



Ministerstvo financí
České republiky

Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

Analýza

NASTAVENÍ ŘÍZENÍ A KONTROLY VEŘEJNÝCH FINANCÍ

V PORTUGALSKÉ REPUBLICCE

ZPRACOVATEL **ČESKÁ REPUBLIKA – MINISTERSTVO FINANCÍ**
ODBOR 47 – CENTRÁLNÍ HARMONIZAČNÍ JEDNOTKA

Obsah

Úvod	2
1 Portugalsko	3
1.1 Veřejná správa	3
1.2 Řízení a kontrola veřejných financí v Portugalsku	3
1.2.1 Systém a jeho regulace	3
1.2.1.1 Jednotlivé prvky systému řízení a kontroly veřejných financí	3
1.2.1.2 Regulace	4
1.2.1.3 Rozpočtová a finanční reforma	4
1.2.2 Centrální harmonizace	5
1.2.3 Vnitřní kontrolní systém	6
1.2.3.1 Řízení rizik	7
1.2.3.2 Interní audit	7
1.2.3.2.1 Hodnocení kvality interního auditu	7
1.2.4 Kontrola veřejných financí	7
1.2.5 Nezávislý státní audit	9
1.2.5.1 Činnost Rady pro boj proti korupci	10
1.2.6 Kontrola územní samosprávy	11
1.2.7 Kontrola finanční podpory	11
1.2.8 Koordinace kontrolních orgánů	11
1.3 Podstatné rysy systému řízení a kontroly veřejných financí v Portugalsku	12
2 Seznam příloh	14

Úvod

Analýza Nastavení řízení a kontroly veřejných financí v Portugalské republice (dále jen „Analýza“) je zpracována jako součást projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce (dále jen „Projekt“).¹

Hlavními cíli Projektu je získat nezávislé hodnocení stávajícího stavu řízení a kontroly veřejných financí, identifikovat hlavní nedostatky a jejich příčiny a připravit návrh věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí včetně důkladné argumentace pro prosazení změny a hodnocení dopadu navrhované regulace.

Pro dosažení cílů Projektu bylo stanoveno několik dílčích aktivit, z nichž jednou je „získání know-how a shromažďování dobré praxe ostatních evropských zemí v oblasti legislativy řízení a kontroly veřejných financí“. V rámci této aktivity realizuje Ministerstvo financí České republiky několik zahraničních studijních cest následovaných zpracováním identifikovaných zkušeností, osvědčených postupů a formulací použitelných doporučení. Výstupem každé této cesty je analýza nastavení řízení a kontroly veřejných financí ve vybraných státech, v tomto případě v Portugalské republice.

Tato analýza se bude zabývat pouze oblastí evropského pevninského Portugalska a nebude brát v úvahu specifika autonomních územích oblastí souostroví Azory a Madeiry. V rámci studijní cesty absolvovala delegace Ministerstva financí České republiky schůzky se zástupci Odboru interního auditu Generálního finančního inspektorátu Portugalské republiky, Odboru kontroly veřejné finanční podpory (auditní orgán) Generálního finančního inspektorátu Portugalské republiky a Účetního dvora Portugalské republiky („Tribunal de Contas“, dále jako „Účetní dvůr“).

Hlavními tématy osobních jednání bylo nastavení vnitřního kontrolního systému, interní audit a finanční či jiné obdobné kontroly v orgánech veřejné správy. Daná témata byla předmětem diskuse nejen z hlediska jejich legislativního ukotvení a teoretických možností aplikace, ale také z hlediska jejich praktické aplikovatelnosti, problematických oblastí a osvědčených postupů nad rámec zákonných povinností.

Dalšími vstupy do Analýzy jsou vedle informací získaných při osobních jednáních dále portugalské legislativní zdroje a vyplněný „Dotazník o interním auditu, řízení územních samosprávných celků a důsledcích porušení pravidel finančního řízení“ obdrženy od portugalské strany, který tvoří Přílohu č. 1 Analýzy.

¹ Více informací o Projektu je zveřejněno na internetových stránkách Ministerstva financí České republiky: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin/zakladni-informace>

1 Portugalsko

1.1 Veřejná správa

V Portugalské republice je veřejná správa členěna na centrální (státní) správu a vícestupňovou místní správu (územní samosprávu).

Státní správu tvoří 17 resortů v čele s politickým zástupcem (ministrem/prezidentem úřadu), a to včetně kabinetu předsedy vlády a kabinetního úřadu předsednictví rady ministrů.

Místní správa je na centrální správě autonomní a je oprávněna provádět v mezích zákona své vlastní řízení a nakládat s vlastním rozpočtem. Místní správa je třístupňová a tvoří ji 18 správních regionů (distriktů), 308 obcí a 3 092 farností (obvodů). Za územní samosprávné celky lze přitom z hlediska fungování a autonomní správy vlastního rozpočtu považovat pouze obce a farnosti. Význam distriktů byl významně snížen právní novelou z roku 2013, ve které byly definovány také společenství obcí (kterých je 21) a 2 metropolitní oblasti (Lisabon a Porto).

Hlavní rozdíly od administrativního členění České republiky jsou tedy absence vyšších územních celků s vlastním rozpočtem a výrazně menší počet nižších územních celků. Počet obyvatel Portugalska (10 139 794) je téměř shodný s počtem obyvatel České republiky (10 701 777), počet obcí a tedy i průměrný počet obyvatel v obci je však výrazně rozdílný.

Už při srovnání počtu českých obcí (6 254) s počtem portugalských farností (3 092) je rozdíl v průměrném počtu obyvatel na jednu obec více jak dvojnásobný. Jelikož farnosti lze však přirovnat spíše k obvodům / městským částem, je portugalský pojem pro obec dobře srovnatelný s českými obcemi – v takovém případě je již rozdíl průměrného počtu obyvatel na jednu obec 1 711 v České republice vůči 34 746 v Portugalsku.

1.2 Řízení a kontrola veřejných financí v Portugalsku

1.2.1 Systém a jeho regulace

1.2.1.1 Jednotlivé prvky systému řízení a kontroly veřejných financí

Systém řízení a kontroly veřejných financí v Portugalské republice zahrnuje následující složky:

- Vnitřní kontrolní systémy
 - Interní audit
- Resortní kontroly
- Inspekce veřejných financí
- Nezávislý státní audit
- Kontrola veřejné finanční podpory

1.2.1.2 Regulace

Hlavními právními předpisy upravujícími oblast řízení a kontroly veřejných financí v Portugalsku jsou²:

- **Zákon o zavádění systému finanční kontroly ve státní správě** – upravuje vnitřní kontrolní systém pro orgány státní správy a dělí jej na úroveň provozní (organizační), sektorovou (vertikální) a strategickou (horizontální).
 - **Vyhláška o vnitřním kontrolním systému finančních prostředků státu** – upravuje fungování Koordinační rady v návaznosti na Zákon o zavádění systému finanční kontroly ve státní správě.
- **Ústavní zákon o organizaci Ministerstva financí** – upravuje kompetence a odpovědnosti Ministerstva financí.
 - **Zákon o organizaci Generálního finančního inspektorátu** – v návaznosti na Ústavní zákon o organizaci Ministerstva financí upravuje kompetence a odpovědnosti Generálního finančního inspektorátu, který je výkonnou organizací podřízenou Ministerstvu financí a na který je delegována většina činností Ministerstva financí v oblasti systému finančního řízení a finančních kontrol.
- **Místní finanční zákon** – upravuje povinnosti subjektů místní samosprávy v oblastech finančního řízení a hospodaření s veřejnými finančními prostředky a veřejným majetkem. Předmětem úpravy jsou mimo jiné pravidla pro řízení dluhu a finanční zodpovědnost, vykazovací a kontrolní povinnosti celku, rozpočtové a strategické plánování apod.
- **Zákon o sestavování rozpočtu pro místní úřady** – vedle rozpočtových povinností samosprávy upravuje zákon výkaznictví úřadů místní samosprávy vč. podmínek konsolidace a konkretizuje podmínky pro externí audit účetní závěrky úřadu.
- **Zákon o organizaci a postupech Účetního dvora** – v návaznosti na Ústavu Portugalské republiky zákon definuje organizační uspořádání a procesní postupy pro fungování instituce nezávislého státního auditu nejvyššího soudu pro finanční záležitosti – Účetního dvora.
- **Správní řád** – definuje základní principy fungování veřejné správy závazné pro státní správu i samosprávu.

Obdoba uceleného zákona o finanční kontrole v Portugalské republice neexistuje.

1.2.1.3 Rozpočtová a finanční reforma

V Portugalsku probíhá již od roku 2010 (pravděpodobně do roku 2027) dlouhodobý reformní projekt, jehož cílem je účetně výkazní a rozpočtová reforma a přechod ze systému finančních/veřejnosprávních kontrol na kontroly v rámci interního auditu.

Aktuálně jsou v zemi jak funkční útvary interního auditu, tak ve stejných oblastech i veřejnosprávní kontroly – jejich zaměření je však dle vyjádření zástupců Účetního dvora

² Uvedené právní předpisy tvoří Přílohy č. 2 až 9 Analýzy.

nyní více specifické a soustředí se na zvláště rizikové oblasti a vzniklé problémové situace, spíše než obecně na kontrolní prostředí pokryté interním auditem.

Reforma probíhá ve třech provázaných oblastech:

- Výkaznictví státních závěrečných účtů – konsolidace ročních závěrkových účtů orgánů státní správy, vytvoření centrální státní účetní jednotky a vytvoření nových účetních standardů pro státní (resp. veřejný) sektor.³
- Výkonové rozpočtování – vytvoření podmínek pro programové rozpočtování a víceleté rozpočtování se zaměřením na tvorbu a měření finančních výkonů v rámci stanoveného víceletého rozpočtového limitu.
- Nový režim pro řízení státních financí a státní pokladny – harmonizace rámce pro řízení veřejných financí napříč orgány státní správy s ohledem na body výše.

Audity implementace reformy provádí v pravidelných intervalech Účetní dvůr. Dle vyjádření zástupců Účetního dvora bylo chybou nastavovat během plánování reformního projektu termíny pro splnění jednotlivých fází projektu příliš optimisticky a doporučují vyvarovat se obdobným unáhlenostem a raději u obdobných projektů jako časové milníky stanovovat menší, lehce dosažitelné cíle. Zpoždění implementace oproti původnímu plánu bylo dle vyjádření zástupců účetního dvora způsobeno především následujícími okolnostmi:

- Nedostatečné zapojení a nízká angažovanost dotčených a dalších zainteresovaných subjektů v reformním procesu
- Nedostatečná úroveň informačních a komunikačních systémů na lokální i centrální úrovni
- Absence implementačního plánu pro zřízení a vývoj centrální státní účetní jednotky
- Nedostatečné strategické zapojení nadřízených organizací, vrcholných řídicích pracovníků a politických představitelů a tedy i jejich nízká angažovanost

Dalším doporučením ze strany zástupců Účetního dvora je v případě obdobně složitých reforem rozdělit tuto do dílčích reforem vedoucích k naplnění cílů reformy komplexní. Zvláštní důraz zástupci Účetního dvora kladli na externí monitoring a vnitřní kontroly stavu implementace.

1.2.2 Centrální harmonizace

Funkci obdobnou centrální harmonizační jednotce v Portugalsku plní Generální finanční inspektorát („Inspeção-Geral de Finanças“, dále také jako „IGF“), resp. takzvaná Koordinační rada, jejímiž členy jsou zástupci IGF a zástupci jednotlivých místních a sektorových inspektorátů. Koordinační radě poskytuje IGF administrativní a technickou podporu pro výkon činnosti. Činnost Koordinační rady je upravena ve Vyhlášce o státní finanční správě,

³ Účetní standardy v souladu s mezinárodními standardy pro účetnictví veřejného sektoru („International Public Sector Accounting Standards“, neboli „IPSAS“) je dle vyjádření zástupců Účetního dvora již implementováno ve většině organizacích veřejné správy, z důvodu krátkého časového období od jejich implementace není ale zatím možné vyhodnotit, nakolik byla implementace úspěšná.

kteřá navazuje na Zákou o zavádění systému finanční kontroly ve státní správě. Mezi kompetence Koordinační rady patří především:

- Organizace a udržování aktuálnosti databáze údajů o vnitřním kontrolním systému a dalších aspektů potřebných k vyhodnocení jeho fungování
- Vydávání stanovisek k návrhům zákonů
- Příprava strategie pro vnitřní kontrolní systém pro vládu
- Vydávání stanovisek k sektorovým ročním plánům a výkazům
- Příprava ročního plánu a výroční zprávy o vnitřním kontrolním systému⁴
- Tvorba standardů a pracovních metodik pro vnitřní kontrolní systém
- Vydávání směrnic pro zvyšování kvality lidských zdrojů ve vnitřním kontrolním systému, sledování a vyhodnocování informací z auditů lidských zdrojů
- Poskytování konzultací pro vládu v oblasti vnitřního kontrolního systému
- Kdykoliv je to relevantní, informování vlády prostřednictvím ministra financí o důležitých změnách a dalších faktorech fungování vnitřního kontrolního systému

Při vykonávání koordinační činnosti se IGF, resp. Koordinační rada snaží dosáhnout stavu, kdy všechny prvky vnitřního kontrolního systému naplňují následující principy koordinace⁵:

- Dostatečné množství kontrolních prvků – všechny oblasti mají být dostatečně kontrolovány a žádné oblasti nemají podléhat nadbytečným kontrolám.
- Vzájemná provázanost kontrol – jednotlivé kontrolní orgány jednají na svých úrovních v rámci zákonných pravomocí, přičemž mezi sebou konzultují kritéria a metodiky kontrol, které mají být používány.
- Relevance kontrol – kontroly jsou plánovány s ohledem na posouzení rizika a závažnost situací, které mají být předmětem kontroly.

1.2.3 Vnitřní kontrolní systém

Primární legislativou upravující fungování vnitřního kontrolního systému ve státní správě je Zákon o zavádění systému finanční kontroly ve státní správě a Vyhláška o vnitřním kontrolním systému finančních prostředků státu.

Vnitřní kontrola dle výše uvedené vyhlášky spočívá v ověřování, sledování, vyhodnocování a poskytování informací o zákonnosti, správnosti a dobrém řízení programů, projektů a provozu veřejných nebo soukromých subjektů, které hospodaří s veřejnými (státními či municipálními) prostředky, popř. jiným způsobem spravují či přijímají finanční podporu z veřejných rozpočtů či ESI fondů.

⁴ Při jednání o ročním plánu a výroční zpráve o VKS mohou být dle vyhlášky přítomni zástupci Účetního dvora a Koordinační rada je povinná poskytnout jim všechny související materiály. Roční plán VKS musí obsahovat finanční odhady přínosů a výdajů souvisejících s provozem vnitřního kontrolního systému jednotlivých subjektů zapojených do fungování VKS.

⁵ Principy jsou vymezeny v článku 5 Vyhlášky o zavádění finanční kontroly ve státní správě.

Za součást vnitřního kontrolního systému v orgánech státní správy jsou v Portugalsku považovány i prvky, které jsou z pohledu českého pojetí VKS vnímány jako externí kontrolní mechanismy. Pojem „interní“ dle vyjádření zástupců IGF v této souvislosti znamená, že se nejedná o kontrolu ze strany Účetního dvora. Vnitřní kontrolní systém zajišťující kontrolu veřejných je třístupňový a zahrnuje dle výše uvedeného zákona následující prvky:

- Operativní kontrola – kontroly v rámci vnitřního kontrolního systému příslušného subjektu hospodařícího či jinak nakládajícího s veřejnými prostředky.
- Vertikální sektorová kontrola – kontroly hospodaření podřízených organizací v rámci resortu (obdobu veřejnosprávní kontroly) nebo územní oblasti.
- Horizontální strategická kontrola – kontroly plnění odpovědností orgánů státní správy Generálním finančním inspektorátem (viz kapitola 1.2.4).

Základní principy fungování veřejné správy stanovuje Správní řád, který definuje požadavky na principy efektivity, hospodárnosti, včasnosti, rovnosti, proporcionality, spravedlnosti, nestrannosti, dobré vůle, spolupráce, participace, odpovědnosti a otevřené správy.

1.2.3.1 Řízení rizik

Řízení rizik má být součástí vnitřního kontrolního systému dle kapitoly výše, konkrétní postupy pro řízení rizik zákon nestanovuje, pouze zmiňuje v koordinačních principech zásadu, že kontrolní akce mají být relevantní a tedy prováděny s ohledem na posouzení rizik.

1.2.3.2 Interní audit

Povinnost zavést útvar interního auditu není zákonem stanovena pro žádné subjekty veřejné správy. Ze strany IGF a Účetního dvora je nicméně zavedení interního auditu doporučováno a jedná se o klíčové téma v rámci reformy veřejných rozpočtů a financí (viz kapitola 1.2.1.3).

Dle vyjádření zástupců IGF je funkce interního auditu zavedena ve všech ministerstvech a vládních agenturách.

Na výsledky činnosti interního auditu se dle vyjádření zástupců IGF a zástupců Účetního dvora tyto instituce nespolehnají, nicméně je při svých kontrolních činnostech využívají.

1.2.3.2.1 Hodnocení kvality interního auditu

Externí hodnocení kvality interního auditu provádí formou dotazníkových šetření IGF, které se zajímá o nastavení kontrolních procesů (vč. interního auditu) na 2. úrovni vnitřního kontrolního systému – tedy v rámci struktury určitého resortu. Postupy interního auditu poté IGF na základě výsledků dotazníků (a dalších šetření) porovnává a snaží tyto postupy napříč státní správou harmonizovat.

1.2.4 Kontrola veřejných financí

Finanční kontrolu na meziresortní (horizontální, strategické) úrovni zajišťuje Generální finanční inspektorát, jehož činnost je upravena v článku 11 Ústavního zákona o organizaci Ministerstva financí a v Zákoně č. 96/2012 o organizaci Generálního finančního inspektorátu.

IGF má za úkol zajišťovat strategickou kontrolu správy veřejných financí státu zahrnující kontrolu zákonnosti, finanční audit a řídicí kontrolu. V souvislosti s řízením a kontrolou veřejných financí IGF vykonává zejména tyto úkoly:

- a) V rámci finanční správy státu vykonává audit a kontrolu v rozpočtové (ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro rozpočet), hospodářské, finanční a majetkové oblasti v souladu se zásadami zákonnosti, správnosti a řádného finančního hospodaření, přispívající k hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti při získávání veřejných příjmů a při vynakládání veřejných (vnitrostátních i evropských) výdajů.
- b) Předsedá Koordinační radě a připravuje víceletý strategický plán a roční akční plány pro účely Zákona o rozpočtovém rámci.
- c) Vykonává funkce auditního orgánu a vykonává funkce národního partnera Evropské komise v oblastech finanční kontroly a ochrany finančních toků.
- d) Provádí koordinaci a posuzování spolehlivosti systémů vnitřní kontroly finančních toků veřejných, národních a ESI fondů.
- e) Provádí finanční, systémové a výkonnostní audity, finanční analýzy, daňové kontroly a další kontrolní akce u veřejných a soukromých subjektů, které poskytují či přijímají finanční prostředky z veřejných rozpočtů.
- f) Provádí horizontální audity informačních a komunikačních systémů, zejména audity jejich kvality a bezpečnosti ve vztahu k vynakládání veřejných prostředků.
- g) Provádí kontroly veřejných služeb nebo veřejnoprávních právnických osob, včetně orgánů a služeb územních samosprávných celků, obdobných subjektů za účelem posouzení kvality, účinnosti a efektivity poskytovaných služeb.
- h) Poskytování specializované metodické podpory, provádění studií a vydávání stanovisek, jakož i účasti v národních a evropských komisích a pracovních skupinách.
- i) Vyhodnocování a kontrolování dodržování legislativy upravující lidské zdroje ve veřejné správě.

Z výše uvedeného vyplývá, že IGF má kontrolní kompetence nad subjekty veřejného sektoru (všechny ústřední orgány státní správy, státní agentury a subjekty místní správy), státem a municipality vlastněnými organizacemi a soukromoprávními organizacemi financovanými z národních či ESI fondů. Případné nalezené nesrovnalosti hlásí IGF skrze ministra financí vládě, v případě vážnějších nesrovnalostí i parlamentu. Pokud má nesrovnalost finanční charakter, předává IGF své závěry Účetnímu dvoru k rozhodnutí.

Inspektoři IGF musejí být vysokoškolsky vzděláni a musejí absolvovat šestiměsíční vzdělávací kurz pro inspektory – tento kurz si zajišťuje sám IGF. Dle vyjádření zástupců IGF je momentálně snaha o navyšování kvality a provázanosti návazného dlouhodobého vzdělávacího procesu pro inspektory, a to především v oblastech: udržování přehledu o aktuální legislativě, navyšování úrovně etiky a integrity, prevence korupce a rizik a práce s informačními a komunikačními technologiemi.

Dle vyjádření zástupců IGF značná část činnosti této instituce spočívá v provádění kontrolních akcí na základě podnětů/stížností. Z prezentovaného výkazu činnosti IGF za posledních 5 let dále vyplývá, že většina všech finančních nesrovnalostí ve veřejném sektoru byla odhalena v rámci kontrolní činnosti IGF, a to v rozsahu 92 – 99 % hodnoty všech nesrovnalostí.

1.2.5 Nezávislý státní audit

Institucí nezávislého státního auditu je Účetní dvůr Portugalské republiky, jehož existence vychází z článku 209 a 214 Ústavy Portugalské republiky⁶. Činnost Účetního dvora je poté upravena v Zákoně o organizaci a postupech Účetního dvora⁷. Účetní dvůr je dělen na tři komory – auditní, justiční a kontraktní, jejich funkce jsou vymezeny dále.

Účetní dvůr se za svou činnost odpovídá parlamentu. Parlament i vláda mohou navrhnout provedení konkrétního auditu. Účetní dvůr jako nezávislý orgán není povinen tomuto návrhu vyhovět, ve většině případů však dle vyjádření zástupců Účetního dvora je audit na požadavek parlamentu či vlády proveden – a pokud proveden není, jsou zpravidla důvody pouze kapacitní, spíše než věcný nesouhlas dvora s cíli navrženého auditu.

Účetní dvůr je nejvyšším orgánem s pravomocí prověřovat zákonnost veřejných výdajů a posuzovat závěrečné účty státních orgánů. Účetní dvůr má kontrolní kompetence nad všemi organizacemi, které nakládají s veřejnými finančními prostředky a dalšími veřejnými zdroji, a to včetně zdrojů z ESI fondů. Účetní dvůr může při výkonu auditů a šetření spolupracovat s poskytovateli auditorských služeb – je-li tato spolupráce nezbytná při výkonu auditu na žádost parlamentu či vlády, nese náklady za auditorské práce kontrolovaný subjekt.

Prezident Účetního dvora je jmenován prezidentem republiky na návrh vlády na 4 roky a zodpovídá dle Ústavy Portugalské republiky zejména za:

- vydávání ročních plánů, výročních zpráv a tříletých strategií Účetního dvora⁸,
- vydávání stanovisek k Státním závěrečným účtům vč. účtů sociálního zabezpečení,
- vydávání stanovisek k závěrečným účtům autonomních oblastí Azora a Madeira a
- vymáhání odpovědnosti za finanční přestupky.

Posledním z výše uvedených bodů se rozumí, že Účetní dvůr disponuje **jurisdikční pravomocí**. Portugalský soudní systém rozeznává 4 kategorie soudů – ústavní, občanskoprávní, správní a finanční. Finančním soudem je právě Účetní dvůr, který má pravomoc rozhodovat ve sporech ohledně legality, přiměřenosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání veřejných prostředků a plnění veřejných rozpočtů.

Podněty k finančnímu soudu Účetního dvora může být tak externí, tak přímo vyplývající z vlastní auditní činnosti. Pokud v průběhu auditu vznikne podezření na spáchání finančního trestného činu, je na rozhodnutí členů úřadu státního zastupitelství (který sídlí v Účetním dvoře a zahrnuje 4 státní zástupce), zda na základě tohoto podezření podá žalobu.

⁶ Ústava Portugalské republiky tvoří přílohu č. 10 Analýzy

⁷ Činnost upravuje také související Zákon o reformě Účetního dvora, který tvoří přílohu č. 11 Analýzy

⁸ Aktualizovanou strategii, roční plán a výroční zprávy zveřejňuje Účetní dvůr na svých internetových stránkách: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/Pages/Planeamento-e-Gestao.aspx>

Úřad státního zastupitelství má volný přístup ke všem výsledkům auditů a ke všem rozhodnutím Účetního dvora, případné žaloby tedy nepodává pouze na základě podnětů od auditorů ale také na základě vlastní vyhledávací činnosti. Pokud státní zastupitel potřebuje pro své rozhodnutí více informací o daném auditu, nemůže již příslušnému auditorovi zadat rozšíření auditu, může ale další potřebné informace dohledávat sám za své pravomoci.

Kvalifikační požadavky na auditory Účetního dvora nejsou zákone stanoveny, jsou však stanoveny požadavky na pozici soudce Účetního dvora, kterým dle Zákona o organizaci a postupech Účetního dvora. Soudcem může být osoba, která je starší 35 let a disponuje patřičným ekonomickým či právním vzděláním a patřičnou praxí v soudním oboru (popř. kombinacemi těchto atributů, které detailněji popisuje článek 19 zákona).

Vedle auditní a justiční komory má Účetní dvůr dále komoru kontraktní, jejímž účelem je schvalovat smluvní závazky organizací veřejné správy. Smlouvy, jejichž podpisem vzniká organizaci veřejné správy závazek, musejí být schváleny Účetním dvorem, aby na jejich základě byla organizace oprávněna činit finanční (výdajové) operace. Na vydání stanoviska ke kontraktu má Účetní dvůr 30 dní, pokud se do této doby nevyjádří, má se za to, že smluvní vztah schválil. Dle vyjádření zástupců Účetního dvora bývá zpravidla i ve smlouvě samotné uvedena formulace upozorňující na nutnost jejího schválení Účetním dvorem a subjekty uzavírající kontrakty s organizacemi veřejného sektoru musejí s případnou neplatností smluvních závazků z tohoto titulu počítat.

Pokud hodnota smlouvy přesahuje 750 000 EUR⁹, musí být taková smlouva Účetním dvorem schválena ještě před jejím podpisem – bez tohoto schválení nemohou ze smlouvy vyplývat žádné závazky pro smluvní strany.

Účetní dvůr v tomto ohledu také spolupracuje s Úřadem pro ochranu trhu a předává mu podněty v případech podezření z kartelizace či jiné formy nekalé soutěže.

Auditní zprávy, verdikty a stanoviska Účetního dvora jsou veřejně přístupné. Auditní zprávy je Účetní dvůr povinen zasílat k projednání parlamentu a vládě. Vedle těchto výstupů vydává Účetní dvůr výroční zprávu, kterou rovněž zveřejňuje a zasílá pro informaci parlamentu.

1.2.5.1 Činnost Rady pro boj proti korupci

Rada pro boj proti korupci je správním orgánem spolupracujícím s Účetním dvorem. Činnost rady se řídí Zákonem o založení Rady pro boj proti korupci¹⁰. Rada dle zákona odpovídá zejména za:

- Shromažďování a vyhodnocování informací pro boj proti korupci
- Sledování implementace protikorupčních právních opatření

⁹ Schvalovací povinnost vychází z Nařízení o zvláštních opatřeních v oblasti zadávání veřejných zakázek, které mění zákon o veřejných zakázkách a které tvoří přílohu č. 12 Analýzy

¹⁰ Zákon o založení Rady pro boj proti korupci tvoří přílohu č. 13 Analýzy

- Vydávání stanovisek k vlastním normativním nástrojům pro potlačování korupce na základě žádosti parlamentu, vlády či samosprávného celku
- Tvoří metodické dokumenty pro boj proti korupci

Radě pro boj proti korupci předsedá předseda Účetního dvora, dalšími členy rady jsou vedoucí v zákoně jmenovaných kontrolních institucí a vybraní advokáti.

1.2.6 Kontrola územní samosprávy

Hospodářskou činnost územního samosprávného celku je rovněž oprávněn auditovat Účetní dvůr a IGF.

Územní samosprávné celky jsou dle Místního finančního zákona povinny nechat si účetní závěrku ověřit nezávislým auditorem. Požadavky na externí audit detailně stanovuje Zákon o sestavování rozpočtu pro místní úřady. Externí auditor je povinen případné nesrovnalosti hlásit příslušným orgánům obce a vydávat stanovisko k individuální i konsolidované účetní závěrce, a to včetně výroku o plnění rozpočtu obce. Takzvané mezi-obecní subjekty (svazky) poté audituje Účetní dvůr.

Dle tohoto zákona jsou územní samosprávné celky povinny provádět kontrolu činnosti podřízených subjektů a subjektů vykonávajících pro daný celkem komunální služby.

Do činnosti územních samosprávných celků zasahuje také Generální ředitelství místních orgánů, které řeší vztahy a informační provázanost mezi ÚSC a státem za účelem celostátního rozvoje. Generální ředitelství místních orgánů je instituce podřízená Ministerstvu modernizace veřejné správy a jejím účelem je metodicky zaštiťovat spolupráci územních samosprávných celků a centrální správy. Územní samosprávné celky jsou povinny poskytovat Generálnímu ředitelství místních orgánů své rozpočty, víceleté rozpočtové výhledy, programové rámce a schválené účetní závěrky (popř. konsolidované závěrky).

1.2.7 Kontrola finanční podpory

Kontrola poskytování i čerpání finanční podpory probíhá na všech úrovních vnitřního kontrolního systému – tedy v rámci vnitřního kontrolního systému dané organizace, ze strany subjektu nadřízeného této organizaci a ze strany IGF, který zároveň vykonává funkci auditního orgánu pro prostředky poskytované z ESI fondů.

Navíc mohou být subjekty poskytující či čerpající finanční podporu z národních či evropských prostředků kontrolovány ze strany Účetního dvora.

1.2.8 Koordinace kontrolních orgánů

Dle vyjádření zástupců Účetního dvora a IGF probíhá koordinace jednotlivých kontrolních orgánů pouze neformálními cestami. Sdílení plánů a výsledků kontrol není právně upraveno.

1.3 Podstatné rysy systému řízení a kontroly veřejných financí v Portugalsku

Hodnocení, které z rozdílných aspektů systému řízení a kontroly veřejných financí v jednotlivých státech lze považovat za silné či slabé stránky a srovnání s Českou republikou, bude především předmětem veřejných konzultací a diskuse se zainteresovanými subjekty v další části Projektu. Pro hodnocení silných a slabých stránek slouží následující výčet jako přehled podstatných rysů portugalského systému řízení a kontroly veřejných financí, kterými se odlišuje od systému českého:

- *Vzemi probíhá dlouhodobá finanční a rozpočtová reforma, jejímž cílem je z rozpočtového hlediska zavedení konsolidovaných účetních výkazů, nových účetních standardů pro veřejnou správu a výkonového rozpočtování. Řízení a kontrola veřejných financí má být v rámci reformy přeorientována z provádění finančních a veřejnosprávních kontrol na provádění interního auditu. Veřejnosprávní kontroly mají být zachovány pouze pro šetření rizikových a neobvyklých situací.*
- *Vnitřní kontrolní systém ve státní správě je členěn na tři úrovně – operativní, vertikální resortní a horizontální strategickou. Konkrétní postupy pro zavedení těchto prvků VKS přitom zákonem stanoveny nejsou.*
- *Operativní úroveň se rozumí nastavení pravidel VKS uvnitř dané organizace tak, aby docházelo k hospodárnému, efektivnímu a účelnému výkonu veřejné správy.*
- *Vertikální resortní úroveň se rozumí kontrolní procesy mezi podřízenými a nadřízenými organizacemi v rámci resortu.*
- *Horizontální strategickou úrovní se rozumí meziresortní kontrola nastavení systému VKS a plnění odpovědností jednotlivých orgánů státní správy. Strategickou úroveň VKS vykonává Generální finanční inspektorát (IGF), což je výkonná organizace Ministerstva financí.*
- *Interní audit není povinně zřizován u žádných subjektů státní správy či samosprávy. Funkce interního auditu je však zřízena na všech ministerstvech a ve vládních agenturách.*
- *Pravidla a postupy pro výkon interního auditu nejsou zákonem stanoveny. IGF se snaží postupovat dle mezinárodních standardů od Institutu interních auditorů.*
- *Harmonizaci interního auditu a vnitřního kontrolního systému zajišťuje Koordinační rada, které předsedá zástupce IGF a je složená ze zástupců místních inspektorátů.*
- *Pro vyhodnocování kvality vnitřního kontrolního systému a interního auditu v orgánech státní správy využívá IGF především šetření formou checklistů.*
- *Funkci nezávislého státního auditu zajišťuje Účetní dvůr, který je oprávněn auditovat subjekty, které využívají veřejné finanční prostředky, nerozlišuje za tímto účelem, zda se jedná o prostředky z rozpočtu státního či rozpočtu územního samosprávného celku.*
- *Účetní dvůr je zároveň nejvyšším justičním orgánem ve finančních záležitostech a má tedy pravomoc rozhodovat ve sporech ohledně legality, přiměřenosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání veřejných prostředků a plnění veřejných rozpočtů.*
- *Účetní dvůr zároveň schvaluje smlouvy uzavřené na základě veřejných zakázek. Bez schválení smlouvy Účetním dvorem není subjekt veřejné správy oprávněn vyplácet ze smluvních závazků peněžní prostředky a převyšuje-li hodnota smlouvy 750 000 EUR, je subjekt veřejné správy uzavírající smlouvu povinen nechat ji schválit Účetním dvorem ještě před jejím podpisem.*

- *Účetní dvůr také poskytuje každoročně stanovisko ke Státním závěrečným účtům vč. účtů sociálního zabezpečení a k závěrečným účtům autonomních oblastí Azora a Madeira.*
- *Kontrolovat využití dotace jejím příjemcem může poskytovatel dané dotace, IGF nebo Účetní dvůr.*
- *Funkci auditního orgánu pro ESI fondy zastává IGF.*
- *Územní samosprávný celek je povinen nechat si účetní závěrku auditovat nezávislým auditorem.*
- *Hospodářská činnost územního samosprávného celku může být předmětem kontroly ze strany IGF nebo Účetního dvora. Výdaje celků mohou být také kontrolovány v rámci kontroly nakládání s dotačními prostředky.*

2 Seznam příloh

Všechny přílohy Analýzy jsou přiloženy jak v originálním znění, tak v automatizovaně přeložené české verzi. Přílohy v anglickém jazyce nejsou překládány.

Příloha č.:

1. Dotazník o finanční kontrole a auditu vyplněný za Portugalskou republiku
2. Zákon o zavádění systému finanční kontroly ve státní správě
3. Vyhláška o vnitřním kontrolním systému finančních prostředků státu
4. Ústavní zákon o organizaci Ministerstva financí
5. Zákon o organizaci Generálního finančního inspektorátu
6. Místní finanční zákon
7. Zákon o sestavování rozpočtu pro místní úřady
8. Zákon o organizaci a postupech Účetního dvora
9. Správní řád
10. Ústava Portugalské republiky
11. Zákon o reformě Účetního dvora
12. Nařízení o zvláštních opatřeních v oblasti zadávání veřejných zakázek
13. Zákon o založení Rady pro boj proti korupci
14. Prezentace Generálního finančního inspektorátu
15. Prezentace Auditního orgánu Generálního finančního inspektorátu
16. Prezentace Účetního dvora
17. Vyjádření Mezinárodního měnového fondu k finanční reformě 2018
18. Vyjádření Mezinárodního měnového fondu k finanční reformě 2019
19. Auditorské standardy Generálního finančního inspektorátu