ešte musí navrhnúť opatrenia na zabezpečenie kvality nových vyhlásení o vierohodnosti, ktoré poskytujú vnútroštátne orgány, ako aj kvalitu informácií o vykonávaní programov.

139

Spolu s reformami, ktoré sa začali v roku 2006, sa podarilo dosiahnuť pokrok smerom k integrovanému systému kontroly, ktorý zabezpečí väčšiu zodpovednosť za finančné prostriedky EÚ na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ. Úplný systém však ešte nebol zavedený. Z ročných auditov Dvora audítorov vyplýva, že pohľadávky predkladané Komisii obsahujú veľa chýb, ktoré by mali vnútroštátne orgány vopred opraviť. Dvor audítorov tiež v mnohých prípadoch zistil, že chyby obsahujú aj pohľadávky osvedčené orgánmi auditu. Vzhľadom na túto situáciu Dvor audítorov naďalej vykonáva audit až po úroveň konečného príjemcu finančných prostriedkov EÚ. Ak sa systémy zlepšia a rozšíria, Dvor audítorov sa bude môcť pri svojom finančnom audite vo väčšej miere spoliehať na prácu iných audítorov.

57 V prípade programov financovaných z európskych štrukturálnych fondov rámce výkonnosti pozostávajú z vybraných finančných ukazovateľov a ukazovateľov o výstupoch a výsledkoch, ako aj z kľúčových vykonávacích krokov pre každú prioritu. Ich cieľom je zabezpečiť, aby programy prinášali výsledky, čo podlieha kontrole riadiacich orgánov v členských štátoch. Výkonnostná rezerva predstavuje 6 % vyčlenených prostriedkov zo štrukturálnych fondov, v závislosti od úspešného plnenia priorít programu. Pozri nariadenie (EÚ) č. 1303/2013 (články 20 a 21).

6. Vplyv a výsledky politiky EÚ

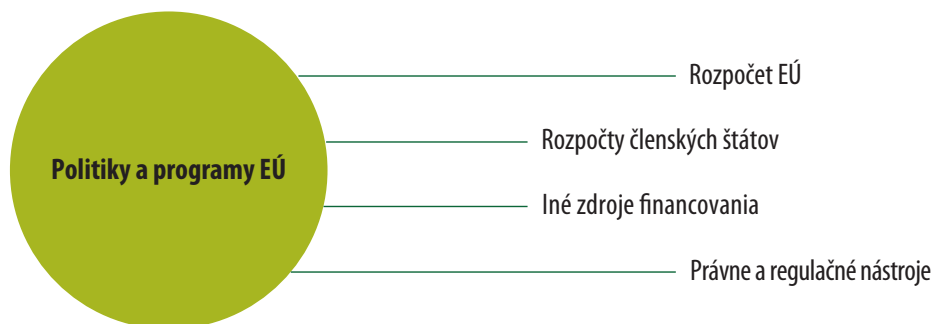
140

Politiky EÚ sa realizujú čiastočne pomocou rozpočtových nástrojov a čiastočne pomocou právnych a regulačných nástrojov (pozri **obrázok 5**):

- **Rozpočtové nástroje:** politiky EÚ sa vykonávajú prostredníctvom rozpočtu EÚ. Niekoľko politik sa financuje prevažne zo štátnych rozpočtov a v menšej miere z iných zdrojov financovania (ako je napríklad financovanie zo súkromných zdrojov).
- **Právne a regulačné nástroje:** EÚ prijíma každoročne mnoho právnych predpisov a nariadení. Vo väčšine z nich sa stanovujú pravidlá alebo normy v oblastiach, ako je napríklad jednotný trh, ochrana životného prostredia, sociálne politiky a hospodárska súťaž.

Obrázok 5

Nástroje na vykonávanie politiky EÚ



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

141

Zodpovednosť na úrovni EÚ je silná tam, kde je hlavným nástrojom rozpočet EÚ, a s pridávaním iných zdrojov financovania alebo foriem nástrojov sa znižuje. V nasledujúcich oddieloch sú načrtnuté hlavné výzvy súvisiace s meraním vplyvu a výsledkov činností financovaných z rozpočtu EÚ, ako aj s meraním vplyvu regulačných nástrojov.

Výzvy spojené s meraním vplyvu a výsledkov rozpočtu EÚ

142

Dvor audítorov sa zasadzuje za to, aby sa v období rokov 2014 – 2020 kládol v rámci rozpočtových operácií väčší dôraz na výsledky. Dvor audítorov vyzval Komisiu, aby prehodnotila svoje systémy na predkladanie správ a zabezpečenie dodržiavania povinnosti zodpovedať sa, s cieľom zamerať sa nielen na dodržiavanie pravidiel, ale aj na dosahovanie účinkov (výsledky a dosah) ⁵⁸.

143

Členské štáty by tiež mali zlepšiť podávanie správ o výkonnosti. Spoľahlivé finančné informácie musia byť doplnené spoľahlivými nefinančnými informáciami a zameranie EÚ na dodržiavanie pravidiel musí byť doplnené zameraním na výsledky.

144

V tomto ohľade sa hlavné výzvy týkajú:

- a) jednotných ukazovateľov výkonnosti a spoľahlivých informácií;
- b) systémov, ktoré zabezpečujú presné informácie o výsledkoch a
- c) zlepšenia hodnotiacej správy Komisie, pokiaľ ide o dosiahnuté výsledky.

Nedostatočné ukazovatele výkonnosti a nízka kvalita informácií

145

Dvor audítorov odhalil prípady neprimeraných mechanizmov monitorovania a hodnotenia a potrebu zlepšiť významnosť, spoľahlivosť a včasnosť údajov o výkonnosti, ktoré poskytujú systémy riadenia (pozri **rámček 4**). Ešte podstatnejšie je, že Dvor audítorov často zistí, že programy financované z prostriedkov EÚ nemajú stanovené jasné a merateľné ciele. V prípadoch, keď sú v právnych predpisoch alebo usmerňujúcich dokumentoch stanovené nejasné alebo nemerateľné ciele alebo keď sú ciele skryté či len predpokladané, je pre audítorov alebo iné subjekty veľmi ťažké určiť, či sú výdavky EÚ hospodárne, efektívne alebo účinné. V takýchto prípadoch nemôžu verejní zástupcovia vyvodzovať voči Komisii a členským štátom náležitú zodpovednosť za výdavky vynaložené v ich mene.

58 Výročná správa Dvora audítorov za rok 2012, kapitola 10, body 10.25 a 10.26. Pozri tiež stanovisko Dvora audítorov č. 4/2012, stanovisko č. 7/2011, stanovisko č. 1/2012, výročnú správu Dvora audítorov za rok 2010, bod 8.54 a odpoveď Európskeho dvora audítorov na druhú hodnotiacu správu Komisie podľa článku 318.

Príklady nedostatkov údajov o výkonnosti

Nedostatočné ukazovatele výkonnosti

- Monitorovacia úloha Komisie zameraná na to, či reforma trhu s vínom plní svoje ciele, bola obmedzená nedostatkom kľúčových ukazovateľov výkonnosti (osobitná správa Dvora audítorov č. 7/2012, body 50 a 57).
- Dvor audítorov dospel k záveru, že v prípade nástrojov finančného inžinierstva spolufinancovaných z EFRR neboli štandardné nástroje na monitorovanie politiky súdržnosti primerané ani prispôsobené na poskytovanie informácií o riadnom finančnom hospodárení finančných nástrojov (osobitná správa Dvora audítorov č. 2/2012, body 82 a 121).

Významnosť, spoľahlivosť a včasnosť údajov o výkonnosti

- Dvor audítorov zistil, že v prípade pomoci na modernizáciu poľnohospodárskych podnikov spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie neposkytoval významné údaje, ktoré by bolo možné použiť na monitorovanie výsledkov dosiahnutých prostredníctvom vynaložených finančných prostriedkov (osobitná správa Dvora audítorov č. 8/2012, bod 70).
- Dvor audítorov vo svojom audite zameranom na spoločný informačný systém pre vonkajšie činnosti (CRIS) identifikoval chýbajúce, neplatné alebo neaktuálne informácie, ktoré ohrozili spoľahlivosť systému ako nástroja na riadenie (osobitná správa Dvora audítorov č. 5/2012, bod 79).

Hodnotiaca správa Komisie o dosiahnutých výsledkoch

146

Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy je Komisia povinná pripravovať hodnotiacu správu o výsledkoch programov financovaných z rozpočtu EÚ. Táto správa je súčasťou postupu udelenia absolutória za plnenie rozpočtu EÚ⁵⁹. V prvých dvoch hodnotiacich správach sa však nepreukázalo, že by už boli položené základy pre posúdenie výkonnosti. V júni 2012 vydal Dvor audítorov svoje stanovisko k prvej hodnotiacej správe Komisie a dospel k záveru, že bola vágna, jej obsah bol nedostatočne konkrétny a mala len obmedzený význam⁶⁰.

147

Dvor audítorov zdokumentoval dôvody, prečo Komisia nedokáže zabezpečiť celkové posúdenie z hľadiska dosiahnutých výsledkov, v predchádzajúcich osobitných správach o výkonnosti rôznych politík a nástrojov, ktoré sú pre komplexné hodnotenie výkonnosti výzvou.

59 Článok 318 ZFEÚ.

60 Stanovisko Dvora audítorov č. 4/2012 k hodnotiacej správe o financiách Únie založenej na získaných výsledkoch vypracovanej v súlade s článkom 318 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 179, 20.6.2012, s. 1).

Výzva spojená s meraním vplyvu regulačných nástrojov

148

Posúdenie vplyvu *ex ante* sa vykonáva s cieľom identifikovať potenciálne sociálne, hospodárske a environmentálne vplyvy návrhov, ako aj súvisiacu administratívnu záťaž pre vnútroštátne orgány, podniky a občanov. Posúdenia vplyvu *ex ante*, ktoré vypracúva Komisia, sú kľúčovým zdrojom informácií pre zákonodarcov EÚ, najmä pre členov špecializovaných výborov Európskeho parlamentu a Rady. Nie sú však systematicky dopĺňané posúdeniami vplyvu *ex post*. Dvor audítorov odhalil nedostatky týkajúce sa posúdení vplyvu ⁶¹:

— V prípade posúdení *ex ante*:

- analyzovanie všetkých hospodárskych, sociálnych a environmentálnych vplyvov je výzvou;
- priame porovnania medzi alternatívnymi možnosťami sú často zložité;
- dostupnosť údajov potrebných na posúdenia vplyvu naďalej predstavuje problém;
- aspekty implementácie nie sú vždy dostatočne preskúmané.

— V prípade posúdení *ex post*:

- hodnotenia sa nevykonávajú systematicky vo všetkých legislatívnych oblastiach;
- náklady na presadzovanie a administratívna záťaž nie sú dostatočne kvantifikované.

149

Komisia ako „strážkyňa zmlúv“ je zodpovedná za monitorovanie dodržiavania právnych predpisov EÚ, pričom o odchýlkach informuje Súdny dvor Európskej únie. Je tiež zodpovedná za hodnotenie činností EÚ *ex post* vrátane tých, ktoré prevažne zahŕňajú regulačné opatrenia. Vykonávanie posúdení *ex post* zameraných na hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy je však náročné. Napríklad kauzálne vzťahy medzi nariadeniami EÚ a vplyvmi môžu byť ťažko dokázateľné, údaje o nákladoch a administratívnej záťaži môžu chýbať alebo môže byť nákladné zozbierať ich a koordinácia s vnútroštátnymi orgánmi nemusí byť priamočiara ⁶².

61 Osobitná správa Dvora audítorov č. 3/2010 s názvom Hodnotenia vplyvu inštitúcií EÚ: podporujú proces rozhodovania?, body 57 až 81.

62 Stanovisko Dvora audítorov č. 1/2010 s názvom Zlepšovanie finančného hospodárenia s rozpočtom Európskej únie: riziká a výzvy, body 14 až 16.

150

Finančná kríza a opatrenia prijímané na jej riešenie predstavujú pre audit a povinnosť zodpovedať sa na vnútroštátnej a európskej úrovni značné nové výzvy. Vznikli medzery a EÚ a jej členské štáty musia riešiť závažné otázky týkajúce sa zodpovednosti. V nasledujúcich oddieloch sa uvádza prehľad týkajúci sa reakcie na finančnú a hospodársku krízu a dôsledkov pre verejnú zodpovednosť a audit.

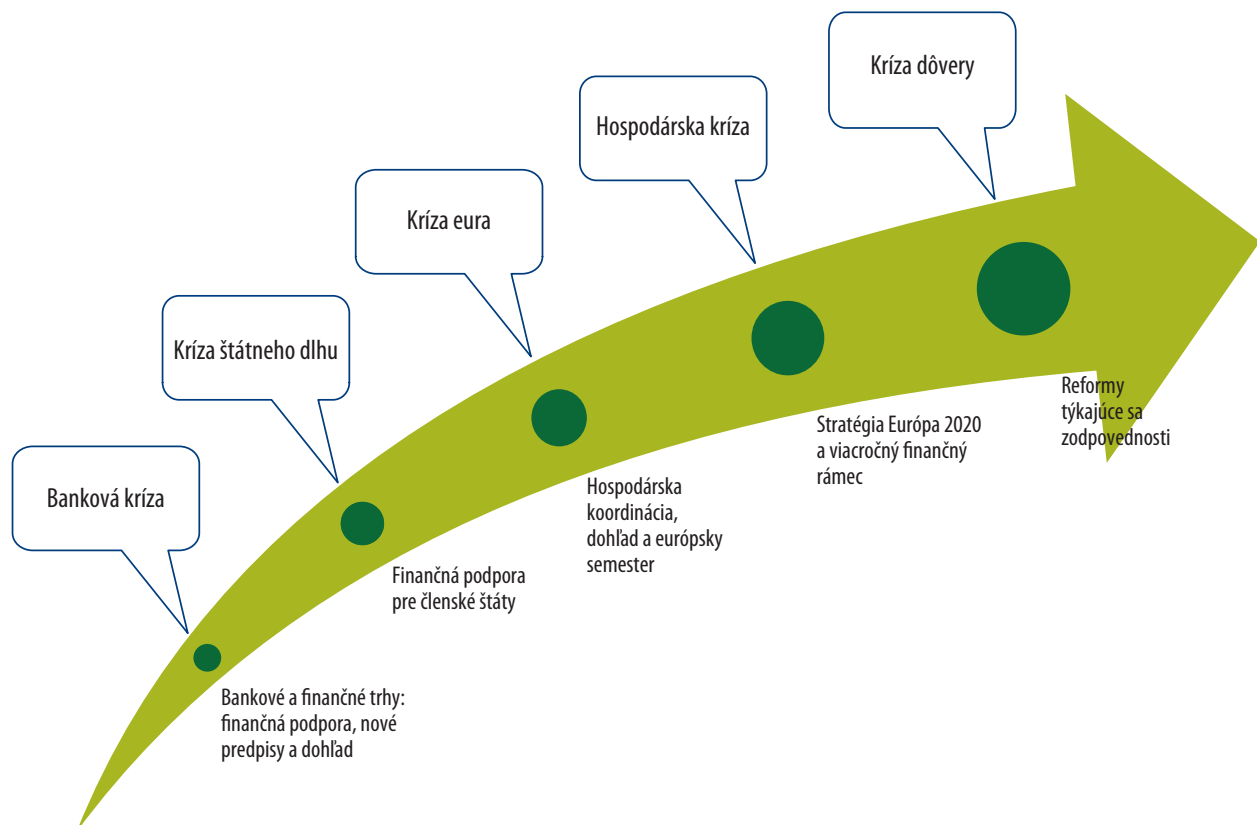
Reťazec udalostí a reakcie EÚ

151

Kríza, ktorá sa začala v roku 2007 v bankovom sektore, sa následne rozšírila do ďalších oblastí a mala negatívne dôsledky pre udržateľnosť štátneho dlhu, stabilitu eura, rast a dôveru verejnosti. Vyriešenie krízy si vyžadovalo naliehavé a mimoriadne opatrenia na úrovni EÚ a členských štátov. Reformy boli potrebné aj z hľadiska dlhodobejšej reštrukturalizácie finančných, hospodárskych a politických rámcov riadenia Európy (pozri **obrázok 6**).

Obrázok 6

Reakcia EÚ na finančnú krízu



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Regulácia finančného sektora a dohľad nad ním

152

Prvou fázou (2007 – 2009) bola globálna kríza vo finančnom sektore. Kombinácia prehnaného riskovania a nepriaznivého vývoja na finančných trhoch vyústila do značných investičných strát, ktoré stlačili regulačný kapitál bánk pod požadované úrovne. Navyše vyschol medzibankový trh a z dôvodu vzájomnej prepojenosti dostali závažné ťažkosti niektorých veľkých finančných inštitúcií mnoho ďalších inštitúcií pod silný tlak (ide o tzv. systémové riziko).

153

S cieľom vyhnúť sa kolapsu bankového systému členské štáty použili verejné financie na rekapitalizáciu svojich bánk, zatiaľ čo centrálné banky poskytli bankovému systému likviditu. Komisia schválila štátnu pomoc vo výške viac ako 5 biliónov EUR pre finančný sektor a poskytla usmernenie k svojim kritériám na schválenie pomoci bankám⁶³. Podpora daňových poplatníkov, ktorá bola bankám poskytovaná v rokoch 2007 – 2011, dosiahla výšku 1,6 bilióna EUR (12,8 % HDP EÚ)⁶⁴.

154

EÚ tiež prijala súbor pravidiel, ktorými sa riadia operácie finančných subjektov a trhov a ktoré boli prevažne výsledkom medzinárodných rokovaní v rámci skupiny G20, Rady pre finančnú stabilitu (FSB) a Bazilejského výboru pre bankový dohľad (reforma finančnej regulácie). EÚ okrem toho vytvorila Európsky systém finančného dohľadu (ESFS), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2011 (pozri **rámček 5**).

63 COM(2012) 778 final z 21. decembra 2012, SEC(2012) 443 final z 21. decembra 2012, s. 29.

64 Najväčšia časť pochádzala zo záruk, ktoré dosiahli výšku zhruba 1 085 miliárd EUR (8,6 % HDP), za ktorými nasledovala rekapitalizácia (okolo 322 miliárd EUR alebo 2,6 % HDP), aktíva so zníženou hodnotou (okolo 119,9 miliardy EUR alebo 0,9 % HDP) a opatrenia v oblasti likvidity (89 miliárd EUR alebo 0,7 % HDP).

Európsky systém finančného dohľadu (ESFS)

ESFS tvoria tieto dva prvky:

- o Makroprudenciálny dohľad, za ktorý zodpovedá Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB) zložený okrem iného z centrálnych bankárov a zástupcov národných dozorných orgánov.
- o Mikroprudenciálny dohľad, za ktorý zodpovedajú národné dozorné orgány na vnútroštátnej úrovni a tri európske orgány dohľadu (ESA) na úrovni EÚ: Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA) a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA).

155

V súlade so závermi zo samitu eurozóny, ktorý sa konal v júni 2012, a s ohľadom na ďalšie posilňovanie bankového dohľadu Rada v októbri 2013 schválila návrh jednotného mechanizmu dohľadu, ktorý predložila Komisia⁶⁵. V rámci jednotného mechanizmu dohľadu má ECB priame právomoci v oblasti dohľadu nad „významnejšími“ bankami v príslušných členských štátoch a zároveň má právo monitorovať dohľad nad ostatnými bankami, ktorý vykonávajú príslušné národné dozorné orgány. „Významnosť“ sa na tento účel určuje na základe veľkosti alebo určitých iných kritérií.

156

Ako ďalší krok k vytvoreniu bankovej únie a s cieľom zamedziť v budúcnosti ďalšiemu zachraňovaniu bánk pomocou vonkajších zdrojov Komisia 10. júla 2013 navrhla vytvorenie jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií (SRM), ktorý by mal byť čoskoro prijatý⁶⁶. V rámci SRM sa navrhuje, aby všetky náklady na riešenie krízových situácií znášali najskôr akcionári a veritelia banky (záchrana pomocou vnútorných zdrojov), a ak by to bolo nevyhnutné, poslednou možnosťou by bol Jednotný fond na riešenie krízových situácií bánk financovaný z príspevkov z bankového sektora.

157

Kríza odhalila všeobecné nedostatky v riadení a kontrole globálneho finančného systému: štruktúru podnecovania bánk do podstupovania rizík, pravidlá účtovania týkajúce sa oceňovania a zverejňovania finančných aktív a pasív a úlohu obchodných analytikov, ratingových agentúr, audítorov, regulačných orgánov a orgánov dohľadu, ktoré mali príliš blízko k priemyselnému odvetviu a nezameriavali sa dostatočne na zabezpečenie stability trhu a záujmov spotrebiteľov.

158

Reakcia, ktorej súčasťou bola záchrana mnohých bánk pomocou zdrojov členských štátov a v niektorých prípadoch znárodnenie súkromných bánk, zavedenie nových pravidiel pre bankový a finančný trh a reformy a zriadenie nových mechanizmov dohľadu na úrovni EÚ – to všetko prináša problémy týkajúce sa riadenia, transparentnosti a zodpovednosti.

159

Jednou z výziev, ktoré sa objavili počas tejto reakcie, bolo, ako zabezpečiť demokratickú legitimitu vytvárania a prijímania predpisov a fungovania nových nástrojov. V raných fázach sa potrebným opatreniam týkajúcim sa povinnosti zodpovedať sa za výsledky, ktoré sa majú pomocou týchto nástrojov dosiahnuť, venovala menšia pozornosť.

65 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013.

Pozri tiež nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1022/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo), pokiaľ ide o poverenie Európskej centrálnej banky osobitnými úlohami podľa nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 5).

66 V súčasnosti sa nachádza v štádiu rozhodovania v Parlamente, prvé čítanie/ jediné čítanie; Ref. T7-0341/2014, k 15. aprílu 2014.

Koordinované činnosti

160

Zodpovednosť v rámci novej štruktúry finančnej regulácie a dohľadu, ktorá bola vytvorená v reakcii na krízu, vychádza z rámca, ktorý nie je úplne presne vymedzený. Napríklad mandát Dvora audítorov sa na niektoré systémy na úrovni EÚ vzťahuje len čiastočne:

- audit troch európskych orgánov dohľadu (ESA) vykonáva Dvor audítorov,
- na jednotný mechanizmus dohľadu sa vzťahujú osobitné ustanovenia opísané v predošlom texte, na základe ktorých sa ECB zodpovedá Rade a Európskemu parlamentu a podlieha auditu Dvora audítorov týkajúcemu sa riadneho finančného hospodárenia⁶⁷; na národné dozorné orgány v rámci jednotného mechanizmu dohľadu sa však audit Dvora audítorov nevzťahuje; neexistujú žiadne ustanovenia týkajúce sa posudzovania audítorov systému dohľadu ako celku. Je možné, že hlbšia úroveň spolupráce s najvyššími kontrolnými inštitúciami v príslušných členských štátoch by umožnila komplexnejšie posúdenia, ale v súčasnosti žiadne takéto mechanizmy neexistujú.

67 Článok 27 ods. 2 protokolu č. 4 ZFEÚ k štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.

Mechanizmy finančnej podpory pre členské štáty

161

Druhá fáza krízy, ktorá začala v roku 2010, sa týkala štátneho dlhu. Do januára 2013 podliehalo rozhodnutiu Rady o postupe pri nadmernom deficite najmenej 20 členských štátov EÚ. Prepojenie medzi bankami a štátnym dlhom malo vplyv na fiškálnu výkonnosť členských štátov: na jednej strane niektoré vlády zachraňovali viaceré banky vo finančných ťažkostiach pomocou vonkajších zdrojov, zatiaľ čo na strane druhej na základe vysokého vystavenia bánk štátnemu dlhu hrozil vznik nebezpečnej špirály, čo si vyžadovalo okamžitý zásah na úrovni EÚ. V polovici roka 2013 boli zriadené mechanizmy makrofinančnej stability, pomocou ktorých sa zabezpečilo spolu 890 miliónov EUR, z ktorých bolo doteraz vyčerpaných 313,6 miliardy EUR ⁶⁸.

162

Banková kríza a kríza štátneho dlhu mali vplyv na ekonomickú výkonnosť. Úsporné opatrenia, fiškálne úpravy, rastúce náklady na dlhovú službu a vplyv na bankový sektor v núdzi ešte prehĺbili recesijný dosah na hospodárstvo EÚ:

- verejné rozpočtové deficity v eurozóne aj v EÚ-27 prekročili v rokoch 2009 a 2010 úroveň 6 % HDP (čo je viac ako dvojnásobok stropu odsúhlaseného v Maastrichtskej zmluve),
- verejný dlh v eurozóne sa od roku 2007 do roku 2013 zvýšil zo 66,4 % na 92,7 % HDP ⁶⁹,
- rast HDP v eurozóne aj v EÚ klesol pod svoj dlhodobý potenciál a dostal sa do mínusu v roku 2009 (– 4,4 % v eurozóne) aj v roku 2013 (– 0,4 % v eurozóne). V reálnom vyjadrení bol HDP v eurozóne v roku 2013 nižší ako pred začiatkom krízy v roku 2007.

163

EÚ reagovala na krízu štátneho dlhu poskytnutím finančnej podpory členským štátom s ťažkosťami prostredníctvom súboru mechanizmov (pozri **tabuľku 4**).

164

Medzi iniciatívy prijaté v rámci EÚ patria:

- **Európsky finančný stabilizačný mechanizmus** (EFSM), ktorý bol navrhnutý na poskytovanie finančnej pomoci členským štátom na základe ručenia rozpočtom EÚ (Rada sa rozhodla zrušiť tento nástroj do konca roka 2013),
- a pomoc na zníženie deficitu **platobnej bilancie**, ktorá sa začala poskytovať ešte pred krízou a prostredníctvom ktorej sa tiež poskytujú pôžičky a úvery, za ktoré sa ručí rozpočtom EÚ.

68 Aktualizované do 30. júna 2013. Na základe kombinovanej úverovej kapacity mechanizmu platobnej bilancie, úverového nástroja pre Grécko, EFSM a kombinovaného stropu EFSF a EMS, ktorý bol stanovený na 700 miliárd EUR (pozri **tabuľku 4**).

69 Eurostat, online údaje, Štatistika verejných financií, deficit verejných financií (6 % HDP) a dlh verejných financií (v percentuálnom vyjadrení HDP); pozri tiež tlačovú správu Eurostatu z 22. januára 2014.

EÚ a medzivládne mechanizmy finančnej podpory

Nástroje finančnej podpory	Pomoc na zníženie deficitu platobnej bilancie	Medzivládne pôžičky Grécku v rámci eurozóny	Európsky finančný stabilizačný mechanizmus (EFSM)	Európsky nástroj finančnej stability (ENFS)	Európsky mechanizmus pre stabilitu (EMS)
Právna/inštitucionálna forma	Mechanizmus EÚ	Medzivládna dohoda	Mechanizmus EÚ	Súkromná spoločnosť vo vlastníctve krajín eurozóny	Medzivládna organizácia
Kapitálová štruktúra	Garantovaná rozpočtom EÚ (t. j. všetkými členskými štátmi EÚ)	Žiadna, bilaterálne úvery zhromaždené Európskou komisiou	Garantovaná rozpočtom EÚ (t. j. všetkými členskými štátmi EÚ)	Záruky a dodatočné záruky z krajín eurozóny	Splatený kapitál vo výške 80 miliárd EUR a kapitál splatný na požiadanie vo výške 620 miliárd EUR
Úverová kapacita	50 mld. EUR	80 mld. EUR	60 mld. EUR	440 mld. EUR	500 mld. EUR
Požičané sumy a prijímajúce členské štáty	13,4 mld. EUR (Lotyšsko, Maďarsko a Rumunsko)	52,9 mld. EUR (Grécko)	43,8 mld. EUR (Írsko a Portugalsko)	166,1 mld. EUR (Grécko, Írsko a Portugalsko)	44,3 mld. EUR (Španielsko a Cyprus)
Nástroje	Pôžičky, úvery	Pôžičky	Pôžičky, úvery	Pôžičky, nákupy dlhopisov na primárnych a sekundárnych trhoch	Pôžičky, nákupy dlhopisov na primárnych a sekundárnych trhoch
Trvanie	Stály mechanizmus	Pôžičky majú byť splatené sedem a pol roka od dátumu ich poskytnutia v 22 rovnakých štvrtročných splátkach	Do konca júna 2013. Bude sa uplatňovať aj po tomto dátume, kým nebudú splatené všetky nevyrovnané záväzky	Do konca júna 2013. Bude sa uplatňovať aj po tomto dátume, kým nebudú splatené všetky nevyrovnané záväzky	Od októbra 2012 ide o stály mechanizmus
Hlavné rozhodovacie orgány	Rozhodnutie Rady, ktorá koná na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou o návrhu Európskej komisie	Euroskupina	Rozhodnutie Rady, ktorá koná na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou o návrhu Európskej komisie	Euroskupina/správna rada ENFS	Euroskupina/Rada guvernérov EMS
Právny základ financovania	Článok 143 ZFEÚ	Medzivládne rozhodnutie a článok 136 ZFEÚ	Článok 122 ZFEÚ (členský štát čelí „výnimočným udalostiam, ktoré sú mimo jeho kontroly“)	Medzivládne rozhodnutie	Medzivládna zmluva spojená so zmeneným článkom 136 ZFEÚ
Zodpovednosť	Podlieha postupu udelenia absolutória EÚ	Nástroj nepatrí do rozsahu absolutória EÚ Činnosti Komisie na podporu mechanizmu, ktorý podlieha postupu udelenia absolutória EÚ	Podlieha postupu udelenia absolutória EÚ	Nástroj nepatrí do rozsahu absolutória EÚ Každoročné valné zhromaždenie akcionárov slúži na udeľovanie absolutória Činnosti Komisie na podporu mechanizmu, ktorý podlieha postupu udelenia absolutória EÚ	Nástroj nepatrí do rozsahu absolutória EÚ Orgánom, ktorý udeľuje absolutorium, je Rada guvernérov Činnosti Komisie na podporu mechanizmu, ktorý podlieha postupu udelenia absolutória EÚ
Verejný audit	Dvor audítorov vykonáva audit podľa článku 9a nariadenia (ES) č. 332/2002	Žiadne ustanovenie	Dvor audítorov vykonáva audit podľa článku 8 nariadenia (EÚ) č. 407/2010	Bol vymenovaný súkromný audítor	EMS podlieha auditu Rady audítorov zloženej z piatich členov vrátane jedného člena Dvora audítorov, ktorí konajú samostatne. Plánuje sa využitie služieb súkromného audítora.

165

Členské štáty EÚ však prijali niektoré kľúčové iniciatívy, ktoré nepatria do rámca EÚ: išlo o tieto prípady:

- Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii,
- úverový nástroj pre Grécko – nástroj krajín eurozóny financovaný prostredníctvom bilaterálnych úverov a Európskeho nástroja finančnej stability (ENFS), ktorý podporuje Európska komisia. Audit národných príspevkov do úverového nástroja pre Grécko môžu vykonať najvyššie kontrolné inštitúcie jednotlivých štátov; grécky kontrolný úrad by mohol v Grécku vykonať audit zákonnosti výdavkov, ale nie ich účinnosti, keďže nevykonáva audity výkonnosti; Dvor audítorov môže kontrolovať len technickú podporu, ktorú poskytuje Európska komisia,
- Európsky nástroj finančnej stability (ENFS), ktorý je financovaný z verejných prostriedkov, vytvorili členské štáty eurozóny ako súkromný nástroj bez ustanovení týkajúcich sa auditu alebo povinnosti zodpovedať sa zo strany európskych inštitúcií,
- Európsky mechanizmus pre stabilitu (EMS), ktorý bol vytvorený na poskytovanie pomoci členským štátom eurozóny s finančnými ťažkosťami. Niektoré inštitúcie EÚ budú uplatňovať túto medzivládnu zmluvu: urovnávanie sporov bolo delegované na Súdny dvor Európskej únie, zatiaľ čo dohľad po skončení programu budú vykonávať Európska komisia a Rada. Pre Európsky parlament (zodpovednosť) ani pre Dvor audítorov nebola naplánovaná žiadna úloha; audit EMS bude vykonávať rada audítorov zložená z piatich členov, ktorí pracujú samostatne. Na rozdiel od fiškálnej dohody neexistuje v rámci EMS žiadne ustanovenie, na základe ktorého by sa plánovalo budúce začlenenie tohto mechanizmu do Zmluvy o EÚ. Politické orgány EÚ však zdôraznili, že „v dôsledku nedostatkov predchádzajúcej architektúry sa zaviedlo niekoľko medzivládnych mechanizmov, ktoré však bude nakoniec potrebné začleniť do právneho rámca Európskej únie“⁷⁰.

166

Dvor audítorov môže kontrolovať tie mechanizmy, ktoré boli vytvorené v právnom rámci EÚ (platobná bilancia a EFSM), a úlohy, ktoré boli pridelené inštitúciám EÚ (napr. GR ECFIN) v súvislosti so všetkými mechanizmami podpory (vrátane ENFS, EMS a úverov pre Grécko) z hľadiska posudzovania týkajúceho sa oprávnenia na využitie rôznych mechanizmov podpory, formulácie podmienok, monitorovania výkonnosti krajiny a procesu formulácie odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Niektoré audity výkonnosti v týchto oblastiach sú ešte v cvičnom režime.

70 Smerom k skutočnej hospodárskej a menovej únii, plán vypracovaný predsedom Európskej rady v spolupráci s predsedami Európskej komisie a Euroskupiny a prezidentom Európskej centrálnej banky, 5. decembra 2012.

167

Všetky podporné nástroje založené na medzivládnych dohodách obsahujú ustanovenie o externom audítovi. Navyše niektoré vnútroštátne najvyššie kontrolné inštitúcie vykonávajú audit príslušných národných podielov v rámci rôznych nástrojov finančnej podpory. Výsledkom tohto rozdrobeného prístupu v kombinácii s rôznymi právnymi základmi a rozmanitými opatreniami týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa je zložitá štruktúra riadenia a zodpovednosti.

Koordinované činnosti

168

Rozdrobený prístup k vytváraniu mechanizmov finančnej podpory a čiastkové práva rôznych verejných kontrolných orgánov v oblasti auditu neprispievajú k vytvoreniu komplexného prehľadu o reakcii na úrovni EÚ. Na tento účel by sa mali posilniť opatrenia týkajúce sa auditu.

Riadenie výkonnosti

169

Komisia v súčasnosti neposkytuje komplexné informácie a nepodáva správy o tom, či sú opatrenia v oblasti finančnej podpory účinné pri zmierňovaní účinkov presahovania a či sa prijímajúcim štátom darí vďaka dodržiavaniu dohodnutých podmienok a programov prekonávať ich finančné ťažkosti.

Posilnený hospodársky a rozpočtový dohľad

170

Na zabezpečenie hospodárskej koordinácie zameranej na odstránenie negatívnych účinkov presahovania vyplývajúcich z činností jedného členského štátu bolo prijatých niekoľko opatrení. Patrí medzi ne súbor nariadení a smerníc (tzv. balík šiestich legislatívnych aktov a balík dvoch legislatívnych aktov), ako aj súbor zmlúv, ktoré nepatria do právneho rámca EÚ a ktoré platia pre signatárske členské štáty (fiškálna dohoda).

171

Na základe týchto pravidiel sa stanovujú stropy rozpočtového deficitu, dlhové mechanizmy a mechanizmy dohľadu s cieľom zabrániť účinkom presahovania predovšetkým v eurozóne. Prostredníctvom týchto pravidiel sa tiež zjednodušuje harmonogram rozpočtového postupu v 28 členských štátoch v rámci európskeho semestra a riešia sa otázky týkajúce sa príslušných národných účtov a štatistiky.

Posilnené opatrenia fiškálnej a hospodárskej koordinácie na úrovni EÚ

172

V dôsledku finančnej krízy EÚ prijala opatrenia zamerané na reformu Paktu stability a rastu. Prvým pokusom bol Pakt Euro Plus. Najnovšou reformou je súbor právnych predpisov nazývaný „balík šiestich legislatívnych aktov“ a „balík dvoch legislatívnych aktov“, ktoré sú zamerané na posilnenie rozpočtovej a hospodárskej koordinácie a dohľadu na úrovni EÚ. Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (všeobecne známou ako „fiškálna dohoda“) sa tiež posilňuje povinnosť členských štátov zodpovedať sa jeden druhému.

- **Pakt stability a rastu** je dohoda medzi 28 členskými štátmi EÚ, ktorej cieľom je podporovať a udržiavať stabilitu hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Vychádza najmä z článkov 121 a 126 ZFEÚ a pozostáva z fiškálneho monitorovania členských štátov Európskou komisiou a Radou ministrov a vydávania ročných odporúčaní týkajúcich sa politických opatrení na zabezpečenie plného súladu s Paktom stability a rastu aj zo strednodobého hľadiska. Pakt bol navrhnutý na základe jedného uznesenia a dvoch nariadení Rady v júli 1997. Prvé nariadenie „o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácií“, známe ako „preventívna časť“, nadobudlo účinnosť 1. júla 1998⁷¹. Druhé nariadenie „o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku“, známe ako „nápravná časť“, nadobudlo účinnosť 1. januára 1999⁷². Všetky členské štáty EÚ s výnimkou Spojeného kráľovstva⁷³ sa automaticky stávajú členmi HMÚ aj Paktu stability a rastu, keďže sa to stanovuje v odsekoch samotnej Zmluvy o EÚ.

71 Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácií (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1).

72 Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

73 Podľa článku 4 protokolu č. 15 (ZFEÚ) sa táto povinnosť nevzťahuje na Spojené kráľovstvo; podľa článku 5 protokolu č. 15 (ZFEÚ) sa na Spojené kráľovstvo vzťahuje povinnosť predchádzať nadmernému deficitu.

- **„Balík šiestich legislatívnych aktov“** je sekundárny právny predpis EÚ a vzťahuje sa v zásade na všetkých 28 členských štátov, ale zahŕňa aj niekoľko osobitných pravidiel len pre členské štáty eurozóny. „Balík dvoch legislatívnych aktov“ sa vzťahuje len na členské štáty eurozóny.
- Nariadeniami v „balíku šiestich legislatívnych aktov“ a „balíku dvoch legislatívnych aktov“ sa posilňujú rôzne aspekty hospodárskeho a rozpočtového dohľadu. Medzi dôležité spoločné znaky patria: i) prijímanie prostredníctvom bežného legislatívneho postupu; ii) vyššia úroveň konzultácie medzi Európskym parlamentom a národnými parlamentmi v kontexte hospodárskeho dialógu; iii) pravidelné preskúmania účinnosti, ktoré sa požadujú od Komisie; a iv) ustanovenia o vymedzení zodpovednosti medzi zúčastnenými stranami.
- **Fiškálna dohoda** ⁷⁴ je samostatná zmluva, ktorou sa upravuje povinnosť členských štátov zodpovedať sa jeden druhému, pokiaľ ide o rozpočtové postupy potrebné na ochranu eura. Jej prostredníctvom sa oprávňuje Komisia predložiť vec Súdnemu dvoru Európskej únie a vykonávať jeho rozsudky. Zmluvou sa tiež posilňujú hospodárske a fiškálne pravidlá tým, že sa v nej požaduje, aby boli takéto podmienky zahrnuté do vnútroštátnych právnych predpisov a aby sa koordinácia a dohľad opierali o inštitúcie EÚ a opatrenia stanovené v právnych predpisoch EÚ ⁷⁵. Komisia zabezpečuje monitorovanie a aktiváciu potrebných nápravných postupov.

74 Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, ktorá sa nazýva aj „fiškálna dohoda“.

75 Pozri články 10 a 11 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.

Európsky semester

173

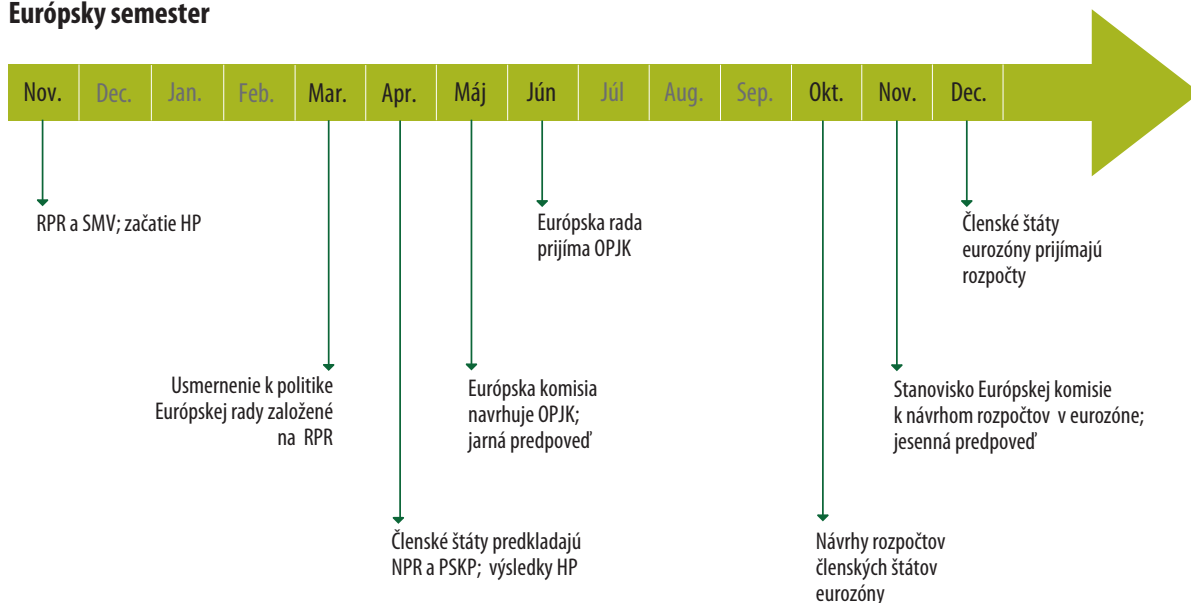
Európsky semester je novou štruktúrou riadenia, na ktorej sa dohodli členské štáty EÚ v roku 2010⁷⁶. Je navrhnutý na zjednodušenie hospodárskej a fiškálnej koordinácie na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ a zahŕňa presný ročný harmonogram zberu, analýzy a posudzovania širokej škály ekonomických ukazovateľov. Všetkým zainteresovaným stranám (Európskemu parlamentu a národným parlamentom, členským štátom a inštitúciám EÚ) by mal poskytnúť potrebný rámec na lepší dohľad a koordináciu (pozri **obrázok 7**).

76 Členské štáty EÚ sa na nej dohodli 7. septembra 2010 na základe návrhov Komisie IP/10/561 a IP/10/859 z mája a júna 2010.

Obrázok 7

Harmonogram európskeho semestra

Európsky semester



Glosár

RPR ročný prieskum rastu – **SMV** správa o mechanizme varovania – **OPJK** odporúčania pre jednotlivé krajiny – **HP** hĺbkové preskúmanie – **NPR** národný program reforiem – **PSKP** programy stability a konvergenčné programy

Zdroj: Európska komisia.

Spôhlivé národné účty a štatistiky

174

Opatrenia prijaté na podporu udržateľných verejných financií predstavujú nové výzvy v oblasti verejnej zodpovednosti a auditu. Fiškálna a hospodárska koordinácia sa do značnej miery opiera o vysokokvalitné účtovné odhady a štatistiky, ktoré sú v rámci členských štátov porovnateľné. Z dôkazov vyplýva, že nedostatočná fiškálna transparentnosť spôsobuje členským štátom a EÚ skutočné náklady. Počas vrcholného obdobia krízy bola zhoršujúcim faktorom neschopnosť niektorých vlád posúdiť svoju skutočnú fiškálnu pozíciu ⁷⁷.

175

Komisia na to reagovala tým, že prostredníctvom Eurostatu vykonala v roku 2012 posúdenie⁷⁸ situácie týkajúcej sa účtovných štandardov uplatňovaných v členských štátoch. V správe sa posudzovali vplyvy harmonizovaných účtovných štandardov v členských štátoch. IPSAS predstavujú súbor účtovných štandardov pre verejný sektor, ktoré boli navrhnuté na zaistenie, aby účtovanie na základe časového rozlíšenia zabezpečovalo aktuálne, presné a spoľahlivé informácie o finančnej a ekonomickej situácii verejného orgánu. Komisia (Eurostat) vedie so zainteresovanými stranami konzultácie o vhodnosti IPSAS ako základu pre vypracovanie európskych účtovných štandardov pre verejný sektor (EPSAS), ktorými by sa mohli v členských štátoch upravovať účtovné štandardy pre verejný sektor založené na časovom rozlíšení.

176

Bez ohľadu na odsúhlasený účtovný štandard je potrebné zabezpečiť transparentnosť:

- kvalitných informácií o rizikách s cieľom udržiavať informovanosť o potenciálnych hospodárskych otrasoch verejných financií,
- riadneho a úplného zverejňovania existujúcich a potenciálnych záväzkov vlády a súvisiacich sektorov (s cieľom objasniť rozsah mimorozpočtovej fiškálnej činnosti, náklady na ktorú môžu neskôr padnúť na vládu) a
- včasného, efektívneho a presného podávania správ o všetkých hospodárskych udalostiach v integrovanom systéme účtovníctva verejných subjektov.

77 Medzinárodný menový fond (2012), Fiškálna transparentnosť, zodpovednosť a riziko, oddelenie pre fiškálne záležitosti a oddelenie pre štatistiku, 7. augusta 2012.

78 Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu – Smerom k vykonávaniu harmonizovaných účtovných štandardov pre verejný sektor v členských štátoch – Vhodnosť IPSAS pre členské štáty – [SWD(2013) 57 final], COM(2013) 114 final.

Koordinované činnosti

177

Účinnosť rámca pre dohľad závisí od výkonu rôznych aktérov zapojených do tohto procesu: Rada zodpovedá za rozhodnutia týkajúce sa hospodárskej koordinácie a správy hospodárskych záležitostí, zatiaľ čo Komisia zodpovedá za kľúčové operácie, z ktorých vychádzajú funkcie EÚ v oblasti koordinácie a dohľadu.

178

V balíku šiestich legislatívnych aktov, balíku dvoch legislatívnych aktov a vo fiškálnej dohode sú zahrnuté ustanovenia týkajúce sa konzultácie s Európskym parlamentom: všetky nariadenia obsahujú ustanovenia o poskytovaní informácií Európskemu parlamentu a vedení dialógu s Európskym parlamentom v rámci európskeho semestra. Na základe týchto pravidiel je Európsky parlament lepšie informovaný a má príležitosť ovplyvňovať Radu pri jej rozhodovaní. Nie je však jasné, či (alebo ako) by sa v rámci európskeho semestra a hospodárskeho dialógu zohľadnila práca najvyšších kontrolných inštitúcií týkajúca sa príslušných otázok.

179

Občania očakávajú, že verejné orgány vrátane audítorov ich budú varovať pred veľkými systémovými rizikami, ktoré ohrozujú ich finančné záujmy. Audítori uznávajú svoju zodpovednosť. Počas medzinárodného kongresu (XXI Incosai) Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií (Intosai), ktorý sa konal v roku 2013, sa členovia zhodli na závere, že najvyššie kontrolné inštitúcie zohrávajú úlohu pri upozorňovaní „na akékoľvek združené alebo systémové otázky, ktoré sú natoľko závažné, že môžu mať vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných politík a financií“. Od Dvora audítorov ako od najvyššej kontrolnej inštitúcie EÚ možno očakávať, že bude vydávať varovania pred potenciálnymi európskymi systémovými rizikami.

180

Hoci úlohou kontrolných inštitúcií nie je duplicitne vykonávať úlohu inštitúcií, ktoré majú čo najskôr identifikovať a vyriešiť systémové riziká, ich úlohou je zhodnotiť, či tieto subjekty sú alebo nie sú vhodné na takéto účely. Akékoľvek rozšírenie úlohy audítorov, ktoré bolo navrhnuté v záveroch z kongresu Incosai, by si vyžadovalo širší konsenzus s ostatnými zainteresovanými stranami a úvahu o kapacite, ktorú si takéto činnosti vyžadujú.

181

Súčasný systém je však rozdrobený a prispieva ku komplexnosti povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu. Orgánom, ktoré majú niesť zodpovednosť, sa musí táto zodpovednosť jasne vymedziť, a to aj pokiaľ ide o zodpovednosť za hospodárenie s verejnými finančnými prostriedkami. Pokiaľ ide o vyššie uvedené oblasti, je čoraz náročnejšie zistiť, kto v EÚ nesie za čo zodpovednosť. Táto rastúca zložitosť ohrozuje legitimitu EÚ.

182

V pláne predsedu Európskej rady aj v koncepcii Komisie boli uvedené návrhy týkajúce sa posilnenej hospodárskej a menovej únie a bankovej únie. Medzi prvky, o ktorých sa v súčasnosti diskutuje, patria možné právomoci revidovať štátne rozpočty v súlade s európskymi záväzkami, väčší vplyv EÚ na daňový systém a zamestnanosť a z dlhodobejšieho hľadiska rozvoj fiškálnej kapacity, fond na splatenie dlhu na zvládanie kritických stavov dlhov a spoločná emisia verejného dlhu členskými štátmi eurozóny. Viaceré z týchto prvkov by si vyžadovali zmenu zmlúv. Treba venovať pozornosť tomu, aby boli v rámci všetkých takýchto mechanizmov zavedené jasné, jednotné a transparentné systémy auditu a zodpovednosti.

183

Finančná kríza urýchlila vytvorenie nových nástrojov s osobitnými opatreniami týkajúcimi sa povinnosti zodpovedať sa a auditu. Tieto opatrenia sú príkladmi všeobecnejších výziev uvedených v predchádzajúcej **časti II**. Rýchlosť, s akou boli niektoré nástroje navrhnuté, a ich novosť naznačujú, že opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu, ktoré sa uplatňovali doteraz, by sa mali v nasledujúcich rokoch zrevidovať, pričom vždy, keď sú v stávke verejné finančné prostriedky, či už priamo alebo nepriamo, by sa mali zaviesť opatrenia týkajúce sa náležitej transparentnosti, auditu a zodpovednosti.

184

Primerané opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu sú pre proces demokratického dohľadu nevyhnutné. Dvor audítorov pri skúmaní inštitucionálneho prostredia EÚ a jeho nedávneho vývoja určil šesť oblastí (pozri **tabuľku 2**), ktoré predstavujú osobitné výzvy.

185

Na zlepšenie povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu na úrovni EÚ treba splniť tieto požiadavky:

- pre všetky politiky, nástroje a finančné prostriedky EÚ by mali byť zavedené jednotné a komplexné opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a auditu,
- ucelené a jednotné opatrenia týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu sú potrebné najmä v prípade koordinovaných a medzivládnych nástrojov. Vzhľadom na zložitosť musí byť príslušný rámec dobre štruktúrovaný a zabezpečovať koordináciu medzi parlamentmi a verejnými kontrolnými inštitúciami na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ,
- na pokrytie používania všetkých finančných prostriedkov, ktoré spravujú inštitúcie a orgány EÚ, je potrebný jednotnejší a komplexnejší súbor opatrení,
- všetky strany zapojené do spravovania a kontrolovania rozpočtu EÚ musia zlepšiť najmä tieto aspekty: stanovenie cieľov, kontroly dodržiavania pravidiel, meranie výstupov a výsledkov a súvisiace systémy vnútornej kontroly a podávania správ,
- parlamenty potrebujú posilnenú spoluprácu, aby mohli zabezpečovať komplexnú kontrolu európskych nástrojov. Treba zlepšiť súčasnú štruktúru zodpovednosti a auditu EÚ a medzivládnych európskych nástrojov.

186

Vzhľadom na vývoj situácie vyplývajúci z finančnej krízy a všeobecnejšie na vývoj v rámci EÚ a členských štátov, ako aj vzhľadom na súčasnú úroveň hospodárskej, rozpočtovej a menovej integrácie, je podľa všetkého jasné, že na získanie úplnejšieho a komplexnejšieho prehľadu treba zabezpečiť väčšiu spoluprácu medzi Dvorom audítorov a najvyššími kontrolnými inštitúciami členských štátov na bilaterálnom alebo širšom základe – v závislosti od posudzovaných otázok. Zároveň je potrebné venovať značný priestor úvahám a diskusii o celkových systémoch zodpovednosti a auditu v rámci EÚ. Táto správa, v ktorej sa poukázalo na rôzne medzery a prípady prekrývania v oblasti zodpovednosti a auditu v týchto systémoch, by mala pomôcť podnietiť túto diskusiu a venovať jej pozornosť.

Zoznam agentúr EÚ

33 decentralizovaných agentúr

1. Agentúra Európskej únie pre sieťovú a informačnú bezpečnosť (ENISA)
2. Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA)
3. Agentúra pre európsky globálny navigačný satelitný systém (GSA)
4. Agentúra pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER)
5. Eurojust
6. Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (eu-LISA)
7. Európska agentúra pre kontrolu rybárstva (EFCA)
8. Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA)
9. Európska agentúra pre bezpečnosť letectva (EASA)
10. Európska agentúra pre lieky (EMA)
11. Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Frontex)
12. Európska environmentálna agentúra (EEA)
13. Európska chemická agentúra (ECHA)
14. Európska nadácia pre odborné vzdelávanie (ETF)
15. Európska nadácia pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok (Eurofound)
16. Európska námorná bezpečnostná agentúra (EMSA)
17. Európska policajná akadémia (CEPOL)
18. Európska železničná agentúra (ERA)
19. Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC)
20. Európske monitorovacie centrum pre drogy a drogovú závislosť (EMCDDA)
21. Európske stredisko pre rozvoj odborného vzdelávania (Cedefop)
22. Európsky inovačný a technologický inštitút (EIT)
23. Európsky inštitút pre rodovú rovnosť (EIGE)
24. Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA)
25. Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA)
26. Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA)
27. Európsky podporný úrad pre azyl (EASO)
28. Európsky policajný úrad (Europol)
29. Európsky úrad pre bezpečnosť potravín (EFSA)
30. Orgán európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC)
31. Prekladateľské stredisko pre orgány Európskej únie (CdT)
32. Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu (OHIM)
33. Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín (CPVO)

6 výkonných agentúr

34. Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum (ERCEA)
35. Výkonná agentúra pre inovácie a siete (INEA)
36. Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky (EASME)
37. Výkonná agentúra pre výskum (REA)
38. Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA)
39. Výkonná agentúra pre zdravie a spotrebiteľov (EAHC)

1 agentúra Euratomu

40. Zásobovacia agentúra Euratom (ESA)

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách, ktoré sídli v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm); kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Predplatné:

- prostredníctvom obchodných distribútorov Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sk.htm).



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie