



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Stanovisko č. 2/2018

(podle čl. 287 odst. 4 Smlouvy o fungování EU)

„Otázky auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem ze dne
6. prosince 2017 na zřízení Evropského měnového fondu začleněného
do právního rámce Unie“

OBSAH

	Body
Glosář a zkratky	
Úvod	1–7
Obsahové připomínky	8–10
Část I – Evropský mechanismus stability – hlavní výzvy pro rámec auditu a vyvozování odpovědnosti	11–29
EÚD nemá kontrolní pravomoci ve vztahu k ESM, ale na požádání by je mohl získat	12–16
Funkční období členů rady auditorů jsou krátká	17–18
Rada auditorů informuje o svých auditních zjištěních jen ve velmi omezené míře	19–25
Omezený audit a hodnocení výkonnosti ESM	26–29
Část II – Navrhovaný Evropský měnový fond – hlavní výzvy pro rámec auditu a vyvozování odpovědnosti	30–43
Navrhované změny rámce auditu ESM	31
Postavení EÚD jako externího auditora EMF není výslovně vyjádřeno	32–38
Parlamentní dohled není nastaven tak, aby vycházel z výroku auditora	39–43
Příloha I – Žádost Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu o stanovisko	
Příloha II – Odpověď ESM	
Příloha III – Odpověď rady auditorů ESM	

GLOSÁŘ A ZKRATKY

Mezinárodně uznávané auditorské standardy (IAAS – *Internationally accepted audit standards*) jsou auditorské standardy stanovené různými veřejnými a odbornými normotvornými subjekty, např. mezinárodní auditorské standardy (ISA – *International Standards on Auditing*), vydané Radou pro mezinárodní auditorské a ověřovací standardy (IAASB – *International Auditing and Assurance Standards Board*), nebo mezinárodní auditorské standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*), vydané Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*).

Mezinárodní finanční instituce (MFI) je skupina finančních institucí, mezi něž patří Světová banka, regionální rozvojové banky a Mezinárodní měnový fond. Odpovídají za využívání veřejných prostředků v nejlepším zájmu občanů a jsou největším zdrojem financování rozvoje ve světě.

Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI) je globální profesní organizace pro externí veřejné orgány v oblasti auditu. INTOSAI poskytuje nejvyšším kontrolním institucím institucionalizovaný rámec s cílem podporovat rozvoj a předávání poznatků, zlepšit audity správních orgánů po celém světě a zvýšit odbornou způsobilost, postavení a vliv členů ve svých zemích.

Nejvyšší kontrolní instituce (NKI) je vnitrostátní orgán odpovědný za kontrolu příjmů a výdajů státní správy. Podle definice OECD je jejím úkolem spolu se zákonodárci a dalšími orgány dohledu dohlížet na vládu a volat ji ke zodpovědnosti za to, jakým způsobem využívá veřejné zdroje. NKI mají různé modely a institucionální mechanismy ve vztahu k zákonodárné, výkonné a soudní moci. V případě, že úlohu externího auditu veřejného sektoru plní více než jeden subjekt, NKI se obvykle vyznačuje tím, že má nejvyšší ústavní záruky nezávislosti.

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU), a zejména na článek 287 odst. 4 této smlouvy, ve spojení se Smlouvou o založení Evropského společenství pro atomovou energii (SESAE), a zejména s článkem 106a této smlouvy,

s ohledem na Smlouvu o zřízení Evropského mechanismu stability,

s ohledem na návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu (návrh Komise)¹,

s ohledem na žádost předsedkyně Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu ze dne 19. června 2018 o vyjádření stanoviska k návrhu Komise, kterou Evropský účetní dvůr („EÚD“) obdržel dne 23. června 2018 (viz příloha I),

Vzhledem k těmto důvodům:

- a) politické diskuse o budoucnosti Evropského mechanismu stability (ESM) stále probíhají a aniž jsou dotčena jakákoliv rozhodnutí o tom, zda v dohledné budoucnosti zachovat ESM na mezivládní úrovni, nebo zda zřídit Evropský měnový fond jakožto subjekt EU, rámec auditu a vyvozování odpovědnosti je pro oba tyto scénáře od samého počátku jakéhokoliv reformního procesu důležitým bodem, který je potřeba zvážit;
- b) Smlouva o fungování EU nepočítá s tím, že by subjekty zřízené mimo právní rámec EU, jako je ESM, byly podporovány orgány EU. Avšak možnost využít orgány EU za určitých okolností k podpoře subjektů mimo právní rámec EU byla do právních předpisů EU zahrnuta, když Evropský soudní dvůr rozhodl, že „v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Unie, jsou členské státy oprávněny svěřit mimo rámec Unie orgánům takové úkoly [...], pokud tyto úkoly nezasahují do působnosti, kterou Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU svěřují těmto orgánům“²;

¹ Návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu, COM(2017) 827 final

² Věc C-370/12 *Thomas Pringle v. Gouvernement of Ireland a další*, Soudní dvůr EU, 27. listopadu 2012, bod 158.

- c) EÚD je v souladu s článkem 287 SFEU auditorem všech orgánů, úřadů nebo agentur EU, pokud to jejich zřizovací akt nevylučuje;
- d) podle návrhu Komise by byl EMF zřízen jako subjekt EU³, byl by odpovědný Evropskému parlamentu a Radě⁴ a podléhal soudní kontrole Soudního dvora. 64. bod odůvodnění návrhu nijak nevylučuje, aby EÚD vykonával své kontrolní pravomoci. Přestože návrh Komise uznává kontrolní pravomoci EÚD podle čl. 287 odst. 1 SFEU, ponechává současné uspořádání s radou auditorů;
- e) pokud jde o prohlubování hospodářské a měnové unie, Komise upřednostňuje řešení v „mezích [Smluv], aby se zabránilo roztržtění právního rámce, jež by vedlo k oslabení Unie a zpochybnilo prvořadý význam práva EU pro dynamiku integrace“⁵. Dále uvádí, že „mezivládní řešení by proto měla být zvažována pouze výjimečně a přechodně“ a „musí být pečlivě navržena tak, aby byla v souladu s právními předpisy a správními postupy EU a nevyvolávala nové problémy s odpovědností“⁶. V souladu s tímto směřováním EÚD ve své situační zprávě o vyvozování odpovědnosti a nedostacích v auditu⁷ a v nedávném informačním dokumentu o víceletém finančním rámci⁸ zdůraznil, že EU a její členské státy by se měly v co největší možné míře vyhýbat kombinování různých kontrolních mechanismů;
- f) ESM ani navrhovaný EMF nejsou financovány přímo z rozpočtu EU. Pokud jejich financování budou nadále zajišťovat přímo členské státy, nevztahují se na ně ustanovení

³ Návrh Komise, 17. bod odůvodnění.

⁴ Návrh Komise, článek 5.

⁵ Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse (sdělení), COM(2012) 777 final, s. 13.

⁶ Tamtéž.

⁷ Evropský účetní dvůr, situační zpráva „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, bod 84.

⁸ Evropský účetní dvůr, informační dokument „Návrh Komise týkající se víceletého finančního rámce na období 2021–2027“, bod 34.

finančního nařízení o odpovědnosti, auditu a účetním výkaznictví⁹ a tyto prvky by bylo potřeba začlenit do zřizujícího aktu samotného subjektu;

- g) mandáty k auditu by se měly vztahovat na všechny aspekty auditu veřejných prostředků: finanční audit, audit souladu s předpisy a audit výkonnosti. Měly by rovněž poskytovat veškeré nezbytné záruky toho, že tyto kontrolní pravomoci je možné uplatňovat vůči všem smluvním stranám, které se podílejí na využívání veřejných prostředků, aby tak auditoři mohli účinně plnit své úkoly;
- h) všichni externí auditoři jmenovaní k výkonu auditu veřejných prostředků by měli dodržovat mezinárodně uznávané auditorské standardy;

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

ÚVOD

1. Evropský mechanismus stability (ESM) byl zřízen v roce 2012. Jeho posláním je poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí. Tato pomoc je poskytnuta pouze v případě, že je nezbytné chránit finanční stabilitu eurozóny jako celku a členů ESM¹⁰. ESM byl vytvořen jako mezivládní organizace na základě smlouvy mezi členskými státy eurozóny.
2. Příjmy a výdaje ESM nespádají do rozpočtu EU a jeho kapitálové příspěvky pocházejí od jeho členských zemí. Rozhodovací pravomoci přísluší správní radě a radě guvernérů. Správní rada je složena z vyšších úředníků ministerstev financí a radu guvernérů tvoří ministři financí členských států eurozóny. Komise a Evropská centrální banka mají status pozorovatele jak v radě guvernérů, tak ve správní radě, avšak bez hlasovacích práv. ESM sídlí v Lucemburku a na konci roku 2017 měl 174 zaměstnanců. Z ESM bylo vyplaceno 273 miliard EUR v úvěrech pro pět členských států a má nevyužitou úvěrovou kapacitu ve výši 380 miliard EUR¹¹.
3. Parlament od roku 2013 vyzývá k začlenění ESM do právního rámce EU¹². Ve zprávě pěti předsedů z června 2015 se uvádí, že správa a řízení ESM by měly být plně začleněny do rámce Smluv EU¹³.
4. V prosinci 2017 zveřejnila Komise sdělení s názvem „Další kroky k dokončení evropské hospodářské a měnové unie: plán“¹⁴. V rámci tohoto souboru opatření předložila návrh

¹⁰ Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability, článek 3.

¹¹ Evropský mechanismus stability, výroční zpráva za rok 2017 (2018), s. 15.

¹² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. června 2013 o posílení evropské demokracie v budoucí HMU, bod 11.

¹³ Jean-Claude Juncker v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, *Zpráva pěti předsedů: Dokončení evropské hospodářské a měnové unie* (Komise 2015), s. 18

¹⁴ Sdělení Komise „Další kroky k dokončení evropské hospodářské a měnové unie: plán“, COM(2017) 821 final.

nařízení Rady na nahrazení Evropského mechanismu stability Evropským měnovým fondem (EMF)¹⁵ („návrh Komise“), který by byl začleněn do právního rámce EU.

5. Dne 19. června 2018 předsedkyně Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu (CONT) požádala EÚD, aby Evropskému parlamentu poskytl „stanovisko k tomu, jak nejlépe vymezit kontrolní mechanismus budoucího EMF“, zejména s ohledem na případné budoucí nedostatky ve vyvozování odpovědnosti a na zajištění odpovídajících opatření v oblasti auditu (viz **příloha I**).

6. Dalším podnětem byly pokyny INTOSAI pro řádnou správu věcí veřejných, ve kterých se uvádí, že pokud se zásadně změní rozsah nebo struktura mezinárodní instituce, je třeba pečlivě přezkoumat mechanismy provádění externího auditu a v případě potřeby je aktualizovat¹⁶.

7. V situační zprávě EÚD z roku 2014 o mechanismech vyvozování odpovědnosti a auditu jsou vymezena určitá kritéria, podle nichž lze posuzovat vyvozování odpovědnosti vůči veřejnosti a audit¹⁷. Patří mezi ně jasné informace nutné pro účely vyvozování odpovědnosti, parlamentní dohled a opora ve výroku externího auditora.

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

8. V souladu s názorem EÚD uvedeným v informačním dokumentu o návrhu Komise týkajícím se víceletého finančního rámce na období 2021–2027¹⁸, zveřejněném v červenci 2018, vítáme záměr návrhu Komise začlenit ESM do právního rámce EU. Politika EU by měla být prováděna v kontextu spolehlivého rámce vyvozování odpovědnosti, který zahrnuje

¹⁵ Návrh Komise.

¹⁶ INTOSAI, Pokyny pro řádnou správu věcí veřejných, *GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions* (Zásady týkající se mechanismů externího auditu pro mezinárodní instituce) (2016), zásada 1.3.

¹⁷ Evropský účetní dvůr „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, tabulka 1, s. 13.

¹⁸ Evropský účetní dvůr, informační dokument „Návrh Komise týkající se víceletého finančního rámce na období 2021–2027“, bod 34, poslední odrážka.

parlamentní dohled na základě výroku externího auditora. Takové rámce by měly být co nejvíce konzistentní ve všech oblastech politiky EU, měly by se vyvarovat nedostatků a neměly by se překrývat. Návrh Komise je v tomto ohledu krokem správným směrem, i když úloha a mandát jednotlivých zúčastněných auditorických subjektů nejsou zcela jednoznačné a je třeba vyřešit určité nedostatky v řetězci vyvozování odpovědnosti a auditu.

9. EÚD v tomto stanovisku předkládá své úvahy týkající se vyvozování odpovědnosti a souvisejících auditních opatření navrhovaného EMF jako subjektu EU. Ve stanovisku nejdříve přezkoumáváme stávající mechanismy ESM, neboť návrh Komise usiluje o to, aby současný rámec odpovědnosti a auditu ESM zůstal z větší části zachován. Dále se zaměříme na mechanismy auditu a vyvozování odpovědnosti EMF, jak jsou obsaženy v návrhu Komise, a předkládáme doporučení na změny, které jsou zapotřebí k vyřešení zjištěných nedostatků. Odpovědi ESM a rady auditorů ESM jsou uvedeny v **přílohách II a III**.

10. Od doby, kdy Komise zveřejnila svůj návrh, vedoucí představitelé EU na politické úrovni připravili půdu pro to, aby reforma ESM mohla postupovat ve dvou fázích¹⁹. V první fázi budou do konce tohoto roku připraveny klíčové prvky posíleného Evropského mechanismu stability, včetně případných dalších kroků k posílení jeho úlohy a správy, aby se zohlednily aspekty návrhů obsažených v návrhu Komise z prosince 2017, při zachování mezivládního charakteru ESM. Ve druhé fázi, již v dlouhodobějším výhledu, členské státy ESM a EU mohou zvážit začlenění ESM do právního rámce EU.

ČÁST I – EVROPSKÝ MECHANISMUS STABILITY – HLAVNÍ VÝZVY PRO RÁMEC AUDITU

A VYVOZOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI

11. Tento oddíl zkoumá stávající mechanismy auditu a vyvozování odpovědnosti ESM. ESM je mezinárodní finanční instituce. V souvislosti s ním jsou proto relevantní auditní opatření v jiných mezinárodních finančních institucích a příslušné pokyny Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

¹⁹ *Prohlášení ze zasedání eurosummitu* (29. června 2018) EURO 502/18. Dopis předsedy Euroskupiny Mária Centena adresovaný předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovi (25. června 2018).

EÚD nemá kontrolní pravomoci ve vztahu k ESM, ale na požádání by je mohl získat

12. ESM má v současnosti pětičlennou radu auditorů²⁰. Ta se skládá ze dvou členů jmenovaných na základě nominace nejvyšších kontrolních institucí, dvou členů jmenovaných na základě návrhu předsedy rady guvernérů a jednoho člena jmenovaného na základě nominace Evropského účetního dvora (který může setrvat v radě auditorů i po skončení svého funkčního období jako člena EÚD). Všichni členové rady auditorů ESM jsou povinni zamezit střetu zájmů, jednat nezávisle a nesmí vyžadovat ani přijímat pokyny od jiných subjektů.

13. Úkolem rady auditorů je vypracovávat nezávislé audity, kontrolovat účetnictví ESM a ověřovat, zda jsou operační účty a rozvahy v pořádku a dále kontrolovat správnost operací, soulad s předpisy, výkonnost a řízení rizik ESM v souladu s mezinárodními auditorskými standardy²¹. Rada auditorů v současné době využívá podporu pracovníků auditu z různých nejvyšších kontrolních institucí a EÚD, kteří běžně při své práci uplatňují příslušné mezinárodní auditorské standardy.

14. Vedení ESM je v zásadě odpovědné radě guvernérů. ESM v současnosti formálně nenese odpovědnost vůči Evropskému parlamentu nebo národním parlamentům, nicméně jeho generální ředitel předstupuje před Evropský parlament i národní parlamenty, je-li o to požádán. Rada auditorů se těchto slyšení v Evropském parlamentu nebo národních parlamentech neúčastní, přestože žádné ustanovení tomu nebrání.

15. Účetní dvůr v této chvíli nemá ve vztahu k ESM žádné kontrolní pravomoci. I v případě, že si ESM zachová svou mezivládní povahu, existují oblasti, v nichž by Účetní dvůr do rámce

²⁰ Rámec pro radu auditorů ESM je vymezen v článku 30 Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability (Smlouva o ESM) a článku 24 stanov ESM. Členové rady auditorů jsou jmenováni radou guvernérů na základě čl. 30 odst. 1 Smlouvy o ESM a čl. 24 odst. 1 Smlouvy o stanov ESM.

²¹ Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM) (čl. 30 odst. 3–4) a stanovy ESM (čl. 24 odst. 4).

ESM pro audit a vyvozování odpovědnosti zapojen být mohl. Z judikatury vyplývá, že členské státy mohou EÚD svěřit úkoly mimo právní rámec EU za těchto podmínek:

- i) oblasti, v nichž členské státy svěřují pravomoci Účetnímu dvoru, nespadají do výlučné pravomoci EU²²;
- ii) příslušné úkoly jsou v souladu se Smlouvou o fungování EU;
- iii) pokud tím nebude změněna zásadní povaha pravomocí, které Účetnímu dvoru svěřuje SEU a SFEU²³;
- iv) jedná se o úkoly, které jsou podle názoru EÚD vhodné, potřebné a má smysl jim věnovat pozornost.

16. Aby byly mechanismy ESM pro vyvozování odpovědnosti uvedeny do souladu s mechanismy ostatních subjektů EU a také aby se usnadnila příprava na konečné začlenění ESM do rámce EU, mohl by ESM po vzájemné dohodě svěřit EÚD pravomoci ve vztahu k některým aspektům externího auditu, jako je audit výkonnosti nebo audit souladu s předpisy.

Funkční období členů rady auditorů jsou krátká

17. Členství v radě auditorů je výhradně externí a její členové nejsou vybíráni z řad členů správní rady ESM. Podobná situace panuje i v dalších mezinárodních finančních institucích, jako je Evropská investiční banka a Mezinárodní měnový fond. Naopak Asijská rozvojová banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj má každá svůj auditní výbor, jehož členové se vybírají z jejich vlastních správních rad.

²² Soudní dvůr EU v souvislosti s ESM uvedl, že jeho činnost spadá do hospodářské politiky, v níž Unie nemá výlučnou pravomoc (viz Pringle, bod 160).

²³ K takové změně by došlo například v případě, že úkoly svěřené EÚD členskými státy by narušily jeho nezávislost nebo pokud by EÚD dostal úlohu zcela odlišnou od té, která mu přísluší v rámci práva EU.

18. Členové rady auditorů jsou jmenováni na tříleté funkční období bez možnosti obnovení. Funkční období jednotlivých členů jsou časově rozložena tak, aby jejich rotace probíhala v různých okamžicích. Tříleté funkční období je ve srovnání s institucemi obdobného typu poměrně krátké. Například členové výboru pro audit EIB mají šestileté neobnovitelné funkční období. Funkční období v radě auditorů ESM je na dolní hranici toho, co doporučuje příslušný pokyn INTOSAI pro řádnou správu věcí veřejných, ve kterém se uvádí, že v ideálním případě by jmenování mělo být na dobu nejméně tři až čtyř let, nejvýše však na šest let²⁴. V důsledku toho se funkční období členů rady auditorů ESM překrývají pouze po krátkou dobu, a je proto obtížné zajistit kontinuitu činnosti a plnit úkoly, které mohou mít víceletou povahu. Například vzhledem k současnému nastavení začali všichni současní členové rady vykonávat svou funkci během 14měsíčního období započatého v říjnu 2015, takže předchozí rada byla během tohoto období zcela nahrazena. Případné prodloužení obvyklého funkčního období členů rady auditorů by vyžadovalo změnu čl. 24 odst. 1 stanov ESM a tedy a schválení ze strany rady guvernérů.

Doporučení 1

V zájmu zajištění kontinuity činnosti rady auditorů by rada guvernérů měla zvážit úpravu čl. 24 odst. 1 stanov ESM, kterou by se prodloužilo funkční období členů rady auditorů nebo případně umožnilo obnovit členství na druhé funkční období.

Rada auditorů informuje o svých auditních zjištěních jen ve velmi omezené míře

19. Rada auditorů plní svou povinnost kontrolovat účetnictví ESM a ověřovat, zda jsou operační účty a rozvahy v pořádku²⁵ dvěma způsoby: prostřednictvím své výroční zprávy a prostřednictvím krátkého prohlášení svého předsedy, které je připojeno k finančním výkazům ESM. Výroční zpráva rady auditorů je adresována členům rady guvernérů, kteří se jako zástupci svých vlád odpovídají svému národnímu parlamentu. Guvernéři zasílají výroční

²⁴ INTOSAI, Pokyny pro řádnou správu věcí veřejných, *GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions* (Zásady týkající se mechanismů externího auditu pro mezinárodní instituce) (2016), zásada 2.4.

²⁵ Smlouva o ESM, čl. 30 odst. 3–4.

zprávu rady auditorů příslušným národním parlamentům a zpráva se předkládá pro informaci i Evropskému parlamentu.

20. Výroční zpráva popisuje činnost rady auditorů a zmiňuje se o tématech auditní práce, kterou rada auditorů vykonala. Neuvádí se v ní však konkrétní auditní zjištění ani doporučení, takže ta veřejnosti přístupná nejsou^{26,27}. Postup rady auditorů není v souladu s příslušnými pokyny INTOSAI pro řádnou správu věcí veřejných, podle nichž by se zprávy o externím auditu měly zveřejňovat a pro uplatnění výjimky by měla být stanovena jasná kritéria²⁸.

21. Dalším zveřejňovaným dokumentem rady auditorů je krátké prohlášení, které se vydává spolu s výroční zprávou ESM, finančními výkazy a zprávou soukromé auditorské společnosti. Rada auditorů uvedla, že toto prohlášení vypracovává po té, co přezkoumá předloženou zprávou soukromé auditorské společnosti. Prohlášení se odvolává na mandát a činnost rady auditorů a končí následující formulací: *„Rada auditorů konstatuje, že podle svého nejlepšího úsudku nezjistila žádné významné (materiální) skutečnosti, které by jí bránily doporučit, aby rada guvernérů schválila finanční výkazy ESM za rok 2017“*²⁹.

22. Vyjádření ve výše uvedeném prohlášení rady auditorů není kategorické a není jasné, zda rada auditorů schválení finančních výkazů doporučuje³⁰. Nicméně i v případě, že ano,

²⁶ Rada auditorů nás informovala, že předává zjištění a doporučení ze svých auditů vedení ESM a výboru správní rady pro řízení rizik. Nejaktuálnější výroční zpráva však o těchto krocích neobsahuje žádné informace.

²⁷ Rada auditorů nám sdělila, že pravidelně jedná s vyšším vedením ESM o integritě a přiměřenosti finančních výkazů a souvisejících kontrol a uzná-li to za nutné, vyžaduje změny v návrhu finančních výkazů a zlepšení zveřejněných informací a příloh.

²⁸ INTOSAI, Pokyny pro řádnou správu věcí veřejných, *GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions* (Zásady týkající se mechanismů externího auditu pro mezinárodní instituce) (2016), zásada 6.4: „Aby se zvýšila transparentnost a odpovědnost, měly by být všechny zprávy o externím auditu předložené správnímu orgánu veřejně přístupné. Výjimky by být opodstatněny podle jasných a relevantních kritérií pro důvěrné nebo utajované informace.“

²⁹ Výroční zpráva ESM za rok 2017 (2018), s. 115.

³⁰ Výroční zpráva ESM za rok 2017 (2018), s. 111. Zpráva soukromé auditorské společnosti o ESM je v tomto ohledu zcela jednoznačná a obsahuje následující prohlášení za rok 2017: „Podle

nejedná se o prohlášení o tom, zda jsou operační účty a rozvahy v pořádku, jak to vyžaduje smlouva o ESM (viz bod 13).

23. Uvedené informace rady auditorů ESM nejsou v souladu ani se zásadou, podle níž by měl externí auditor vyjádřit výrok k tomu, zda účetní závěrka byla ve všech podstatných ohledech vypracována v souladu s platným rámcem finančního výkaznictví³¹.

24. Pro srovnání lze uvést specifické výroční zprávy EÚD, které obecně zahrnují jasné stanovisko k účetní závěrce kontrolovaného subjektu, jehož znění je například: „Podle našeho názoru jsou platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za daný rozpočtový rok, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné“.

25. Podobně auditní zpráva výboru pro audit Evropské investiční banky (EIB) se podrobně věnuje zjištěním z jeho auditů a obsahuje prohlášení o legalitě a správnosti účetní závěrky. Stanovy EIB jsou v tomto směru však jednoznačné a ukládají výboru pro audit povinnost potvrdit, „že finanční výkazy... poskytují věrný obraz finanční situace banky“³².

Doporučení 2

Aby se zvýšila transparentnost a pro externí zainteresované strany více vyjasnila legalita a správnost účetní závěrky, měla by rada auditorů:

- a) ve své zprávě uvést podrobnosti o obsahu svých auditních zpráv a zjištění a jasně vymezit kritéria pro neuvedení důvěrných a jiných citlivých informací;
- b) předložit jasné prohlášení o tom, zda jsou operační účty ESM a rozvaha v pořádku;
- c) posoudit, zda finanční výkazy ESM poskytují věrný a poctivý obraz jeho finanční situace.

našeho názoru přiložené finanční výkazy podávají věrný a poctivý obraz finanční situace subjektu.“

³¹ INTOSAI, ISSAI 200 *Fundamental Principles of Financial Auditing* (Základní principy finančního auditu) (2013), bod 16.

³² Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, protokol (č. 5) o statutu Evropské investiční banky, čl. 12 odst. 3 (Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 251).

Omezený audit a hodnocení výkonnosti ESM

26. Oficiálně má rada auditorů zvláštní mandát k provádění auditu výkonnosti³³. Doposud však většina auditů popsaných v jejích zprávách měla charakter finančního auditu nebo auditu souladu s předpisy, byť v posledních letech se v nich častěji objevoval i popis kontroly výkonnosti.

27. ESM také nemá žádnou stálou funkci hodnotitele, ať již interního či externího, pro hodnocení svých politik a programů. V roce 2016 nicméně ESM nechal vypracovat zprávu o hodnocení finanční pomoci ESM, která byla zveřejněna v roce 2017. Zpráva se týkala programů finanční úvěrové pomoci pěti státům: Irsku, Portugalsku, Španělsku, Kypru a Řecku³⁴.

28. Mezinárodní měnový fond má například od roku 2001 nezávislý hodnotící orgán, který provádí objektivní a nezávislé hodnocení otázek souvisejících s mandátem Mezinárodního měnového fondu. Asijská rozvojová banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj mají také své interní hodnotící útvary, i když mimo rámec svých běžných vykazovacích postupů.

29. Pokud by EÚD získal příslušný mandát, byl by schopen provádět audity výkonnosti ESM. Činil by tak buď jako doplněk k činnosti případného hodnotícího útvaru v ESM, která by mohla mít jiné cíle a přístupy, nebo paralelně s ní. Právně je přípustné, aby EÚD prováděl audity výkonnosti ESM v zájmu zlepšení celkové odpovědnosti evropského rámce pro správu ekonomických záležitostí. Bylo by to v souladu s aktuálním pracovním programem EÚD, který zahrnuje hodnocení výkonnosti subjektů EU, které vykonávají činnosti doplňující činnosti ESM.

³³ Stanovy ESM (čl. 24 odst. 4) uvádí, že rada auditorů „provádí audit správnosti, souladu, výkonnosti a řízení rizik ESM v souladu s mezinárodními standardy auditu“. INTOSAI ISSAI 3000 *Standard for Performance Auditing* (Standard pro audit výkonnosti) (bod 17): „Audit výkonnosti je vymezen jako nezávislé, objektivní a spolehlivé posouzení toho, zda veřejné subjekty, systémy, operace, programy, činnosti nebo organizace fungují v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivnosti anebo účinnosti a zda v nich existuje prostor pro zlepšení.“

³⁴ ESM, „Zpráva o hodnocení finanční/pomoci EFSF/ESM“ (2017).

Doporučení 3

V zájmu posílení auditu a hodnocení výkonnosti ESM:

- a) by ESM měl zřídit interní hodnotící útvar, jenž byl hodnotil úkoly, které byly ESM svěřeny, a vypracovával zprávy o jejich účinnosti v souladu s osvědčenými postupy srovnatelných institucí;
- b) by ESM mohl EÚD udělit mandát k výkonu auditu, čímž by se vyřešil zjištěný nedostatek v souvislosti s externím auditem výkonnosti.

**ČÁST II – NAVRHOVANÝ EVROPSKÝ MĚNOVÝ FOND – HLAVNÍ VÝZVY PRO RÁMEC AUDITU
A VYVOZOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI**

30. Následující oddíl konkrétně pojednává o návrhu Komise v návaznosti na žádost Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu, která se popisuje v bodu 5.

Navrhované změny rámce auditu ESM

31. Podle návrhu Komise by si EMF zachoval hlavní rysy rámce externího auditu ESM (jak jsou uvedeny v *části I*). Návrh do jisté míry vyjasňuje úlohu rady auditorů a částečně přejímá jisté prvky současných stanov ESM³⁵.

Postavení EÚD jako externího auditora EMF není výslovně vyjádřeno

32. Úkolem ESM je v současnosti podporovat stabilitu členských států, ale není zapojen do vyjednávání politických podmínek pro schválení programu finanční pomoci. Komise navrhuje, aby se EMF více podílel na stanovování podmínek programu ve spolupráci s Komisí a v součinnosti s Evropskou centrální bankou³⁶.

³⁵ Návrh Komise, příloha, čl. 35 odst. 1 a 3. Konkrétně je objasněn postup výběru členů rady a stanoven postup volby jejího předsedy a také požadavek, aby se členové rady auditorů vyhýbali střetu zájmů. Lépe je také vymezen rozsah úkolů rady auditorů, která dle návrhu „prověřuje správnost operací, soulad s předpisy, výkonnost a řízení rizik EMF v souladu s mezinárodními auditorskými standardy“.

³⁶ Návrh Komise, příloha, čl. 13 odst. 3.

33. EÚD je plně zmocněn k tomu, aby kontroloval účast Komise při přípravě a provádění takového programu, ale v návrhu není stanoveno, jak by v této souvislosti uplatňoval své kontrolní pravomoci vůči EMF. Jasně vymezení pravomocí by v tomto případě zabránilo případným nejasnostem ohledně úlohy EÚD.

34. Podle návrhu Komise by se začlenění EMF do rámce EU zakládalo na článku 352 SFEU. EMF by byl zřízen v souladu s právem Unie jako právní subjekt Unie³⁷. Za těchto okolností by měl Účetní dvůr plné kontrolní pravomoci ve vztahu k EMF v souladu s článkem 287 SFEU, který zmocňuje EÚD k externímu auditu všech orgánů, úřadů nebo agentur EU, pokud to jejich zřizovací akt nevylučuje. V návrhu Komise tomu nic nebrání a v 64. bodě odůvodnění skutečně uznává kontrolní pravomoci EÚD ve smyslu článku 287 SFEU. Tato formulace automaticky znamená, že EÚD by odpovídal za provádění finančního auditu, auditu souladu s předpisy a auditu výkonnosti EMF.

35. Závažným nedostatkem návrhu Komise v tomto ohledu je však skutečnost, že neupřesňuje operativní úlohu EÚD. Návrh Komise počítá s tím, že finanční audity EMF by prováděli soukromí auditoři vybraní z řad mezinárodně uznávaných auditorských společností a rada auditorů by kontrolovala správnost operací fondu, soulad s předpisy, výkonnost a řízení rizik. Taková ustanovení by mohla být vykládána tak, že mandát k externímu auditu je implicitně udělen jiným subjektům, než je EÚD. Obecně se organizace dvojímu nebo vícečetnému mandátu k externímu auditu vyhýbají, a to ze zjevného důvodu: mohlo by to vést k protichůdným výrokům auditorů a práce různých externích auditních subjektů by se mohla zdvojit nebo překrývat.

36. Různá opatření v oblasti auditu by navíc mohla vést k nejednoznačnosti a mohla by být dokonce považována za implicitní vyloučení kontrolních pravomocí EÚD, přestože 64. bod odůvodnění vyjadřuje záměr v plném rozsahu zachovat kontrolní pravomoci EÚD vůči EMF. Vedení ESM navrhuje začlenit ESM do právního rámce EU podobně jako EIB prostřednictvím změn rámce Smlouvy o EU. Pokud jde o EIB, EÚD má v současnosti kontrolní pravomoci pouze ve vztahu ke specifickým programům financovaným z rozpočtu EU a prováděným EIB.

³⁷ Návrh Komise, 17. bod odůvodnění.

Ostatní kontrolní mechanismy týkající se EIB jsou uvedeny v protokolu č. 5 připojenému k SFEU. Pokud by se postupovalo podobným způsobem i v případě ESM, bylo by vyloučeno, aby EÚD mohl provádět účinné audity ESM.

37. Jasně vymezení mandátu EÚD k výkonu externího auditu by bylo z procesního hlediska nejjednodušší a nejvíce by odpovídalo současným mechanismům auditu a vyvozování odpovědnosti za finanční a hospodářskou správu EU. Pro účely vyjádření výroků v rámci veřejného auditu však lze využít i práce jiných auditorů. EÚD vypracovává přibližně 50 specifických výročních zpráv o činnosti agentur a subjektů EU, přičemž v souladu s nařízením činnost EÚD ve většině těchto případů skutečně zahrnuje přezkum a opakované provedení práce externích auditorů. V konkrétním případě EMF – s ohledem na specifickou auditní jistotu, která je předpokladem pro schopnost fondu získávat finanční prostředky na trzích – považujeme tento druh jistoty za nezbytný doplněk k jistotě, kterou poskytují veřejné kontrolní orgány a která slouží v první řadě účelům vyvozování veřejné odpovědnosti.

38. Když bude ESM začleněn do rámce EU, EÚD bude uplatňovat a vykonávat v plném rozsahu své kontrolní pravomoci podle článku 287 SFEU. Pokud si členské státy ESM přejí zachovat vnější zapojení do kontrolní struktury EMF, mohl by si fond ponechat výbor tvořený členy jmenovanými zvnějšku, který by poskytoval poradenství anebo prováděl dohled nad procesem interního auditu. EÚD by při takovém uspořádání nemohl do výboru svého člena jmenovat, neboť by to bylo v rozporu s mandátem EÚD k provádění externího auditu.

Doporučení 4

Aby se zabránilo případným nejasnostem ohledně úlohy Účetního dvora a předešlo nákladnému zdvojování činností:

- a) měla by být úloha Účetního dvora jako nezávislého externího auditora EMF výslovně vymezena v hlavní části textu jakéhokoliv právního základu EMF, aby bylo zřejmé, že role soukromých auditorských společností a jakékoliv další auditní práce jsou doplňkem k práci EÚD;
- b) jakýkoli právní základ pro EMF by měl vyžadovat, aby smlouvy se soukromými auditory obsahovaly ustanovení, která zaručí, že EÚD bude mít úplný přístup k jejich pracovní dokumentaci a bude moci provádět přezkumy a opírat se o jejich práci.

Parlamentní dohled není nastaven tak, aby vycházel z výroku auditora

39. Podle návrhu Komise by Rada a Parlament měly větší roli v EMF, než jakou mají v současnosti v ESM. Podle článku 5 návrhu by EMF předkládal Parlamentu a Radě zprávu o plnění svých úkolů spolu s roční účetní závěrkou a finančními výkazy. Parlament by na základě těchto dokumentů mohl zahájit obecnou rozpravu. Také generální ředitel by měl povinnost podávat Parlamentu informace o plnění úkolů EMF a vést neveřejná důvěrná ústní jednání s předsedy a místopředsedy příslušných výborů.

40. Tato ustanovení představují zlepšení oproti současnému stavu, kdy generální ředitel ESM předstupuje před Parlament na základě dobrovolného rozhodnutí. Výrok externího auditora se až doposud během výměny názorů s ESM nijak formálně nezohledňoval.

41. Mechanismy parlamentního dohledu navrhované pro EMF nepočítají s tím, že by Parlament přihlížel k auditním zprávám. Vzhledem k tomu, že EMF by byl mimo rozpočet EU (viz bod 2), nespadal by do oblasti působnosti finančního nařízení a nevztahovala by se na něj jeho ustanovení o udílení absolutoria. Několik dalších již existujících subjektů s vlastními zdroji financování (Úřad EU pro duševní vlastnictví, Odrůdový úřad Společenství a Jednotný výbor pro řešení krizí) však má ustanovení o udělení absolutoria začleněna do svých zřizujících aktů.

42. Jak jsme již uvedli ve své situační zprávě o vyvozování odpovědnosti a nedostacích v auditu³⁸, domníváme se, že přestože příjem těchto subjektů nepochází z rozpočtu EU, vzniká v souvislosti s výkonem činnosti orgánu veřejné správy na úrovni EU, a jeho využití má tedy stejnou povahu jako jiné finanční prostředky EU. Neexistuje proto žádný přesvědčivý důvod k tomu, aby se s příjmy EMF zacházelo jinak než v případě subjektů financovaných z rozpočtu EU, a absence pevně daných ustanovení o parlamentním dohledu a udílení absolutoria, pokud jde o finanční povinnosti EMF, soulad s předpisy a výkonnost, představuje hlavní nedostatek navrhovaných ustanovení o odpovědnosti.

³⁸ Situační zpráva EÚD „Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků“, bod 84.

43. Návrh Komise neobsahuje ustanovení o tom, že by Parlament během postupu udílení absolutoria přezkoumával auditní zprávy EÚD. Takový přezkum by byl v souladu s postupy stanovenými článkem 319 SFEU. Při postupu udílení absolutoria by se zohlednilo prohlášení EÚD o věrohodnosti týkající se spolehlivosti roční účetní závěrky EMF a legality a správnosti uskutečněných operací. Dále by se při něm vzala v úvahu případná zjištění EÚD z auditu výkonnosti EMF.

Doporučení 5

Když bude ESM začleněn do právního rámce EU zřízením EMF, měla by být EÚD udělena jasná a oficiální role v postupu udílení absolutoria EMF, aby se posílila relevantnost auditu z hlediska vyvozování odpovědnosti a demokratického dohledu.

Toto stanovisko přijal senát IV, jemuž předsedá Neven MATES, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 18. září 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA I**Žádost Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu o stanovisko**

Výbor pro rozpočtovou kontrolu
předsedkyně

Klaus-Heiner LEHNE
Evropský účetní dvůr
12, rue Alcide De Gasperi
Lucemburk
L - 1615

D 310044 19. 6. 2018

Vážený pane předsedo,

jak víte, Evropská komise předložila v prosinci 2017 návrh nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu (v souladu s článkem 352 SFEU), který je jednou z iniciativ ohlášených ve sdělení Komise „Další kroky k dokončení hospodářské a měnové unie“.

Podle tohoto návrhu by EMF nahradil ESM a stal se jeho nástupcem jako specifický právní subjekt podle práva Unie. Kdykoliv se jedná o vzniku nového subjektu v rámci Unie, mají otázky týkající se demokratické odpovědnosti EU, auditu a efektivity činností prvořadý význam.

Aby se v budoucnu předešlo jakýmkoliv nedostatkům ve vyvozování odpovědnosti a zajistila odpovídající opatření v oblasti auditu, dovoluji si Vás jménem Výboru pro rozpočtovou kontrolu požádat, aby Účetní dvůr co nejdříve a ve vhodném formátu poskytl Parlamentu své stanovisko k tomu, jak nejlépe vymezit kontrolní mechanismus budoucího EMF.

Těším se na Vaši odpověď a ještě jednou Vám děkuji za vynikající spolupráci.

S pozdravem

Dr Inge Gräsle

Odpověď ESM

Alex Brenninkmeijer
Evropský účetní dvůr
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Lucemburk

Lucemburk 24. září 2018

Vážený pane Brenninkmeijere,

dovolte mi, abych Vám jménem ESM poděkoval za zaslání stanoviska Evropského účetního dvora (EÚD) k otázkám auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem Komise ze dne 6. prosince 2017 na zřízení Evropského měnového fondu (EMF).

Bereme na vědomí, že EÚD vydává toto stanovisko na žádost předsedkyně Výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu ze dne 19. července 2018. Souhlasíme s názorem Výboru pro rozpočtovou kontrolu, že odpovědnost, kontrola a efektivnost činnosti veřejných orgánů mají svrchovanou důležitost.

Rád bych v této souvislosti připomněl také dopis předsedy Euroskupiny a předsedy Rady guvernérů ESM Mária Centena předsedovi Donaldu Tuskovi ze dne 25. června 2018. V tomto dopise uvádí, že v dlouhodobém výhledu by se vedoucí představitelé mohli rozhodnout začlenit ESM do rámce EU při zachování hlavních prvků jeho správy a řízení.

Rostoucí většina akcionářů ESM je pro začlenění ESM do rámce EU, pokud se tak stane v souladu s primárním právem a v podobné formě jako v případě Evropské investiční banky (EIB). EIB je subjekt se svým vlastním kapitálem. Je finančně samostatná a má vlastní rozhodovací orgány. Jak uvedl Mário Centeno, uvedené řešení lze uplatnit pouze v dlouhodobém výhledu. Je nezbytně nutné, aby auditní mechanismy ESM v budoucnu nevedly ke zdvojení auditní činnosti a aby nadále splňovaly očekávání investorů na kapitálových trzích.

Zároveň bereme na vědomí, že ve svém stanovisku předkládáte i několik doporučení ke stávajícím mechanismům ESM v oblasti auditu a vyvozování odpovědnosti. Řada z nich se týká práce rady auditorů. Jako vedení ESM plně respektujeme nezávislost rady auditorů a nemůžeme se vyjadřovat k metodice jejich práce nebo rozsahu jejich zpráv. Rada auditorů podle všeho předloží své vlastní vyjádření k tomuto stanovisku.

Rádi bychom zopakovali, že členové ESM mají za to, že současné auditní mechanismy ESM jsou v souladu s osvědčenými postupy mezinárodních finančních institucí. Konkrétně:

- Auditní mechanismy pro ESM byly stanoveny členy ESM po konzultaci s vnitrostátními nejvyššími kontrolními institucemi a rovněž EÚD. Na základě toho byla zřízena rada auditorů jako nezávislý orgán dohledu nad ESM, který je jmenován radou guvernérů ESM a je jí přímo odpovědný. Rada auditorů má jasný auditní mandát zahrnující všechny dimenze auditu veřejných prostředků: finanční audit, audit souladu s předpisy a audit výkonnosti, jak stanoví čl. 30 odst. 3 Smlouvy o ESM a čl. 24 odst. 4 stanov ESM. Nedávná zpráva organizace Transparency International v tomto ohledu ESM ocenila za „prvotřídní kontrolní opatření“.
- EÚD má v auditních mechanismech ESM důležitou roli, neboť jeden ze členů rady auditorů je jmenován na základě nominace EÚD. Zaměstnanci EÚD navíc často působí jako odborníci, které rada auditorů vybrala, aby jí poskytovali podporu při provádění jejích nezávislých auditů ESM v souladu s čl. 24 odst. 5 stanov ESM. EÚD spolu s Evropským parlamentem patří mezi oficiální příjemce výroční zprávy ESM a výroční zprávy rady auditorů, což posiluje transparentnost a vyvozování odpovědnosti za činnost ESM.
- Audit účetní závěrky ESM každoročně provádí nezávislí externí auditoři v souladu s obecně uznávanými auditorskými standardy. Nezávislí externí auditoři *„jsou schváleni a podléhají veřejnému dohledu v souladu se směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES ze dne 17. května 2006,“* jak to výslovně vyžadují stanovy ESM (článek 22). Dohled rady auditorů nad prací externího auditora a jeho zprávou týkající se finančních výkazů ESM poskytuje členům ESM dodatečnou jistotu, pokud jde o operační účty a rozvahu ESM.
- V neposlední řadě bereme na vědomí Vaše doporučení, aby ESM zřídil interní hodnotící útvar. V září 2016 rada guvernérů jmenovala významného nezávislého hodnotitele, aby posoudil relevantnost, účinnost a efektivnost finanční pomoci poskytované prostřednictvím EFSF a ESM. Následná hodnotící zpráva byla předložena radě guvernérů a je dostupná veřejnosti na internetových stránkách ESM. Vzhledem k malé velikosti ESM a omezenému počtu jeho dosavadních programů finanční pomoci, by zřízení stálého hodnotícího útvaru v ESM prozatím nebylo efektivní. V případě dalšího rozšíření ESM by se o tom mohlo uvažovat v budoucnu. Mezitím nám jako zdroj inspirace budou nadále sloužit hodnotící postupy srovnatelných institucí. Při přípravě metodiky pro první výše uvedené hodnocení hodnotící tým úzce spolupracoval s odborníky z Nezávislého hodnotícího orgánu MMF a EIB.

Obecněji dále konstatujeme, že kromě spolehlivých auditních mechanismů ESM ustavili členové ESM také silné mechanismy správy a řízení a vyvozování odpovědnosti. Rozhodnutí ESM schvalují řídicí orgány ESM. V tomto kontextu hrají v rozhodování roli i národní parlamenty. ESM ve skutečnosti podléhá parlamentnímu dohledu na vnitrostátní úrovni v míře, která nemá u institucí podobného typu obdoby (například rozhodnutí MMF o poskytnutí úvěru parlamenty členských států MMF nepřezkoumávají). Guvernéři ESM předstupují před své národní parlamenty, aby vysvětlili rozhodnutí týkající se činnosti ESM nebo pro ně získali mandát. Generální ředitel a vedoucí pracovníci ESM na požádání prezentují činnosti ESM v národních parlamentech a v případě potřeby k nim podávají vysvětlení.

ESM iniciativně spolupracuje i s Evropským parlamentem. Od roku 2013 se generální ředitel ESM pravidelně na základě dobrovolného rozhodnutí účastní slyšení v Hospodářském a měnovém výboru.

Probíhá i řada dalších kontaktů s Evropským parlamentem, a to na úrovni Konference předsedů nebo s jednotlivými parlamentními skupinami a poslanci. Jako další krok budeme zjišťovat, zda by ESM mohl uzavřít s Evropským parlamentem memorandum o porozumění, které by se mohlo stát východiskem pro pravidelnější podávání informací Parlamentu.

Na závěr mi dovoluji Vám ještě jednou poděkovat za zaslání vypracovaného stanoviska a věřím, že tento dopis bude významným příspěvkem do diskuse. ESM je plně k dispozici pro další dialog o budoucnosti mechanismů ESM v oblasti auditu a vyvozování odpovědnosti, jakmile bude jasnější, jakým způsobem bude ESM začleněn do rámce EU.

S pozdravem

Kalin Anev Janse
generální tajemník
člen správní rady

PŘÍLOHA III**Odpověď rady auditorů ESM**

Lucemburk 24. září 2018

Alex Brenninkmeijer
Evropský účetní dvůr
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Lucemburk

Milý Alexi,

jménem rady auditorů mnohokrát děkuji Evropskému účetnímu dvoru za zaslání stanoviska k *otázkám auditu a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s návrhem ze dne 6. prosince 2017 na zřízení Evropského měnového fondu začleněného do právního rámce Unie („stanovisko“)*.

Rada auditorů bere na vědomí, že Evropský účetní dvůr („EÚD“) nemá mandát k hodnocení práce rady auditorů, a že Vaše stanovisko se tedy nezakládá na provedení úplného hodnocení. Rada auditorů však uvítala, že měla jeho prostřednictvím příležitost seznámit se s pečlivě zváženými názory uznávané instituce na některé prvky práce rady auditorů.

Možná by bylo vhodné, kdyby bylo ve stanovisku upřesněno, s využitím zásad INTOSAI, že rada auditorů není nejvyšší kontrolní institucí („NKI“) ani není v téže situaci jako jiné externí auditní orgány, jejichž mandát přesahuje rámec jediné instituce. Rada auditorů musí proto do určité míry přistupovat k uplatňování standardů a zásad s ohledem na toto své specifické postavení. Nedomníváme se, že například existuje jakákoliv nejasnost v našem prohlášení o finančním auditu. Po rozsáhlém přezkoumání auditní práce externí auditorské společnosti, včetně podrobné analýzy pracovní dokumentace příslušných auditorů, a s využitím šablony přímo převzaté od EÚD, předkládáme prohlášení, že jsme „*nezjistili žádné významné (materiální) skutečnosti, které by [nám] bránily doporučit, aby rada guvernérů schválila finanční výkazy ESM*“. Toto prohlášení není nijak nejednoznačné a zabraňuje zdvojování práce a výroků externího auditora.

Celkově rada auditorů:

- zadává, posuzuje a finalizuje své vlastní zvláštní auditorské zprávy, které se mohou týkat správnosti, souladu s předpisy, výkonnosti a řízení rizik ESM, s využitím služeb kvalifikovaných pracovníků NKI včetně EÚD,
- velmi podrobně přezkoumává práci, kterou vykonal externí auditor ve vztahu k účetní závěrce, jak je uvedeno výše,
- předem předkládá své připomínky ke zveřejněné roční účetní závěrce a vyžaduje úpravy, které považuje za nezbytné,

- intenzivně a průběžně je v kontaktu s útvarem interního auditu a obeznamuje se s jeho prací,
- jedná s vedením ESM a během roku dostává zprávy a aktualizace,
- a samozřejmě v různých intervalech přezkoumává své vlastní pracovní postupy, aby je mohla soustavně zlepšovat.

Pokud jde o poslední z uvedených bodů, zvážíme pochopitelně Vámi navrhovaná opatření a do jaké míry by je bylo možné prospěšně začlenit do naší práce.

Vzhledem k zaměření na jediného „klienta“ by rada auditorů možná mohla dospět ke specializovanému pojetí a přístupu, pokud jde o její práci ve vztahu k ESM. Otázku, zda by v budoucnu mohly být vhodné jiné mechanismy auditu a vyvozování odpovědnosti v kombinaci s jinými institucionálními opatřeními, musí posoudit smluvní strany Smlouvy o ESM. Rádi bychom však zdůraznili, že jakákoliv nová opatření by se měla vyhýbat zbytečnému zdvojování funkcí a měla by být přijatelná pro finanční trhy, které poskytují financování ESM, a zároveň zajišťovat odpovídající odpovědnost a dohled.

S pozdravem

Kevin Cardiff

předseda výboru auditorů