

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

2011

Písemné stanovisko

DŮSLEDKY SOUČASNÉ FINANČNÍ A
HOSPODÁŘSKÉ KRIZE PRO OBLAST VEŘEJNÉ
ODPOVĚDNOSTI A VEŘEJNÉ KONTROLY V EU
A PRO ROLI EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA



CS

ÚVOD

1. Celosvětová finanční a hospodářská krize, která začala v roce 2007, má pro Evropskou unii závažné důsledky. V reakci na ni EU přijala opatření na podporu udržitelnosti finančního odvětví, hospodářské obnovy a růstu, na poskytování finanční pomoci členským státům a na posílení koordinace členských států v oblasti fiskální a hospodářské politiky. Tato opatření vedla ke změně provádění hospodářské a měnové politiky, vytvoření nových orgánů a nástrojů a zavedení nových struktur a procesů. Opatření mají také značný dopad na využívání veřejných prostředků (daní, které platí občané EU) v Evropské unii. Změny v uspořádání hospodářské politiky v Unii přinášejí nové výzvy pro oblast odpovědnosti, transparentnosti a veřejné kontroly.
2. Podle názoru Účetního dvora by se tato nová opatření měla řídit zásadou, že všude tam, kde jsou ve hře veřejné prostředky, je nutné odpovídajícím způsobem zaručit transparentnost, veřejnou odpovědnost a veřejnou kontrolu. Tento dokument zkoumá důsledky hlavních opatření, která jsou součástí reakce EU na krizi, pro veřejnou kontrolu a roli Evropského účetního dvora (dále také jen „Účetní dvůr“).

DŮSLEDKY REAKCE EU NA KRIZI PRO OBLAST VEŘEJNÉ KONTROLY

UDRŽITELNOST FINANČNÍHO ODVĚTVÍ

3. Evropská unie přijala několik opatření na podporu udržitelnosti finančního odvětví, mezi něž patří vytvoření Evropského systému finančního dohledu. V oblasti mikroobezřetnostního dohledu bylo zásadním posunem vytvoření tří nových **dohledových agentur**, konkrétně Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA), Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní připojištění (EIOPA) a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA), které zahájily činnost 1. ledna 2011. Účetní dvůr provádí finanční audit těchto orgánů¹. Kromě toho plánuje v této oblasti provést i audit výkonnosti.

4. Problémy finančního odvětví odhalily také nedostatky v účetnictví a auditu v soukromém sektoru. V oblasti mezinárodních **účetních standardů** se pracuje na dosažení „jednotného souboru vysoce kvalitních globálních účetních standardů“. V případě mezinárodních **auditorských standardů** Komise ve své zelené knize o auditu z října 2010 požádala zainteresované subjekty o stanovisko k různým tématům včetně zavedení mezinárodních auditorských standardů (ISA) v EU. ISA jsou důležitým zdrojem inspirace pro standardy uplatňované auditory ve veřejném sektoru. Účetní dvůr využije své odborné zkušenosti v této oblasti k tomu, aby přispěl k této diskusi a k rozvoji a zavedení mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor v Evropské unii.

¹ Viz například článek 64 nařízení č. 1093/10 o zřízení EBA.

OBNOVA A RŮST

5. Komise ve svém sdělení o **plánu evropské hospodářské obnovy** z listopadu 2008 předložila svou představu, jak by členské státy a EU mohly „podpořit reálné hospodářství a obnovit důvěru“. Svůj význam v této iniciativě sehrál rozpočet EU, neboť plán počítá s poskytnutím dodatečných 5 miliard EUR na řešení otázky energetického zabezpečení a na zavedení vysokorychlostního internetu ve venkovských oblastech a také s výplatou dalších záloh ve výši EUR 11 miliard v rámci politiky soudržnosti. Evropská investiční banka (EIB) navíc zvýšila možnosti úvěrování pro malé a střední podniky o 15 miliard EUR. Strategie Evropa 2020 tuto iniciativu dále rozvíjí a nastiňuje strategii na překonání krize a dosažení inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění, z níž se bude vycházet při vynakládání prostředků z rozpočtu EU. Účetní dvůr bude provádět audit těchto výdajů z rozpočtu EU v rámci své běžné činnosti. Smlouva zároveň dává prostor ke spolupráci s nejvyššími kontrolními institucemi (NKI) členských států.

² Funguje jako podpora platební bilance s poskytnutím rozpočtové záruky EU.

³ Článek 9a nařízení č. 332/2002 (pozměněného nařízením č. 1360/2008 a nařízením č. 431/2009).

FINANČNÍ POMOC ČLENSKÝM STÁTŮM EU V OBTÍŽNÉ FINANČNÍ SITUACI

6. V důsledku hospodářské krize musela EU poskytnout některým členským státům finanční pomoc ve formě půjček. V případě členských států, které nejsou členy eurozóny, mohla EU využít již existující nástroj, kterým je **system střednědobé finanční pomoci Společenství**². Právní základ tohoto nástroje dává Účetnímu dvoru „*právo provádět v členských státech, které jsou příjemci střednědobé finanční pomoci Společenství, veškeré finanční kontroly nebo audity, jež považuje za nezbytné vztahu k řízení této pomoci*“³. Účetní dvůr plánuje provést audit, který se bude týkat půjček schválených Radou.
7. EU vytvořila dva dočasné nástroje na pomoc členským státům eurozóny. První z nich, **evropský mechanismus finanční stabilizace**, byl zřízen v roce 2010 s cílem poskytnout finanční pomoc Unie s rozpočtovými zárukami EU. Doposud byla tato pomoc poskytnuta Irsku a Portugalsku. Na základě nařízení č. 407/2010 má Účetní dvůr „*právo provádět v přijímajícím členském státě veškeré finanční kontroly nebo audity, jež považuje ve vztahu k řízení této pomoci za nezbytné*“. Účetní dvůr hodlá provést audit spolehlivosti vyplácení půjček v rámci svého auditu plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2011 (audit k prohlášení o věrohodnosti).

8. Druhým nástrojem na poskytování pomoci členům eurozóny (až do výše 440 miliard EUR) je **Evropský nástroj finanční stability** (EFSF). Rámcová dohoda uzavřená mezi členskými státy eurozóny a EFSF neobsahuje žádné ustanovení o externí veřejné kontrole (byl určen auditor ze soukromého sektoru). Evropský nástroj finanční stability je soukromá akciová společnost (*société anonyme*) se 100% vlastnickým podílem příslušných členských států, která byla zřízena podle vnitrostátního (lucemburského) práva.
9. Evropská rada odsouhlasila nahrazení těchto dvou dočasných nástrojů v roce 2013 trvalým **evropským mechanismem stability** (ESM). Účetní dvůr v listopadu 2010 zaslal dopis předsedy mimo jiné předsedovi Evropské rady a Komise, v němž je informoval o stanovisku Účetního dvora k opatřením týkajícím se auditu a odpovědnosti pro plánovaný ESM. Důležitou otázkou je, jak rozdělit práci v této oblasti mezi auditory z veřejného a soukromého sektoru a mezi evropské orgány a NKI členských států. Cílem Účetního dvora je přispívat k transparentní struktuře zaručující dostatečný veřejný audit.

KOORDINACE FISKÁLNÍ A HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

10. Komise v září 2010 předložila návrhy na větší dohled nad fiskálními a makroekonomickými politikami členských států a nad jejich strukturálními reformami. Evropská rada tuto iniciativu podpořila a odsouhlasila Pakt euro plus, jehož cílem je zvýšit kvalitu **koordinace hospodářských politik**. Na předběžnou koordinaci politik členských států byl již schválen nový postup, tzv. evropský semestr. Účetní dvůr hodlá zahájit s NKI členských států diskusi o tom, jak v této oblasti politiky vykonávat kontrolu.
11. Dalšími dvěma tématy, jimž by bylo dobré věnovat pozornost na evropské úrovni, je **Evropský systém centrálních bank a nový soubor pravidel na tvorbu vnitrostátních fiskálních politik**. V některých členských státech a také v některých zemích mimo EU spadají tyto oblasti politiky ve větší míře než v EU do působnosti veřejného přezkoumání a někdy veřejné kontroly. V případě centrálních bank je v této fázi důvodem k dalšímu zamyšlení přijetí značných finančních rizik, která by ve svém důsledku mohla dopadnout na evropské daňové poplatníky, a nové makrobezpečnostní úkoly, které byly nyní uděleny Evropské centrální bance. V souvislosti s fiskální politikou je pak potřeba účinně a nezávisle sledovat politiky uplatňované v členských státech, což je podobný úkol, jaký v některých členských státech plní „fiskální rady“.

ZÁVĚR

12. Finanční krize vyvolala nové otázky týkající se veřejné kontroly v Evropské unii. Účetní dvůr bude v rámci svého mandátu provádět audity nových orgánů dohledu, mechanismů pomoci s rozpočtovou zárukou EU a v největší možné míře také činností Komise v evropském semestru. Účetní dvůr však zjistil i případy, kdy opatření v oblasti veřejné kontroly nejsou adekvátní. Domnívá se například, že Smlouva o založení evropského mechanismu stability by měla obsahovat ustanovení o externí veřejné kontrole. Účetní dvůr na závěr konstatuje, že v řadě případů, konkrétně v oblasti účetních/auditorských standardů, činnosti centrálních bank a sledování fiskálních politik podle souboru nových pravidel, je potřeba, aby se problematikou odpovědnosti a transparentnosti zabývaly i odpovědné orgány v rámci Unie, především Evropský parlament a Rada.

O zveřejnění tohoto dokumentu rozhodl Účetní dvůr na svém zasedání dne 19. května 2011. Dokument byl předložen výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu dne 25. května 2011 a rovněž zaslán předsedům orgánů EU, předsedům a prezidentům nejvyšších kontrolních institucí členských států EU a stálým zástupcům členských států u EU.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA