

Zvláštní zpráva

Finanční prostředí EU

Nesourodý soubor nástrojů vyžadující další
zjednodušení a lepší vyvozování odpovědnosti



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–20
Vývoj finančního prostředí EU	01–13
Současné finanční prostředí EU	14–20
Rozsah a koncepce auditu	21–25
Připomínky	26–92
Finanční prostředí EU v roce 2021 tvořilo nesourodý soubor různých složek	26–53
Důvody pro vytvoření nových nástrojů byly legitimní, ale v mnoha případech chybělo náležité předběžné hodnocení	27–37
Různorodost mechanismů správy a řízení, zdrojů financování a podmíněných závazků	38–53
Finanční prostředí EU je veřejně odpovědné pouze částečně	54–66
EU zavedla integrované podávání zpráv, které se však nevztahuje na všechny nástroje	54–57
Audit výkonnosti nástrojů, na něž se nevztahují práva EÚD na provádění auditu, vykazuje určité nedostatky.	58–61
Nástroje, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů, nepodléhají demokratické kontrole Evropského parlamentu	62–66
Možností zjednodušení finančního prostředí EU nebylo dosud plně využito	67–92
VRF 2021–2027: bylo dosaženo značného pokroku v oblasti racionalizace finančního prostředí EU	68–79
Složitý systém nástrojů finanční pomoci	80–92
Závěry a doporučení	93–99
Přílohy	
Příloha I – Velikost a kapacita nástrojů, které jsme analyzovali	

Příloha II – Podmíněné závazky a společný rezervní fond

**Příloha III – Nástroje, na které EÚD nemá výslovně stanovená práva
na provádění auditu**

Příloha IV – Ujednání o rozpočtové flexibilitě

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Finanční prostředí EU se v průběhu desetiletí vyvíjelo. Jeho hlavní součástí je rozpočet EU a nástroje, které jsou do něho plně začleněny, zahrnuje nicméně i nástroje mimo rozpočet EU. Počet těchto nově vzniklých nástrojů se za posledních 15 let znásobil. Došlo k tomu především v reakci na různé krize a také kvůli právním a praktickým omezením spojeným s využíváním dosavadních nástrojů. Vzhledem k tomuto násobnému zvýšení počtu nástrojů bylo zapotřebí, abychom provedli celkovou analýzu finančního prostředí EU.

II V souvislosti se zvažovanou institucionální reformou byla míra efektivity a transparentnosti finančního prostředí EU předmětem značné pozornosti zúčastněných stran EU. Evropský parlament charakterizoval finanční prostředí EU jako „galaxii finančních fondů a nástrojů obíhajících kolem rozpočtu EU“.

III Cílem našeho auditu bylo poskytnout přehled o koncepci stávajících mechanismů a ukázat, kde je možné finanční prostředí EU případně zjednodušit a zefektivnit, a to na základě analýzy vybraných nástrojů. Posuzovali jsme, zda jsou velký počet a různorodost nástrojů tvořících finanční prostředí EU odůvodněné. Pro účely našeho auditu jsme zkoumali, jaké byly důvody pro vytvoření nástrojů mimo rozpočet EU. Posuzovali jsme rovněž, zda stávající mechanismy zajišťují odpovídající veřejnou kontrolu financování politik EU a zda byla na období 2021–2027 přijata vhodná opatření ke zlepšení integrace finančního prostředí EU.

IV Dospěli jsme k závěru, že bez ohledu na odůvodněnost vytváření nových typů nástrojů vede nesystematičnost v utváření finančního prostředí EU k jeho nesourodsti.

V Zjistili jsme, že finanční prostředí EU se skládá z velkého množství nástrojů, které mají různé systémy správy a řízení, různé zdroje financování a různé krytí potenciálních závazků, a výsledkem je tak nesourodý soubor různých složek. Pro vytvoření těchto nástrojů existovaly obecně platné důvody, ale většina z nich se neřídila osvědčenými postupy v tom ohledu, že by u nich bylo jasně doloženo, že zvolená možnost a koncepce nástroje byly těmi nejvhodnějšími.

VI Zjistili jsme také, že EU sice zavedla integrované podávání zpráv, ale toto pravidlo se nevztahuje na všechny nástroje. EÚD nemá mandát provádět audit některých nástrojů mimo rozpočet EU. Některé z těchto nástrojů postrádají audit výkonnosti a nepodléhají dohledu Evropského parlamentu. Není proto zajištěna úplná veřejná odpovědnost finančního prostředí EU.

VII Bereme na vědomí nedávný pokrok, jehož bylo při konsolidaci několika nástrojů dosaženo. Potenciál pro zjednodušení však dosud nebyl plně využit, zejména v případě nástrojů poskytujících finanční pomoc.

VIII Doporučujeme, aby Komise:

- a) zajistila, aby součástí všech nástrojů, které bude navrhovat, bylo posouzení zvolené koncepce a zvolených možností, a tento osvědčený postup sdílela s Radou;
- b) shromáždila a zveřejnila informace o celkovém finančním prostředí EU;
- c) navrhla začlenění Modernizačního fondu do rozpočtu EU;
- d) navrhla integraci a konsolidaci stávajících nástrojů finanční pomoci.

Úvod

Vývoj finančního prostředí EU

01 V 50. letech 20. století založily členské státy Evropské společenství uhlí a oceli (Smlouva z roku 1951¹), Evropské hospodářské společenství (Smlouva o EHS z roku 1957²) a Evropské společenství pro atomovou energii (Smlouva o Euratomu z roku 1957³), jež mělo každé svou vlastní právní subjektivitu, svůj vlastní mechanismus řízení a svůj samostatný rozpočet. Smlouvou o EHS z roku 1957 byla rovněž zřízena Evropská investiční banka (EIB) jako samostatný subjekt, který působí jako „úvěrová složka“ EHS, a Evropský rozvojový fond (ERF) s vlastním víceletým rozpočtem na poskytování grantů a půjček některým zemím mimo EU.

02 Do roku 1970 se tyto různé rozpočty staly součástí rozpočtu EHS, čímž byl vytvořen jediný rozpočet Společenství (souhrnný rozpočet) pokrývající správní a provozní výdaje, který byl využíván především k financování výdajových programů. Převážná část rozpočtových prostředků EU se používá k financování výdajových programů, z nichž jsou příjemcům poskytovány granty, dotace nebo jiné nevratné formy finanční podpory. K 1. lednu 2021 byly z rozpočtu EU financovány 43 výdajové programy.

03 Lucemburská smlouva z roku 1970⁴ pak vedla k postupnému nahrazení příspěvků členských států systémem „vlastních zdrojů“ (na základě daně z přidané hodnoty (DPH) a cel). V 70. letech 20. století byly ze souhrnného rozpočtu poskytovány také nové druhy finanční podpory. Zaprvé to byl nový nástroj Společenství, který Společenství umožnil poskytovat malým a středním podnikům půjčky, vlastní kapitál a další vratnou finanční podporu. Zadruhé začal být souhrnný rozpočet využíván k zajišťování půjček EIB pro mikroekonomické účely ve středomořských zemích. A zatřetí byly ze souhrnného rozpočtu Společenství po šokovém nárůstu cen ropy v roce 1973 zaručeny půjčky a výpůjčky, které umožnily poskytnout úvěry finanční pomoci členským státům v obtížích (nástroj na podporu platební bilance).

¹ Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.

² Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS).

³ Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

⁴ Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení Smluv o založení Evropských společenství a Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství.

04 Bruselskou smlouvou z roku 1975⁵ byl zřízen rozpočtový orgán – sestávající z Rady a Evropského parlamentu – pro přijímání a kontrolu plnění souhrnného rozpočtu a Evropský účetní dvůr (EÚD) byl stanoven auditorem všech příjmů a výdajů. Kromě toho členské státy rovněž zřídily první decentralizované agentury. Tyto agentury plní specifické technické, vědecké a řídicí úkoly, čímž napomáhají orgánům EU při tvorbě a realizaci politik. Většina decentralizovaných agentur je financována z rozpočtu EU nebo účtuje poplatky za své služby. Jejich audit provádí Účetní dvůr a podléhají kontrole rozpočtového orgánu. K 31. prosinci 2021 měla EU 35 decentralizovaných agentur.

05 V roce 1988 se Rada a Evropský parlament dohodly na prvním dlouhodobém rozpočtu, finančním výhledu na období 1988–1992,⁶ kterým byl stanoven roční limit výdajů souhrnného rozpočtu – strop vlastních zdrojů⁷ – vyjádřený jako procentní podíl z celkového hrubého národního produktu (HNP) členských států (1,2 % pro rok 1992).

06 V rámci finančního výhledu na období 1993–1999⁸ se členské státy dohodly na ročních limitech výdajů na zemědělství, strukturální operace, vnitřní politiky, vnější politiky, správní výdaje a rezervy (dále jen „okruhy“). Dohodli se rovněž na novém vlastním zdroji založeném na HNP, který bude sloužit jako vyrovnávací zdroj rozpočtu EU.

07 Finanční výhledy na období 2000–2006⁹ zahrnovaly správní reformu, jejíž součástí bylo vytvoření nových mechanismů finančního řízení, včetně zřízení výkonných agentur (sedm na konci roku 2021) pro řízení některých výdajových programů v rámci přímého řízení Komise. Základem výpočtu vyrovnávacího vlastního zdroje se navíc stal hrubý národní důchod (HND) namísto hrubého národního produktu (HNP).

⁵ Smlouva pozměňující některá finanční ustanovení Smluv o založení Evropských společenství a Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství.

⁶ Interinstitucionální dohoda ze dne 29. června 1988 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a o zdokonalení rozpočtového procesu.

⁷ Článek 3 rozhodnutí Rady 88/376/EHS, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství.

⁸ Interinstitucionální dohoda ze dne 29. října 1993 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a o zdokonalení rozpočtového procesu.

⁹ Interinstitucionální dohoda ze dne 6. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a o zdokonalení rozpočtového procesu.

08 Víceletý finanční rámec (VFR) na období 2007–2013¹⁰ přinesl zvýšení objemu rezerv na mimořádné události (zvláštní nástroje), zejména v podobě nového Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci na pomoc pracovníkům po restrukturalizaci; Fondu solidarity Evropské unie pro reakci na závažné přírodní katastrofy; a rezerv na pomoc při mimořádných událostech v reakci na krize v zemích mimo EU. EU rovněž zavedla první partnerství veřejného a soukromého sektoru s cílem dosáhnout konkrétních technologických cílů (společné technologické iniciativy), které financuje EU a partneři z průmyslu nebo vlády.

09 Finanční krize v letech 2008–2010 pak vedla k většímu využívání nástrojů finanční pomoci. V roce 2009 členské státy reaktivovaly nástroj na podporu platební bilance, aby bylo možné poskytovat úvěry členským státům mimo eurozónu. V roce 2010 zřídily členské státy v rámci eurozóny úvěrový nástroj pro Řecko (GLF), jehož základem byly koordinované dvoustranné úvěry; Evropský nástroj finanční stability (EFSF), který byl použit k poskytnutí pomoci Irsku, Portugalsku a Řecku a který byl založen na přímých zárukách za úvěry od členských států eurozóny; a evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) na podporu všech zemí EU nacházejících se ve vážných finančních obtížích, který byl založen na úvěrech zaručených stropem vlastních zdrojů. V roce 2012 zřídily členské státy eurozóny Evropský mechanismus stability (ESM), který převzal funkci EFSM a EFSF, aby umožnil poskytování nové finanční pomoci v rámci eurozóny.

10 Pro účely víceletého finančního rámce na období 2014–2020¹¹ se členské státy a EU dohodly, že budou ve větší míře využívat nástrojů určených k mobilizaci jiných zdrojů veřejného a soukromého financování. Součástí toho bylo i zřízení svěřenských fondů mimo rozpočet EU, které umožnily sloučit příspěvky z rozpočtu EU s finančními prostředky od jiných dárců za účelem poskytování vnější pomoci konkrétním zemím. EU rovněž začala ve větší míře využívat partnerství veřejného a soukromého sektoru v oblasti výzkumu a inovací a dosavadní společné technologické iniciativy nahradila společnými podniky (k 31. prosinci 2021 jich bylo osm). Kromě toho se EU rozhodla, že bude více využívat příspěvků z rozpočtu EU k vytvoření „sdružených“ finančních prostředků, aby svým finančním partnerům, jako je EIB, umožnila poskytovat úvěry, kapitálové investice nebo jinou vratnou finanční podporu projektům a podnikům (finanční nástroje).

¹⁰ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení.

¹¹ Nařízení Rady (EU, Euratom) 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

11 Během výše uvedeného období byly díky zárukám z rozpočtu EU získány finanční prostředky na vratnou investiční podporu jak v rámci EU, tak mimo ni, konkrétně na vnější úvěrový mandát EIB v roce 2014 na podporu investičních projektů mimo EU, Evropský fond pro strategické investice (EFSI) v roce 2015 na podporu dlouhodobého hospodářského růstu a konkurenceschopnosti v EU a Evropský fond pro udržitelný rozvoj (EFSD) v roce 2016 na podporu udržitelného rozvoje v Africe a v sousedství EU. Pro řešení socioekonomických dopadů pandemie onemocnění COVID-19 zřídily členské státy a EU v roce 2020 nástroj SURE pro výpůjčky a půjčky s cílem poskytnout „dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci“, přičemž úvěry členským státům v rámci tohoto nástroje jsou zaručeny stropem vlastních zdrojů. Členské státy rovněž poskytly záruky, které pokrývají 25 % celkové výše úvěrů. Mimo svůj rozpočet také EU zřídila Jednotný fond pro řešení krizí (SRF), který byl financován z poplatků vybíraných od bank a který měl poskytovat pomoc při řešení úpadků bank.

12 Pro současné období 2021–2027 přijala EU balíček právních předpisů týkajících se financí EU. Jeho součástí je nařízení o víceletém finančním rámci¹² a doprovodné odvětvové právní předpisy upravující výdajové programy EU. ERF se stal součástí rozpočtu EU a EFSI a centrálně řízené finanční nástroje nahradil Program InvestEU. Mimo rozpočet EU členské státy zřídily a začaly financovat Evropský mírový nástroj (EPF), jehož účelem je financovat některé náklady související se společnou bezpečností a obrannou politikou. Kromě toho byly modernizovány a rozšířeny zvláštní nástroje EU. Rada rovněž zřídila nástroj NextGenerationEU, jehož účelem je poskytovat dodatečné finanční prostředky EU na výdaje a investice v období 2021–2026 s cílem řešit hospodářské dopady pandemie onemocnění COVID-19. V roce 2022 EÚD vydal stanovisko 07/2022¹³ k návrhu Komise vytvořit nástroj Makrofinanční pomoc plus a stanovisko 08/2022¹⁴ k návrhu a Rady vytvořit Sociální fond pro klimatická opatření.

13 V této zprávě používáme pojem „nástroj“ k označení všech způsobů financování politik EU, které se v legislativních aktech EU nazývají „nástroje“, „mechanismy“, „fondy“, „facility“ nebo „nadační fondy“. Pojem „nástroj“ používáme rovněž k označení specifických druhů financování poskytovaných institucemi jako ESM a EIB. **Obrázek 1**

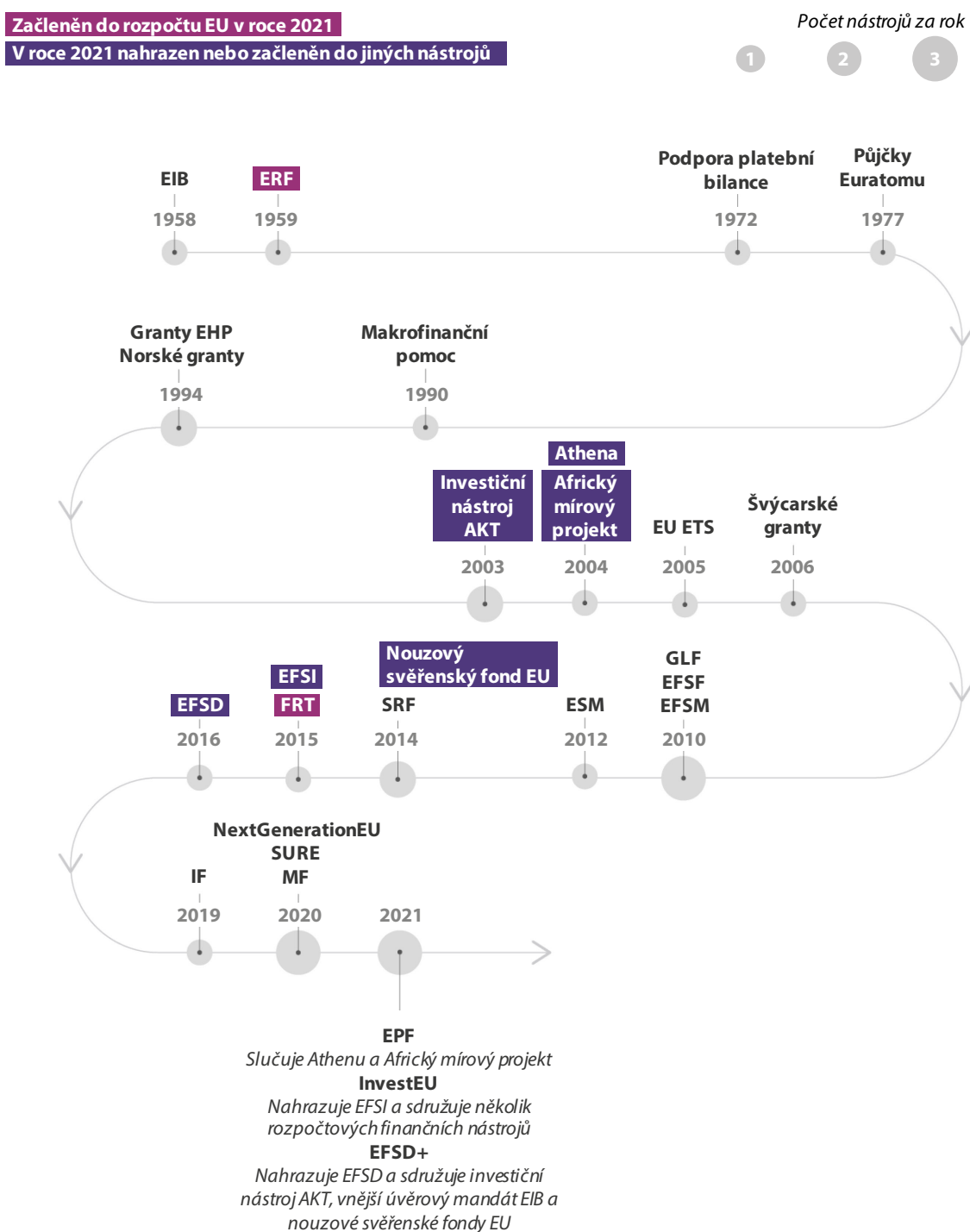
¹² Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (nařízení o VFR 2021–2027).

¹³ Stanovisko 07/2022 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, pokud jde o zavedení diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody.

¹⁴ Stanovisko 08/2022 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření, ve znění revidovaném Radou.

znázorňuje harmonogram vzniku nástrojů popsaných v předchozích odstavcích a je z něho patrné, jak se počet nástrojů za posledních 15 let znásobil.

Obrázek 1 – Časová osa vzniku nástrojů



Pozn.: všechny zkratky jsou vysvětleny v seznamu zkratk a glosáři.

Zdroj: EÚD.

Současné finanční prostředí EU

14 Smlouva o fungování EU stanoví hlavní zásady rozpočtového řízení¹⁵. Tyto zásady jsou podrobněji vysvětleny ve finančním nařízení¹⁶. **Rámeček 1** znázorňuje rozpočtové zásady stanovené ve finančním nařízení. Nové nástroje mohou tyto rozpočtové zásady v mnoha ohledech porušovat. Například zavedení výdajových programů mezivládní dohodou by bylo v rozporu se zásadou jednotnosti, vyčlenění určitých zdrojů příjmů na konkrétní výdaje by znamenalo odchýlit se od zásady univerzálnosti a složitost vyplývající z rozšíření nástrojů by ohrozila výkonnost a transparentnost.

Rámeček 1

Rozpočtové zásady stanovené ve finančním nařízení

Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu: rozpočet stanovuje prognózu veškerých příjmů a výdajů, které se pro Unii považují za nezbytné;

Zásada ročního rozpočtu: rozpočet se schvaluje na dobu jednoho rozpočtového roku, který začíná 1. ledna a končí 31. prosince;

Zásada vyrovnanosti: příjmy a výdaje musí být vyrovnané;

Zásada zúčtovací jednotky: rozpočet se sestavuje v eurech;

Zásada obecnosti: celkové příjmy pokrývají celkové výdaje;

Zásada specifikace: prostředky se věcně člení do hlav a kapitol;

Zásada řádného finančního řízení a výkonnosti: dbá se na hospodárnost, efektivnost a účinnost spolu se zaměřením na výkonnost;

Zásada transparentnosti: rozpočet se sestavuje a plní a účty se předkládají v souladu se zásadou transparentnosti.

15 Rozpočet EU¹⁷ se přijímá každoročně. Musí respektovat omezení výdajů¹⁸ stanovená v nařízení o VFR a konečný „strop“ zdrojů, které může EU vybírat od členských států na

¹⁵ Článek 310 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

¹⁶ Článek 73 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 (finanční nařízení).

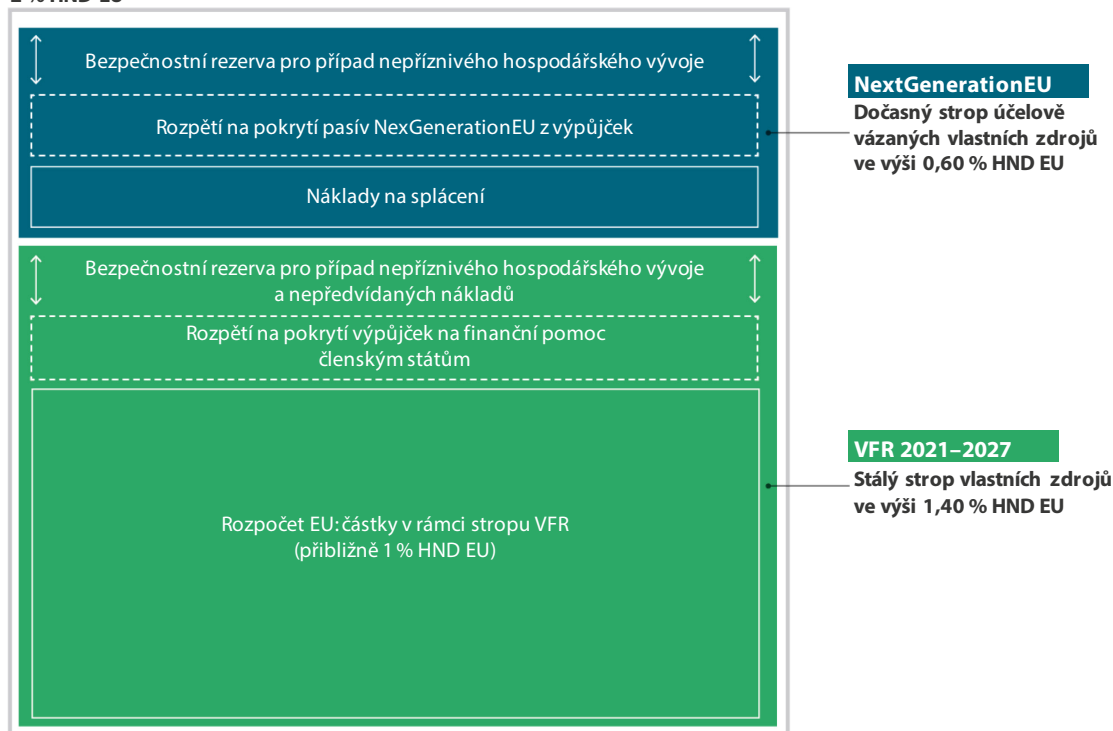
¹⁷ Článek 314 SFEU.

¹⁸ Článek 312 SFEU.

základě rozhodnutí o vlastních zdrojích (viz [obrázek 2](#)), což vyžaduje jednomyslné přijetí v Radě a schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky.

Obrázek 2 – Strop vlastních zdrojů

STROP VLASTNÍCH ZDROJŮ EU
2 % HND EU



Zdroj: EÚD na základě rozhodnutí o vlastních zdrojích a nařízení o VFR.

16 Rozpětí mezi výdajovými limity stanovenými ve víceletém finančním rámci a stropem vlastních zdrojů se nazývá „manévrovací prostor.“ Tento manévrovací prostor se použije – po započtení bezpečnostní rezervy na pokrytí případného negativního hospodářského vývoje – k zajištění finančních závazků a potenciálních ztrát EU (dále jen „podmíněné závazky“). Aby si bylo možné vypůjčit na trzích potřebné finanční prostředky pro nástroj NextGenerationEU, byl v rozhodnutí o vlastních zdrojích zaveden dočasný dodatečný strop ve výši 0,6 % HND EU. Strop VFR pro výdaje z rozpočtu EU (přibližně 1 %) nyní představuje přibližně polovinu celkového stropu vlastních zdrojů (2 %).

17 Pro účely této zprávy vycházíme z toho, že nástroj je součástí rozpočtu EU tehdy, je-li plně financován (nebo dotován) v souladu s nařízením o VFR a řídí se metodami plnění rozpočtu uvedenými ve finančním nařízení¹⁹. Do rozpočtu EU jsou plně začleněny tyto nástroje:

- výdajové programy a fondy, finanční nástroje a agentury EU a další subjekty²⁰ (např. společné podniky) financované z rozpočtu EU za účelem provádění politik EU;
- zvláštní nástroje pro reakci na události financované z rozpočtu EU, jako je rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech (SEAR), nástroj jediného rozpětí (SMI) a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci na pomoc propuštěným pracovníkům (EFG);
- vnější účelově vázané příjmy. Tento zvláštní druh příjmů představuje dodatečné finanční prostředky, které přicházejí do rozpočtu EU z vnějších zdrojů a jsou určeny na konkrétní výdaje. Doplnují již přijatý rozpočet a víceletý finanční rámec a měly by být přiděleny do konkrétní rozpočtové položky. Patří mezi ně finanční příspěvky zemí mimo EU, Inovační fond (který získává finanční prostředky ze systému obchodování s emisemi (ETS) za účelem financování inovativních nízkouhlíkových technologií) a nevratná část podpory NextGenerationEU, která je financována prostřednictvím úvěrů;
- nástroje rozpočtové záruky, jako je Program InvestEU a EFSD+, ze kterých se požadované prostředky, na které se záruka vztahuje, vyplácejí z rozpočtu EU až do výše limitu záruky.

18 Mezi nástroje, které nejsou součástí rozpočtu EU (mimorozpočtové nástroje) a zahrnují výpůjčky a půjčky ze strany EU zaručené v rámci stropu vlastních zdrojů, patří:

- nástroje finanční pomoci zemím mimo EU, jako jsou makrofinanční pomoc (MFA) a půjčky Euratomu, kdy si Komise půjčuje finanční prostředky na kapitálových trzích a půjčuje je přijímajícím zemím za stejných podmínek (půjčky „back-to-back“). Tyto půjčky jsou nakonec kryty z rozpočtu EU;
- finanční pomoc zemím EU, jako je podpora platební bilance, EFSM a SURE, které také fungují jako půjčky „back-to-back“;

¹⁹ Článek 62 [finančního nařízení](#).

²⁰ Článek 70 [finančního nařízení](#).

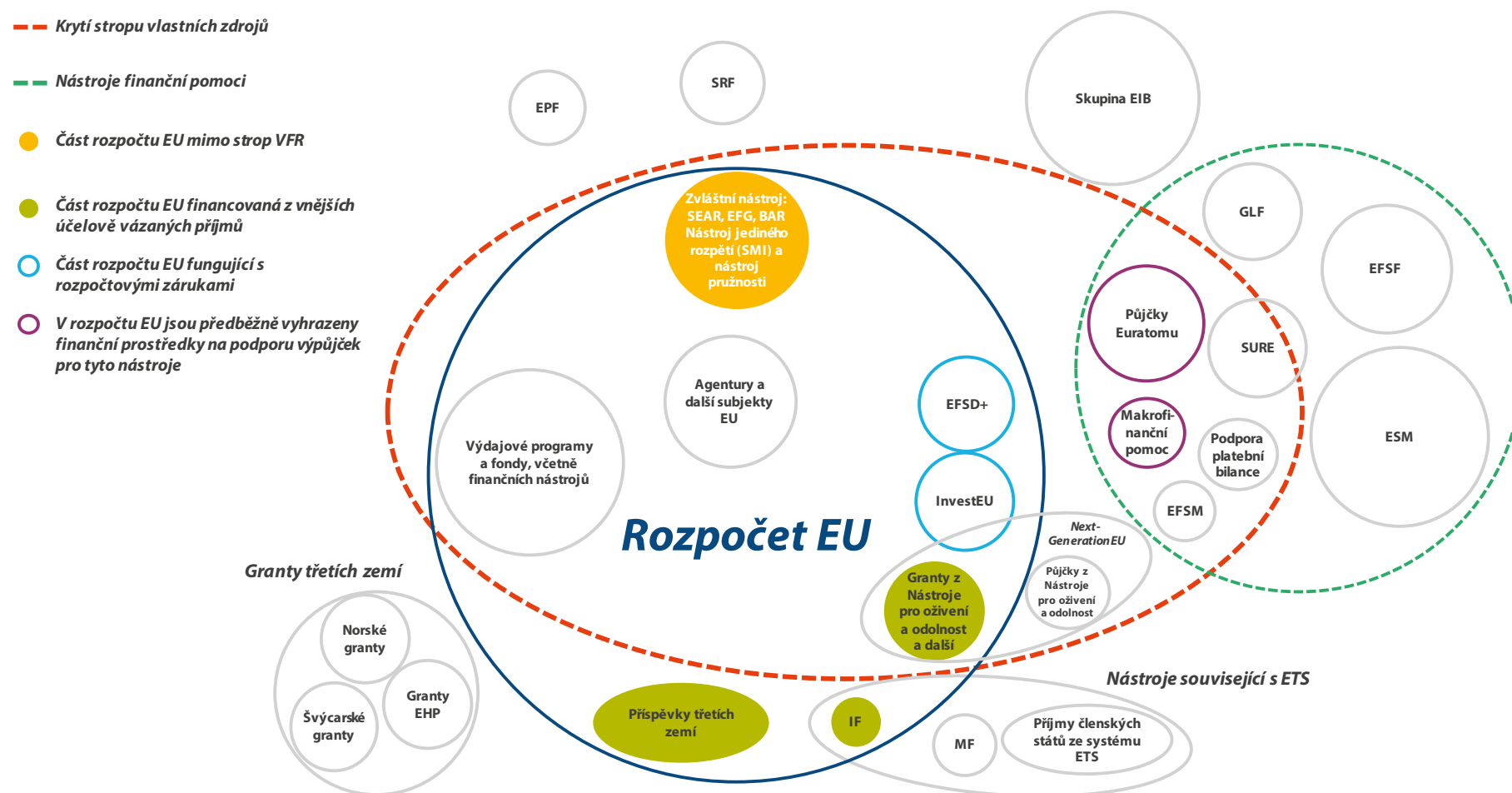
- úvěry z Nástroje pro oživení a odolnost (RRF), které jsou financovány z výpůjček prostřednictvím nástroje NextGenerationEU.

19 Nástroje zřízené mimo rozpočet EU, na které se nevztahuje strop vlastních zdrojů, zahrnují:

- nástroje finanční pomoci ESM, EFSF a GLF, které jsou založeny na kapitálu, zárukách nebo půjčkách sjednaných v rámci mezivládních smluv nebo dohod,
- různé nástroje vratných investic skupiny EIB (vlastní operace),
- další nástroje poskytující prostředky na provádění politik EU:
 - Evropský mírový nástroj (EPF),
 - Jednotný fond pro řešení krizí (SRF),
 - Modernizační fond pro členské státy, které dekarbonizují své ekonomiky, a výdaje členských států na dosažení dekarbonizace s využitím příjmů ze systému obchodování s emisemi,
 - granty od států Evropského hospodářského prostoru, Norska a Švýcarska poskytované členským státům EU, jejichž cílem je zmenšit sociální a hospodářské rozdíly uvnitř Evropského hospodářského prostoru a EU.

20 Současné finanční prostředí EU, které se vyvíjí už desítky let, označil Evropský parlament za „galaxii finančních fondů a nástrojů obíhajících kolem rozpočtu EU“. **Obrázek 3** nabízí přehledné znázornění finančního prostředí EU k 1. lednu 2021. **Příloha I** obsahuje finanční informace o nástrojích, kterých se týká naše analýza, zejména o jejich velikosti a kapacitě.

Obrázek 3 – Finanční prostředí EU k 1. lednu 2021



Pozn.: Velikost bublin na obrázku nepředstavuje skutečnou velikost nástrojů (viz [příloha I](#)).

Zdroj: EÚD.

Rozsah a koncepce auditu

21 V souvislosti se zvažovanou institucionální reformou byla míra efektivity a transparentnosti finančního prostředí EU předmětem značné pozornosti zainteresovaných stran EU²¹. Cílem našeho auditu je poskytnout přehled o koncepci stávajících opatření a ukázat, kde je prostor pro případné zjednodušení a zefektivnění finančního prostředí EU.

22 Zjišťovali jsme, zda je finanční prostředí EU konzistentní. Posuzovali jsme zejména, zda:

- o existovaly oprávněné důvody pro to, aby dané nástroje v době svého zřizování nebyly plně začleněny do rozpočtu EU;
- o byla přijata odpovídající opatření k zajištění veřejné odpovědnosti za finanční prostředí EU, pokud jde o podávání zpráv, audit a mechanismy veřejné kontroly;
- o byla postupem času přijata vhodná opatření k zajištění lepší integrovanosti finančního prostředí EU.

23 Ve zprávě se zabýváme hlavně nástroji, které nejsou součástí rozpočtu EU a mají se podílet na nových operacích v období 2021–2027, nebo nástroji, které nadále vytvářejí významná aktiva nebo potenciální závazky („podmíněné“ závazky) pro EU nebo členské státy (viz seznam v [příloze I](#)). Předmětem naší analýzy nejsou nástroje, které jsou do rozpočtu EU plně začleněny a nevytvářejí podmíněné závazky, nebo které nejsou založeny hlavně na vnějších účelově vázaných příjmech, konkrétně na výdajových programech a agenturách nebo jiných subjektech financovaných z rozpočtu EU. Naše analýza nezahrnuje ani granty a příspěvky třetích zemí do rozpočtu EU²² a příjmy členských států ze systému obchodování s emisemi, neboť ty pak používají k výdajům přímo členské státy.

24 Pro účely tohoto posouzení jsme jako kritéria použili rozpočtové zásady a pravidla stanovená ve Smlouvách, v rozhodnutí o vlastních zdrojích a ve finančním nařízení. Naším měřítkem byly mezinárodní normy, osvědčené postupy a doporučení pro řádnou správu

²¹ Například studie *The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight*, kterou si vyžádal Evropský parlament a kterou provedlo Centrum pro evropská politická studia; dále studie *EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, Evropský univerzitní institut ve spolupráci s Centrem Roberta Schumana pro pokročilá studia.

²² [Přezkum 3/2021](#): Finanční příspěvky třetích zemí ve prospěch EU a členských států.

rozpočtu a řízení veřejných financí (např. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj²³, Mezinárodní měnový fond²⁴ a veřejné výdaje a finanční odpovědnost²⁵).

25 Přezkoumali jsme návrhy různých nástrojů a právních aktů, kterými se tyto nástroje zřizují, a vedli jsme pohovory s úředníky z útvarů Komise, kteří jsou za navrhování nebo řízení jednotlivých nástrojů odpovědní. Shromáždili jsme rovněž informace od Evropského parlamentu, Rady, ESM a skupiny EIB, abychom lépe pochopili, jakou úlohu hrají ve finančním prostředí EU různé zúčastněné strany. Kromě toho jsme konzultovali řadu odborníků EU v oblasti veřejných financí, abychom s nimi naši analýzu i předběžné závěry auditu prodiskutovali.

²³ Allen, R. a Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, sv. 6/4 a *OECD's 10 principles of good budgetary governance (2015)*.

²⁴ Technické poznámky a příručky MMF, zejména dokument o „Mimorozpočtových fondcích“.

²⁵ „Rámec pro hodnocení řízení veřejných financí“, zejména ukazatele PEFA č. 6, 10, 18 a 30.

Připomínky

Finanční prostředí EU v roce 2021 tvořilo nesourodý soubor různých složek

26 Jak ukazuje [obrázek 3](#), finanční prostředí EU má značný počet různých složek. Za účelem posouzení opodstatněnosti velkého počtu a různorodosti nástrojů, které nejsou plně začleněny do rozpočtu EU (viz [příloha I](#)), se v níže uvedených bodech zabýváme důvody pro jejich vytvoření, souvisejícími mechanismy řízení a zdroji jejich financování.

Důvody pro vytvoření nových nástrojů byly legitimní, ale v mnoha případech chybělo náležité předběžné hodnocení

Pro vytvoření většiny nástrojů existoval legitimní důvod

27 Rozpočtové zásady stanovené ve finančním nařízení²⁶ – zejména zásada jednotnosti – stanoví, že rozpočet EU stanovuje prognózu veškerých příjmů a výdajů, které se pro EU považují za nezbytné. Vytvoření nástrojů mimo rozpočtový proces by mělo být legitimní a náležitě odůvodněné²⁷. Analyzovali jsme, zda pro zvolený druh nástroje a v příslušných případech pro jeho nezačlenění do rozpočtu EU existuje legitimní důvod.

28 Zjistili jsme, že mimorozpočtové aspekty vytvoření daného nástroje byly ve většině případů odůvodněny právními, politickými nebo hospodářskými okolnostmi. Nástroje založené na půjčkách a výpůjčkách poskytujících finanční pomoc (viz [obrázek 3](#)) musely být vytvořeny mimo rozpočet EU, protože v jeho rámci nelze získávat úvěry. Tyto nástroje byly většinou vytvořeny v rámci reakcí na krizi. Úvěrový nástroj pro Řecko (GLF) představoval politickou možnost, jak rychle zareagovat na okamžitou potřebu financování Řecka. EFSF posloužil v roce 2010 jako dočasné řešení krize státního dluhu; jeho nástupcem se stal ESM. Rozdíly mezi členskými státy eurozóny a členskými státy mimo eurozónu vedly k tomu, že tyto tři nástroje byly vytvořeny bez ohledu na strop vlastních zdrojů.

29 Podpora platební bilance byla v 70. letech 20. století rovněž zavedena s cílem reagovat na krize a podpořit členské státy, které mají problémy se svou platební bilancí.

²⁶ Ustanovení čl. 6 odst. 38 [finančního nařízení](#).

²⁷ Allen, R. a Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, sv. 6/4, oddíl V.

Podobně byla zavedena i makrofinanční pomoc, jejímž účelem je poskytování finanční pomoci zemím mimo EU. EFSM byl zřízen ve stejnou dobu a se stejnými cíli jako EFSF, mohl být nicméně zahrnut pod strop vlastních zdrojů. Nástroj SURE a nástroj NextGenerationEU vznikly jako reakce EU na hospodářské a sociální dopady pandemie onemocnění COVID-19.

30 Další nástroje vznikly v rámci rozpočtu EU, aby prostřednictvím záruk poskytovaných z rozpočtu EU posílily pákový efekt unijních prostředků. Byly vytvořeny tak, aby umožňovaly využívat finanční prostředky z rozpočtu EU k poskytování vratné podpory a k mobilizaci zdrojů potřebných k financování opatření EU z prostředků finančních institucí. Tento druh podpory jde nad rámec nevratné podpory, která se z rozpočtu EU poskytuje nejčastěji. Používá se v reakci na krizi jako ekonomická stimulace umožňující investovat v oblastech, kde bylo zjištěno, že investice chybí. Za tímto účelem byly vytvořeny dva nástroje: InvestEU a EFSD+.

31 Zřízení Evropského mírového nástroje mimo rozpočet EU je odůvodněno právními omezeními vyplývajícími z čl. 41 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), který zamezuje tomu, aby se z rozpočtu EU financovaly provozní výdaje související s vojenstvím nebo obranou. Díky tomu, že Evropský mírový nástroj není součástí rozpočtu EU, mohou členské státy toto omezení překonat.

32 Jednotný fond pro řešení krizí (SRF) je mechanismus financování k řešení krizí. Jedná se o jedno z opatření, která byla navržena kvůli tomu, aby se posílil evropský bankovní sektor a aby se do budoucna zamezilo dominovému efektu bankovních úpadků, které mají negativní dopady na vkladatele a daňové poplatníky. Důvodem toho, že Jednotný fond pro řešení krizí je nástroj vytvořený mimo rozpočet EU, je skutečnost, že je plně financován z příspěvků bank eurozóny (sdružování finančních prostředků).

33 Modernizační fond i Inovační fond jsou financovány z příjmů ze systému ETS. Dva různé modely těchto fondů jsou stanoveny ve směrnici o ETS²⁸ (viz [rámeček 4](#)). I když oba fondy poskytují nevratnou podporu (podobně jako rozpočet EU), díky jejich vytvoření mohou být politiky EU financovány na základě sdružování finančních prostředků, které by jinak využívaly výhradně členské státy. Oba fondy navíc přinášejí další prostředky vedle rozpočtu EU a nad horní hranici víceletého finančního rámce (1 % HND EU), a lze je tedy využívat k poskytování nevratné podpory nad rámec těchto limitů.

²⁸ Články 10a a 10b [směrnice 2003/87/ES](#).

Nebylo jasně prokázáno, že u většiny posuzovaných nástrojů byla vybrána nejefektivnější možnost

34 Pro odůvodnění vytvoření nástroje a posouzení jeho potenciální účinnosti je důležité jeho náležité hodnocení *ex ante*. V EU má v tomto ohledu klíčovou úlohu posouzení dopadů, které by podle rámce pro zlepšování právní úpravy mělo být provedeno u všech iniciativ Komise, u nichž je pravděpodobné, že budou mít významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady²⁹. Rámec pro zlepšování právní úpravy počítá se situacemi, kdy posouzení dopadů nelze provést nebo kdy je nezbytné, aby bylo uspišeno či zjednodušeno. Tak je tomu například v politicky naléhavých situacích.

35 Zjistili jsme, že i když vytvoření některých nástrojů bylo odůvodněné (viz body 27–32), zvolená koncepce (včetně jejich postavení mimo rozpočet) nebyla ve většině případů podložena posouzením dopadů nebo srovnatelným hodnocením *ex ante* (z 16 nástrojů, které jsme analyzovaly, nebylo posouzením dopadů podloženo deset nástrojů). V případě nástrojů, na něž se vztahuje strop vlastních zdrojů, Komise tuto volbu odůvodnila naléhavou potřebou konkrétních návrhů na vytvoření těchto nástrojů (tj. NextGenerationEU, SURE a EFSM). V ostatních případech by taková analýza byla podle našeho názoru užitečná, přestože formálně vzato nebylo nutné posouzení dopadů provádět, ať už proto, že daný nástroj nebyl vytvořen z iniciativy Komise (tj. Evropský mírový nástroj, ESM, EFSF a GLF), nebo proto, že v době jeho vzniku nebylo posouzení dopadů ještě vyžadováno (tj. podpora platební bilance, půjčky Euratomu a makrofinanční pomoc).

36 V případě, že nebylo provedeno náležité posouzení dopadů nebo jiné podobné hodnocení, není pak ani možné odůvodnit, že vytvoření mimorozpočtového nástroje je lepší volba než využití rozpočtu EU, a prokázat, že navrhovaný nástroj představuje nejefektivnější možnost (na základě analýzy nákladů a přínosů).

Většina nástrojů, které jsme analyzovali, obsahuje ustanovení o skončení platnosti nebo ustanovení o přezkumu

37 Uplatnění ustanovení o skončení platnosti při vytváření nového nástroje představuje osvědčený postup a brání tomu, aby dlouhodobě existovaly nepotřebné nebo nadbytečné

²⁹ Kapitola III – Pokyny pro posuzování dopadů, s. 15 [pokynů ke zlepšování právní úpravy a interinstitucionální dohoda ze dne 13. dubna 2016 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů](#).

nástroje³⁰. Většina nástrojů, které jsme analyzovali, obsahuje ustanovení o skončení platnosti nástroje nebo ustanovení o pravidelném přezkumu, které vyžaduje, aby byly přezkoumány důvody pro zachování nástrojů. Z naší analýzy vyplynulo, že tato ustanovení byla provedena způsobem stanoveným v legislativních aktech. Výjimkou je úvěrový nástroj Euratomu, který tyto doložky neobsahuje (viz [rámeček 2](#)).

Rámeček 2

Úvěrový nástroj Euratomu: chybějící ustanovení o přezkumu je spojeno s rizikem, že nástroj časem zastará

Úvěrový nástroj Euratomu existuje už od roku 1977. Naposledy byl revidován v roce 2006, kdy došlo k upravení jeho právního základu s ohledem na rozšíření EU. Nástroj byl vytvořen za účelem poskytování půjček členským státům na jejich investiční projekty související s jadernými elektrárnami. Později byla oblast jeho působnosti rozšířena, takže umožňoval i poskytování úvěrů některým třetím zemím (v současné době Rusku, Ukrajině a Arménii) na projekty zaměřené na zvýšení bezpečnosti a účinnosti jejich jaderných elektráren. Navzdory vývoji energetické politiky EU a jejích priorit a změnám geopolitické situace Komise a Rada už šestnáct let neprovedly žádné posouzení toho, zda je potřebné tento nástroj zachovat.

Různorodost mechanismů správy a řízení, zdrojů financování a podmíněných závazků

38 Nástroje by i při zachování svých specifických vlastností měly být co nejjednodušší. Existence společného rámce, který stanoví obecná pravidla pro vytváření a harmonizaci mechanismů řízení, může přinést větší transparentnost, jednoduchost a efektivnost fungování nástrojů³¹.

Mechanismy správy a řízení se významně liší

39 Abychom mohli posoudit míru soudržnosti nástrojů v rámci finančního prostředí EU, zkoumali jsme různé mechanismy správy a řízení, přičemž jsme kontrolovali základní

³⁰ Allen, R. a Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, sv. 6/4.

³¹ Technické poznámky a příručky. „*Extrabudgetary Funds*“, Richard Allen a Dimitar Radev, oddělení pro fiskální záležitosti MMF, červen 2010.

legislativní akty a porovnávali rozhodovací proces u podobných nástrojů. Analyzovali jsme také důsledky různých mechanismů správy a řízení.

40 Různé nástroje, které jsme analyzovali, vycházejí z různých základních aktů, od smluv uzavřených konkrétní skupinou členských států (např. ESM, který podepsaly členské státy eurozóny) až po nařízení Rady (např. SURE). V případě makrofinanční pomoci (MFA, viz bod 83) rámcové nařízení chybí, o poskytnutí půjčky a příslušných podmínkách se tedy rozhoduje vždy případ od případu. Důsledkem toho, že neexistuje společný rámec pro vytváření nových nástrojů, je přílišná různorodost mechanismů správy a řízení.

41 Tuto rozdílnost v systémech správy a řízení lze sice do určité míry vysvětlit různorodostí jednotlivých nástrojů, zjistili jsme však, že odlišné mechanismy správy a řízení mají i podobné nástroje, které jsou součástí finančního prostředí EU. Způsob řízení nástrojů finanční pomoci se například liší nástroj od nástroje (viz [rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Různé mechanismy správy a řízení u podobných nástrojů pro půjčky a výpůjčky

Nástroje, které poskytují finanční pomoc zemím, které ji potřebují, mají podobné vlastnosti, které jsou dané jejich společným cílem poskytovat úvěry členským státům nebo zemím mimo EU (viz [obrázek 3](#)). Některé nástroje jsou kryty stropem vlastních zdrojů a mají různé mechanismy správy a řízení. V případě podpory platební bilance, EFSM, půjček EURATOM a nástroje SURE přijímá hlavní rozhodnutí Rada na základě návrhů Komise. Obecně jsou však úvěry makrofinanční pomoci schvalovány řádným legislativním postupem a vyžadují přijetí jednoho společného rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady.

Nástroje, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů, jsou vytvořeny na základě mezivládní smlouvy nebo dohody. Mají různé struktury správy a řízení a odpovědnost za rozhodovací procesy nesou výhradně zástupci členských států eurozóny: úvěrový nástroj pro Řecko (GLF) je založen na jednorázové dohodě mezi věřiteli, což znamená, že všechna rozhodnutí přijímají strany věřitelské smlouvy; EFSF a ESM řídí zvláštní rady. Nesourodost tohoto uspořádání je zdrojem složitosti a vytváří riziko duplicity. Jejímž důsledkem může být rovněž nedostatečná součinnost a méně efektivní správa a rozhodování³².

42 V jednom případě mají zvláštní mechanismy správy a řízení vliv na dluhovou pozici členského státu. EFSF je soukromá společnost podléhající lucemburskému právu a pro

³² Návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, [COM\(2017\) 827](#).

účely kritérií národních účtů není považována za mezinárodní organizaci. Částky, které si EFSF vypůjčí, musí být proto vedeny jako veřejný dluh členských států, které ručí za kapitál tohoto nástroje³³. To znamená, že úvěry získané na trzích se do národních účtů členských států promítají jako jejich dluh. U jiných podobných nástrojů, jako je ESM, ani u nástrojů, na něž se vztahuje strop vlastních zdrojů (EFSM, podpora platební bilance, makrofinanční pomoc, půjčky Euratomu a nástroj SURE), tomu tak není, protože mezinárodní organizace nesestavují národní účty.

43 Dalšími příklady jsou Inovační fond a Modernizační fond, které jsou nedávno vytvořenými nástroji s podobnými zdroji financování, typem podpory a cíli (viz [rámeček 4](#)). Ačkoli se v obou případech jedná o nevratné režimy podpory, mechanismy jejich řízení jsou také odlišné: hlavní rozhodnutí týkající se Inovačního fondu přijímá Komise, zatímco rozhodnutí týkající se Modernizačního fondu přijímá investiční výbor složený převážně ze zástupců přijímajících členských států.

³³ Tisková zpráva Eurostatu č. 13/2011, *The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility*.

Rámeček 4

Modernizační fond i Inovační fond – dvě strany téže mince

EU ETS: financování obou fondů

Systém EU pro obchodování s emisemi je systém pro kontrolu emisí uhlíku a dalších forem znečištění ovzduší. Podnik nebo nějaká jiná organizace má stanovenou horní hranici emisí, které smí vyprodukovat, může ale nakupovat další kapacity od organizací, které všechny své povolenky nevyčerpaly. V roce 2021 vybraly členské státy na dražbách těchto povolenek více než 30 miliard EUR. Malé procento se převádí do Inovačního fondu a do Modernizačního fondu (odhadovaná částka může pro každý z obou fondů za desetileté období jejich existence dosahovat 38 miliard EUR a 51 miliard EUR v uvedeném pořadí fondů).

Hlavní cíle obou fondů: přechod k čisté energetice

Oba fondy mají podobné cíle – zaměřují se na energetiku a na dekarbonizaci hospodářství. Inovační fond může využívat všech 27 členských států, kdežto Modernizační fond může využít pouze 10 členských států s hrubým domácím produktem na obyvatele nižším než 60 % průměru EU (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko).

V jejich správě a řízení existují významné rozdíly

Zatímco Inovační fond byl začleněn do rozpočtu EU, Modernizační fond je spravován zcela mimo jeho rámec. To znamená, že za řízení Inovačního fondu nese plnou odpovědnost Komise. Odpovědnost za řízení Modernizačního fondu mají přijímající členské státy. Hlavní rozhodnutí přijímá investiční výbor složený ze zástupců členských států. EIB a Komise jmenují po jednom zástupci.

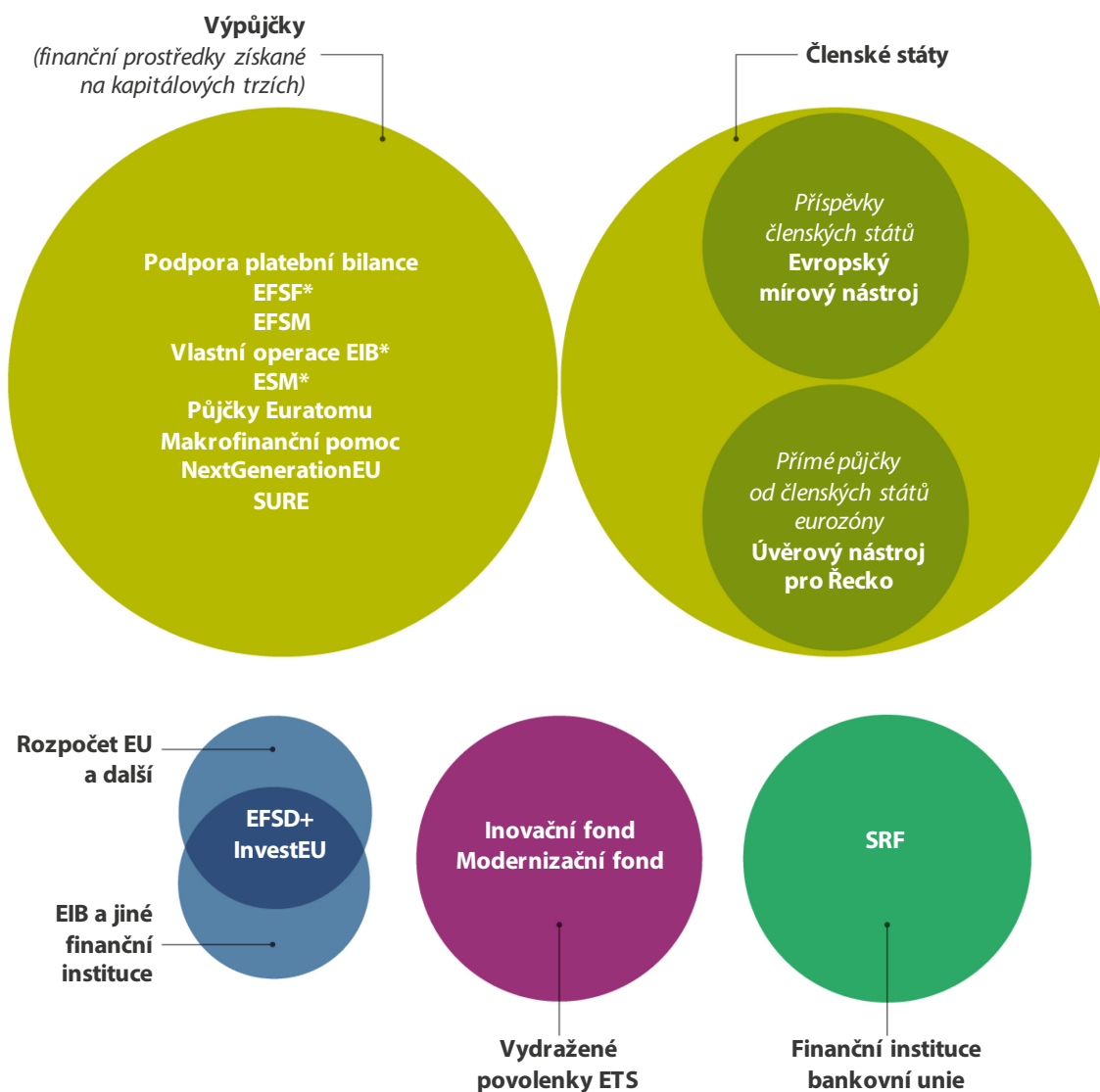
Zdroje financování se liší

44 Abychom mohli posoudit míru soudržnosti finančního prostředí EU, zkoumali jsme původ finančních prostředků používaných nástroji a seskupili jsme je podle různých zdrojů.

45 Zjistili jsme, že ESM, EFSF, EFSM, podpora platební bilance, makrofinanční pomoc, úvěry Euratomu, nástroje NextGenerationEU, SURE a EIB získávají finanční prostředky výpůjčkami na finančních trzích. Finanční a investiční operace podporované z programu InvestEU a EFSD+ vybírají k financování a posuzují prováděcí partneři (zároveň jsou však kryty rozpočtovou zárukou, kterou poskytuje EU a částečně je dotována z rozpočtu EU). Modernizační fond a Inovační fond jsou financovány z příjmů získaných dražbami povolenek EU ETS. Jednotný fond pro řešení krizí (SRF) je financován finančními institucemi, které jsou součástí bankovní unie, úvěrový nástroj pro Řecko (GLF) z přímých

úvěrů, které Řecku poskytují členské státy eurozóny. Evropský mírový nástroj je financován z přímých příspěvků členských států. **Obrázek 4** znázorňuje různé zdroje financování nástrojů, které byly předmětem naší analýzy.

Obrázek 4 – Zdroje finančních prostředků jednotlivých nástrojů



* EFSF, vlastní operace EIB a ESM jsou financovány z půjček na kapitálových trzích, ale členské státy zároveň poskytly určité částky ve formě splaceného kapitálu.

Zdroj: EÚD.

Podmíněné závazky jsou zajištěny různým způsobem

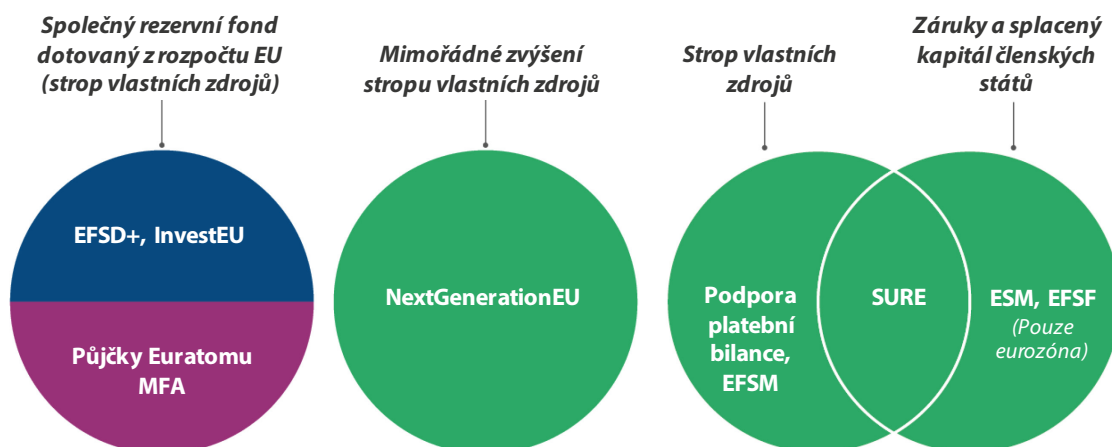
46 Účinná správa aktiv a závazků zajišťuje, aby veřejné investice přinášely hodnotu odpovídající vynaloženým prostředkům, aby aktiva byla evidována a spravována, aby byla identifikována fiskální rizika a aby dluhy a záruky byly plánovány, schvalovány a sledovány co nejbezpečněji³⁴. Zabývá se rovněž podmíněnými závazky, které jsou potenciálními závazky, jež mohou v budoucnu vzniknout, a hledá zdroje, které by je umožnily zajistit.

47 Nástroje, které zahrnují výpůjčky na finančních trzích (viz bod 45), vytvářejí podmíněné závazky pro EU a členské státy. Tyto závazky jsou v různých nástrojích zajištěny různým způsobem: prostřednictvím rozpočtové záruky (viz *příloha II*), stropu vlastních zdrojů (viz *obrázek 2*) a výjimečně též jeho zvýšením nebo využitím splaceného kapitálu a dodatečných záruk poskytnutých členskými státy. *Obrázek 5* znázorňuje, jakým způsobem jsou podmíněné závazky zajištěny.

Obrázek 5 – Způsoby zajištění podmíněných závazků

Původ podmíněných závazků:

- Rozpočtové záruky
- Finanční pomoc zemím mimo EU
- Finanční pomoc členským státům



Zdroj: EÚD.

48 Půjčky na nástroje, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů a které jsou financovány na trzích (EFSF a ESM), mají určitý procentní podíl prostředků splacených ve formě kapitálu a členské státy poskytují dodatečné záruky na podporu příslušných výpůjčních operací. V případě EFSF kryjí záruky 165 % vypůjčených částek. Takto vysoká záruka byla nutná k zajištění nejvyšší úvěruschopnosti nástrojů financování, které vydává

³⁴ PI-13 *PEFA Framework for assessing public financial management*.

EFSF. Z podobných důvodů dosahuje kapitál ESM 704,8 miliardy EUR (z toho 80,5 miliardy EUR je splaceno a zbytek představuje kapitál splatný na požádání), ale jeho úvěrová kapacita činí 500 miliard EUR. Po přistoupení Chorvatska k ESM v roce 2023 bude schválený základní kapitál ESM činit 708,5 miliardy EUR.

49 Nástroje založené na rozpočtových zárukách (InvestEU a EFSD+) jsou částečně dotovány. Účelem této dotace je krytí čistých očekávaných ztrát a také poskytnout přiměřenou bezpečnostní rezervu. Vzhledem k tomu, že konečné krytí platební neschopnosti představuje v případě těchto nástrojů rozpočet EU (omezený stropem VFR), cílem této dotace je chránit rozpočet EU před možnými případy takové platební neschopnosti. Podobně i úvěry poskytované zemím mimo EU prostřednictvím nástroje Euratomu nebo makrofinanční pomoci (MFA), jsou částečně dotovány z rozpočtu EU, který jim poskytuje i konečné krytí. Prostředky vyčleněné na rezervy pro rozpočtové záruky a půjčky poskytované zemím mimo EU jsou spravovány ve společném rezervním fondu (viz [příloha II](#)).

50 Půjčky na nástroje, na něž se vztahuje strop vlastních zdrojů a které poskytují podporu členským státům (podpora platební bilance a EFSM), přímo využívají „manévrovacího prostoru“ (viz bod [15](#)), který pro trhy slouží jako implicitní záruka toho, že finanční prostředky budou v případě selhání dlužníka splaceny. Předmětné částky proto musejí být pečlivě sledovány, aby bylo zajištěno, že objem prostředků tvořících tento manévrovací prostor bude natolik velký, že nebude narušena schopnost čerpat nezbytné částky potřebné pro rozpočet EU. Také nástroj SURE může využívat manévrovacího prostoru, který vytváří strop vlastních zdrojů. Kromě toho byly všechny členské státy požádány, aby poskytly dodatečnou záruku v celkové výši 25 miliard EUR (25 % kapacity nástroje SURE).

51 V tomto ohledu existují značné rozdíly. V případě podpory platební bilance a nástroje SURE poskytují všechny členské státy záruky v podobě manévrovacího prostoru vytvářeného stropem vlastních zdrojů na všechny částky, které byly zapůjčeny přijímajícím členským státům. EFSM představuje odlišný případ, protože nařízení o EFSM³⁵ stanoví, že je-li finanční pomoc poskytnuta členskému státu eurozóny, bude členským státům, které nejsou součástí eurozóny, poskytnuto plné odškodnění za jakoukoli finanční odpovědnost, jež jim může vzniknout v důsledku toho, že přijímající členský stát nesplatí finanční pomoc³⁶.

³⁵ Nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (nařízení o EFSM).

³⁶ Čl. 3 odst. 2a nařízení o EFSM.

52 S různými členskými státy se v důsledku toho zachází různým způsobem, což je stav, pro který jsme nenalezli žádné odůvodnění. Zatímco členské státy eurozóny jsou povinny vrátit veškerou pomoc poskytnutou členským státům mimo eurozónu (formou podpory platební bilance), členské státy mimo eurozónu povinnost splatit pomoc poskytnutou členským státům eurozóny (prostřednictvím EFSM) nemají.

53 Nástroj NextGenerationEU přinesl nový formát umožňující zajistit získávání finančních prostředků na trzích. Dočasné zvýšení stropu vlastních zdrojů o 0,6 % umožnilo získat finanční prostředky na trzích s využitím diverzifikované strategie financování.

Finanční prostředí EU je veřejně odpovědné pouze částečně

EU zavedla integrované podávání zpráv, které se však nevztahuje na všechny nástroje

54 Výroční finanční zprávy o všech nástrojích by měly být komplexní a měly by být vypracovány včas, aby mohly sloužit jako podklad pro rozhodování a náležitou kontrolu. K těmto zprávám by pak měl být připojen také řádný přehled o finančním prostředí EU jako celku³⁷.

Komise sestavuje několik zpráv, ale žádná z nich neobsahuje přehled všech nástrojů finančního prostředí EU

55 V souladu s finančním nařízením Komise sestavuje integrovaný soubor finančních zpráv a zpráv o odpovědnosti³⁸, včetně roční účetní závěrky EU. Roční účetní závěrka EU obsahuje informace o nástrojích, na něž se vztahuje strop vlastních zdrojů. Finanční nařízení pak vyžaduje i předkládání některých dalších zpráv, které obsahují doplňující informace o těchto nástrojích (např. zpráva o finančních nástrojích, rozpočtových zárukách, finanční pomoci a podmíněných závazcích³⁹ nebo třináct pracovních dokumentů připojených k rozpočtu EU na rok 2022). V těchto dokumentech jsou podrobně popsány dílčí aspekty, ale nelze na jejich základě získat přehled o všech nástrojích finančního

³⁷ PI 6 a rozměr 6.3 *PEFA Framework for assessing public financial management* a Allen, Richard a Dimitar Radev (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, svazek 6/4.

³⁸ Článek 247 finančního nařízení.

³⁹ Zpráva Komise o finančních nástrojích, rozpočtových zárukách, finanční pomoci a podmíněných závazcích, COM(2021) 676 (dále jen „zpráva podle článku 250“).

prostředí EU. Nezabývají se také nástroji, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů, konkrétně SRF, EPF, Modernizačním fondem, ESM, EFSF a GLF.

56 V roce 2021 Komise poprvé vypracovala zprávu o rozpočtové transparentnosti⁴⁰ vycházející z interinstitucionální dohody mezi Komisí, Evropským parlamentem a Radou v rámci víceletého finančního rámce⁴¹. Zpráva obsahuje informace o některých nástrojích, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů (např. EFSF a ESM). Tyto informace poskytují obecný přehled nástrojů, které jsou rozčleněny podle druhů, a obsahují odkazy na zdroje dodatečných informací o každém z nich. Zpráva se nicméně nezabývá Jednotným fondem pro řešení krizí, úvěrovým nástrojem pro Řecko (GLF) a vlastními operacemi EIB. Evropský mírový nástroj a Modernizační fond nebyly v době vypracování zprávy aktivní.

57 Zjistili jsme, že nástroje, které nejsou uvedeny v roční účetní závěrce EU, mají obvykle pravidelné finanční výkaznictví, jak vyžadují zvláštní právní předpisy, které se na ně vztahují. Existují nicméně dvě výjimky: Evropský mírový nástroj, jehož právní základ výslovně nestanoví povinnost podávat zprávy, které by byly přístupné široké veřejnosti nebo Evropskému parlamentu (pravidelné finanční zprávy mají být přístupné pouze Radě); a úvěrový nástroj pro Řecko (GLF), pro který Komise vypracovává čtvrtletní zprávy o dlužných částkách Řecka a pohledávkách členských států. Povinnost podávat tyto zprávy je stanovena ve věřitelské smlouvě s tím, že zprávy jsou zasílány příjemci a poskytovatelům půjček pro účely výpočtu úroků, ale nejsou veřejně dostupné.

Audit výkonnosti nástrojů, na něž se nevztahují práva EÚD na provádění auditu, vykazuje určité nedostatky.

58 Mezinárodní standardy nejvyšších kontrolních institucí (tj. standardy INTOSAI) vyžadují, aby všechny veřejné finanční operace bez ohledu na to, zda a jak jsou zohledněny ve vnitrostátních rozpočtech, podléhaly auditu nejvyšších kontrolních institucí⁴². Pro zajištění plné odpovědnosti a transparentnosti je nezbytné, aby byl proveden rozsáhlý a spolehlivý externí audit⁴³. Smlouvy stanoví, že externím auditorem

⁴⁰ Zpráva Komise o rozpočtové transparentnosti za rok 2020.

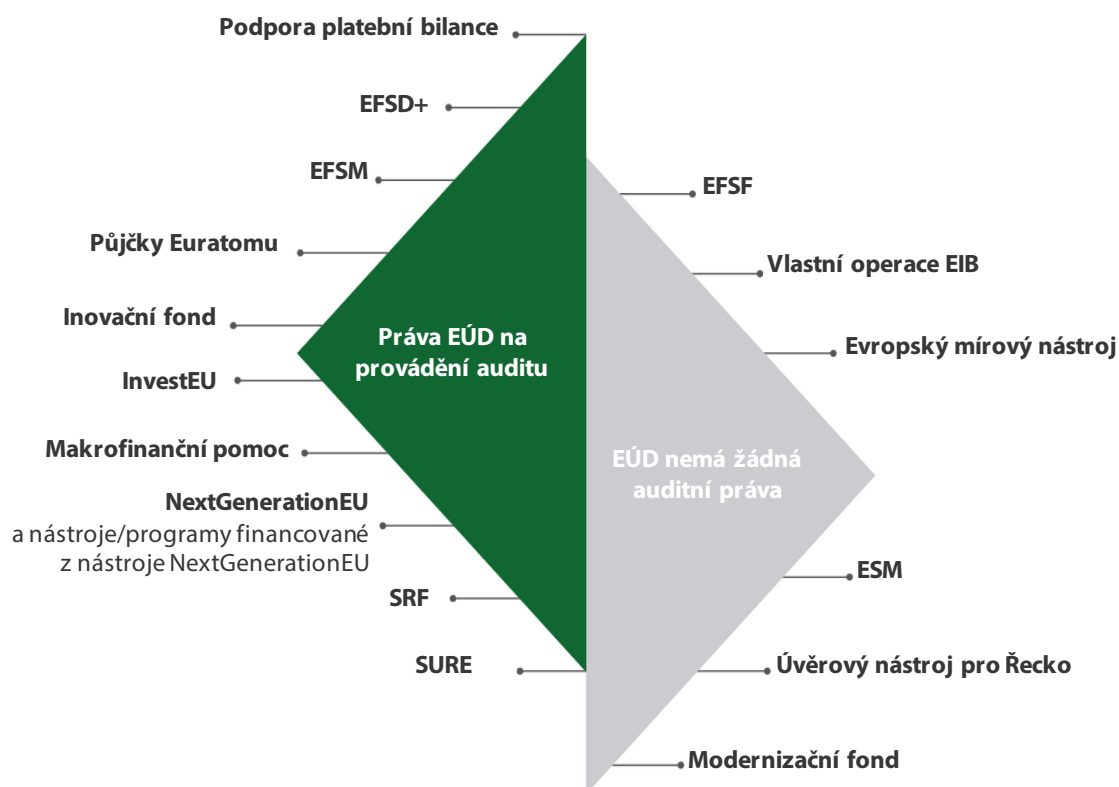
⁴¹ Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí.

⁴² Ustanovení čl. 18 odst. 3 Limské deklarace. INTOSAI (1)

⁴³ PI 30 PEFA *Framework for assessing public financial management*.

EU je EÚD⁴⁴. Na **obrázku 6** jsou znázorněny nástroje, na které se vztahují práva EÚD na provádění auditu, i nástroje, na které se tato práva nevztahují.

Obrázek 6 – Práva EÚD na provádění auditu



Zdroj: EÚD.

59 Účetní dvůr má práva na provádění auditu většiny nástrojů zahrnutých do naší analýzy. **Příloha III** obsahuje souhrnný přehled mechanismů externího auditu pro nástroje, na něž se nevztahují práva EÚD na provádění auditu. Finanční výkazy ESM, EFSF a EIB obsahují výrok soukromého externího auditora, který je vydáván v souladu s mezinárodními auditorskými standardy. Vzhledem k tomu, že Evropský mírový nástroj a Modernizační fond byly zřízeny teprve nedávno, auditní zprávy veřejných externích auditorů o těchto nástrojích nebyly dosud vydány. V příslušných dohodách je však stanoveno, že audit finančních výkazů bude prováděn podle mezinárodních auditorských standardů (ISA). V případě úvěrového nástroje pro Řecko (GLF) mají práva na provádění auditu nejvyšší kontrolní instituce členských států poskytujících úvěry.

⁴⁴ Ustanovení čl. 287 odst. 1 SFEU.

60 Již v minulosti jsme poukazovali na důležitost práv EÚD na provádění auditu⁴⁵ a hájili jsme názor, že u všech typů financování politik EU je třeba definovat mandáty veřejného auditu a že Účetní dvůr by měl být jmenován auditorem všech subjektů vytvořených dohodami mimo právní řád EU, které provádějí politiky EU. Mezi ně patří i Evropský mechanismus stability a operace Evropské investiční banky mimo rozpočet EU. Dále jsme upozornili, že v některých případech bude pro vytvoření mandátu veřejného auditu zapotřebí změna právních předpisů⁴⁶. Ve svém stanovisku 2/2018⁴⁷ jsme rovněž doporučili, aby ESM udělil EÚD mandát k řešení námi zjištěných nedostatků v auditu výkonnosti. Ve své odpovědi na toto naše stanovisko ESM uvedl, že „současné auditní mechanismy ESM jsou v souladu s osvědčenými postupy mezinárodních finančních institucí“. Kromě toho Rada auditorů ESM připomněla, že otázku toho, zda budou do budoucna vhodné jiné auditní mechanismy či mechanismy vyvozování odpovědnosti, mají posoudit strany Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability.

61 K většímu zapojení EÚD do auditu těchto nástrojů vyzval rovněž Evropský parlament. Vyzval například Radu, aby změnila článek 12 protokolu č. 5 připojeného ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU tak, aby EÚD hrál určitou úlohu při auditu základního kapitálu EIB⁴⁸. Dalším příkladem je usnesení Evropského parlamentu o návrhu Komise na zřízení Evropského měnového fondu⁴⁹, v němž Parlament dospěl k závěru, že v případech, kdy se jedná o rozpočtové zdroje EU, by měl být EÚD považován za nezávislého externího auditora a měl by mít jasně a formálně stanovenou úlohu v postupu udělování absolutoria⁵⁰.

⁴⁵ [Přezkum 1/2014](#): Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků.

⁴⁶ [Návrh 6 přezkumu 01/2018](#): informační dokument „Budoucnost financí EU: reforma fungování rozpočtu EU“.

⁴⁷ [Stanovisko č. 2/2018](#): Otázky auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem ze dne 6. prosince 2017 na zřízení Evropského měnového fondu začleněného do právního rámce Unie.

⁴⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. července 2021 o kontrole finanční činnosti Evropské investiční banky – výroční zpráva za rok 2019, [2020/2245\(INI\)](#).

⁴⁹ Návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, [COM\(2017\) 827](#).

⁵⁰ Bod 5 usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. března 2019 o návrhu nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, 2017/0333R(APP).

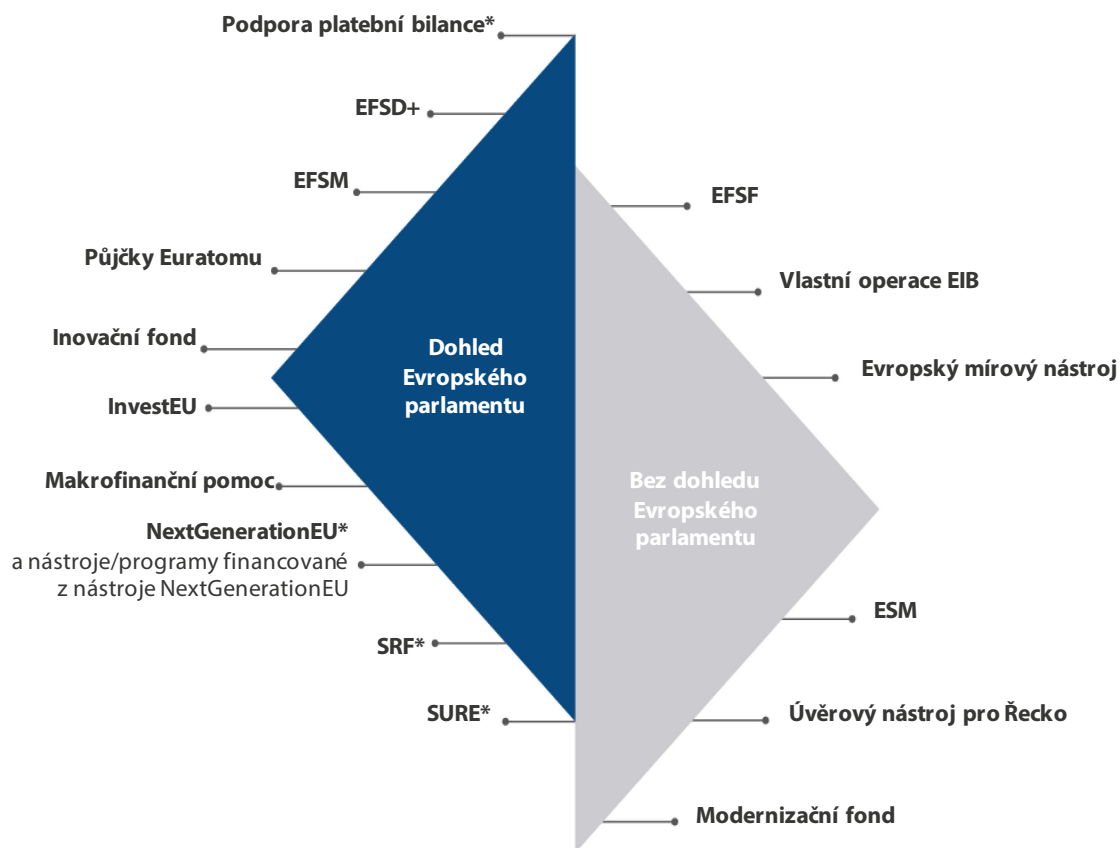
Nástroje, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů, nepodléhají demokratické kontrole Evropského parlamentu

62 Veřejná kontrola má zásadní význam pro vytváření nových nástrojů a dohled nad jejich prováděním, aby bylo zajištěno, že tyto nástroje budou legitimní, odůvodněné a odpovědné⁵¹. To by mělo platit pro všechny nástroje, které využívají veřejné prostředky, a to i mimo rozpočtový rámec.

63 Zjistili jsme, že Evropský parlament má obecná práva dohledu nad nástroji, na něž se vztahuje strop vlastních zdrojů (viz [obrázek 7](#)). U některých z těchto nástrojů má Evropský parlament alespoň částečný dohled, což znamená, že není sice odpovědný za formální postup udělování jejich absolutoria, ale je informován o klíčových rozhodnutích. V případě nástrojů, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů (vlastní operace EIB, GLF, ESM, EFSF, Evropský mírový nástroj a Modernizační fond), nemá Evropský parlament žádná práva na formální dohled a demokratickou kontrolu mohou vykonávat pouze vnitrostátní parlamenty. To však nestačí, protože povaha nebo míra veřejné kontroly – a tedy i odpovědnosti – může být u různých použitých nástrojů financování různá.

⁵¹ PI–18 *PEFA Framework for assessing public financial management*.

Obrázek 7 – Dohled Evropského parlamentu



* Částečný dohled Evropského parlamentu

Zdroj: EÚD.

64 Ujednání o odpovědnosti do značné míry odráží způsob rozhodování o vytvoření nového nástroje. Při vytváření některých nástrojů nebyl Evropský parlament vůbec konzultován, protože tyto nástroje nebyly zřízeny právním aktem EU, nýbrž mezivládními dohodami (EFSF, ESM a GLF).

65 Smlouvy navíc nevyžadují, aby se Evropský parlament podílel na vytváření nástrojů pro mimořádné situace (EFSM, SURE a NextGenerationEU)⁵². Tento problém je reflektován a do určité míry řešen ve společném prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise z roku 2020,⁵³ v němž se tyto tři orgány dohodly na postupu rozpočtové kontroly mezi Evropským parlamentem a Radou za aktivní pomoci Komise a stanovily pravidla pro tento postup. Tento postup by měl být uplatňován v případě, že Komise předloží návrh nového nástroje s potenciálně významnými důsledky pro rozpočet EU. V rámci tohoto

⁵² Článek 122 SFEU.

⁵³ Společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise o rozpočtové kontrole nových návrhů, 2020/C 444 I/05.

postupu by se Evropský parlament a Rada měly zapojit do konstruktivního dialogu s cílem dosáhnout společného porozumění rozpočtovým důsledkům zamýšleného právního aktu.

66 Tato dohoda zlepšila kontrolu Evropského parlamentu při vytváření nových nástrojů. Z výše uvedených důvodů však vychází pouze ze společného prohlášení a nevztahuje se na mimorozpočtové nástroje, které nemají žádné důsledky pro rozpočet.

Možností zjednodušení finančního prostředí EU nebylo dosud plně využito

67 Rozpočet EU by si měl zachovat vyváženou míru flexibility, aby se snížila potřeba vytváření mimorozpočtových nástrojů, a je osvědčeným postupem pravidelně posuzovat možnost konsolidace stávajících nástrojů⁵⁴. V tomto oddíle podrobněji popisujeme, jaké změny ve finančním prostředí EU přineslo zavedení VFR na období 2021–2027. Poukážeme rovněž na oblasti, v nichž podle našeho názoru existuje prostor pro další konsolidaci.

VFR 2021–2027: bylo dosaženo značného pokroku v oblasti racionalizace finančního prostředí EU

Zvýšení flexibility rozpočtu EU a větší míra využívání vnějších účelově vázaných příjmů

68 Abychom zjistili, zda existuje náležitá rovnováha mezi předvídatelností a flexibilitou, zkoumali jsme stávající ujednání o flexibilitě rozpočtu EU. Tato ujednání kompenzují limity dané stropem víceletého finančního rámce, protože umožňují v rámci stávajících limitů stanovit rezervu nezbytnou k řešení konkrétních a nepředvídatelných potřeb (viz [příloha IV](#)).

69 Ujednání o flexibilitě mají v současném víceletém finančním rámci větší rozsah i kapacitu, a to až 21 miliard EUR⁵⁵. Díky využívání těchto ujednání bude rozpočet EU pružnější, což umožní reagovat na krizi bez nutnosti vytvářet specializované nástroje.

70 Dalším způsobem, jak zabránit vytváření nových mimorozpočtových nástrojů nabízejících nevratnou podporu, je využívání vnějších účelově vázaných příjmů. Výhodnost těchto příjmů spočívá v tom, že přinášejí dodatečné finanční prostředky na činnost EU,

⁵⁴ Allen, Richard a Dimitar Radev (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, sv. 6/4.

⁵⁵ Komise: [Flexibilita a zvláštní nástroje](#).

kterou Komise provádí v souladu s finančními pravidly EU. Ačkoli se ve srovnání s využíváním mimorozpočtových nástrojů jedná o posun k lepšímu, vnější účelově vázané příjmy významně mění rozpočet, neboť přidávají další částky nad rámec těch, na nichž se dohodl rozpočtový orgán v rámci jednání o ročním rozpočtu. Odchylují se také od rozpočtové zásady obecnosti, podle níž by veškeré příjmy měly sloužit k úhradě všech plateb bez toho, aby některé příjmy byly vyčleňovány jen na výdaje určitého druhu⁵⁶.

71 Vnější účelově vázané příjmy se odchyľují od běžného rozpočtového procesu, protože tyto příjmy nejsou součástí schváleného rozpočtu. Zdroj i účel finančních prostředků jsou však stanoveny ve zvláštních právních aktech, jako je nařízení o nástroji NextGenerationEU a základní akty, jimiž se stanoví výdajové programy, pro něž jsou tyto prostředky určeny. Vnější účelově vázané příjmy nejsou vzhledem ke své zvláštní povaze zahrnuty do výdajových okruhů víceletého finančního rámce⁵⁷ a příslušné částky nejsou předmětem každoročního dojednávání v rozpočtovém orgánu v rámci sestavování ročního rozpočtu. Komise nicméně každoročně připravuje podrobné odhady účelově vázaných příjmů⁵⁸.

72 Ve VFR na období 2021–2027 se výrazně zvýší objem vnějších účelově vázaných příjmů. Celková výše účelově vázaných příjmů realizovaných v roce 2020 byla 7,4 miliardy EUR v prostředcích na závazky a 9,7 miliardy EUR v prostředcích na platby. Podle měsíčních zpráv Komise o dodatečných prostředcích se částka v roce 2021 zvýšila na 154 miliard EUR v prostředcích na závazky a 62,3 miliardy EUR v prostředcích na platby. K tomuto navýšení došlo z větší části díky nástroji NextGenerationEU, který byl vytvořen za účelem financování hospodářského oživení EU po pandemii. Dalším příkladem vnějších účelově vázaných příjmů je vytvoření Inovačního fondu⁵⁹ a jeho konsolidace v rámci rozpočtu EU (viz [rámeček 4](#)).

⁵⁶ Článek 20 [finančního nařízení](#).

⁵⁷ Bod 5 preambule [nařízení o víceletém finančním rámci na období 2021–2027](#).

⁵⁸ Návrh pracovního dokumentu k rozpočtu, část V: Plnění rozpočtu a účelově vázané příjmy, COM(2022) 400.

⁵⁹ [Nařízení Komise v přenesené pravomoci \(EU\) 2019/856 o fungování Inovačního fondu](#).

Konsolidace nástrojů a dopady krize COVID-19

73 Osvědčeným postupem, který umožňuje zjistit, jsou-li rozpočtové nástroje vytvořené mimo rozpočet EU i nadále opodstatněné, je posoudit, zda je možné je konsolidovat, aby se zjednodušilo celkové finanční prostředí⁶⁰ (viz [obrázek 3](#)).

74 VFR na období 2021–2027 přinesl ve finančním prostředí EU významné změny. Na jedné straně bylo několik nástrojů konsolidováno, na druhé straně však vznikly nové nástroje, které si vyžádala reakce na krizi COVID-19.

75 Pokud jde o nástroje týkající se vnitřních politik EU, fond InvestEU sjednotil investiční nástroje pro operace v rámci EU, a spojil tak v sobě 13 dříve samostatných centrálně řízených finančních nástrojů, a rozpočtovou záruku EU, dříve prováděnou v rámci Evropského fondu pro strategické investice (EFSI).

76 V oblasti vnější činnosti je zastřešujícím nástrojem Global Europe (Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – NDICI), který sloučil většinu stávajících nástrojů a programů pod jednou střechou. Prostřednictvím nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci Komise „začlenila“ do rozpočtu bývalý ERF, který zůstal mimo rozpočet EU po dobu 50 let (viz [rámeček 5](#)). EFSD+, který funguje rovněž v rámci Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci, v sobě sloučil rozpočtovou záruku EU pro vnější činnost, bývalý vnější úvěrový mandát EIB, regionální nástroje kombinující zdroje financování a prostředky získané z dřívějších operací v rámci bývalé investiční facility AKT.

⁶⁰ Allen, Richard a Dimitar Radev (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, sv. 6/4.

Rámeček 5

Začlenění ERF do rozpočtu EU: úspěch, který přišel s padesátiletým zpožděním

Od roku 1959 do roku 2020 financoval ERF rozvojovou spolupráci EU se skupinou afrických, karibských a tichomořských států (AKT) a zámořskými zeměmi a územími. ERF existoval nezávisle na rozpočtu EU a VFR a byl financován z dohodnutých příspěvků členských států.

Komise i Evropský parlament už od 70. let 20. století požadovaly, aby byl ERF začleněn do souhrnného rozpočtu, ale Rada tento návrh nikdy neschválila. Evropský parlament přijal několik usnesení⁶¹ a Komise připravila řadu sdělení⁶², avšak Rada nikdy nedosáhla shody, která by umožnila začlenit ERF do rozpočtu EU.

Po 50 letech neúspěšných pokusů se členské státy v Radě dohodly, že partnerství AKT-EU, které bylo dříve financováno z ERF, bude od 1. ledna 2021 financováno z rozpočtu EU. Činnosti, které byly dříve financovány z ERF, byly zahrnuty do nového nástroje NDICI – Globální Evropa a do dalších nástrojů. Souhrnné závazky ERF uzavřené před 31. prosincem 2020 však budou podle odhadů Komise nadále plněny nejméně do roku 2045, takže dřívější ERF a nové systémy NDICI budou nějakou dobu existovat souběžně.

77 Rovněž byly ukončeny dva další nástroje: Nástroj pro uprchlíky v Turecku a čtyři nouzové svěrenské fondy EU (Bêkou, Madad, pro Afriku a pro Kolumbii). Podpora poskytovaná v rámci těchto nástrojů byla nahrazena programem NDICI – Globální Evropa, který je součástí rozpočtu EU, a její poskytování se řídí metodami, které by měly lépe reagovat na aktuální potřeby.

78 Rovněž dva další mimorozpočtové nástroje, africký mírový projekt a mechanismus Athena, které se zaměřovaly na obranu, byly sloučeny a staly se součástí Evropského mírového nástroje, takže veškeré výdaje EU v oblasti vojenství spadají nyní pod jediný nástroj.

⁶¹ Například usnesení Evropského parlamentu o začlenění ERF do rozpočtu EU, [95/C 249/03](#); usnesení Evropského parlamentu o zahrnutí Evropského rozvojového fondu do rozpočtu, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Například sdělení Komise Radě: *La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté*, SEC(73) 2149, zpráva o opatřeních a možnostech zahrnutí Evropského rozvojového fondu do rozpočtu, SEC(94) 640, sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: *Towards the full integration of co-operation with ACP countries in the EU budget*, COM(2003) 590.

79 Navzdory úsilí o konsolidaci finančního prostředí EU byly v rámci reakce na krizi COVID-19 vytvořeny dva nové nástroje, SURE a NextGenerationEU. Poukazujeme nicméně na to, že na rozdíl od některých předchozích mechanismů reakce na krizi (např. GLF, EFSF nebo ESM) byly nástroje SURE a NextGenerationEU zřízeny na základě rozhodnutí o vlastních zdrojích (za použití dočasně zvýšeného stropu), a umožnily tak transparentnější veřejnou kontrolu.

Složitý systém nástrojů finanční pomoci

80 Jak ukazuje [obrázek 3](#), v současné době existuje osm nástrojů finanční pomoci: úvěrový nástroj pro Řecko (GLF), Evropský nástroj finanční stability (EFSF), Evropský mechanismus stability (ESM), evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), podpora platební bilance, evropský nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE), makrofinanční pomoc (MFA) a půjčky Euratomu. Ačkoli tyto nástroje byly koncipovány tak, aby reagovaly na různé potřeby, celkově jsou si podobné, protože všechny (s výjimkou nástroje GLF) poskytují finanční pomoc členským státům⁶³ a některým zemím mimo EU na základě vypůjčených peněz⁶⁴. V následujících bodech jsou uvedeny výsledky naší analýzy možností konsolidace těchto nástrojů finanční pomoci.

Pokusy reformovat nebo modernizovat některé z těchto nástrojů byly neúspěšné

81 Zabývali jsme se předchozími návrhy Komise na reformu nástrojů finanční pomoci a níže popisujeme, jak byly tyto pokusy neúspěšné.

82 V roce 2012 předložila Komise návrh na modernizaci podpory platební bilance⁶⁵. Hlavním cílem návrhu bylo zavést nové preventivní nástroje a zefektivnit rozhodovací proces snížením počtu procesních kroků. Rada návrh neschválila.

⁶³ Na konci roku 2021 byly příjemci finanční pomoci tyto členské státy EU: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Kypr, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko, Slovensko a Španělsko.

⁶⁴ Třetími zeměmi, které byly na konci roku 2021 příjemci finanční pomoci, jsou Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Gruzie, Jordánsko, Kosovo, Moldavsko, Severní Makedonie, Tunisko a Ukrajina.

⁶⁵ Bod 2 (důvodová zpráva), návrh nařízení Rady, kterým se zavádí systém finanční pomoci členským státům, jejichž měnou není euro, [COM\(2012\) 336](#).

83 Ukázalo se, že v neexistence rámcového nařízení (viz bod [40](#)) omezuje účinnost nástroje makrofinanční pomoci, neboť rozhodnutí jsou přijímána případ od případu. Ve snaze problém tohoto omezení vyřešit předložila Komise návrh, který ale následně musela stáhnout pro názorovou neshodu mezi Evropským parlamentem a Radou (viz [rámeček 6](#)).

Rámeček 6

Makrofinanční pomoc (MFA): spor o rámcové nařízení

V roce 2011 předložila Komise návrh⁶⁶ rámcového nařízení o finanční pomoci zemím mimo EU. Cílem návrhu bylo stanovit obecný soubor pravidel pro poskytování finanční pomoci, který by zároveň urychlil proces a poskytl právní základ pro dohody, jimiž se až doposud řídilo a které byly do značné míry neformální.

Návrh pozměnil Evropský parlament i Rada a jeho součástí se stal požadavek zachování řádného legislativního postupu pro každou jednotlivou operaci makrofinanční pomoci. Komise byla toho názoru, že tato úprava změnila cíle návrhu, a v roce 2013 tento návrh stáhla.

V srpnu 2013 přijaly Evropský parlament a Rada společné prohlášení,⁶⁷ v němž oba spolunormotvůrci dospěli ke kompromisu a jehož cílem bylo urychlit schvalovací proces. Jednalo se však o politickou dohodu, která nebyla právně závazná: rozhodnutí o makrofinanční pomoci jsou tak i nadále přijímána na základě řádného legislativního postupu případ od případu.

Nedávná hodnocení⁶⁸ upozorňují na to, že zdlouhavý proces schvalování rozhodnutí o makrofinanční pomoci snižuje účinnost tohoto nástroje, a navrhuje, že řešením tohoto problému by mohlo být rámcové nařízení.

84 EFSM vznikl jako dočasné řešení finanční krize v roce 2010. Toto „dočasné“ řešení však existuje již více než deset let. Komise uvádí, že EFSM by se neměl používat, ale jeho opětovná aktivace je stále možná⁶⁹.

⁶⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecných ustanoveních týkajících se makrofinanční pomoci třetím zemím, [2011/0176 \(COD\)](#).

⁶⁷ [Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 778/2013/EU](#) o poskytnutí další makrofinanční pomoci Gruzii.

⁶⁸ Metahodnocení operací makrofinanční pomoci (2010–2020), závěrečná zpráva, s. 13.

⁶⁹ Komise: [Evropský mechanismus finanční stabilizace \(EFSM\)](#).

Několik zúčastněných stran vyzvalo k začlenění ESM a EFSF do „právního rámce EU“.

85 Analyzovali jsme různé postoje klíčových zúčastněných stran ke stávajícím nástrojům finanční pomoci a zvláštní pozornost jsme věnovali jejich návrhům na další konsolidaci těchto nástrojů.

86 V předchozích letech několik zúčastněných stran navrhlo, aby byl ESM začleněn do „právního rámce EU“. Komise předložila návrh na vytvoření Evropského měnového fondu, který by umožnil ESM transformovat a začlenit do „právního rámce EU“. Tento návrh Komise jsme uvítali⁷⁰ a kladné stanovisko uveřejnila i Evropská centrální banka⁷¹. Rada však tento návrh neschválila (viz [rámeček 7](#)).

⁷⁰ Bod 8 stanoviska č. 2/2018. Otázky auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem ze dne 6. prosince 2017 na zřízení Evropského měnového fondu začleněného do právního rámce Unie.

⁷¹ Stanovisko Evropské centrální banky k návrhu nařízení o zřízení Evropského měnového fondu, 2018/C 220/02.

Rámeček 7

Zpráva pěti předsedů⁷² a návrh Komise na vytvoření Evropského měnového fondu, který nahradí ESM

Ve zprávě pěti předsedů se uvádí, že „[h]lavním nástrojem k řešení případných krizí se stal Evropský mechanismus stability. Zejména v důsledku jeho mezivládní struktury jsou však jeho řídicí a rozhodovací procesy komplikované a zdlouhavé. Ve střednědobém horizontu (v 2. fázi) by jeho řízení proto mělo být plně začleněno do rámce Smluv EU“.

Na základě těchto závěrů předložila Komise v roce 2017 návrh⁷³, jehož cílem je využít zavedené struktury ESM a vytvořit Evropský měnový fond zakotvený v „právním rámci EU“*. Návrh Komise by v praxi transformoval stávající ESM na subjekt EU,⁷⁴ jehož základem by byla ustanovení článku 352 SFEU.

* Různé zúčastněné strany používaly v návrzích na začlenění ESM odlišné pojmy, jako je „právní rámec EU“, „rámec EU“, „regulační rámec EU“, „*acquis* EU“, „právní řád EU“ nebo „smlouvy EU“.

87 Evropský parlament již dříve vyzval k začlenění ESM do souboru společných práv a povinností, které jsou závazné pro všechny členské státy EU (*acquis*⁷⁵) nebo do práva EU⁷⁶, a také sám ESM podporuje dlouhodobý cíl svého začlenění do „rámce EU“ při zachování hlavních prvků své správy a řízení. V tomto smyslu se vyjádřil bývalý předseda Euroskupiny a předseda Rady guvernérů ESM v dopise ze dne 25. června 2018 adresovaném tehdejšímu předsedovi Rady⁷⁷. Naše práce potvrdila, že tyto postoje jsou stále platné.

⁷² „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“, zpráva vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, 22. června 2015.

⁷³ Návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, COM(2017) 827.

⁷⁴ Článek 70 finančního nařízení.

⁷⁵ Bod 11 usnesení Evropského parlamentu o posílení evropské demokracie v budoucí EMU, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Bod 1 usnesení Evropského parlamentu o návrhu nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, 2017/0333R(APP).

⁷⁷ Dopis předsedy Centena předsedovi Tuskovi.

88 EFSF byl vytvořen s tím, že jeho činnost potrvá jen velmi omezenou dobu (po 30. červnu 2013 nebylo již možné vytvářet žádné nové programy či dohody)⁷⁸, a jeho rámcová dohoda počítá s možností jeho začlenění do ESM⁷⁹. Rovněž smlouva o ESM obsahuje ustanovení⁸⁰ umožňující začlenění EFSF do ESM. Nová smlouva o ESM – v současné době probíhá její ratifikace – tato ustanovení ještě více zjednodušuje s cílem umožnit integraci EFSF⁸¹. Navzdory těmto ustanovením se však EFSF dosud nestal součástí ESM.

Nástroje finanční pomoci nejsou dosud konsolidovány

89 Zkoumali jsme, zda je odůvodněné ponechat veškeré stávající finanční pomoci její samostatnost, nebo zda existuje prostor pro konsolidaci.

90 Většina těchto nástrojů byla vytvořena v reakci na mimořádnou situaci a nástroje GLF, EFSF, EFSM a SURE byly výslovně zřízeny jako prozatímní nebo dočasná řešení. Ani GLF, ani EFSF již nejsou aktivní, ale jejich aktiva jsou stále držena a spravována odděleně od ostatních nástrojů. Ačkoli všech osm nástrojů finanční pomoci bylo v době, kdy byly vytvořeny, odůvodněné, jejich konsolidace dosud neproběhla.

91 Na potřebnost jejich konsolidace poukázala ve svém návrhu na vytvoření Evropského měnového fondu rovněž Komise: „*Pro silnější hospodářskou a měnovou unii je zapotřebí výraznější správa a řízení a účinnější využívání dostupných zdrojů. Ve stávajícím systému se stále odrážejí různorodá rozhodnutí, která byla přijata v reakci na bezprecedentní krizi. Někdy tato situace vedla ke znásobení nástrojů a vysoce komplikovaným pravidlům, z čehož vyplývá složitost a vzniká riziko zdvojení. Správu a řízení i rozhodování by posílily větší synergie, zjednodušení postupů a začlenění mezivládních ujednání do právního rámce EU*“⁸².

92 Potřebnost konsolidace a důkladného přezkumu všech těchto finančních nástrojů potvrdila krize COVID-19. Ačkoli ESM vytvořil v souvislosti s koronavirovou krizí zvláštní úvěrovou linku s cílem poskytnout rychlou pomoc členským státům eurozóny, tato možnost nebyla ve skutečnosti využita. V mimořádné situaci však vznikl nástroj SURE a jeho úvěry využilo 19 členských států.

⁷⁸ Odstavec 4 Evropského nástroje finanční stability, *Statuts coordonnés au 23 avril 2014*.

⁷⁹ Ustanovení čl. 13 odst. 10 *rámcové dohody o EFSF*.

⁸⁰ Ustanovení čl. 40 odst. 2 stávající *smlouvy o ESM*.

⁸¹ Článek 40 nový pododstavec 4 revidované *smlouvy o ESM* (probíhá její ratifikace).

⁸² Návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, *COM(2017) 827*.

Závěry a doporučení

93 Dospěli jsme k závěru, že i když vytváření nových typů nástrojů bylo odůvodněné, nesystematický přístup k utváření finančního prostředí EU vedl k tomu, že vznikla nepřehledná směsice nástrojů, které mají různé zdroje financování a různé mechanismy správy a řízení.

94 Zjistili jsme, že byly vytvořeny nové nástroje, jejichž účelem bylo reagovat na aktuální politické výzvy a na právní nebo praktické překážky, které omezují využívání stávajících nástrojů. Avšak většina nástrojů, které jsme posuzovali (deset ze 16), včetně nástrojů, které nenavrhl Komise, se neřídila osvědčenými postupy v tom ohledu, že by u nich bylo jasně doloženo, že zvolená možnost a koncepce nástroje byly těmi nejvhodnějšími (viz body 34–36). V důsledku toho se systémy správy a řízení u podobných druhů nástrojů značně liší, což zvyšuje celkovou složitost (viz body 39–43).

Doporučení 1 – Zajistit odpovídající předběžné posouzení koncepce a možností všech nových nástrojů

Komise by měla:

- a) ve stávajícím rámci zajistit, aby součástí všech nových nástrojů, které navrhne, bylo i posouzení zvolené koncepce a potřeby vytvořit daný nástroj jako součást rozpočtu EU nebo mimo něj;
- b) tento osvědčený postup sdílet s Radou, aby se uplatňoval na nové nástroje, které nenavrhl Komise.

Cílové datum provedení: 2024

95 Zjistili jsme také, že jen některé nástroje mají odpovídající mechanismy veřejné odpovědnosti. I přesto, že se podávání zpráv zlepšilo, stále chybí konsolidované informace o všech nástrojích. Nedávno zavedená zpráva o rozpočtové transparentnosti je sice pozitivním krokem, povinnost podávat tuto zprávu se však nevztahuje na všechny nástroje (viz body 55 a 56).

Doporučení 2 – Shromáždit a zveřejnit informace o celkovém finančním prostředí EU

Komise by měla Shromáždit a zveřejnit informace o všech nástrojích, jež jsou součástí celkového finančního prostředí EU.

Cílové datum provedení: 2024

96 Zjistili jsme též nedostatky v auditu výkonnosti u těch nástrojů, na něž se nevztahují práva EÚD na provádění auditu (viz body [59–61](#)), jakož i chybějící ustanovení, která by zajistila, aby nástroje, na něž se nevztahuje strop vlastních zdrojů, podléhaly kontrole Evropského parlamentu (viz body [62–63](#)). Již v předchozích publikacích jsme hájili názor, že u všech typů financování politik EU je třeba definovat mandáty veřejného auditu a že Účetní dvůr by měl být jmenován auditorem všech subjektů vytvořených dohodami mimo právní řád EU, které provádějí politiky EU. Mezi ně patří i Evropský mechanismus stability a operace Evropské investiční banky mimo rozpočet EU. Dále jsme upozornili, že v některých případech bude pro vytvoření mandátu veřejného auditu zapotřebí změna právních předpisů. Rovněž jsme doporučili, aby ESM udělil EÚD mandát k řešení námi zjištěných nedostatků v auditu výkonnosti. Tato doporučení nyní předkládáme znovu. Podobně by Evropský parlament a dotčené orgány mohly vypracovat dohodu, která by umožnila kontrolu ze strany Evropského parlamentu jako doplněk ke stávající kontrole vykonávané parlamenty jednotlivých států.

97 Modernizační fond byl na rozdíl od Inovačního fondu zřízen mimo rozpočet EU (viz bod [43](#)). V důsledku toho má odlišné mechanismy správy a řízení, nepodléhá žádnému dohledu ze strany Evropského parlamentu a EÚD na ně nemá žádná práva na provádění auditu (viz body [43](#), [59–61](#) a [63](#)).

98 Jakkoli uznáváme, že v nedávné době bylo při konsolidaci několika typů nástrojů a jejich začlenění do rozpočtu EU dosaženo pokroku, možností zjednodušení nebylo plně využito. Zjistili jsme, že VFR na období 2021–2027 přinesl značný pokrok, pokud jde o konsolidaci finančního prostředí EU, zejména díky tomu, že opatření, která byla dříve financována z Evropského rozvojového fondu, jsou nyní součástí rozpočtu EU. EU rovněž konsolidovala několik investičních nástrojů, které byly součástí rozpočtu EU, v rámci Programu InvestEU a Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (včetně Evropského fondu pro udržitelný rozvoj plus (viz body [73–79](#)). Domníváme se však, že stále existuje prostor pro konsolidaci Modernizačního fondu, který by se měl stát součástí rozpočtu EU.

Doporučení 3 – Navrhnout začlenění Modernizačního fondu do rozpočtu EU

Pro příští víceletý finanční rámec by Komise měla navrhnout, aby se Modernizační fond stal součástí rozpočtu EU, při zohlednění specifik tohoto fondu.

Cílové datum provedení: 2025

99 Pokud jde o nástroje finanční pomoci, zjistili jsme, že stále existuje prostor pro zefektivnění stávajících mechanismů, které jsou zbytečně složité (viz body **80–88**) a z hlediska přístupu jsou mezi nimi neodůvodněné rozdíly (viz bod **52**). V některých případech jsme zjistili, že Komise odhalila omezení ve stávajících opatřeních, jako je nástroj makrofinanční pomoci a nástroj na podporu platební bilance, a navrhla řešení, která však normotvůrci nepřijali (viz body **82 a 83**). Komise zejména dospěla k názoru, že vyčlenění Evropského mechanismu stability z „právního rámce EU“ oslabuje jeho správu a rozhodování (viz bod **91**). K začlenění Evropského mechanismu stability (a Evropského nástroje finanční stability) do „právního rámce EU“ (viz body **85–91**) vyzvalo již několik zúčastněných stran, včetně předsedů Komise, Rady, Evropské centrální banky, Evropského parlamentu a Euroskupiny. Stejný názor na integraci tohoto nástroje měli i bývalý předseda Euroskupiny a předseda Rady guvernérů Evropského mechanismu stability (viz bod **87**). V této souvislosti konstatujeme, že úvěrové linky Evropského mechanismu stability vytvořené v reakci na pandemii onemocnění COVID-19 členské státy v praxi nevyužily, a to na rozdíl od jiných komisí vytvořených mechanismů reakce na krizi, jako je evropský nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) a nástroj NextGenerationEU (viz bod **92**).

Doporučení 4 – Navrhnout integraci a konsolidaci stávajících nástrojů finanční pomoci

Komise by měla:

- a) spolupracovat s Evropským parlamentem, Radou a Evropským mechanismem stability na dosažení společného postoje k začlenění Evropského mechanismu stability do „právního rámce EU“;
- b) předložit nové legislativní návrhy s cílem konsolidovat stávající nástroje finanční pomoci.

Cílové datum provedení: 2025

Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Jan Gregor, člen Účetního dvora,
v Lucemburku dne 17. ledna 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Velikost a kapacita nástrojů, které jsme analyzovali

Nástroj	Velikost/kapacita
Programy na podporu platební bilance určené členskými státy mimo eurozónu	Kapacita 50 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 200 mil. EUR.
Evropský fond pro udržitelný rozvoj (EFSD+)	Bez předem stanovených částek. Podle interních výpočtů Komise však existuje předem přidělená kapacita ze záruky pro vnější činnost, která na nástroj EFSD+ umožňuje uvolnit 41 mld. EUR.
Evropský nástroj finanční stability (EFSF)	Kapacita 440 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 194 mld. EUR. * Tento nástroj není v současné době aktivní. Žádné další prostředky již nelze použít.
Evropský mechanismus finanční stabilizace pro členské státy uvnitř eurozóny (EFSM)	Kapacita 60 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 46,8 mld. EUR.
Vlastní operace Evropské investiční banky (EIB)	249 mld. EUR upsaného kapitálu. Kapacita není stanovena. Nesplacené úvěry čerpané k 31. prosinci 2021: 433,4 mld. EUR.
Evropský mírový nástroj (EPF)	V období 2021–2027 bude využito 5 mld. EUR.
Evropský mechanismus stability (ESM)	Kapacita 500 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 89,9 mld. EUR.
Půjčky Euratomu	Celková kapacita 4 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 350 mil. EUR, včetně 300 mil. EUR pro země mimo EU.
Úvěrový nástroj pro Řecko (GLF)	Kapacita 80 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 52,9 mld. EUR. * Tento nástroj není v současné době aktivní. Žádné další prostředky již nelze použít.

Nástroj	Velikost/kapacita
Inovační fond (IF)	Odhaduje se, že v letech 2020–2030 bude v závislosti na ceně uhlíku poskytnuto na podpoře přibližně 38 mld. EUR.
Program InvestEU	Kapacita 26,2 mld. EUR.
Modernizační fond (MF)	Odhaduje se, že v letech 2020–2030 bude v závislosti na ceně uhlíku poskytnuto na podpoře přibližně 51 mld. EUR.
Makrofinanční pomoc (MFA)	Bez předem stanovených částek. Podle interních výpočtů Komise však existuje předem přidělená kapacita ze záruky pro vnější činnost, která na nástroj makrofinanční pomoci umožňuje 11,6 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 7,4 mld. EUR.
NextGenerationEU – Nástroj EU na podporu oživení a programy financované z nástroje NextGenerationEU	Kapacita: 750 mld. EUR, z toho 360 mld. EUR ve formě půjček a 390 mld. EUR ve formě grantů.
Jednotný fond pro řešení krizí (SRF)	1 % pojištěných vkladů všech úvěrových institucí schválených ve všech zúčastněných členských státech (odhadem asi 80 mld. EUR). V červenci 2022 je v SRF přibližně 66 mld. EUR.
Evropský nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE)	Kapacita: 100 mld. EUR. K 31. prosinci 2021 využito: 91,1 mld. EUR.

Příloha II – Podmíněné závazky a společný rezervní fond

Rozpočtový rámec EU obsahuje tři hlavní zdroje podmíněných závazků:

- **Rozpočtové záruky** – záruky poskytnuté prováděcím partnerům (nejvýznamnější je skupina EIB). Pokud jde o VFR na období 2021–2027, byly tyto záruky sloučeny do dvou hlavních zastřešujících skupin: InvestEU a EFSD+. Existují rovněž starší rozpočtové záruky z předchozích VFR, které se vztahují na EFSI, EFSD a vnější úvěrový mandát. V rámci všech těchto nástrojů poskytuje EU záruky za ztráty v zaručených finančních a investičních operacích prováděcích partnerů;
- **Finanční pomoc zemím mimo EU** – během VFR na období 2021–2027 se jedná o úvěry makrofinanční pomoci a Euratomu. V těchto případech je každý úvěr financován odpovídajícím dluhopisem EU, který plně odpovídá úvěru EU. Pro EU se jedná o závazek podmíněný, protože neupadne-li přijímací země do platební neschopnosti, nevyžaduje vypořádání dluhu žádné prostředky EU;
- **Finanční pomoc členským státům EU** – stejně jako v případě podpory platební bilance, EFSM, SURE a starších půjček Euratomu poskytovaných členským státům. Tyto půjčky se podobají finanční pomoci poskytované zemím mimo EU, jsou nicméně poskytovány pouze členským státům EU.

Na rozdíl od nich však na podmíněné závazky vyplývající z finanční pomoci členským státům EU nejsou tvořeny rezervy. Není-li tedy členský stát schopen splácet, měla by EU získat nezbytné prostředky od ostatních členských států, které má k dispozici v rámci manipulačního prostoru mezi stropem VFR a stropem vlastních zdrojů.

Na podmíněné závazky vyplývající z rozpočtových záruk a z finanční pomoci zemím mimo EU jsou oproti tomu vytvářeny jen částečné rezervy. Jejich účelem je pokrýt očekávané ztráty a jejich součástí je i rezerva pro neočekávané ztráty (podíl rezervních prostředků se pohybuje v závislosti na nástroji mezi 9 % a 50 %). Toto ustanovení chrání rozpočet EU před selháním, ale vyžaduje, aby peníze „ležely“ ve fondu.

V minulosti byly prostředky vyčleněné na poskytování rozpočtových záruk spravovány odděleně (každý záruční fond byl řízen samostatně) a v některých případech byly delegovány na prováděcí partnery (např. skupinu EIB). V důsledku změn, k nimž došlo na základě článku 212 finančního nařízení, však bylo nutné, aby rezervy na krytí finančních závazků vyplývajících z finančních nástrojů, rozpočtových záruk nebo finanční pomoci zůstaly ve společném rezervním fondu. Pro VFR na období 2021–2027 se Komise rozhodla zřídit společný rezervní fond, ve kterém jsou v současnosti uloženy rezervy na všechny rozpočtové záruky a finanční pomoc třetím zemím, a tento fond je centrálně řízen Komisí. Na konci roku 2021 byla aktiva ve výši 12,3 mld. EUR spravována v rámci společného rezervního fondu.

Komise považuje vytvoření společného rezervního fondu a správu příslušných aktiv převedených na Komisi za důležitý krok ke konsolidaci finančního prostředí EU, neboť zastřešuje několik podobných nástrojů (záručních fondů), využívaných v různých politikách a programech.

Příloha III – Nástroje, na které EÚD nemá výslovně stanovená práva na provádění auditu

Nástroje	Shrnutí ujednání o externím auditu
EFSF	EFSF má svůj výbor pro audit. Výbor je nápomocen správní radě při plnění jejích povinností v oblasti účetního výkaznictví, vnitřní kontroly, řízení rizik, interního auditu a externího auditu EFSF. Výbor pro audit se skládá z pěti členů jmenovaných správní radou z řad členů na funkční období jednoho roku, které lze prodloužit. Externí audit provádí soukromá auditorská společnost a v souladu s požadavky lucemburských právních předpisů se zveřejňují zprávy o veřejných auditech spolu s finančními výkazy.
ESM	Audit účetní závěrky ESM provádějí nezávislí externí auditoři, kteří jsou schváleni Radou guvernérů ESM a odpovídají za certifikaci roční účetní závěrky. ESM má Radu auditorů, která je nezávislým orgánem dohledu nad ESM. Rada auditorů provádí inspekci účetnictví ESM a ověřuje, zda jsou provozní účty a rozvaha v pořádku. V rámci svého mandátu provádí audit správnosti, souladu, výkonnosti a řízení rizik ESM a sleduje procesy interního a externího auditu ESM a jejich výsledky. Rada auditorů vypracovává zprávu o finančních výkazech, kterou předkládá Radě guvernérů. Rada auditorů se skládá z pěti členů jmenovaných Radou guvernérů. Dva členové jsou z nejvyšších kontrolních orgánů členských zemí ESM a jeden z Evropského účetního dvora. Soukromá auditorská společnost provádí externí audit a zprávy o veřejných auditech se v souladu s ustanovením Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability zveřejňují spolu s finančními výkazy.
Vlastní operace EIB	EIB má svůj výbor pro audit. Tento výbor má tři povinnosti: i) provádí audit účetnictví EIB (dále jen „banka“) a skupiny EIB, při čemž do značné míry spoléhá na externího auditora, ii) ověřuje řádné provádění operací EIB, pokud jde o sledování vnitřního kontrolního prostředí, řízení rizik, dodržování předpisů a činnosti interního auditu, a iii) prověřuje, zda jsou činnosti banky v souladu s osvědčenými bankovními postupy. Mezi Komisí, EÚD a EIB existuje trojstranná dohoda, která vymezuje práva EÚD na přístup k dokumentům a informacím týkajícím se finančních prostředků z rozpočtu EU. Vlastní operace EIB jsou vyloučeny z práva EÚD na přístup.

Nástroje	Shrnutí ujednání o externím auditu
	Externí audit provádí soukromá auditorská společnost a v souladu s požadavky lucemburských právních předpisů se zveřejňují zprávy o veřejných auditech spolu s finančními výkazy.
Evropský mírový nástroj	Externí audity Evropského mírového nástroje provádí sbor auditorů. Sbor auditorů se skládá z členů nejvyššího vnitrostátního kontrolního orgánu členského státu nebo je tímto orgánem doporučen a poskytuje dostatečné záruky bezpečnosti a nezávislosti. Mezi úkoly sboru auditorů patří kontrola souladu s předpisy a řádné finanční řízení. Předtím, než zahájí plnění svých úkolů, musí osoby odpovědné za audit příjmů a výdajů tohoto nástroje absolvovat prověrku, aby měly oprávnění pro přístup k utajovaným informacím alespoň pro stupeň utajení „SECRET UE/EU SECRET“.
Úvěrový nástroj pro Řecko (GLF)	Pro úvěrový nástroj pro Řecko (GLF) neexistují žádné předem stanovené mechanismy externího auditu. Jednotlivé členské státy však mohou provádět audity jimi zapůjčených částek.
Modernizační fond	EIB připravuje roční účetní závěrku Modernizačního fondu za každý rozpočtový rok a tato účetní závěrka podléhá nezávislému externímu auditu. V době našeho auditu ještě neexistovala žádná zpráva o auditu. Přijímající členské státy mají pravomoc provádět na základě kontrol dokumentů a kontrol na místě audit u všech navrhovatelů projektů a řídicích orgánů režimu, dodavatelů a subdodavatelů, jimž byla poskytnuta podpora z modernizačního fondu.

Zdroj: EÚD na základě dostupných informací o nástrojích.

Příloha IV – Ujednání o rozpočtové flexibilitě

Ujednání o flexibilitě rozpočtu EU lze rozdělit do pěti skupin:

- i) Změny a úpravy rozpočtu:
 - Návrhy na změnu (před plněním rozpočtu);
 - Opravné rozpočty (během plnění rozpočtu);
 - Technické úpravy, specifické úpravy (např. z důvodu inflace).
- ii) Mobilizace zdrojů nad rámec stropu VFR:
 - Zvláštní nástroje (až do výše 21 mld. EUR pro celý VFR na období 2021–2027);
 - Tematické: Rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci na pomoc propuštěným pracovníkům, rezerva na vyrovnání se s důsledky brexitu (použitelná na základě rozhodnutí rozpočtového orgánu);
 - Netematické: Nástroj jediného rozpětí (SMI), nástroj pružnosti (použitelný na základě rozhodnutí rozpočtového orgánu, v případě úprav plateb ho může mobilizovat přímo Komise).
 - Záruky za finanční pomoc členským státům (záruka je použitelná v situaci, kdy členský stát není schopen splácet půjčky, které mu byly poskytnuté formou finanční pomoci);
 - Postupy pro vnější účelově vázané příjmy (navýšení konkrétních rozpočtových položek z vnějších zdrojů).
- iii) Postupy umožňující přesun zdrojů v rámci ročního rozpočtu a z jednoho roku do druhého:
 - Převody (přesuny plánovaných částek, prováděné buď Komisí pouze na základě jejího vlastního rozhodnutí, nebo vyžadující schválení rozpočtovým orgánem či oznámení rozpočtovému orgánu v souladu s pravidly a limity stanovenými ve finančním nařízení);
 - Přenosy (přenesení nevyužitých prostředků z jednoho roku do druhého za podmínek stanovených ve finančním nařízení);
 - Opětovné použití zrušených závazků (opětovné použití prostředků, které nebyly použity podle plánu a které by jinak podle pravidel finančního nařízení nebylo možné uvolnit).

iv) Vnitřní flexibilita programu:

- Neplánované částky a flexibilní rezervy v rámci programů EU;
- Flexibilita v rámci okruhů (15% flexibilita pro každý přiděl na program při dodržení stropu konkrétního rozpočtového okruhu).

v) Předběžné prostředky a rezervy:

- Předběžné prostředky (předběžně naplánované částky, které lze použít pouze po schválení rozpočtovým orgánem);
- Záporná rezerva (rezerva do výše 200 mil. EUR).

Použité zkratky

BAR: rezerva na vyrovnání se s důsledky brexitu (*Brexit Adjustment Reserve*)

EFG: Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci na pomoc propuštěným pracovníkům

EFSD: Evropský fond pro udržitelný rozvoj

EFSD+: Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus

ESF: Evropský nástroj finanční stability

ESM: Evropský mechanismus finanční stabilizace

EHP: Evropský hospodářský prostor

EIB: Evropská investiční banka

EPF: Evropský mírový nástroj

ERF: Evropský rozvojový fond

ESM: Evropský mechanismus stability

ETS: systém obchodování s emisemi

GLF: úvěrový nástroj pro Řecko

HDP: hrubý domácí produkt

HND: hrubý národní důchod

HNP: hrubý národní produkt

IF: Inovační fond

MF: Modernizační fond

MFA: makrofinanční pomoc (*Macro-financial assistance*)

NDICI: Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci

RRF: Nástroj pro oživení a odolnost

SEAR: rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech

SRF: Jednotný fond pro řešení krizí

SURE: evropský nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci

VFR: víceletý finanční rámec

Glosář

Absolutorium: každoroční rozhodnutí Evropského parlamentu, které představuje konečné schválení způsobu, jakým Komise splnila rozpočet.

Evropská investiční banka: banka EU vlastněná členskými státy, která poskytuje financování projektů na podporu politiky EU, zejména v EU, ale i mimo ni.

Evropské strukturální a investiční fondy: pět hlavních fondů EU, které v období 2014–2020 společně podporovaly hospodářský rozvoj v celé EU: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Evropský fond pro strategické investice: program zahájený Komisí spolu s EIB v rámci investičního plánu pro Evropu s cílem získávat investice na projekty podporující růst a zaměstnanost v EU. V roce 2021 ho nahradil Program InvestEU.

Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus: soubor grantů, záruk a dalších finančních nástrojů EU na podporu udržitelného a inkluzivního hospodářského a sociálního rozvoje a na podporu socioekonomické odolnosti, zejména v Africe a v evropském sousedství.

Evropský mechanismus finanční stabilizace: mechanismus pro řešení krizí, který umožňuje poskytovat finanční pomoc kterémukoli členskému státu EU ve finančních obtížích.

Evropský mechanismus stability: stálý mechanismus pro řešení krizí, který umožňuje poskytovat finanční pomoc kterémukoli z 19 členských států eurozóny, jež mají nebo pravděpodobně budou mít finanční potíže.

Evropský mírový nástroj: nástroj financovaný členskými státy, který má rozšířit možnosti společného zapojení do činnosti v oblasti obrany a předcházení konfliktům v zemích mimo EU.

Evropský nástroj finanční stability: dočasný mechanismus pro řešení krizí, který byl zřízen členskými státy eurozóny v roce 2010 na pomoc Řecku, Irsku a Portugalsku.

Evropský rozvojový fond: fond EU, který byl do roku 2021 spravovaný mimo souhrnný rozpočet a který poskytuje rozvojovou pomoc africkým, karibským a tichomořským státům a zámořským zemím a územím přidruženým k EU prostřednictvím členských států.

Finanční pomoc: podpora zemím poskytovaná ve formě půjček, které jsou podmíněny realizací politik, jejichž cílem je řešit související ekonomické problémy.

Inovační fond: program EU, který využívá příjmy ze systému EU pro obchodování s emisemi na podporu inovativních nízkouhlíkových technologií.

Jednotný fond pro řešení krizí: sdružené zdroje pocházející od finančních institucí v rámci bankovní unie EU, které slouží k ochraně vkladatelů a daňových poplatníků v případě selhání banky.

Makrofinanční pomoc: forma finanční pomoci, kterou EU poskytuje partnerským zemím, jež se potýkají s obtížemi v oblasti platební bilance nebo rozpočtu.

Modernizační fond: program EU, který využívá příjmy ze systému EU pro obchodování s emisemi na pomoc 10 členským státům při plnění energetických cílů do roku 2030.

Nástroj na podporu platební bilance: mechanismus EU pro poskytování střednědobých úvěrů členským státům mimo eurozónu, které mají nebo pravděpodobně budou mít potíže s platební bilancí nebo pohybem kapitálu.

Nástroj pro oživení a odolnost: mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu pandemie onemocnění COVID-19 a stimulaci oživení za současné podpory ekologické a digitální transformace.

NextGenerationEU: balíček financování s cílem pomoci členským státům EU se zotavit z hospodářských a sociálních dopadů pandemie COVID-19.

Nouzový svěřenský fond EU: fond spravovaný EU, který sdružuje finanční prostředky z více zdrojů s cílem financovat mezinárodní reakci na mimořádné události nebo probíhající krize, obvykle v rozvojovém světě.

Podmíněný závazek: potenciální platební závazek, který může vzniknout v závislosti na výsledku budoucí události.

Program InvestEU: program zřízený s cílem mobilizovat soukromé investice do projektů, které mají pro EU strategický význam.

Rozpočtová záruka: závazek nahradit z rozpočtu EU případnou ztrátu vzniklou, když příjemce neplní své povinnosti, například když nesplácí půjčku.

Společný rezervní fond: fond na krytí finančních závazků vyplývajících z finančních nástrojů, rozpočtových záruk a finanční pomoci.

Systém obchodování s emisemi: systém snižování emisí založený na omezení celkových emisí přidělováním povolenek společností nebo jiným organizacím produkujícím CO₂, které je mohou nakupovat a prodávat podle svých potřeb.

Účelově vázané příjmy: peněžní prostředky zaplacené do rozpočtu EU, které mohou být využity jen ke stanovenému účelu.

Úvěrový nástroj pro Řecko: nástroj EU, který zahrnuje sdružené dvoustranné půjčky od členských států eurozóny, zřízený v roce 2010 v reakci na řeckou finanční krizi.

Vnější úvěrový mandát EIB: mandát se zárukou z rozpočtu EU, který Evropské investiční bance udělila EU k provádění finančních operací v partnerských zemích.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Jan Gregor. Audit vedl člen EÚD François-Roger Cazala a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Dirk Pauwels a tajemnice kabinetu Stéphanie Girardová, vyšší manažer Alberto Gasperoni, vedoucí úkolu José Parente, zástupce vedoucího úkolu Jitka Benešová a auditoři Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovács, Johanna Oehlinová, Paul Sime a Jesús Nieto Muñoz. Jazykovou podporu poskytoval Mark Smith.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-847-9426-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/185146	QJ-AB-23-004-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-9441-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/761755	QJ-AB-23-004-CS-Q

Finanční prostředí EU se v průběhu desetiletí vyvíjelo. Jeho ústředním prvkem je rozpočet EU, jehož součástí je řada nástrojů. Do tohoto finančního prostředí patří i nástroje mimo rozpočet Unie, jejichž počet se v posledních letech znásobil. Cílem našeho auditu bylo poskytnout přehled o koncepci stávajícího uspořádání opatření a ukázat, kde je možné finanční prostředí EU případně zjednodušit a zefektivnit. Dospěli jsme k závěru, že i když bylo vytváření mimorozpočtových nástrojů odůvodněné, vedla nesystematičnost v utváření finančního prostředí EU k nesourodé struktuře, u níž nelze navíc plně uplatňovat vyvozování odpovědnosti vůči veřejnosti. Doporučujeme zajistit u nově navrhovaných nástrojů vhodná předběžná posouzení, dále konsolidovat finanční prostředí EU a také u něj zlepšit vyvozování odpovědnosti.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors