

## VYBRANÁ TÉMATA

11/2010

Zpřísnění kontroly rozpočtové disciplíny v EU

**Ing. Marcela Cupalová, Ph.D.**

červen 2010

## Zpřísnění kontroly rozpočtové disciplíny v EU

V souvislosti s krizí veřejných financí, ke které došlo v Řecku v důsledku špatného reportování statistických dat, plánuje EU zavést striktnější kontroly rozpočtů členských států. Dosud mohly být na stát uvaleny sankce jen v případě, že překročil deficit 3 % HDP a ani tyto sankce nebyly z politických důvodů aplikovány. Podle Paktu stability a růstu přitom mohly být země s nadměrným deficitem - pokud byly napomenuty Komisí, přesto nedodržely podmínky Paktu a nevypracovaly ani plán budoucího snížení deficitu – potrestány mj. sankcemi ve výši 0,2 - 0,5 % HDP, dokud opět nenapraví stav svých veřejných financí. Sankce ovšem nebyla automatická (jak původně prosazovalo Německo), byla předmětem politického jednání.

Plán na řešení situace veřejných rozpočtů členských států, který představily Francie a Německo, počítal s tím, že by bylo možné sankcionovat i země, jejichž deficit ještě nepřesáhl 3 %, pokud nedostojí svým závazkům snižování deficitu. Sankce by uvalovala Rada na základě hlasování, kde by nebylo přípustné veto a dotčený stát by byl z hlasování vyloučen. Evropská unie by tak získala pravomoc zasahovat do rozpočtů a hospodářských politik jednotlivých zemí. Velká Británie ovšem vyjádřila s francouzsko-německým návrhem nesouhlas. Zdůvodnila to obavami z francouzsko-německé koalice, která by mohla tímto způsobem prosazovat myšlenku politické unie, kterou Velká Británie odmítá. Celý plán proto označila za bezprecedentní zásah do ekonomických záležitostí Velké Británie. V pozadí tohoto stanoviska stojí zřejmě také fakt, že deficit veřejných rozpočtů Velké Británie činí letos podle údajů EU 12 %, což by v případě schválení plánu znamenalo pro Velkou Británie značné sankce.<sup>12</sup> Návrhu není nakloněno ani Švédsko, které slovy premiéra F. Reinfeldta prohlásilo, že považuje za „zvláštní“, že by se plán měl týkat i zemí, které mají zdravé veřejné finance jako právě Švédsko.<sup>3</sup> Pokud by měl být tento kontroverzní plán prosazen, vyžadovalo by to renegeciaci existujících smluv EU.

8. června 2010 Rada ECOFIN odsouhlasila obecný přístup k návrhu Komise, který rozšiřuje nařízení týkající se pravidel poskytování statistických dat používaných EU při proceduře o nadměrném schodku. Cílem je posílit efektivní spolupráci Komise a členských států, zejména v oblasti kvality statistických dat (kvalita dat znamená jejich soulad s účetními standardy, kompletnost, spolehlivost, včasnost a konzistentnost), používaných ke stanovení ukazatelů aktuálního a plánovaného vládního deficitu a dluhu, které musí členské státy dvakrát ročně Komisi reportovat. Stávající ustanovení zakotvené v nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ukládá Komisi, resp. Eurostatu (role Komise je v této oblasti prováděna Eurostatem, který jedná v zastoupení Komise) pravidelně hodnotit kvalitu dat reportovaných členskými státy a s tím související účty veřejného sektoru a poskytovat je Komisi. Členské státy musí dodržovat účetní pravidla, zvláště statistické principy stanovené nařízením EP a Rady (ES) č. 223/2009 o evropských statistikách. Eurostat vyhodnocuje, zda vládní operace, využívající nové finanční nástroje, mají dopad na vládní deficit a dluh. Členské státy musí v souladu s nařízením zajistit, že „statistiky jsou vytvářeny nezávislým způsobem, bez politického tlaku

<sup>1</sup> Mailonline Britain faces losing power over its own Budget under new plans for an 'economic Government of the EU', 26.3.2010, (cit. 10.6.2010). Dostupné z:

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1260594/EU-summit-IMF-joint-plan-likely-Germany-set-Greece-debt-victory.html>

<sup>2</sup> Businessweek, Britain faces the worst deficit in the EU, 6.5.2010, (cit. 12.6.2010). Dostupné z [http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2010/gb2010056\\_200995.htm](http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2010/gb2010056_200995.htm) (6. květen)

<sup>3</sup> Eubusiness: Sweden to oppose new EU budget control, 12.5.2010, (cit. 15.6.2010). Dostupné z <http://www.eubusiness.com/news-eu/eurozone-budget.4oa>

nebo tlaku zájmových skupin a systematickým, spolehlivým a nezájatým způsobem za využití profesních a etických standardů“.

Od roku 2004 ovšem začala data reportovaná Řeckem vzbuzovat značné obavy a Komise proto proti Řecku zahájila proceduru pro porušení Smlouvy kvůli špatnému reportování o deficitu. Komise zjistila metodologické problémy v záznamech o daních a sociálních příspěvcích, fondech sociálního zabezpečení a nemocnic a v zaznamenávání předpokládaného dluhu a vojenských výdajů. Procedura byla ovšem v roce 2007 ukončena. Podle Komise to ovšem neznamenalo, že řecká fiskální data byla „vyhovující všem aplikovatelným pravidlům a procedurám, co se týká jejich kvality“. V období 2005 – 2009 vznesl Eurostat pět připomínek ke kvalitě dat poskytovaných Řeckem, na což Komise také upozornila.

V lednu 2010 přijala Komise zprávu kritizující Řecko pro jeho neodpovědný deficit a statistiky. V říjnu 2009 totiž Řecko revidovalo svůj odhad veřejného deficitu z 3,7 % na 12,5 % HDP. Podle Komise je taková revize „v ostatních členských státech extrémně ojedinělá“. Komise také zdůraznila, že zmíněná revize ilustruje „nedostatek kvality řeckých fiskálních statistik ... a ukazuje, že pokrok ve vytváření fiskálních statistik a intenzivní dohled Eurostatu nad řeckými fiskálními daty od roku 2004... nestačily k zajištění kvality řeckých fiskálních dat na úrovni dosažené v jiných členských státech.“

Komise dále upozornila, že řecký systém veřejných účtů je „nevhodný pro správné reportování o statistikách pro proceduru o nadměrném schodku“. Neexistuje záruka „nezávislosti, integrity a odpovědnosti národních statistických úřadů“. Především chybí nezávislost Řeckého statistického institutu (NSSG) a Všeobeckého účetního úřadu (GAO) ve vztahu k Ministerstvu financí, které podle Komise dovolilo, aby reportovaná data byla ovlivněna jinými faktory, než jsou regulatorní a legislativně závazné principy pro dosažení vysoké kvality evropských statistik. Již v roce 2004 navrhla proto Komisi doplňující návrh k nařízení Rady (ES) č. 3605/93 týkající se kvality statistických dat v kontextu procedury o nadměrném schodku, především navrhovala, aby Eurostat mohl provádět „hluboké metodologické návštěvy“ a chtěla rozšířit rozsah návštěv za „čistě statistickou doménu“. Navrhovala, aby Eurostat získal přístup ke všem „informacím vyžadovaným pro účely vyhodnocování kvality dat“. Členské státy ovšem neměly zájem dát Eurostatu auditní pravomoci a návrh proto neschválily.

Podle Komise ovšem není současná úprava dostatečná. Předložila proto opět návrh na rozšíření nařízení Rady (ES) č. 479/2009 týkající se kvality statistických dat v kontextu procedury o nadměrném schodku, který by v případě schválení uděloval Eurostatu v podstatě auditní pravomoci. Cílem návrhu je zajistit kontrolu národních systémů vytváření rozpočtových statistik a minimalizovat případy nesprávného reportování o deficitu a dluhu. Eurostat by tak získal pravomoc přezkoumávat veřejné účty členských států, aby ověřil, že data jsou správná. Posílení pravomocí Eurostatu by ovšem bylo omezeno na ověřování kvality dat „ve výjimečných případech, kdy byla identifikována významná rizika nebo problémy s ohledem na kvalitu dat“.<sup>4</sup>

Ve skutečnosti usiluje Komise opět o to, aby měl Eurostat přístup ke všem informacím vyžadovaným pro účely vyhodnocení kvality dat, nejen ke statistickým informacím. Podle Komise by měla být také zvýšena frekvence „běžných statistických návštěv“ a „metodologických návštěv“ v členských zemích. Účelem metodologických návštěv je

---

<sup>4</sup> Council of the EU: Excessive deficit procedure: Strengthened rule on statistics, 8.6.2010, (cit. 10.6.2010). Dostupné z [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/114984.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114984.pdf)

podrobně ověřit veřejné účty. Návrh na rozšíření nařízení Rady (ES) č. 479/2009 proto zakotvuje přístup Komise (Eurostatu) k širšímu spektru informací za účelem vyhodnocení kvality dat. Eurostat by měl mít při svých metodologických návštěvách v členských státech přístup k vládním účtům na centrální a státní úrovni, ale i na nižších úrovních, i k účtům v oblasti sociálního zabezpečení, včetně detailních informací s tím souvisejícím, k relevantním statistickým průzkumům a dotazníkům a dalším informacím v souladu s legislativou o ochraně dat a statistické důvěrnosti. Zvláštní kontrole by měly být podrobeny účty jednotlivých subjektů veřejné správy (včetně jednotek mimo vládní sektor). Členské státy mají také zajistit, aby úředníci odpovědní za reportování aktuálních dat Komisi (Eurostatu) a vládní účty, za které jsou odpovědní, plně respektovali povinnosti vyplývající ze statistických principů.<sup>5</sup>

Zatímco v současnosti mohou členské státy na žádost Eurostatu dobrovolně poskytnout pomoc expertů v oblasti národního účetnictví, podle nového návrhu by byly státy povinny poskytnout takovouto pomoc při přípravě a realizaci metodologických návštěv. Při výkonu svých povinností mají experti poskytnout Eurostatu nezávislou expertízu. Seznam národních účetních expertů má být sestaven na základě návrhů zaslaných Komisi (Eurostatu) národními autoritami odpovědnými za reportování o proceduře o nadměrném schodku.

Návrh na rozšíření nařízení Rady (ES) č. 479/2009 obsahuje také některá upřesňující ustanovení. „Přístup“ Komise (Eurostatu) k dokumentům je definován jako možnost konzultace jakéhokoli dokumentu obdržím jeho kopie nebo na místě, včetně jeho elektronické kopie (pokud je dostupná) a poskytnutí jakékoli relevantní informace. Dokumenty a informace mají být poskytnuty okamžitě a - pokud je to možné - čitelně extrahované z dostupných záznamů nebo zdrojů. Členské státy mají Komisi (Eurostatu) promptně poskytnout přístup ke všem informacím, jako jsou data z národních účtů, inventáře, tabulky vztahující se k proceduře o nadměrném schodku, dotazníky a objasnění vztahující se k jejím poznámkám (zprávě). Formát dotazníků bude definován Komisí (Eurostatem) po konzultaci s Výborem pro monetární, finanční statistiky a statistiky o rovnováze platební bilance (CMFB).

Komise má stanovit pravidla a procedury vztahující se k výběru expertů a sestavování jejich pracovních zpráv. Členské státy mají učinit všechna opatření nutná k usnadnění metodologické návštěvy. Tyto návštěvy mají být vykonávány v národních úřadech, které jsou zahrnuty do procedury reportování o nadměrném schodku nebo se přímo nebo nepřímo podílí na vytváření vládních účtů a dluhu. Členské státy mají zajistit, že tyto národní úřady a služby a - pokud je to možné - i úřady, které mají funkcionální odpovědnost za kontrolu veřejných účtů, poskytnou úředníkům a expertům Komise pomoc nutnou ke splnění jejich povinností, včetně zřístupnění dokumentů potřebných k obhájení aktuálního reportovaného deficitu a informací o dluhu a související vládní účty. Důvěrné záznamy národních statistických systémů mají být poskytovány pouze Komisi (Eurostatu).

Pokud bude novela nařízení schválena, bude závazná ve všech svých částech a přímo aplikovatelná ve všech státech EU. Pravidelné zprávy o fungování systémů vykazování a výsledcích monitorovacího systému (navštívené země, nalezené problémy, očekávaná řešení) budou předkládány Komisi, Parlamentu a Radě.

---

<sup>5</sup> European Journal: Eurostat to set gain auditing power, 24.2.2010, (cit. 15.6.2010). Dostupné z [http://europeanjournal.typepad.com/my\\_weblog/2010/02/eurostat-set-to-gain-auditing-power.html](http://europeanjournal.typepad.com/my_weblog/2010/02/eurostat-set-to-gain-auditing-power.html)

Pro zajištění nezávislosti a integrity inspekční způsobilosti bude zavedena politika striktní rotace personálu zahrnutého do metodologických návštěv do specifických členských zemí a kandidátských zemí. Potřeba lidských zdrojů bude kryta z pracovníků zajišťujících v současnosti řízení těchto kontrolních činností nebo přemístěním v rámci generálního ředitelství Komise.<sup>6</sup>

Návrh Komise již schválila Rada ECOFIN (8.6.2010), lídři EU by jej měli přijmout na summitu Evropské rady 17. července v Bruselu. Vzhledem k situaci v oblasti veřejných financí lze očekávat, že členské státy novou legislativu přijmou. Řecko, Španělsko, Itálie a Portugalsko již přijaly úsporné programy. Francie plánuje tříleté zmrazení výdajů.<sup>7</sup>

Rada ECOFIN se také shodla v tom, že o východiscích při tvorbě státních rozpočtů budou diskutovat ministři financí EU, kteří budou navrhnout nezávazná doporučení. Vláda se ovšem nemusí doporučením řídit. Rozpočtová pravomoc Sněmovny pak bude naprosto nedotčená. Předkládány a diskutovány budou navíc v Radě pouze globální údaje. Konkrétní struktura rozpočtu bude doladována později. Nejedná se tedy o žádný zásah do rozpočtové suverenity státu, jak bylo prezentováno mnohými médii. Ministři hovořili i o sankcích při nedodržení paktu stability a růstu. Forma ovšem dosud nebyla dohodnuta – Komise má návrh rozpracovat. Ministři financí se shodli také ohledně posílení pravomocí Eurostatu, tzn. že by měl být jeho expertům dán prostor provádět širší kontrolní návštěvy v členských zemích.

---

<sup>6</sup> European Commission: Proposal for a Council Regulation amending 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of excessive deficit procedure, 15.2.2010, (cit. 10.6.2010), Dostupné z [http://www.cmfbr.org/pdf/2010-02-15%20COM\(2010\)53.pdf](http://www.cmfbr.org/pdf/2010-02-15%20COM(2010)53.pdf)

<sup>7</sup> Businessweek: EU to speed budget reviews, tighten deficit penalties, 8.6.2010, (cit. 12.6.2010), Dostupné z <http://www.businessweek.com/news/2010-06-08/eu-to-speed-budget-reviews-tighten-deficit-penalties-update2-.html>