



Nálezy evropských kontrolních institucí



Ing. Marcela Cupalová

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah:

Německo.....	2
Nizozemí	3
Polsko.....	3
Slovinsko.....	4
Portugalsko	5
Francie.....	5
Dánsko	6
Velká Británie	7
Švédsko	7

Existují v podstatě čtyři základní typy národních nejvyšších kontrolních institucí: model "dvora", tj. kontrolní instituce disponující soudními funkcemi (zejména ve Francii, Itálii, Lucembursku, Portugalsku, Řecku, Španělsku a Rumunsku), model "kolegiálního orgánu" (především v Německu a Nizozemsku), model kontrolního úřadu vedeného generálním auditorem (zejména v Dánsku, Irsku, Kanadě, ve Spojeném království a v USA) a konečně "skandinávský model", tedy model kontrolního úřadu působícího v rámci vládních orgánů (Finsko a Švédsko). Z této hrubé kategorizace se poněkud vymyká rakouský kontrolní úřad, vedený prezidentem, s kontrolní působností na ústřední, regionální a místní úrovni.¹

Studie uvádí formy nálezů kontrolních institucí ve vybraných zemích ze všech výše uvedených čtyř kategorií.

Německo - Spolkový účetní dvůr (Bundesrechnungshof)

Spolkový účetní dvůr provádí jak atestační, tak výkonnostní audit veřejných účtů a prostředků, ale při výkonu kontrolních kompetencí oba typy auditu striktně neodlišuje. Zaměřuje se na to, zda veřejné výdaje splňují všechny náležitosti stanovené právními předpisy a zda byly veřejné prostředky použity hospodárně, efektivně a účinně. Účetní dvůr shrnuje svá kontrolní zjištění v Kontrolních zprávách („Prüfungmitteilungen“), které jsou kontrolovaným institucím poskytnuty k vyjádření. Doporučení zahrnují také konkrétní návrhy na zvýšení kvality, hospodárnosti a příjmů. Spolkový účetní dvůr navíc může předkládat spolkovému parlamentu zvláštní zprávy o záležitostech zvláštního významu („Sonderberichte“). Může v nich také přímo naznačit osobní odpovědnost konkrétního státního úředníka za závadné nakládání s veřejnými prostředky. Tato sdělení může zasílat i vedoucím představitelům kontrolovaných orgánů a organizací. Nápravné prostředky jsou však plně v kompetenci vedení příslušné instituce. Každoročně předkládá Spolkový účetní dvůr spolkovému parlamentu výroční zprávu, ve které informuje o nejdůležitějších výsledcích šetření („Jahresberichte“). Tyto zprávy hrají důležitou roli při rozhodování parlamentu o tom, zda schválí státní závěrečný účet předložený vládou. Zpráva je zveřejňována na spolkové tiskové konferenci. Doporučení exekutivě a legislativě poskytuje Účetní dvůr nejen ve formě kontrolních a výročních zpráv, nýbrž také prostřednictvím zvláštních - písemných nebo ústních - Poradních příspěvků („Beratungsbeiträge“) k aktuálním tématům (legislativní záměry, finančně významná opatření nebo sestavování rozpočtu).²

¹ Voleník, L.: fungování nejvyšších kontrolních institucí v zahraničí, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=450>

² <http://bundesrechnungshof.de/wir-ueber-uns/aufgaben>

Nizozemí

Dvůr auditorů předkládá dva druhy zpráv: pravidelné výroční auditorské zprávy a průběžné audity během roku. Pravidelné výroční auditorské zprávy jsou prezentovány parlamentu vždy třetí středu v květnu a týkají se předchozího rozpočtového roku. Dvůr auditorů předkládá Sněmovně reprezentantů jednak stanovisko k výroční finanční zprávě ústřední vlády (tato zpráva představuje výsledky kontroly výdajů všech ministerstev), jednak také zprávy o finančním a provozním řízení jednotlivých ministerstev, jak jsou prezentovány v jejich výročních zprávách. Ve zprávách o výročních zprávách ministerstev uvádí Dvůr auditorů především, zda ministerstva užila daňové prostředky v souladu s pravidly. Hodnotí také, zda finanční informace ve výročních zprávách jsou kompletní a správné a dohlíží na provozní řízení ministerstev. Ve svých zprávách Dvůr prezentuje pouhá fakta a údaje zjištěné během kontroly, zřídka zprávy obsahují závěry o účincích vládní politiky a doporučení vedoucí k nápravě nedostatků. Pravidelné audity jsou diskutovány stálými výbory dotyčných ministerstev v kombinaci s výroční zprávou daného ministerstva.

Dvůr auditorů může také podat námitku, pokud objeví nejasnosti nebo nedostatky ve finančním řízení nebo materiálovém hospodaření ministerstva. Než tak učiní, provede ovšem detailnější šetření problému (tzv. námitková kontrola/audit). Námitková procedura již ale obvykle signalizuje naléhavost přijetí nutných opatření. Na základě zjištění pak Dvůr auditorů rozhodne, zda podá námitku.

Dvůr auditorů může také podávat doporučení ministrům pro zlepšení výsledků práce ministerstev a provádí také kontroly výkonnosti institucí, které užívají veřejné fondy pro provádění zákonných (veřejnoprávních) povinností (školy, veřejné sdělovací prostředky, policie apod.)

Polsko

Nejvyšší kontrolní komora je podřízena dolní komoře parlamentu a pracuje nezávisle na exekutivě. Sejmu předkládá zejména analýzu provádění státního rozpočtu a pravidel měnové politiky, stanovisko k dodržování rozpočtu ze strany vlády, vyjádření k výsledkům kontrol, které byly nařizeny ze strany Sejmu nebo jeho orgány, vyjádření k výsledkům kontrol provedených na žádost prezidenta Polské republiky, premiéra nebo k jiným důležitým kontrolám (zákon č. 7 z roku 1994).

Kontrolní zpráva popisuje skutečnosti zjištěné během auditu, včetně důvodů jejich vzniku, rozsah a důsledky zjištěných neregulérností, stejně jako osoby za ně odpovědné. Kontrolovaná instituce se může proti zjištění kontroly odvolat (do čtrnácti dnů může vznést výhrady k zjištěním obsaženým ve zprávě). Auditor je povinen analyzovat tyto výhrady, a pokud se ukáží jako odůvodněné, změnit nebo doplnit zprávu. Pokud vedoucí kontrolovaného útvaru dojde k závěru, že auditor nevezal v úvahu některé výhrady, může se obrátit na ředitele odpovídajícího útvaru Nejvyšší kontrolní komory. Ředitel poté jmenuje členy Odvolacího výboru. Výbor přijme usnesení (rozhodnutí) o zmíněných výhradách a předá je řediteli. Ten může rozhodnutí výboru podepsat a předat jej vedoucímu kontrolovaného útvaru – v tomto případě nemá vedoucí kontrolovaného útvaru právo na odvolání proti rozhodnutí. Pokud ředitel odmítne rozhodnutí podepsat, jmenuje členy Rozhodovacího výboru. Rozhodnutí

Rozhodovacího výboru je konečné. Rozhodnutí je předáno vedoucímu kontrolovaného útvaru. Vedoucí kontrolovaného útvaru má právo odmítnout podepsat kontrolní zprávu, což auditor uvede ve zprávě.

Vyhodnocení kontrolní aktivity je obsaženo v tzv. post-kontrolním stanovisku. Pokud jsou odhaleny neregulérnosti, stanovisko zahrnuje jejich komentář a doporučení zaměřené na jejich odstranění. Post-kontrolní stanovisko může také hodnotit konání osob odpovědných za odhalené neregulérnosti a poukazovat na nevhodnost zastávání jejich pozice. Stanovisko je předáno vedoucímu kontrolovaného útvaru. I zde je aplikovatelná odvolací procedura.

Na základě kontrolních zpráv a post-kontrolních stanovisek sestavuje Nejvyšší kontrolní komora Prohlášení o výsledcích kontroly. Dříve, než jsou předána Sejmu, prezidentovi a premiérovi, jsou postoupena příslušným nejvyšším ústředním vládním orgánům, které mohou během sedmi dnů vyjádřit své stanovisko. Stanovisko je přiloženo k Prohlášení o výsledcích kontroly.³

Slovinsko

Účetní dvůr je odpovědný za výkon svých funkcí Národnímu shromáždění i veřejnosti, a proto má právo a zároveň povinnost informovat o svých kontrolních zjištěních. Veřejný charakter práce Dvora auditorů je zajištěn mimo jiné vydáváním výroční zprávy, která je předkládána Národnímu shromáždění. Kontrolní zprávy dvora auditorů Republiky Slovinsko se projednávají v parlamentním Výboru pro kontrolu rozpočtu a veřejných financí (zasedání výboru je veřejné), popřípadě i v jiných parlamentních orgánech, které kontrolní zprávy projednávají. Kontrolní zprávy jsou navíc obvykle zveřejňovány na webových stránkách Dvora. Stanoviska nebo informace jsou v příslušných případech poskytovány médiím, pro zvláštní příležitosti jsou také organizovány tiskové konference. Důležitá kontrolní vyjádření jsou zpřístupňována k publikaci. Informace mohou být poskytovány členy Účetního dvora nebo osobou, která má na starosti „public relations“.

Po vykonání kontroly u kontrolovaného útvaru je vydán návrh kontrolní zprávy. Sporná zjištění kontroly jsou vyjasněna na schůzce s kontrolovaným útvarem. Kontrolovaný útvar zde má příležitost vyjádřit námitky ke kontrolním zjištěním obsaženým v navrhované kontrolní zprávě. Návrh kontrolní zprávy je důvěrný dokument. O sporných zjištěních v navrhované kontrolní zprávě rozhodne senát Účetního dvora. Kontrola je zakončena vydáním kontrolní zprávy, proti níž není možné uplatnit opravný prostředek.

Pokud se objeví důležité nesrovnalosti nebo neefektivnost užívání veřejných prostředků a v kontrolní zprávě není uvedeno, že by byla během kontroly přijata náležitá opatření k odstranění odhalených nesrovnalostí nebo neefektivnosti, je zahájeno ověřování. V tomto případě musí kontrolovaný útvar podat odpověď formou zprávy Účetnímu dvoru. Zpráva musí uvádět kroky podniknuté k odstranění nesrovnalostí a neefektivnosti. Účetní dvůr pak ověřuje důvěryhodnost zprávy. Pokud dojde Účetní dvůr k názoru, že nápravné kroky nejsou uspokojivé nebo že uživatel veřejných fondů porušil povinnost provozní efektivity, je vydán požadavek přijetí opatření, který je doručen útvarem, který může přijmout opatření vůči kontrolovanému útvarem. Útvar musí rozhodnout o nutných opatřeních a oznámit své rozhodnutí Účetnímu dvoru do 30 dnů.

³ http://www.nik.gov.pl/procedura_en.php

Pokud se uživatel veřejných fondů dopustí hrubého porušení povinnosti provozní efektivnosti, předseda Účetního dvora informuje Národní shromáždění. Příslušný výbor Národního shromáždění prověří každé vážné porušení v přítomnosti kontrolovaného útvaru a přijme usnesení o opatřeních, která mají být v těchto případech přijata. V případě hrubého porušení povinnosti provozní efektivnosti nebo pokud kontrolovaný útvar brání nebo ztěžuje výkon kontroly, může také Účetní dvůr podat návrh na propuštění odpovědné osoby nebo informovat média. Pokud existuje podezření na spáchání trestného činu, Účetní dvůr navrhne právní postup nebo informuje příslušné orgány.⁴

Portugalsko – Účetní dvůr (Tribunal de Contas)

Ústava z roku 1976 zahrnuje Účetní dvůr do oblasti soudů, což mu umožňuje disponovat soudními pravomocemi. Účetní dvůr předkládá každoročně své stanovisko k celkovému hospodaření státu, včetně nositelů sociálního pojištění a autonomních oblastí, a označuje subjekty odpovědné za protiprávní finanční výdaje.

V souladu s ustanoveními článku 9 Zákona č. 98/97, dokumenty přijaté Účetním dvorem jsou v principu veřejné (Dvůr je může publikovat, jakmile je oznámí kontrolovanému útvaru). Rozhodnutí Dvora auditorů, které tvoří jurisprudenci, jsou publikovány v 1. řadě „Diário da República“ (oficiální vládní úřední věstník). V 2. řadě se pak publikují Zprávy a Stanoviska Dvora k závěrečnému státnímu účtu, roční zprávy o aktivitách Dvora, pokyny a směrnice apod.⁵

Francie - Účetní dvůr (Cour de Comptes)

Úkolem Účetního dvora je podle francouzské ústavy pomáhat parlamentu a vládě při kontrole a realizaci státního rozpočtu. Účetní dvůr je povinen každoročně předkládat tři zprávy – Parlamentu zprávu o plnění státního rozpočtu, veřejnosti výroční zprávu a zprávu o stavu systému sociálního zabezpečení. Jeho kontrole podléhají všechny vládní účty. Při své činnosti vykonává dvě základní funkce: pro každý finanční rok uděluje absolutorium každému z úředníků ministerstva financí odpovědnému za správu příslušné části veřejných financí a dále předkládá parlamentu výroční zprávu, z níž pak parlament vychází při rozhodování o udělení absolutoria celé vládě. Kromě těchto funkcí provádí Účetní dvůr audity výkonnosti a má přístup k dokumentům všech státních orgánů a institucí. Nemá ale přístup k materiálům soukromoprávních subjektů, a to ani v případě, že disponují s veřejnými prostředky. Rovněž nevykonává audit regionálních a místních správ, což je od roku 1983 v kompetenci regionálních auditních dvorů, které mají nezávislé postavení a podobný rozsah pravomocí jako Účetní dvůr. Ten funguje jako odvolací orgán proti rozhodnutím regionálních dvorů. Mezi Účetním dvorem a regionálními dvory dochází ke koordinaci jejich kontrolní činnosti.

Kontrola může zahrnovat účetnictví i řízení daného útvaru. Kontrolní zpráva je připravovaná zpravodajem kontrolního týmu a je kontrolována vyšším funkcionářem jmenovaným jako tzv. „kontra-zpravodaj“. Zpráva je poté předána kanceláři (v rámci Účetního dvora existuje 7 kanceláří s různým zaměřením - kontrolují různá ministerstva, veřejné instituce a veřejné podniky v sektoru), kde je předmětem kolegiálního posouzení a na jeho základě je vydáno

⁴ <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrseng.nsf/I/KB1316B685EA21A77C1257196002E6A8B>

⁵ <http://www.tcontas.pt/en/today/ca-today.pdf>

prozatímní rozhodnutí. V případě kontroly účetnictví umožňuje prozatímní rozhodnutí kontrolovanému útvaru reagovat na kritiku dříve, než Dvůr vydá konečné rozhodnutí. V případě kontroly řízení zveřejňuje Dvůr svá zjištění ve formě „administrativního sdělení“ (zprávy). „Administrativní sdělení“ obsahují pouze doporučení. Pokud je to nutné, předkládá Soudní dvůr svá zjištění kontrolovanému útvaru, který může podat námítky, a to buď písemně nebo může být předvolán ke slyšení. Kancelář se rozhodne pro druh „administrativního sdělení“, který považuje za nejvhodnější.

„Připomínky“ prvního prezidenta Dvora jsou adresovány ministrovi. Tři měsíce po zaslání ministrovi doručí Dvůr kopii také Parlamentu.

„Dopis prezidenta kanceláře“ je určen pro ředitele v centrální státní správě (na ministerstvech), decentralizované prefekty centrální vlády, ředitele departmentů a ředitele veřejných institucí.

„Sdělení veřejného žalobce“ (státního zástupce) je určeno pro stejné orgány, pokud jsou připomínky právní povahy nebo se vztahují k aplikaci práva.

„Speciální zpráva týkající se veřejného podniku“ je zasílána manažerům podniku, jejich vládním auditorům nebo příslušným ministrům. Zpráva je také zasílána parlamentním finančním výborům.⁶

Dánsko – Národní kontrolní úřad

Národní kontrolní úřad provádí finanční audit, kontroluje soulad účtů s vyhrazenými rozpočtovými částkami, zákony a jinými předpisy a vykonává také audit výkonnosti. Národní kontrolní úřad nevykonává soudní funkce, má poradní roli - hlavní auditor pomáhá ze zákona⁷ ministerstvům v organizaci účetnictví a interní účetní kontroly a poskytuje v tomto ohledu doporučení a pokyny pro různé státní orgány.

Zprávy (kontrolní zjištění) jsou předkládány parlamentnímu Výboru pro veřejné účty, který je předává spolu s komentáři k projednání v plénu parlamentu a zúčastněným ministrům. Ministr musí vyjádřit své stanovisko do 4 měsíců, v případě výročních kontrolních zpráv o hospodaření s přidělenými prostředky pak do 1 měsíce. Stanovisko a komentář hlavního auditora jsou zahrnuty v konečné zprávě Výboru parlamentu. Národní kontrolní úřad může v případě kontroly finančních výkazů požádat ministerstva o doplnění informací o účtech, ale je to na jejich konečném rozhodnutí.

Národní kontrolní úřad může také informovat o činech, které porušují státní ekonomické zájmy jako je např. velká zpronevěra státních aktiv, vážné ztráty a plýtvání apod. Státní kontrolní úřad vyžaduje, aby podvody a zpronevěry byly kontrolovaným útvarem povinně hlášeny, ale nemá pravomoc dohlížet na konečné vyřízení těchto případů. Kontrolní zjištění ve Zprávách Kontrolního úřadu ovšem tvoří základ pro prošetření dotčeného útvaru.

⁶ <http://www.ccomptes.fr/en/JF/CA.html#18>

⁷ Auditor General's Act

Státní kontrolní úřad nemá pravomoc sdílet své kontrolní zprávy s veřejností a médii, tuto pravomoc má ovšem parlamentní Výbor pro veřejné účty.

Velká Británie - Národní kontrolní úřad (National Audit Office)

V roce 1983 byl zákonem zřízen Národní kontrolní úřad jako orgán, jehož úkolem je napomáhat kontrolorovi a generálnímu auditorovi při plnění jeho funkcí.

Funkce kontrolora a generálního auditora zahrnuje finanční kontrolu tzv. konsolidovaného fondu, což je v podstatě účet vlády, z něhož plynou veškeré vládní výdaje a kam přicházejí veškeré příjmy, a tzv. fondu národních půjček. Kontrolor a generální auditor autorizuje všechny požadavky na platby z konsolidovaného fondu a z fondu národních půjček, tedy schvaluje všechny vládní půjčky. Kontrolor a generální auditor plní dvě hlavní funkce: provádí každoroční certifikaci (ověřování) účtů řady orgánů veřejné správy a zkoumá, zda ministerstva a další veřejnoprávní instituce nakládají se svěřenými prostředky hospodárně, efektivně a účinně. Do působnosti kontrolora a generálního auditora spadá kromě ministerstev i téměř 3.000 dalších institucí, které dostávají prostředky ze státního rozpočtu a které poskytují služby veřejnoprávní povahy.

Kontrolor a generální auditor vypracovává přibližně 60 zpráv ročně, které jsou předkládány Výboru pro veřejné účty (The Committee of Public Accounts) Dolní sněmovny. Kontrolor a generální auditor poskytuje tomuto Výboru podporu pro jeho práci, neboť výbor disponuje omezeným zaměstnaneckým aparátem. Výbor pro veřejné účty si vybírá okolo dvou třetin z těchto zpráv a tyto zprávy projednává na svém zasedání popřípadě zasílá pouze písemné dotazy vládním orgánům, kterých se zpráva dotýká. Výbor na základě předložených zpráv kontrolora a generálního auditora zpracovává vlastní zprávy pro plénum Dolní sněmovny. Kontrolor a generální auditor ve svých zprávách sleduje hospodárnost, efektivnost a účinnost, se kterou vládní ministerstva a jejich orgány nakládají s prostředky. Přibližně třikrát ročně obdrží Výbor od kontrolora a generálního auditora seznam zpráv, u kterých se předpokládá, že budou během následujících tří měsíců zpracovány. Kontrolor a generální auditor také sleduje, jakým způsobem vláda zareagovala na poslední doporučení Výboru.

Švédsko – Národní kontrolní úřad (Riksrevisionsverket)

Národní kontrolní úřad provádí ročně atestační a výkonnostní audity přibližně 350 vládních institucí a dalších subjektů.

Finanční kontrolní zjištění jsou prezentována v auditorských zprávách nebo auditorských osvědčeních a pokud je to nutné, v speciálních auditorských zprávách nebo kontrolních záznamech. Auditorská zpráva shrnující poznatky o všech kontrolovaných účtech (tzv. konsolidovaná kontrolní zpráva), je předkládána hlavním auditorem švédské vládě a v kopii stálému výboru parlamentu. Národní kontrolní úřad také každých šest měsíců sleduje dopady jím provedených výkonnostních auditů. Zjištění výkonnostních auditů jsou prezentována ve zprávách. Auditorské zprávy jsou předkládány na konci března, na začátku září se předkládají auditorská osvědčení vztahující se k stanoviskům jednotlivých útvarů. Auditorské zprávy a

auditorská osvědčení jsou předkládány vládě (s výjimkou orgánů podléhajících švédskému parlamentu). Po předložení je zpráva veřejná a je publikována na webových stránkách. Auditorské zprávy jsou také předkládány Radě Národního kontrolního úřadu, která navrhne, zda je v souvislosti se závěry a doporučeními prezentovanými hlavním auditorem potřebné přijmout politické rozhodnutí a jakou by mělo mít formu. Švédský parlament, vláda nebo jiná kontrolovaná organizace ovšem rozhoduje sama o tom, které kroky přijme. Vláda má povinnost informovat parlament o krocích, které byly nebo jsou prováděny v souvislosti s připomínkami švédského kontrolního úřadu. Tyto zprávy jsou obvykle součástí návrhu rozpočtu. Státní orgán, který obdržel auditorskou zprávu obsahující námitky, musí podat vládě do jednoho měsíce zprávu o krocích, které přijal nebo zamýšlí přijmout v souvislosti s námitkami švédského Národního kontrolního úřadu.⁸

⁸ http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____456.aspx