

VLIVY PŘISTOUPENÍ K EU NA ROZPOČTOVÁNÍ A FINANČNÍ KONTROLU

NÁVRH pro překlad - SRPEN 1997

OBSAH

PŘEHLED OTÁZEK	5
ROZPOČET - PŘEHLED	6
ČLENSKÝ STÁT JAKO PŘÍSPÍVAJÍCÍ	7
ČLENSKÝ STÁT JAKO PŘÍJEMCE	8
(A) <i>ZEMĚDĚLSKÝ (GARANČNÍ) FOND</i>	8
(B) <i>STRUKTURÁLNÍ FONDY</i>	9
KOORDINACE FINANČNÍ KONTROLY NA ÚROVNI EU A JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ	10
SPOLEČNÁ STRUKTURA KONTROLY?	10
ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY	11
RAKOUSKO	12
SHRNUTÍ KAPITOLY	13
1 NÁRODNÍ SYSTÉM	14
2 SPRÁVA PŘÍJMŮ A FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ OD SPOLEČENSTVÍ	18
3 ŘÍZENÍ VLASTNÍCH ZDROJŮ	23
4 ROZPOČTOVÝ PROCES VE SPOLEČENSTVÍ	26
5 SPOLUPRÁCE, KOORDINACE A KONTAKTY	28
6 ORGANIZAČNÍ OTÁZKY	30
DÁNSKO	40
SHRNUTÍ KAPITOLY	41
1 ÚVOD	42
2 VÝRAZ „FINANČNÍ KONTROLA“	42
3 ZÁKONNÁ REGULACE FINANČNÍ KONTROLY EU V OBLASTI STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ ..	43
4 DÁNSKÉ PŘEDPOKLADY A RÁMCOVÉ PODMÍNKY PRO FINANČNÍ KONTROLU GRANTŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ	44
5 FINANČNÍ KONTROLA MINISTERSTEV ZODPOVÍDAJÍCÍCH ZA STRUKTURÁLNÍ FONDY	45
6 KONTROLA VYUŽÍVÁNÍ STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ ZE STRANY POVĚŘENÝCH OSOB	47
7 PARTNERSTVÍ S EVROPSKOU KOMISÍ VE FINANČNÍ KONTROLE VYUŽÍVÁNÍ GRANTŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ	49
FINSKO	52
SHRNUTÍ KAPITOLY	53
1 ZÁKLADNÍ INFORMACE	54
2 LEGISLATIVNÍ ZÁKLAD A POKYNY	55
3 ÚLOHY A POVINNOSTI	56
4 DOPAD ČLENSTVÍ V EU NA PŘÍPRAVU NÁVRHU STÁTNÍHO ROZPOČTU	58
5 VYHODNOCOVÁNÍ A AUDIT	62
6 ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY	62
FRANCIE	65

1 ÚVOD-----	66
2 INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC -----	66
3 ROZPOČET SPOLEČENSTVÍ PRO FRANCOUZSKÉ VEŘEJNÉ FINANCE -----	68
4 SPRÁVA ROZPOČTU SPOLEČENSTVÍ VE FRANCII -----	69
5 ŘÍZENÍ „VLASTNÍCH ZDROJŮ“-----	71
6 ŘÍZENÍ VÝDAJŮ-----	71
PORTUGALSKO-----	77
SHRNUTÍ KAPITOLY -----	78
1 NÁRODNÍ SYSTÉM-----	79
2 HLAVNÍ ZMĚNY V NÁRODNÍM SYSTÉMU -----	80
3 PROCES PŘÍPRAVY ROZPOČTU SPOLEČENSTVÍ -----	88
4 SPOLUPRÁCE A KOORDINACE-----	89
5 OTÁZKY ŘÍZENÍ A ORGANIZACE-----	89
6 DESET LET PORTUGALSKÉHO ČLENSTVÍ V EU - VÝSLEDKY A PERSPEKTIVY-----	90
ŠVÉDSKO-----	93
SHRNUTÍ KAPITOLY -----	94
1 ÚVOD-----	95
2 ORGANIZAČNÍ A HORIZONTÁLNÍ OPATŘENÍ V OBLASTI ROZPOČTOVÁNÍ A FINANČNÍ KONTROLY -----	96
3 NĚKTERÉ POZNATKY Z RŮZNÝCH SEKTORŮ -----	104
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ-----	117
SHRNUTÍ KAPITOLY -----	118
1 ÚVOD-----	119
2 NÁRODNÍ SYSTÉM VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ-----	119
3 VZTAH MEZI PARLAMENTEM (PRO TENTO ÚČEL JDE O DOLNÍ SNĚMOVNU) A EXEKUTIVOU („KORUNA“) -----	119
4 VZTAHY V RÁMCI EXEKUTIVY -----	120
5 DŮSLEDKY ČLENSTVÍ V ES -----	120
6 ZAHRNUTÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ ZE SPOLEČENSTVÍ DO NÁRODNÍHO ROZPOČTU---	123
7 OBLASTI STRATEGICKÉHO ZÁJMU PRO MINISTERSTVA FINANČÍ EU -----	124
8 ADMINISTRATIVNÍ A PROCEDURÁLNÍ SYSTÉMY -----	126
9 VÝHLED FINANČNÍHO ŘÍZENÍ SPOLEČENSTVÍ DO DALŠÍCH LET -----	127
10 SEM 2000-----	128
FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT V EVROPSKÉ UNII -----	134
1 ÚVOD-----	135
2 FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT NA ÚROVNI KOMISE A MIMO KOMISI - PŘEHLED -----	135
3 FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT UVNITŘ EVROPSKÉ KOMISE -----	136
4 FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT V ČLENSKÝCH STÁTECH -----	136
5 FOND EAGGF-GARANČNÍ-----	137
6 STRUKTURÁLNÍ FONDY A FOND SOLIDARITY -----	137
7 PŘÍJMY SPOLEČENSTVÍ -----	138

8 KOORDINACE FINANČNÍ KONTROLY A AUDITU MEZI KOMISÍ A ČLENSKÝMI STÁTY -----	138
9 FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT V JINÝCH OBLASTECH VÝDAJŮ A PŘÍJMŮ-----	139
10 ZEMĚ VÝCHODNÍ A STŘEDNÍ EVROPY -----	141
11 ZEMĚ STŘEDNÍ EVROPY (CEC) -----	141
12 VNITŘNÍ KONTROLA, VNITŘNÍ AUDIT, VNĚJŠÍ AUDIT V ZEMÍCH STŘEDNÍ EVROPY -----	142
<u>ŘÍZENÍ OPERACÍ EAGGF-GARANČNÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH -----</u>	<u>144</u>
1 ROZHODOVACÍ PROCES -----	145
2 PERSONÁLNÍ OBSAZENÍ SPRÁVY GARANČNÍHO FONDU V BRUSELU -----	145
3 ORGANIZACE PŘÍSLUŠNÝCH SLOŽEK V ČLENSKÝCH STÁTECH -----	145
4 SCHVÁLENÍ ÚČTŮ -----	147

PŘEHLED OTÁZEK

Jo Carey¹

1. Tento úvodní referát je příspěvkem ke studii SIGMA o zkušenostech národních ministerstev financí z procesu přizpůsobování se členství v EU. Materiál čerpá ze zpráv jednotlivých zemí, které se zabývají zkušenostmi vybraných členských zemí EU podrobněji. Doplňuje souběžný dokument (*Vlivy přistoupení k EU: Část II. Vnější audit*) o dopadech přistoupení na audit. V obou případech je zvoleným přístupem selektivní analýza klíčových otázek jako námět pro úvahy a diskuze.

2. Tento soubor zpráv dokumentuje zkušenosti několika členských států, a to včetně tří nejnovějších členů EU, získané při integraci národních rozpočtových postupů a požadavků s požadavky a postupy ES. SIGMA se domnívá, že souhrn reakcí některých členských států na rozpočtové a kontrolní požadavky v případě členství může pomoci zemím východní a střední Evropy, které se ucházejí o členství. Může však také označit otázky pro budoucí zkoumání v rámci probíhajícího programu EU v oblasti reformy finančního řízení.

3. Tento referát je jakýmsi souhrnem některých zkušeností členských států. Je samozřejmé, že je jak zjednodušený, tak i selektivní. Pro plné pochopení požadavků ES na rozpočtování a finanční kontrolu je nezbytné prostudovat příslušné zákony, které jsou uvedeny v Příloze 4.

4. Plnění požadavků ES na rozpočtování a finanční kontrolu jsou jednou ze základních povinností při členství v EU. Může to znamenat značnou míru přizpůsobování národních rozpočtových postupů nového členského státu. Donedávna se legislativa ES nesnažila vynucovat konkrétní mechanismy řízení rozpočtu na národní úrovni a ponechávala členským státům značnou volnost při rozhodování o nejlepší způsobu sladění toku finančních prostředků z rozpočtu EU a do rozpočtu EU s vlastními státními financemi. Tato situace se nyní možná mění.

5. Mechanismus řízení finančních prostředků ES byl v posledním desetiletí tématem dlouhých diskuzí mezi institucemi i uvnitř členských států. Byly provedeny důležité reformy s cílem zvýšit odpovědnost a efektivnost. Rozšíření a jednání, která mu budou předcházet, pravděpodobně urychlí proces reformy rozpočtových pravidel ES a některých způsobů vynakládání prostředků z rozpočtu. Jde zejména o zemědělskou politiku a strukturální fondy. Tyto zprávy dokazují zejména u některých nových členů EU, že přistoupení může být jedním z prvků v procesu hluboké reformy národních politických struktur a finančních systémů. V tom případě se mohou reformní procesy na úrovni EU i na úrovni národní vzájemně podporovat.

¹ C.J.Carey je předsedou Dohodovacího orgánu Evropské komise pro zúčtování účtů EAGGF. Pan Carey pracoval na britském Ministerstvu financí, pak byl čtyři roky (1974-78) členem stálého zastoupení Velké Británie u EHS v Bruselu. Následně se specializoval na veřejný audit a odpovědnost za výdaje před parlamentem. V roce 1989 opustil britskou státní službu, protože byl jmenován členem Evropského účetního dvora. Tuto funkci zastával 9 let.

Rozpočet - přehled

6. Komise, Rada a Parlament se účastní procesu každoročního schvalování rozpočtu ES, ve většině oblastí má poslední slovo Parlament. Je to dlouhý a složitý proces. Každý nový členský stát by se měl s tímto procesem pečlivě seznámit.

7. Členské státy zcela naplňují rozpočet ES a realizují více než 80% výdajů, i když konečnou odpovědnost za realizaci rozpočtu si ponechává Komise. Z hlediska členského státu nahrazují některé výdaje z rozpočtu ES odpovídající národní výdaj. To platilo o většině výdajů EU na podporu zemědělství a stále to platí o určité části těchto výdajů. Existují i další výdaje, které jsou zjevně a záměrně dodatkem k odpovídajícímu národnímu výdaji. Strukturální fondy (SF) jsou nejnázornějším příkladem.

8. Při jakékoli výši rozpočtu ES stanovuje výši příspěvku členského státu (a jeho rozdělení podle jednotlivých zdrojů příjmu) předem zákon ES, i když celková výše rozpočtu je samozřejmě předmětem jednání mezi členskými státy a mezi institucemi. Výše nároku členského státu na rozpočtové a jiné příjmy z rozpočtu ES je do značné míry předmětem jednání.

9. Členský stát musí být schopen plnit ve vztahu k rozpočtu ES tři hlavní typy úloh:

- i) *Informace*: Členský stát potřebuje spolehlivé informace v přístupné formě, aby mohl monitorovat a prognózovat dopad rozpočtu ES na státní rozpočet. Tyto informace jsou dále základním zdrojem rozpočtových údajů pro Komisi, a to zejména pro prognózu vlastních výdajů, pohybů zásob zemědělských výrobků a výsledků dosažených v rozvoji programů SF. Členské státy mají obecně povinnost podle Článku 5 Smlouvy (kterou má dále prohloubit Amsterdamská smlouva) být Komisi v její odpovědnosti spravovat rozpočet nápomocny.
- ii) *Vyjednávání*: Ve vlastním zájmu bude členský stát chtít vyjednávat (a) jako člen Rady o výši a složení rozpočtu a (b) jako člen Rady a bilaterálně s Komisí za účelem maximalizace prostředků ze SF.
- iii) *Soulad se zákony*: Členský stát musí dodržovat všechna příslušná pravidla ES o výběru a převádění rozpočtových příjmů ES a řádném hospodaření s finančními prostředky získanými z rozpočtu ES. Musí dbát na prevenci, odhalování a oznamování podvodů či nesrovnalostí ve spojitosti s prostředky ES. Komise od členských států požaduje nejen to, aby dodržovaly pravidla, ale aby byly také schopny posléze na základě dokumentární evidence doložit, že tak činily.

Pro nové členské státy bude zjevně účinné plnění těchto úloh znamenat určité změny ve stylu řízení a určité další výdaje. Zvláště důležité budou účetní a auditorské znalosti a výpočetní technika. Rozpočtové otázky se v té či oně formě v programu Rady na ministerské nebo nižší úrovni v Bruselu nacházejí prakticky po celý rok. Škála zájmů ovlivňovaných rozpočtem EU a rychlost, s jakou musí národní zastoupení v Bruselu reagovat, nutí členské státy, aby měly účinné postupy pro koordinování názorů různých orgánů vlády.

Členský stát jako přispívající

10. Ze zpráv jednotlivých zemí vyplývá, že proces přizpůsobení požadavkům systému vlastních zdrojů byl ve většině členských států dosti složitý.

11. Budoucí členský stát musí změnit své metody vybírání daní a cel tak, aby mohl do EU převést požadovanou výši „vlastních zdrojů“ (veškerá cla a zemědělské odvody) a požadovaný díl příjmů z DPH. Např. pro portugalské orgány, ale i pro orgány jiných zemí, byla jedním z hlavních problémů přistoupení nutnost zvýšit kvalitu práce na všech úrovních celní správy. Řešením se stalo rozsáhlé školení celníků organizované Komisí. Přistoupení k EU bude znamenat přijetí výše cel a daní platných v ES (pokud nebudou sjednány přechodné výjimky). Rakouské úřady na základě zkušeností ve své zprávě uvádějí: „Jedním z nejdůležitějších úkolů při přípravě na přistoupení je včas se připravit na změnu národní legislativy v oblasti celní správy“. Dále to znamená zavedení systému DPH, tedy nepřímého zdanění tam, kde tento systém ještě neexistuje.

12. Poskytování údajů o HNP ve formě použitelné ze strany EU může být dalším problémem pro nové členské státy. Švédské úřady uvádějí: „Z různých typů plateb, které v rozpočtu ES tvoří náš vlastní příjem, jsou nejsložitější platby ve vazbě na DPH a vyžadují nový způsob výpočtu a dobré statistické záznamy... Je také důležité přizpůsobit systém státních účtů tak, aby poskytoval informace nutné pro výpočet plateb na základě HNP“.

13. I když o celkovém vývoji rozpočtových příspěvků členských států rozhoduje národní ministerstvo financí, řízení jeho jednotlivých částí zjevně ovlivňují různé agentury a úrovně státní správy. Týká se to zejména zemědělské politiky, cel, nepřímých daní a statistiky. Většina členských států zjistila, že je nezbytné vytvořit speciální jednotku v rámci rozpočtového odboru ministerstva financí pro koordinaci všech kroků spojených s výpočtem, oznamováním a platbou jejich příspěvků. Švédské zkušenosti jsou typické: „Podle našeho názoru je důležité, aby práce na příspěvku byla zcela koordinována. Touto koordinací by mělo být pověřeno Ministerstvo financí. Tím by vznikla nejenom možnost získat úplný obraz, ale vytvořit i si dobrou zpětnou vazbu s vyjednavatelem s Komisí. Věci se tak usnadní pro Komisi i národní veřejnou správu“.

14. Tak zvané „tradiční vlastní zdroje“ (celý příjem z odvodů a cel členského státu minus 10% poplatků za výběr) jsou ze zákona majetkem Společenství. Členský stát vystupuje jako prostředník Společenství při výběru finančních prostředků a zajišťuje, aby Komise tyto zdroje obdržela. Tyto finanční prostředky musí být proto přímo převedeny na Komisi, aniž by prošly státním rozpočtovým postupem. Některé členské státy proto používají formální zápisy do rozpočtu, aby mohly o těchto částkách informovat vlastní parlament.

Členský stát jako příjemce

(a) *Zemědělský (garanční) fond*

15. Tento Fond realizuje asi polovinu celkových výdajů z rozpočtu ES. Operativní správa výdajů je svěřena členským státům, kterým Komise pokrývá veškeré výdaje. Mezi výplatou finančních prostředků příjemcům a proplacením ze strany Komise je prodlení v délce asi 2¹/₂ měsíce. Nový členský stát musí být proto připraven poskytnout počáteční finanční prostředky.

16. Každé z opatření financované fondem je definováno v konkrétním platném předpisu (nařízení Rady a/nebo Komise). Roční rozpočet přiděluje dostatečné finanční prostředky na uspokojení příjemců v členských státech v souladu s jednotlivými opatřeními. Výdaje na určitá opatření, zejména opatření na podporu cen, jsou těkavá a jen obtížně předvídatelná. Rada pracovních skupin v Bruselu se snaží sledovat výdaje v jednotlivých měsících a jiné pracovní skupiny zkoumají návrhy Komise na změnu legislativy - obvykle zaměřenou na posílení finanční kontroly a odpovědnosti v členských státech a snižování nebezpečí podvodu. Tato činnost klade značné nároky na čas (a vyjednávací schopnosti) zemědělských a rozpočtových expertů členských států.

17. Členský stát se zavazuje vytvořit jednu nebo více platebních agentur jako nástroj pro vyplácení příspěvků z Fondu příjemcům. Statut platební agentury je poskytnut (ze strany členského státu) pouze orgánům, které doloží, že jsou schopny dodržovat vysokou úroveň účetnictví, finančního řízení a finanční kontroly. Kriteria, která členský stát musí uplatnit při rozhodování, zda má udělit statut platební agentury, jsou podrobně uvedena v Nařízení 1663/95 z roku 1995. Členský stát musí také vybrat certifikační orgán (který musí být provozně nezávislý na platební agentuře a nemusí být z veřejného sektoru), aby prováděl kontrolu ročních účtů každé z platebních agentur.

18. V rámci tzv. postupu „vyúčtování všech účtů“ Komise kontroluje roční účty platební agentury s ohledem na audit ověřujícího orgánu. Navíc odděleně od ročních účtů Komise může podrobit platební agenturu nakládající s prostředky ES hlubší kontrole souladu jejích postupů s pravidly Společenství. Tento audit se často týká více než jednoho členského státu. Pokud Komise zjistí, že platební agentura nedodržela pravidla ES, sníží objem finančních prostředků pro agenturu na běžný rok o částku, která podle Komise představuje ztrátu ve finančních prostředcích ES.

19. Platební agentura dále podléhá auditu Evropského účetního dvora (European Court of Auditors - ECA), který je externím auditorským orgánem EU. Dvůr nemá přímé pravomoci potrestat členské státy, ale jeho nálezy, které předkládá Radě a Parlamentu, mohou způsobit, že Komise si vyžádá zpět neoprávněné platby. Od členských států se stále více očekává, že budou reagovat na kritiku ECA týkající se spravování finančních prostředků ES a vysvětlovat, co učinily pro nápravu.

20. Nařízení 1663/95 je důležitým novým odklonem od předcházející praxe EU, která umožňovala členským státům vykládat požadavky na finanční kontrolu ES ve světle

národní správní tradice a praxe. Dokazuje to dále, že nemusí být rozpor mezi principem subsidiarity a odpovědností Komise za ochranu aktiv Společenství.

21. Platební agentura potřebuje zaměstnance, kteří jsou dobře obeznámeni se zemědělskou i rozpočtovou legislativou ES. Její postavení ve státní správě jí musí umožňovat koordinovat svoji práci s kolegy na Ministerstvu financí a tuto koordinaci podporovat. Platební agentura ze všeho nejvíce potřebuje pracovníky, kteří ovládají finanční řízení, a strukturu, jež přikládá dostatečnou váhu finanční kontrole.

(b) Strukturální fondy

22. SF spolufinancují víceroční programy v členských státech. Oproti výdajům ze Zemědělského (garančního) fondu, který jsou charakterizovány značnou automatikou, o výplatách ze strukturálních fondů se jednotlivě rozhoduje. Optimální využití potenciálních výhod SF je pro členské státy značně pracovní náročné jak z tohoto důvodu, tak i z důvodu rozsáhlé koordinace nutné pro naplnění zásady partnerství, která je základem fungování SF. Rakouská zpráva uvádí: „Systém „partnerství“ je velmi složitý kvůli velkému počtu aktérů na úrovni centrální, regionální, lokální a EU. Výsledkem je značné pracovní zatížení a finanční náklady a zpochybnění v zásadě pozitivních nástrojů. Není v souladu s ideálními zásadami transparentní správy a dále komplikuje finanční kontrolu“.

23. Pro státní orgány vyžaduje příprava žádosti o pomoc koordinaci názorů nejrůznějších úrovní státních orgánů a nevládních organizací. Monitoring existujících programů je další kolektivní prací, na které se účastní společně centrální, regionální a místní státní orgány a Komise. Z historických důvodů se některé cíle jednotlivých fondů překrývají. Ze všech těchto důvodů znamená spolupráce s SF zvýšení pracovní zátěže a změny v postupech některých státních orgánů ve většině členských států. V některých případech je třeba vytvořit i nové struktury, např. speciální jednotky ESF (Evropský sociální fond), které vytvořily úřady Velké Británie a Portugalska (v případě Portugalska ještě před přistoupením).

24. Pokud jde o finanční kontrolu, musí členské státy ověřovat účelnost a správnost všech činností podporovaných ze SF a oznamovat Komisi své návrhy na splnění této povinnosti. Mají i konkrétní povinnost ověřovat oprávněnost žádostí o platbu a v případě závěrečné platby zajistit nezávislý certifikát.

25. Tyto povinnosti jsou méně rozsáhlé a méně podrobné než kritéria, která stanovilo Nařízení 1663/95 pro udělení oprávnění platebním agenturám. Nicméně nejméně v jednom případě (Švédsko) přispěly k vládnímu rozhodnutí vytvořit v nejdůležitějších státních agenturách hospodařících s příjmy z SF nové jednotky vnitřního auditu.

26. Složky Komise mohou provádět a také provádějí audity výdajů z SF na místě v členských státech a mohou také požádat členský stát, aby provedl konkrétní šetření. Jakýkoli důkaz o nesrovnalostech povede Komisi zjevně k tomu, že bude trvat na navrácení příslušné platby od příjemce, a zřejmě bude znamenat i čistý finanční náklad pro členský stát. Hospodaření se SF podléhá také kontrole Evropského účetního dvora.

Koordinace finanční kontroly na úrovni EU a jednotlivých států

27. Činnost nejrůznějších orgánů finanční kontroly a auditu na státní úrovni a úrovni EU nebyla vždy dostatečně koordinována. Koordinace je částečně předmětem časového harmonogramu. Je to i otázka metodiky. Např. před reformami z roku 1993 složky Komise a členské státy neměly vždy stejný názor na relativní důležitost fyzických a dokumentárních kontrol jako důkazu správnosti určitých typů obchodních transakcí podporovaných Zemědělským (garančním) fondem.

28. Koordinaci nepomohly nejasnosti v dělbě odpovědnosti mezi velkým počtem složek pro finanční kontrolu a audit v ECA, Komisi a členských státech. Koordinace se v posledních letech zlepšila a současně se do kontroly finančních prostředků ES zapojily více i národní kontrolní a auditorské orgány. Pomohlo i to, že Finanční revizor Komise přesunul důraz z udělování předběžného souhlasu na selektivní následné kontroly, které podobným způsobem provádí ECA a mnohé národní kontrolní úřady. Tento vývoj je nejvýraznější v případě Zemědělského (garančního) fondu, u kterého reforma z roku 1995 dále upřesnila příslušné úlohy Komise a národních platebních agentur.

29. Pozice ve vztahu k SF zůstává více proměnlivá. S cílem zajistit co nejlepší využití složek finanční kontroly a auditu EU vyzval Finanční revizor Komise členské státy, aby podepsaly protokol, který by koordinoval časový plán i metodiku práce kontrolních/auditorských orgánů Komise a členských států. Tento návrh způsobil určité potíže členským státům s federálním uspořádáním a/nebo decentralizovanou finanční kontrolou, ale asi polovina současných členských států již protokoly podepsala a jednání s ostatními probíhají. Jednání o protokolu by mohla kandidátským zemím poskytnout užitečné informace o rozsahu a četnosti finančních kontrol, které se jistě uskuteční po přistoupení, a minimálních standardech, které podle Komise musí tato práce splňovat. Tak mohou zjistit, do jaké míry je třeba posílit finanční kontrolu a audit ještě před přistoupením.

Společná struktura kontroly?

30. Základem nástrojem pro zachycení toku finančních prostředků z rozpočtu ES a do něj je národní rozpočet. Příjmy od EU se vykazují na příjmové straně státního rozpočtu (někdy jsou vykazovány jako negativní výdaje) a na straně výdajů se vykazují převody na příjemce těchto finančních prostředků a část národních příspěvků (někdy i všechny příspěvky) do rozpočtu ES (viz odst. 14 výše). Tento postup nevyžaduje legislativa ES a v praxi členských států jsou značné rozdíly. Např. VB zapisuje veškeré transakce s rozpočtem ES do výdajové části státního rozpočtu. Finské státní úřady vykazují cenové dotace ze Zemědělského (garančního) fondu jako samostatný intervenční fond, který existuje mimo rozpočet a má pravomoc si vypůjčovat. (Existují však pravidla ES týkající se toku finančních prostředků ES a jejich vykazování pro účely statistického vykazování národních účtů.)

31. Protože většina členských států používá v rozpočtu brutto princip účtování, zvyšují se rozpočtové souhrny jak u příjmů, tak i u výdajů. Tato čísla pravděpodobně nebudou

platnou náhradou za komplexní analýzu rozpočtového dopadu ES, protože ve většině případů opomíjejí důležitou část národního příspěvku a některé příjmy.

32. Na druhé straně je tato praxe výhodná, a proto ji členské státy přijaly. Většinu toků finančních prostředků lze bez problémů zařadit do existujících rozpočtových kapitol. Z hlediska EU je však důležitější, že tato praxe zajišťuje, aby pojistky a kontroly uplatňované na národní rozpočtové prostředky byly uplatňovány i na rozpočtové prostředky ES. Maastrichtská smlouva ukládá členským státům, aby stejným způsobem ochraňovaly finanční zájmy EU i své vlastní.

33. Je to dobrý příklad otázky, kterou by mohly kandidáti na členství neformálně projednat před přistoupením s Komisí a vybranými členskými státy. Země, které zatím nemají plně funkční systém podpory zemědělství a regionů, možná nevidí důvod, proč by dotace ES měly procházet jejich státním rozpočtem.

Závěrečné úvahy

34. Zprávy z jednotlivých zemí zdůrazňují důležitost včasného plánování členství v EU. Např. Finsko několik let před přistoupením pracovalo na finančním řízení a rozpočtování, aby se mohlo bez problémů přizpůsobit požadavkům členství v EU.

35. Vyškolení pracovníků je základním prvkem přípravy. Zprávy jednotlivých zemí (např. Portugalsko a Švédsko) zdůrazňují důležitost studia jazyků. Školení v oblasti finančního řízení může být stejně důležité.

36. Navíc zprávy jednotlivých zemí ukazují, jak zásadní je to, aby kandidátské země doplnily své formální kontakty s Komisí a členskými státy o těsnější a nepřetržité kontakty na technické úrovni, na úrovni vyšší státní správy a na politické úrovni.

RAKOUSKO

Edith Peters²

² Edith Peters je zástupkyní ředitele odporu pro finance EU na Federálním ministerstvu financí ve Vídni. Je zodpovědná zejména za koordinaci všech rozpočtových otázek týkajících se „vlastních zdrojů“.

SHRNUTÍ KAPITOLY

1. Zpráva se soustředí na významné organizační změny, kterými prošla rakouská státní správa, aby mohla vytvořit zdravý vztah mezi Rakouskem a Evropským společenstvím.
2. Představuje národní systém státní správy a hlavní rozpočtové orgány (pokud jde o pravomoc zabývat se touto záležitostí či „kompetenci“, vnitřní organizaci a počet pracovníků) a finanční dopady členství v EU na státní rozpočet včetně následného financování a jeho dopadu na přípravu státního rozpočtu. Zpráva uvádí, jak byly finanční směrnice EU uplatněny v Rakousku a jaké metody byly použity pro řešení konkrétních problémů.
3. Členství v EU si vyžádalo pouze malé úpravy národních předpisů pro rozpočtování a finanční kontrolu, neboť systém byl dostatečně pružný, aby mohl splnit požadavky. Protože všechny převody mezi Rakouskem a Společenstvím procházejí přes federální rozpočet, nebylo nutné měnit zákony o rozpočtu.
4. V zájmu posílení koordinace národních postojů k různým postupům Společenství a vzhledem k jejich finančním dopadům a rozpočtovým omezením i v zájmu zachování národních priorit a vlivu v rozhodovacím procesu na úrovni EU byly vydány zvláštní směrnice týkající se rozpočtové spolupráce a meziodvětvové koordinace.
5. Tato zpráva dále předkládá přehled systému finanční kontroly a toho, jak jsou v rakouské státní správě rozloženy povinnosti a kontrola finančních toků z EU a do EU. Vzhledem k decentralizovanému systému kontroly, který dělí přímou odpovědnost za řízení rozpočtu na federální, *Länder* a místní úroveň, trvá podpis „dvoustranného protokolu“ o finanční kontrole strukturálních fondů déle než ve většině ostatních zemí EU. Rakousko se soustřeďuje na splnění požadavků.
6. Rakouské státní správě se podařilo zvládnout požadavky vzniklé přistoupením bez větších organizačních změn a více méně s existujícím personálem, a to díky vysoké efektivnosti a pružnosti veřejného sektoru.
7. Rychlá komunikace se však stala velmi důležitou a vyžádala si další investice do informačních technologií. Dnes informace efektivně plynou mezi Ministerstvem financí, Evropskou komisí, naším stálým zastoupením v Bruselu a výdajovými ministerstvy díky plně vybaveným počítačovým pracovním stanicím, počítačovým sítím a elektronickému přenosu dat.
8. A konečně, ze zkušenosti Rakouska vyplývá, že členství v EU je třeba nahlížet jako „živoucí“ záležitost. Zkvalitňování organizace a postupů musí probíhat neustále a ne pouze v okamžiku přistoupení.

1 Národní systém

1.1 Politická a organizační struktura státu

9. Rakousko je decentralizovaný federální stát se třemi úrovněmi státní správy:

- ústřední vláda federace nebo *Bund*;
- devět regionálních správ (země či *Länder*); a
- hierarchie místních správ (obce, města) v rámci každého státu.

10. Povinnosti jednotlivých úrovní státní správy jsou definovány ve federální ústavě. Federace i každý stát mají vlastní ústavu, parlament, vládu, státní správu a rozpočet. Pod dohledem příslušného státu mohou i obce nezávisle rozhodovat o vlastním rozpočtu.

11. Ústřední vláda (*Bund*) zodpovídá mimo jiné za obranu, dodržování zákonů, univerzity a střední školy, výzkum, sociální zabezpečení, poštovní služby, železnice, údržbu hlavních silnic a zahraniční věci včetně evropské integrace. Ústřední vláda dále podporuje sociální záležitosti, místní dopravu a nemocnice.

12. Regionální úřady (*Länder*) jsou odpovědné za základní vzdělání, bydlení, zdraví a sociální záležitosti. Provozují a financují zejména nemocnice.

13. Některé povinnosti, např. regionální politika a zemědělství, se dělí mezi *Bund* a *Länder*. Tato rozdělená odpovědnost vytváří tlak na *Bund* i *Länder*, aby spolupracovaly a koordinovaly své kroky.

14. Obce odpovídají za mateřské školky, správu škol, místní komunikace, vodovody a kanalizace. Větší obce dále odpovídají za širší škálu služeb včetně nemocnic a sociálních a kulturních zařízení.

15. Podle svých kompetencí pro správu zahraničních věcí a záležitostí EU musí *Bund* - na základě zvláštního ústavního zákona - koordinovat veškeré záležitosti týkající se EU, které se týkají jiných úrovní státní správy.

16. Finanční aspekty tohoto federálního uspořádání jsou dosti složité. Platí dva hlavní zákony upravující finanční vztahy mezi ústřední vládou, zeměmi a obcemi: Federální ústavní zákon o daních a Zákon o finančním vyrovnávání. Druhý zákon upravuje (zejména):

- rozdělování výnosu z daní; a
- převody v rámci státní správy (z centra na jiné úrovně správy).

17. Federální ústavní zákon o daních zmocňuje federální legislativní orgán k tomu, aby rozhodl o Zákonu o finančním vyrovnávání. V tomto případě musí federální legislativní orgán splnit podmínku vyplývající z Ústavního zákona o daních, tzv. *zásadu ekvivalence*. To znamená, že veškerá pravidla pro rozdělování výnosu z daní a schválení převodů z jedné úrovně státní správy na jinou musí zohledňovat existující dělení povinností státní

správy a musí chránit příslušné orgány (*Bund*, země a obce) proti přetížení. Proto byl zatím zákon o finančním vyrovnávání navrhován na základě vzájemné shody a schvalován po dohodě mezi *Bund*, zeměmi a představiteli obcí. Tato federální právní úprava obvykle platí několik let.

18. Platný zákon o finančním vyrovnávání musel být upraven před rokem 1995 (prvním rokem členství Rakouska v EU), v důsledku nového rozpočtového zatížení vyplývajícího z příspěvků Rakouska do rozpočtu EU. Toto nové břemeno nyní sdílejí všechny tři úrovně státní správy.

19. Jak již bylo řečeno, je každá úroveň státní správy v zásadě autonomní a nezávislá i ve věcech rozpočtu. Existují však neformální instituce a postupy, které pomáhají organizovat finanční spolupráci v rozpočtových záležitostech mezi jednotlivými úrovněmi státní správy. Tato spolupráce se prohloubila v posledních dvou letech poté, co byla zavedena pravidla rozpočtové kázně vyplývající ze Smlouvy o ES pro všechny veřejné rozpočty. V současné době jedná EU o paktu stability a růstu, který by se stal dohodou o urychlení a posílení pravidel Smlouvy o ES týkajících se rozpočtové kázně. *Bund*, *Länder* a obce se dohodly na tom, že až ES schválí pakt stability, vypracují právní úpravu rozpočtové kázně na celostátní úrovni.

20. Navíc v rozpočtové politice *Bund* a *Länder* spolupracují v mnoha otázkách, např. správa a předávání finančních transferů poskytovaných z EU.

1.2 Federální úroveň a federální rozpočet

21. Ústřední vláda je nejvýznamnějším veřejným orgánem a federální rozpočet je ze všech veřejných rozpočtů nejvyšší, tj. asi 70% z celého veřejného sektoru.

22. Federální parlament má dvě komory: Federální parlament (*Nationalrat*) a Zemský parlament (*Bundesrat*). Federální parlament je legislativním orgánem. Zemský parlament je federální instituce, jejímž prostřednictvím se země zúčastňují legislativního procesu v rámci federace.

23. V čele federální vlády stojí federální kancléř. V současné době má federální vláda 15 ministerstev. Funkce státní správy jsou organizovány v rámci těchto ministerstev. Většina z nich odpovídá za širokou škálu služeb, např. školství, věda a výzkum, zemědělství, obrana, daně a veřejná doprava. Pouze některá ministerstva jsou malé organizace a odpovídají zejména za regulatorní činnost. Většina ministerstev má více než jeden odbor a řadu podřízených agentur a institucí.

1.3 Hlavní rozpočtové orgány

1.3.1 Ministerstvo financí

24. Základní odpovědnost za rozpočtové otázky má Ministerstvo financí (MoF). MoF odpovídá za finanční a daňovou politiku, a proto je odpovědné za výdajovou i příjmovou stránku rozpočtu obecně a za řízení celého rozpočtu. MoF připravuje návrh ročního rozpočtu a rozpočtový program v mezidobí.

25. Další kompetencí MoF je řízení federálních daňových otázek. MoF odpovídá za koordinaci rozpočtové politiky *Bund, Länder* a obcí a za přípravu a uplatňování zákona o finančním vyrovnávání.

26. Rozpočtové činnosti koordinuje v rámci MoF odbor pro státní rozpočet. Tento odbor je odpovědný za všeobecné plánování výdajů, rozpočtování a kontrolu výdajů. Odbor státního rozpočtu s 50 odborníky se dělí na oddělení. Oddělení finančního řízení koordinuje přípravu a realizaci rozpočtu a účtování. Oddělení rozpočtové politiky (3 osoby) provádí rozpočtové analýzy, plánování a prognózu výdajů.

27. S členstvím v EU bylo vytvořeno nové oddělení pro finanční aspekty regionální a strukturální politiky (5 osob). Toto oddělení hraje důležitou roli při realizaci a monitorování příjmů a výdajů v rámci společné strukturální politiky.

28. Sedm oddělení připravuje rozpočty výdajových ministerstev a monitoruje a kontroluje jejich plnění. Nejdůležitější ve vztahu k evropské integraci je odbor zemědělského rozpočtu (5 osob).

29. V neposlední řadě odpovídá za koordinaci rozpočtových otázek ve vztahu k členství v EU oddělení pro finance EU (5 osob), a to jak v rámci odboru státního rozpočtu, tak i ve vztahu mezi Ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy a vztahy mezi třemi úrovněmi státní správy (*Bund, Länder, obce*). Odpovědnost zahrnuje mimo jiné přípravu a rozhodování ve vztahu k rozpočtu EU na celostátní úrovni, koordinaci a správu tzv. „vlastních zdrojů“ a koordinaci rozpočtové politiky mezi všemi třemi úrovněmi státní správy.

1.3.2 Úloha příslušných ministerstev, federálního kancléře a vlády

30. Výdajová ministerstva musí vypracovat a provádět politiku státu ve své oblasti včetně všech rozhodnutí přijatých na úrovni EU. Všechna ministerstva mají pravomoc realizovat svoji příslušnou kapitolu státního rozpočtu. Avšak aby ministr financí mohl plnit svoji funkci řídit celý rozpočet, má z Ústavy právo zúčastnit se nejrůznějších aspektů řízení rozpočtu ze strany jednotlivých ministrů.

31. Veškerá vládní rozhodnutí přijímá vláda kolektivně a jednomyslně. Jde zejména o nástin střednědobé rozpočtové politiky, tzv. rozpočtového programu, a každoročního návrhu rozpočtu. Nejdůležitějším cílem současného rozpočtového programu je splnění maastrichtských kritérií.

32. Každoroční rozpočtová pravidla vydává ministr financí na základě rozpočtového programu. Jednání o výdajích a konsolidačních opatřeních se konají mezi ministrem financí, jeho státním tajemníkem a příslušným ministrem vydávajícího ministerstva. Problémy, které nelze vyřešit bilaterálně, jsou předloženy vládě, které předsedá kancléř federace. Vláda nakonec schvaluje vládní návrh rozpočtu, který parlamentu předkládá ministr financí.

33. Pokud jde o programy EU, musí vláda kolektivně rozhodnout pouze o nejdůležitějších otázkách, protože jde o koordinaci. Nejnovější rozhodnutí, a to i v otázkách týkajících se EU, přijal příslušný odpovědný ministr. Tato rozhodnutí však byla přijata až na základě koordinace s jinými dotčenými ministerstvy. Zejména jde o MoF.

1.3.3 Úloha parlamentu

34. Parlament bere na vědomí rozpočtový program, ale nemá žádnou zákonnou pravomoc schvalovat či ovlivňovat jeho obsah.

35. Veškeré výdaje i příjmy ústřední vlády musí každoročně schvalovat parlament. Návrh rozpočtu je strukturován do přibližně 2000 rozpočtových položek (přídělových účtů): 1300 pro výdaje a 700 pro příjmy.

36. Protože všechny příspěvky do rozpočtu EU a téměř všechny příjmy z rozpočtu EU jsou součástí federálního rozpočtu, má parlament veškeré informace o těchto převodech. Ze zákona však vyplývá, že příspěvky do rozpočtu EU nemohou - a *nesmí* - být ovlivňovány rozpočtovými orgány ani legislativními kroky parlamentu.

37. Tento požadavek do určité míry omezuje manévrovací prostor v rozpočtové politice a pravomoci všech rozpočtových orgánů.

1.4 Dopady členství v EU na rakouský rozpočet

38. V Příloze 2 jsou uvedeny příspěvky do rozpočtu EU a příjmy z rozpočtu EU. Celý federální rozpočet činí asi 800 mld. ATS. Rakousko muselo do rozpočtu EU přispět v letech 1995 a 1996 vždy asi 25 mld. ATS z tzv. „vlastních zdrojů“. V roce 1997 očekáváme, že náš příspěvek bude činit 30 mld. ATS.

39. Od EU dostáváme ročně v průměru asi 15 mld. ATS. Rakousko je proto jedním z největších čistých přispěvatelů do rozpočtu EU. Čistý příspěvek se rovná asi 0,4 až 0,5 % HDP.

40. Dopady členství v EU na rakouský rozpočet se neomezují na tyto převody. Strukturu federálního rozpočtu změnila i tři další vlivy:

1. Veškeré kompetence ve společné zemědělské politice, a to včetně finančních záležitostí, má pouze EU. Proto jsou veškerá opatření v oblasti regulace trhu rozpočtována na obou stranách federálního rozpočtu, čímž v národním zemědělském rozpočtu nevzniká žádné čisté zatížení. Některá z těchto opatření musí spolufinancovat členské státy a tyto výdaje zůstávají zatížením národního rozpočtu. Toto zatížení se dělí mezi ústřední vládu a *Länder*.
2. Opatření strukturální politiky podle pravidel společných strukturálních fondů musí spolufinancovat ústřední vláda i země. Převody z rozpočtu EU se opět uvádějí na obou stranách federálního rozpočtu i rozpočtů zemí. Doposud to nemělo významný vliv na vyrovnanost těchto rozpočtů. Cíle strukturální politiky se nyní změnila. Avšak na základě „zásady doplňování“ (principle of

additionality) nelze snížit národní podíl na dotacích, na druhé straně však nebude v průměru zvyšován.

3. Daňový systém musel být upraven podle příslušných společných směrnic a nařízení. Změnil se zejména celní systém a veškeré příjmy z cel musí být převáděny do rozpočtu EU. Veškeré tyto daňové dopady činily v prvních letech asi 8 mld. ATS.

41. Všechny rozpočtové orgány vynakládaly a vynakládají velkou snahu s cílem splnit všechny tyto rozpočtové požadavky a splnit zároveň i maastrichtská kritéria.

2 Správa příjmů a finančních prostředků od Společenství

2.1 Klasifikace příjmů/finančních prostředků pro účely rozpočtu

42. Všechny příjmy jsou odhadovány v návrhu rozpočtu a uvádějí se ve federálním rozpočtu. Všechny příjmy/prostředky (od Společenství) odpovídají (národním) výdajům. Odhady a vykazování se řídí rakouskými právními normami a podléhají plné rozpočtové kontrole, což znamená, že všechny finanční toky jsou plně a transparentně dokumentovány.

43. Příjmy z fondů EU jsou zahrnuty do rozpočtových položek pro Evropský zemědělský poradenský a garanční fond (dvou položek: EAGGF-garanční a EAGGF-poradenský), sociální fond a fond regionálního rozvoje. Na straně výdajů je zvláštní rozpočtová položka pro finanční prostředky z EU, které jdou přímo zemím. Výdaje prováděné federálními orgány jsou uvedeny jako rozpočtové položky příslušného spolufinancujícího ministerstva.

44. Očekávané příjmy z Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) lze v době přípravy státního rozpočtu pouze zhruba odhadovat (jak jejich výši, tak i termín převodu). Proto se uvádí pouze zmínka o těchto příjmech. Využití těchto očekávaných příjmů je iniciováno tím, že výdajové ministerstvo dostane pravomoc překročit rozpočtovou položku do výše skutečných příjmů. Konečné použití již přislíbených částek podléhá jasně definovanému schvalovacímu procesu.

2.2 Řízení strukturálních fondů

45. Strukturální fondy se používají zejména ke spolufinancování dotací federace (65%) nebo *Länder* (35%). Asi 50% těchto dotací jde do regionální politiky, 15% do politiky trhu práce, 25% do zemědělské politiky (tato procenta jsou odhadovaným cílem). Podíl spolufinancování závisí na typu strukturálního fondu. V případě prostředků z ERDF poskytují *Länder* více finančních prostředků. Finanční prostředky z ESF jsou spolufinancovány téměř výhradně a prostředky z EAGGF do výše 60%. Tato situace odráží do jisté míry rozdíly mezi pravomocemi zemí a federace. Viz Přílohy 3 a 4.

46. Veškeré příjmy od EU spravuje federální rozpočet, a proto podléhají plné rozpočtové kontrole. Příjmy jsou zaúčtovány jako příjem MoF a výdaje se účtují jako debet těch ministerstev, která jsou odpovědná za národní spolufinancování. Vezmeme-li příklad

ekologického projektu, zodpovídá za výplatu dotací EU a národní spolufinancování Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo práce funguje stejně u projektů pro trh práce a Ministerstvo hospodářství u projektů pro malé a střední podniky. Tento systém vyžaduje značnou koordinaci, protože se zúčastňuje celá řada aktérů na federální i zemské úrovni.

47. Úkolu koordinace se ujala tři ministerstva, která jsou partnerem příslušných fondů: Federální kancléřství (14 osob) pro záležitosti spojené s EU ve vztahu k ERDF, Ministerstvo práce (8 osob) pro fond ESF a Ministerstvo zemědělství (25 osob) pro EAGGF-poradenský. Úkolem těchto tří ministerstev je žádat o splátky ze strukturálních fondů, převádět přijaté částky na příslušné úřady a orgány a monitorovat operace.

48. Podíl zemí a federálního rozpočtu na financování mnohaletého programu se v jednotlivých fondech liší. I organizační struktura správy fondů se liší:

- *ERDF*: Po rozdělení příjmů mezi země a federaci převádí Federální kancléřství (příslušné ministerstvo pro ERDF) platby na země a informuje ministerstva odpovídající za opatření ERDF (spolufinancující ministerstva). Záležitostmi ERDF se zabývají 3-4 osoby v každém z 9 zemských úřadů a nejméně 150 osob v všech podřízených agenturách a institucích.
- *EAGGF -poradenský*: Celá organizace pomoci ze strukturálních fondů týkající se cílů 5a a 5b byla převedena buď na guvernéry zemí (*Landeshauptleute*), zvláštní platební agentury nebo zemědělské komory (asi 160 osob celkem). Všechny tyto orgány dostávají prostředky od EU i národní spolufinancování do Ministerstva zemědělství (MoA). Týká se to i finančních zdrojů od *Länder*.
- *ESF*: Většinu transakcí řídí regionální orgány služeb trhu práce (asi 15 osob) a *Länder*.

49. Rakouská zkušenost dokazuje, že tento systém „partnerství“ je značně složitý, protože se zapojují aktéři z úrovně centrální, regionální a lokální státní správy i EU. Vyplývají z toho značné pracovní zatížení a finanční nároky, které znehodnocují v zásadě pozitivní nástroje. Neodpovídá to ideální zásadě transparentní správy a ztěžuje to finanční kontrolu.

2.3 Převod finančních prostředků Komise přes platební agentury ke konečnému příjemci

2.3.1 EAGGF-garanční

- Členské příspěvky jsou registrovány na federálním účtu u Rakouské banky.
- Platby za opatření podle Společné zemědělské politiky (CAP) vyplácí 6 platebních agentur (Agrarmarkt Austria = AMA, Zollamt Erstattungen = ZA/E, Ministerstvo zemědělství a 3 platební agentury ve spolkových zemích) a účtují je státnímu rozpočtu.
- MoA informuje o těchto platbách orgány EAGGF (DG VI).

- Orgány EAGGF informují MoA o tom, zda a kdy byly platby podle výkladu zákonů EU ze strany Výboru EAGGF přijaty.
- EAGGF schvaluje výplatu příslušných „zálohových plateb“³ z účtu EU na příslušný národní účet spravovaný Ministerstvem financí. Výdaje v národním rozpočtu jsou kompenzovány příjmem.
- Účty se uzavírají každoročně na konci finančního roku EAGGF v polovině října.
- Doklady o zúčtování uvádějí celkovou částku, kterou EAGGF vyplatil národnímu rozpočtu. Může jít i o další transakce mezi EAGGF a národním rozpočtem.
- „Zelené sazby“: výdaje vykazují členské státy v národní měně. Náhrada se vyplácí opět v národní měně. Směnný kurz proto nemá vliv na zůstatek.

2.3.2 Strukturální fondy

- Veškeré platby ze strukturálních fondů se převádějí v evropské měnové jednotce (ECU) na konkrétní účty u Rakouské banky ve prospěch MoF (účty byly otevřeny pro každý strukturální fond). Platby v ECU se přepočítají na ATS ve směnném kurzu platném v den převodu a jsou převedeny do národního rozpočtu.
- MoF okamžitě informuje příslušná ministerstva o přicházejících prostředcích od EU.
- Tato příslušná ministerstva zajistí uvolnění částek v ATS pro platební agentury v souladu se žádostmi o pomoc ze Společenství.
- Pokud je příslušné ministerstvo zároveň i orgánem poskytujícím státní dotace, spravuje fond společně se státními dotacemi. Pokud ne, příslušné ministerstvo informuje výdajové ministerstvo, čímž uvolňuje příslušné platby.

2.3.3 Nestructurální fondy

50. Někdy je obtížné vysledovat cestu finančních prostředků ze Společenství. Pokud Společenství platí konečnému příjemci, aniž by peníze nejprve prošly státní platební agenturou, nelze od prostředníků ani příjemců získat informace o toku finančních prostředků ze Společenství. Tyto nestructurální platby neprocházejí žádným státním účtem. Jejich celkovou výši je proto velmi obtížné odhadnout, protože:

- koncový příjemce nemá povinnost informovat státní orgány o této platbě, a
- EU, která tyto převody autorizuje, není ochotna tato čísla uvést.

³ „Zálohová platba“ je technický termín. Ve skutečnosti EAGGF platí to, co bylo schváleno jako oprávněná platba s maximálním prodloužením 2¹/₂ měsíce.

51. Údaje z těchto nestrukturálních fondů zůstávají pro členské státy utajeny do doby, kdy na konci listopadu vydá svoji zprávu za předcházející finanční rok Evropský účetní dvůr.

2.4 Systémy, praktiky a postupy ve finanční kontrole

2.4.1 EAGGF-garanční

52. V souladu s pravidly EU a částečně i před uzákoněním těchto nástrojů v EU zavedly rakouské orgány (odbor Ministerstva financí pro společný trh a Ministerstvo zemědělství) komplexní a přísné postupy pro předávání informací. Důvodem bylo částečně to, že schvalování evropské legislativy probíhalo ve stejné době jako přistoupení Rakouska k EU, které podnítilo zavádění zcela nových postupů. Podmínka o sdílení informací by však měla být revidována (ve všech členských zemích Společenství), protože znamená značnou administrativní zátěž. Na druhé straně tato povinnost do určité míry zvyšuje bezpečnost řízení finančních transakcí.

53. Zákony EU zavazují členský stát, aby zřídil jednu nebo více platebních agentur. Tyto agentury odpovídají za vyplácení částek jednotlivým příjemcům a informování nadřízených struktur o těchto platbách. Pokud je v zemi více než jedna platební agentura (což je případ většiny členských států), je nutný koordinační orgán. Koordinační orgán (v Rakousku je to Ministerstvo zemědělství) shromažďuje měsíční informace od platebních agentur o provedených platbách, kontroluje početní správnost a předkládá informace Evropské komisi (DG VI-G-2). Tato struktura je novým prvkem ve správě zemědělských trhů. Ukázalo se, že je účinná. Cíl předávání jednotných národních údajů Komisi je zajištěn.

54. Doposud EAGGF neodmítl žádnou platbu. Důvodem může být, mimo jiné:

1. Rakousko spojilo bývalé instituce regulující trh⁴ do jediné instituce, která má řídit vnitřní otázky CAP. Agrarmarkt Austria (AMA) zodpovídá za realizaci většiny kroků společného trhu v této oblasti. AMA je nezávislá instituce zřízená federálním zákonem a podléhající MoA. Vnější stránku CAP spravují celní úřady, zejména „Zollamt Erstattungen“ (ZA/E)⁵. Několik auditů EAGGF dokázalo velmi dobrou kvalitu ZA/E. I když se zdá, že tyto instituce fungují dobře, konečný důkaz přinese až uzavření účtů.
2. Rakouské orgány vykazují značnou vůli ke spolupráci s orgány EAGGF. Povinností i službou EAGGF je okamžitě vyjasnit jakékoli nejasnosti o realizaci. Dobré je proto kontaktovat EAGGF a žádat o vysvětlení tak často, jak je to nutné, a to i když existuje jen nejmenší pochybnost.

⁴ Stát hraje významnou roli v regulaci zemědělského trhu od 30. let 20. století. Stručně řečeno: CAP spojuje prvky tržní ekonomiky a centrálně plánovaného hospodářství. Je nepochybné, že to vede k podstatným systémovým problémům a neefektivnosti.

⁵ Kompetence AMA a ZA/E se překrývají v udělování vývozních licencí. Vývozní licence uděluje AMA, zatímco ZA/E zodpovídá za správu vývozu, např. výplatu refundací exportu, kontrolu správnosti, atd.

3. EAGGF velmi často kontroluje plnění norem Společenství v jednotlivých státech. Tlak na rychlost práce platebních agentur je značný.

55. Důležité je nezapomínat, že podnikatelé mohou spekulovat na změnu hodnoty zásob způsobenou přistoupením. Je to možné v důsledku přistoupení na základě zásady „jednotného trhu“, což je případ Rakouska. Rakouské zkušenosti poukazují na obtíže s materiální inventurou zásob, s jejich klasifikací podle jednotné nomenklatury EU a s vybíráním cla za nadbytečné zásoby podle pravidel EU⁶.

56. Odhadovaný počet pracovníků zabývajících se zemědělskými výdaji (realizací a kontrolou fondu EAGGF-poradenský a garanční) je asi 1300 osob. 185 osob pracuje pro EAGGF-poradenský, 737 pro EAGGF-garanční a 347 osob v překrývajících se oblastech.

2.4.2 Strukturální fondy

57. Zkušeností v této oblasti není mnoho. Finanční revizor Komise projednával bilaterální protokoly o finanční kontrole strukturálních fondů. Tyto protokoly umožňují orgánům členského státu provádět audity systému a audity jednotlivých transakcí na základě dohodnuté metodiky nebo národní metodiky, která je přijatelná nebo rovnocenná.

58. V důsledku federálního a decentralizovaného systému kontroly, ve kterém mají přímou odpovědnost za správu rozpočtu federální, zemské a místní orgány státní správy, není jednoduché v Rakousku podobný systém zavést.

2.5 Zpětné financování a jeho dopad na státní rozpočet

2.5.1 EAGGF-garanční

59. CAP, i když je v zásadě zcela financována z EAGGF, má pro členský stát významné finanční dopady. Za prvé, členský stát financuje předem, a proto musí nést finanční náklady (např. úroky). Za druhé, administrativní náklady nese členský stát. Za třetí, neplnění časového harmonogramu se nepromítá. Komise toleruje pouze velmi malá prodloužení v krocích členského státu, ať již jde o platby samotné či oznamování plateb. I v případech, kdy lze zpoždění řádně vysvětlit, Komise okamžitě odečítá částku od „zálohové“ platby.

60. „Dopad prvního roku“: EAGGF proplácí to, co členský stát předem vyplatil, do 2,5 měsíce. Rok EAGGF začíná 16. října a končí 15. října, zatímco finanční rok začíná 1. ledna. Platby ze strany členského státu na příspěvky Společenství dosahující významného objemu⁷ musí být provedeny po 16. říjnu roku „t“. To znamená výdaj členského státu v jeho finančním (= kalendářním) roce „t“, zatímco refundace z EAGGF se objeví v účtech členského státu až v následujícím finančním roce „t+1“.

⁶ Nařízení EU 3108/94 a 144/97 (naplňující Článek 145, odst. 2 smlouvy o přistoupení) předpokládá nutnost klasifikace rýže (a olivového oleje) v zásobách k 1. lednu 1995 podle jednotné nomenklatury EU. Protože rakouský tarifní sazebník nezná rozdělení kategorií rýže (drcená a plně mletá), nebylo možno ověřit jednotlivá množství, a proto následně nebyla cla uplatněna. Navíc majiteli zásob nebyli vždy totožní s dovozci, a proto měly rakouské orgány problémy při výběru cel, které uvalila EU na nadbytečné zásoby v březnu 1997 (s platností od 1. ledna 1995).

⁷ Např. hektarové platby za obiloviny, které jsou největší finanční operací v rámci CAP.

61. Tento mechanismus vede ke značné nerovnováze v prvním roce po přistoupení, která se vyrovná až v následujících letech. Pokud jde o rakouskou zkušenost, refundace za zemědělství v roce 1995 dosahovaly pouze 1.134 mil. ATS, zatímco Rakousko ve skutečnosti zaplatilo v rámci CAP 9.056 mil. ATS.

2.5.2 *Strukturální fondy*

62. Problém během prvních dvou let členství v EU: I když finanční prostředky z ERDF došly do Rakouska včas, nemohly být vyplaceny příjemcům ve finančním roce 1995 a musely být rezervovány až na rok následující, protože proces vyplácení byl nutně v náběhové fázi pomalý. Peníze EU a národní peníze mohou být vyplaceny pouze podle postupu investic a plateb ze strany příjemců.

2.6 *Dělbá odpovědnosti za správné využití a kontrolu využití finančních prostředků mezi jednotlivé orgány*

63. Jak již bylo řečeno, Rakousko je decentralizovaným federálním státem se třemi úrovněmi státní správy - federace, devět *Länder* a obce (*Gemeinden*) v jednotlivých zemích. Každá země má svoji ústavu, parlament, vládu, rozpočet a autonomní a nezávislou správu.

64. Příloha 5 dokládá, že ani na federální úrovni neexistuje ústřední finanční kontrolor. Orgány řídící rozpočet, jako jsou federální ministři nebo federální kancléř, jsou ze zákona a politicky v rámci svých kompetencí odpovědní za správné využití finančních prostředků (a zároveň i za refundaci v případě špatného použití prostředků). Hlavní břemeno kontroly však nesou agentury řídící finanční prostředky. Ve vztahu k příspěvkům a příjmům to znamená, že převody finančních prostředků podléhají obvyklým kontrolním mechanismům (rozdělení řídicích a výkonných funkcí).

65. Rakouský systém finanční kontroly fungoval dobře v omezené oblasti kontrolních kompetencí jednotlivých orgánů (výdajové ministerstvo, platební agentura, atd.). Ve srovnání s jinými zeměmi je četnost vnitřních kontrol značná. Ale federální systém komplikuje kontrolu rozhraní mezi jednotlivými auditorskými orgány a nalezení „celkové odpovědnosti“ za celý tok finančních prostředků.

3 *Řízení vlastních zdrojů*

3.1 *Odhad cel a zemědělských odvodů*

66. Odhady obvykle vycházejí z minulých příjmů a prognózy vnějšího obchodu v příslušném roce. Je samozřejmě nezbytné, aby odhad zohledňoval vlivy změn v dohodách a/nebo celních zákonech (sazby, struktura sazeb). Výpočty závisejí na povaze a velikosti změn.

67. Přistoupení k EU obecně znamená podstatnou změnu ve clech a odvodech. Důvodem je nejenom to, že členský stát přijímá celní režim EU, ale také to, že může dojít

ke značným „behaviourálním“ posunům ve vztahu k tomu, kde se dovozní daně vybírají (známé jako „rotterdamský efekt“). Zatímco změny ve struktuře sazeb mohou být v zásadě vypočítány podle minulých obchodních statistik nebo údajů o clech, „efekt přesunu“ lze jen obtížně odhadovat. Proto může v prvním roce po přistoupení dojít ke značným chybám v prognózách.

68. Z rozpočtového hlediska je odhad cel a odvodů malým problémem, protože 90% příjmů se převádí jako vlastní zdroje do rozpočtu EU. Pouze 10% zůstává v národním rozpočtu na pokrytí nákladů s výběrem. Proto je dopad na státní rozpočet členského státu relativně malý. V každém případě je pro Unii dobrý odhad cel a zemědělských odvodů v novém členském státu nepříliš důležitý, protože důležitý je součet příjmů všech členských států. Prognóza této částky by měla být snazší i v případě přistoupení nových členů, protože celkový „efekt přesunu“ mizí a příjmy nového členského státu mohou být v porovnání s celkovými příjmy EU nízké.

3.2 Výběr cel a zemědělských odvodů

69. Cla a zemědělské odvody musí být převedeny na základě příjmů. V Rakousku zodpovídá za výběr tradičních vlastních zdrojů (včetně zemědělských odvodů) celní služba a Ministerstvo zemědělství a lesnictví odpovídá za výběr odvodů z cukru a isoglukozy. Určení toho, zda clo je třeba vybrat, je v kompetenci příslušných celních orgánů.

70. V souladu s Celním zákoníkem Společenství a Nařízením 1552/89 musí být všechny tradiční vlastní zdroje oznamovány Komisi na tzv. kontech A a B. I když existující systém zpracování dat fungoval dobře a byl relativně propracovaný, musely být přijaty účetní postupy, aby bylo možné vypracovat zprávy vyžadované podle Nařízení ES 1552/89. Stále ještě existují určité obtíže při plnění požadavku Nařízení 1355/96, Článek 17, odst. 3 o podávání ročních zpráv o podvodech a nesrovnalostech.

71. Rakouská celní služba již dlouho před přistoupením začala měnit národní systém výběru cel a jeho přizpůsobování potřebám Společného trhu, zejména ve vztahu k vlastním zdrojům a boji proti podvodům. Byly přijaty nezbytné kroky, jako je přesun personálu, zkvalitnění hardwaru a softwaru na celnicích nacházejících se na vnějších hranicích, vybudování sítí a kontaktů na důležité databázové systémy a speciální školení.

3.3 Opatření proti podvodům

72. Členské státy mají povinnost aktivně se účastnit opatření na ochranu společných finančních zájmů a uplatňovat dostatečná opatření na vnějších hranicích s cílem zabránit celním podvodům a porušování zákazů a omezení. Aby bylo možno splnit tyto povinnosti, byla naplánována následující opatření proti podvodům, která vstoupila v platnost v okamžiku přistoupení k EU:

1. Na počátku roku 1995 bylo na Ministerstvu financí vytvořeno Středisko pro celní informace a analýzy. Mimo jiné odpovídá Středisko za:
 - sběr, zpracování a analýzu informací (operativní a strategická analýza);
 - zavádění a realizaci analýzy rizika na operativní úrovni;

- řízení rizika v celní správě;
- koordinaci komunikací; a
- vyhodnocování výsledků.

2. Na regionální úrovni bylo v celních správách při Regionální správě rozpočtu MoF zřízeno sedm týmů pro boj proti podvodům Tyto týmy odpovídají za regionální analýzu rizik. Tvoří vazbu mezi celníci a zvláštními jednotkami v jednotlivých regionech a Střediskem pro celní informace a analýzy na Ministerstvu financí.

3. Na vnějších hraničních přechodech provádějí zvláštní jednotky intenzivní kontroly rizikových osobních a nákladních vozidel a autobusů. Byly zřízeny prostory pro kontroly a poskytnuto moderní technické vybavení. Kromě toho rakouský zákon o celní kontrole umožňuje celní kontroly po celém území, protože se dá předpokládat, že zboží podléhající celní kontrole koluje po celém území. Tyto kontroly provádějí mobilní jednotky celníků.

73. Rostoucí požadavky na rozsáhlé zprávy v oblasti podvodů a nesrovnalostí způsobují značné náklady, které výrazně přesahují oněch 10%, jež si členský stát může ponechat z vybraných cel a zemědělských odvodů na pokrytí nákladů na výběr.

3.4 Výpočet vlastních zdrojů z DPH a čtvrtého zdroje (vlastní zdroje z HNP)

74. Již dlouho před přistoupením musí mít kandidát na členství dobrý odhad vlastních zdrojů z DPH. Pokud je systém DPH již podobný směrnici ES o DPH, je možné je vypočítat postupem stanoveným v Nařízení 1553/89. V mnoha případech nemusí být tato metoda rozumná a může být lepší odhadnout základ DPH přímo ze státních účtů tak, že se vezmou agregáty poptávkové strany a provedou se nezbytné číselné úpravy. První rozpočty po přistoupení mohou vycházet z těchto odhadů.

75. Výpočet základu DPH (pro roční zprávu Komisi do 31. července následujícího roku) je značně (a zbytečně) komplikovaný. Výsledky je možné vzít jako základ budoucích odhadů vlastních zdrojů z DPH.

76. Výpočet/prognózu HNP provádí ÖSTAT (Rakouský statistický úřad). Statistický úřad Evropských společenství (EUROSTAT) a Komise jsou ve stejném době informovány o nejnovějších údajích. Prognózy o příspěvku HNP a ročním odhadu závěrečného účtu vycházejí z těchto informací.

3.5 Postupy pro převod a vyúčtování národního příspěvku do EU

77. Podle existujících zákonů EU musí každý členský stát převést národní příspěvek na „účet podle Článku 9“ (Nařízení ES 1552/89). V Rakousku nebyl tento účet otevřen u Nationalbank, ale je součástí federálního účetního systému. Veškeré platby na účet (rakouské příspěvky do vlastních zdrojů EU) a výplaty z účtu (platby Komisi) se evidují a zůstatek účtů ukazuje faktický stav vlastních zdrojů. Faktické platby závisejí na tom, zda Brusel potřebuje hotové peníze. Platby jsou dále způsobeny potřebou vyrovnat účty podle Článku 9 v ostatních členských státech (podle jejich podílu na celkových příspěvcích).

78. Tento způsob vedení účtu podle Článku 9 zajišťuje, že vlastní zdroje Společenství zůstávají ve federálním držení až do doby, kdy Evropská komise požaduje platbu.

79. Protože příslušné informace týkající se platebních příkazů docházejí velmi pozdě, je třeba operovat s nadbytečnými výdaji. Tím se komplikuje plánování měsíčních finančních požadavků státu.

3.6 Příprava statistiky

3.6.1 Vlastní zdroje

80. Hlavním problémem je porovnatelnost čísel. Zatímco Evropský účetní dvůr (ECA) a Komise používají převod na účet jako ekvivalent příjmu, Rakousko používá skutečnou platbu, protože státní rozpočet se řídí zásadou hotovosti. Proto je nutné vypracovávat dvě paralelní statistiky, aby bylo možné porovnat národní čísla s výsledky ostatních 15 členských států EU, které publikuje ECA.

3.6.2 Finanční prostředky/příjmy

81. Výsledkem alokačních problémů na konci roku jsou rozdílná čísla na obecní a celostátní úrovni. Důvodem je to, že platby provedené ES v lednu se týkají předcházejícího roku, zatímco v členských státech představují příjem v novém roce.

82. Během prvních let členství mohou příslušná čísla značně kolísat a nejsou reprezentativní pro následující průměr. Rozdílné dělení do položek v rámci těchto statistik vedou k tomu, že systém je k uživateli nepřátelský a netransparentní. Dokonce i tabulky Komise a ECA vykazují u výdajů Unie následující:

- odlišnou strukturu ve stejné kategorii (zejména Kategorie 3 o finančních perspektivách);
- různé údaje o platbách, protože ne všechny platby lze přímo vztáhnout k určité zemi a každá z institucí používá odlišný systém.

83. Obecně lze říci, že otázka tzv. zpětných převodů je citlivá. Komise se vyhýbá podávání podrobných informací. Zároveň je však nutné uspokojit legitimní nároky na informace ze strany rakouského obyvatelstva.

4 Rozpočtový proces ve Společenství

4.1 Úloha Ministerstva financí, příslušných ministerstev, agentur, regionálních a místních orgánů, dalších organizací a stálého zastoupení v Bruselu

84. Při přizpůsobování domácích rozhodovacích struktur na členství v EU je třeba řešit tři významné problémy:

- jak koordinovat státní rozhodovací proces;
- jak do tohoto procesu zapojit jednotlivé *Länder*;
- jak provádět parlamentní kontrolu vládní politiky v rámci EU.

85. V koaliční smlouvě se oba koaliční partneři dohodli na systému plné formální rovnosti mezi Ministerstvem financí a Kancléřstvím, proto se např. předsedové v pracovních skupinách pro Radu EU či COREPER I a II pravidelně střídají.

86. Federální vláda, která zastupuje zájmy republiky, musí v případě důležitého projektu EU pravidelně informovat a získávat názory od:

- Rady ministrů;
- národního parlamentu (výkoného výboru);
- *Länder* a obcí (pokud se konkrétní otázka EU týká jejich nezávislé sféry rozhodování nebo by je mohla jakýmkoli způsobem zajímat);
- sociálních partnerů.

87. V některých případech je federální vláda vázána názory shora uvedených orgánů. Odchýlení je možné pouze z vážných důvodů vyplývajících ze zahraniční politiky nebo evropské integrace.

88. Ve všech ústředních pravomocech v rozpočtových záležitostech státu i EU má hlavní úlohu Ministerstvo financí. Ministr financí odpovídá za finanční a daňovou politiku Rakouska a finanční koordinaci a účast na přípravě rozpočtu Společenství a na rozhodování o tomto rozpočtu.

89. Ve stálém zastoupení v Bruselu jsou čtyři zástupci Ministerstva financí a jeden z nich (zástupce rozpočtové rady) neustále spolupracuje s odborem MoF pro finance EU (účastní se rozpočtového procesu Společenství, koordinuje veškeré finanční toky z Bruselu a do Bruselu, řídí a prognózuje vlastní zdroje a zpracovává zprávy podle Nařízení ES 1552/89).

90. Jedním z hlavních úkolů MoF je chránit národní zájmy a ovlivňovat rozhodovací proces na úrovni EU (ECOFIN a Rozpočtová rada). MoF musí dále zajišťovat průběžnou koordinaci (mezi MoF a příslušnými ministerstvy) národních postojů k nejruznějším přístupům Společenství s ohledem na jejich finanční dopady a rozpočtová omezení. Výdajová ministerstva musí dodržovat kalkulační povinnosti u finančně významných opatření na úrovni obcí, aby bylo možné odhadnout vnitřní dopady.

91. Klíčovou otázkou zůstává, jak financovat politické priority Unie ve světle rozpočtových omezení, které Rakousko uvalilo v zájmu splnění kritérií konvergence pro Evropskou měnovou unii (EMU).

4.2 Změny v zákonech o státním rozpočtu, postupech a systémech

92. Protože převody mezi Rakouskem a Společenstvím se provádějí téměř výhradně v rámci federálního rozpočtu, nebyly nutné zásadní změny.

4.3 Prognóza příjmů/finančních prostředků a příspěvků

4.3.1 Prognóza vlastních příjmů

93. Prognóza evropského rozpočtu pro rok „t“ musí být vypracována na začátku „t-1“. Platby HNP a DPH vycházejí z těchto prognóz. Upravují se až v prosinci „t+1“ podle přepočtů základu HNP a DPH.

94. Obecně lze na prognózu DPH použít metodu jednoduché elasticity tak, že vezmeme minulé příjmy a odhadneme budoucí vývoj podle ekonomické prognózy pro příslušné agregáty (hlavně soukromé a částečně veřejné spotřeby). Přistoupení k EU přináší krátkodobě větší nejistotu do prognóz, protože i když nedojde k žádným změnám v daňových sazbách, může dojít ke změnám v daňové struktuře (např. které položky nepodléhají clu nebo kdy platí snížené sazby?). Změněné postupy zdaňování mohou krátkodobě způsobit zmatky v prognózách. Tyto dodatečné problémy v prognózování by měly po několika letech zmizet.

95. Po prvním spolehlivém výpočtu základu DPH lze v budoucnosti použít k odhadu vlastních zdrojů z DPH podobného způsobu. Pro samotnou DPH jde o použití prognózy vývoje příslušných ekonomických agregátů ve výpočtu.

4.3.2 Prognóza příjmů/finančních prostředků

96. Přesná prognóza strukturálních fondů není možná z následujících důvodů:

- výše refundací se mění v závislosti na současné ekonomické situaci a tedy i schopnosti (ochotě) členských států podílet se na spolufinancování;
- většina plateb v Kategorii 3 rozpočtu EU (vnitřní politika) směřuje přímo ke koncovému příjemci (nestrukturální refundace), a proto se neobjevují ve státním rozpočtu;
- v prvním roce dochází k prodlení, a proto jsou refundace v druhém roce neúměrně vysoké.

97. Pokud jde o EAGGF-garanční, zjistili jsme, že je velmi obtížné odhadnout objem transferů v rámci CAP v době přípravy federálního rozpočtu. Rakouský rozpočtový systém se však ukázal dostatečně pružným a s problémem jsme se vyrovnali.

5 Spolupráce, koordinace a kontakty

5.1 S Komisí a ostatními členskými státy

98. Mezi členskými státy a/nebo Komisí existuje celá řada formálních i neformálních komunikačních kanálů, zatímco efektivní spolupráce mezi kandidátskými zeměmi a Komisí a/nebo členskými státy vyžaduje větší snahu. Následující příklad je toho dokladem.

99. Jedním ze základních úkolů při přípravě na přistoupení je včas předvídat schválení národní legislativy v souladu se zákony Společenství týkajícími se celních otázek. Z jazykových důvodů je zjevné, že rakouské orgány mohly do značné míry využít příslušné německé legislativy. Byly navázány kontakty s příslušnými odpovědnými pracovníky a rakouští úředníci mohli začít profitovat z výměny informací. Nejintenzivnější část této přípravné práce začala již rok před přistoupením. Bylo třeba vyškolit personál a vybavit všechny příslušnou dokumentací, aby bylo možno zajistit plný soulad se zákony Společenství již od samého počátku. Protože nařízení EU jsou často nepřesná, nedůsledná a těžko se vykládají, vydalo MoF konkrétní směrnice ve formě elektronické celní dokumentace.

5.2 *Meziresortní koordinace*

100. Podle zvláštních administrativních směrnic (koordinace národních priorit pro společné právní akty) týkajících se rozpočtové spolupráce a meziresortní koordinace musí být Ministerstvo financí co nejdříve informováno o veškerých rozhodnutích, která by mohla mít dopad na rozpočet, tj. v okamžiku kdy jsou zahájeny diskuze buď v Komisi, v příslušných pracovních skupinách Rady nebo v Evropském parlamentu, má příslušné ministerstvo v Rakousku za povinnost kontaktovat svůj rozpočtový odbor na Ministerstvu financí. Nejpozději se tyto dopady na rozpočet zjišťují při každotýdenních přípravných zasedáních COREPER, odkud se odesílají závěrečné postoje/příkazy stálemu zastoupení v Bruselu.

101. Cílem těchto meziresortních setkání je přesně a včas koordinovat národní postoj k návrhům Komise a zajistit efektivní účast Rakouska v procesu integrace. Každé resortní ministerstvo odpovídá za koordinaci témat v EU, které mu přísluší (dokumenty, návrhy, atd.).

0

5.3 *Kontroly různých kontrolních orgánů*

5.3.1 *Kontrolní dvůr*

102. Rakouský kontrolní dvůr samostatně a Evropský účetní dvůr (společně s Rakouským dvorem) pravidelně kontrolují správnou realizaci a/nebo využití tradičních vlastních zdrojů, zemědělských výdajů, strukturálních fondů a DPH (způsob, jakým se DPH účtuje a plátí).

5.3.2 *Evropská komise*

103. Kontroly Evropské komise mají za cíl zajistit efektivnost národního řízení a kontroly. Tyto kontroly se provádějí pravidelně (alespoň jednou ročně) buď samostatně (nezávisle na národních kontrolách) nebo společně (společně s národní kontrolou).

104. DG VI provádí v členských státech kontroly několikrát ročně. Tyto kontroly se týkají nejenom souladu postupů celního odbavování a evidence se zákony Společenství, ale i vnitřního auditu postupů výplat v platebních agenturách. Kontroly v platebních agenturách se zpřísnily zejména po schválení akreditačních kritérií pro platební agentury

Nařízením 1663/95. Pokud auditoři shledají, že nařízení Společenství nejsou dodržována, vede to k finančním opravám.

5.3.3 *Národní administrativa*

105. Zákon Společenství i národní zákon jsou v souladu s nutností národních kontrol doplňujících kontroly EU. Existující rakouský systém kontroly se liší podle povahy kontrolovaného subjektu a státního orgánu, který tuto kontrolu provádí.

106. Např. kontroly tradičních vlastních zdrojů v oblasti cel jsou založeny na třech úrovních v rámci státních celních orgánů a rozděleny do dvou částí: celní zákony a evidence. Každá úroveň a v jejím rámci každá část (celní zákony a evidence) mají vlastní kontrolní oblast. V čele kontroly stojí Ministerstvo financí.

6 **Organizační otázky**

6.1 *Lidské a technické zdroje*

107. Bez ohledu na měnící se cíle a úkoly se Rakousko pokusilo co nejvíce využít pro finanční a rozpočtovou kontrolu existujících organizačních struktur. V případě nutnosti byly existující institucionální mechanismy a administrativní postupy přizpůsobeny. Byly zřízeny pouze několik nových orgánů, další orgány byly rozšířeny.

108. Totéž platí i o počtu personálu. I když s přistoupením nebyl celkově spojen významný nárůst počtu pracovníků, došlo k přesunům do klíčových oblastí. Obecně lze říci, že veřejný sektor tváří v tvář novým úkolům prokázal svoji vysokou pružnost a efektivnost.

109. Bylo nutné investovat do vybavení pro elektronické zpracování dat a sítí, aby bylo možné rychle komunikovat se všemi zúčastněnými partnery.

6.2 *Školení*

110. Od roku 1991 nabízí Institut veřejné správy tzv. „Europa-Akademie“, což je intenzivní 4-měsíční kurz k hlavním tématům EU (evropské instituce, rozhodovací proces, zákony EU, ekonomie, cizí jazyky, komunikační a vyjednávací techniky, politika) a 12-měsíční „EU curriculum“ s podobným obsahem.

111. Ministerstvo financí pořádá řadu seminářů k nejrůznějším záležitostem EU a pravidelné jazykové kurzy. Ve spolupráci s Diplomatickou akademií ve Vídni byly připraveny speciální kurzy pro přípravu na rakouské předsednictví v roce 1998.

112. Odborníci jsou vedeni k tomu, aby nějaký čas strávili v nejrůznějších funkcích ve státním zastoupení v Bruselu nebo příslušných odborech Komise s cílem nabýt zkušeností.

PŘÍLOHA 1. PŘISTOUPENÍ RAKOUSKA K EVROPSKÉ UNII

Rakouský vyjednávací proces

17. července 1989	Rakousko podává žádost o členství v EU
prosinec 1992	Evropská rada v Edinburgu: Dohoda o zahájení jednání o rozšíření
1. leden 1993	vstupuje v platnost Dohoda o Evropském hospodářském prostoru (EEA)
1. únor 1993	Zahájení rozhovorů o přistoupení
13. duben 1994	Přijetí závěrečných textů
12. červen 1994	Referendum o členství v Rakousku (66,36% pro, 33,61% proti)
24. červen 1994	Podpis smlouvy o přistoupení v Korfu
11. listopad 1994	Ratifikace v rakouském parlamentu
1. leden 1995	Plné členství

Vypracování názoru Komise k žádosti Rakouska trvalo 24 měsíců. Komise předkládala *acquis communautaire* téma za tématem a většinu technických i politických problémů se podařilo vyřešit.

Finanční podrobnosti týkající se příspěvku do rozpočtu EU byly posledními body při našem prověřování z hlediska *acquis*. Budoucnost Rakouska jako čistého příspěvatele byla zcela zřejmá. Dlouhou dobu se diskutovalo o Společné zemědělské politice, ke které má vzhledem k *acquis* Rakousko značné výhrady (další klíčovou oblastí byla tranzitní doprava).

Na rozdíl od předcházejících se toto rozšíření konalo v situaci jednotného trhu bez možnosti hraničních kontrol. Byly jsme nuceni okamžitě otevřít náš trh, aniž bychom získali na přechodné období kompenzaci za přistoupení, jak tomu bylo při předcházejícím rozšíření. To vedlo k významného snížení cen některých zemědělských produktů.

Na konci vyjednávání nabídla EU výjimečné převody („Agro-rozpočtový balík“, Článek 81 Smlouvy o přistoupení) v celkové výši 813 mil. ECU pro přechodné období čtyř let:

Rok	1995	1996	1997	1998	Celkem
MECU	583	106	71	53	813
mld. ATS	7,6	1,4	0,96	0,72	10,67

Tato nabídka byla předložena ze dvou důvodů:

1. V roce 1995 nemohlo Rakousko obdržet platby od Komise podle pravidel CAP, protože z právních důvodů nemělo Rakousko na tyto platby nárok („zelená díra“). Členské státy mají nárok na platby od EU podle CAP pouze v případě, že zálohové platby vyplatily před 2,5 měsíci. Jako náhradu těchto plateb EU nabídla výjimečný převod ve výši asi 4,5 mld. ATS.
2. Rakousko muselo přijmout Společnou zemědělskou politiku (CAP) od počátku svého členství v EU. Rakousko přijalo speciální opatření, aby napomohlo

otevření trhů v zemědělském sektoru (což vedlo k prudkému poklesu cen). Na pokrytí rozpočtového zatížení Rakouska vyplývajícího z těchto zvláštních opatření nabádla EU další transfer.

PŘÍLOHA 2. PŘÍSPĚVKY DO ROZPOČTU EU A PŘÍJMY Z ROZPOČTU EU
(podle rakouských účtů^{***}, zejména federálního rozpočtu)

1. Příspěvky

	1995	%	1996	%
	(mld. ATS)		(mld. ATS)	
<u>Kredit</u>				
Zdroje z HNP	5,25	23	7,36	29
Korekce UK	0,49	2	1,50	6
Zdroje z DPH	14,60	63	12,72	51
Tradiční vlastní zdroje	2,92	13	3,54	14
Kredit celkem	23,26	100	25,12	100
<u>Platby</u>				
Hrubé platby*	18,75		29,94	
Čisté platby	18,43		26,54	

2. Příjmy

	1995	%	1996	%
	(mld. ATS)		(mld. ATS)	
Článek 81 smlouvy o přistoupení	7,60	73	1,4	6
ESF	0,63	6	1,6	7
ERDF	0,00	0	1,0	4
Část** EAGGF-garanční	1,13	11	16,2	73
Část EAGGF-poradenský	0,42	4	1,5	7
Jiné příjmy***	0,57	6	0,6	3
Příjmy celkem	10,35	100	22,3	100

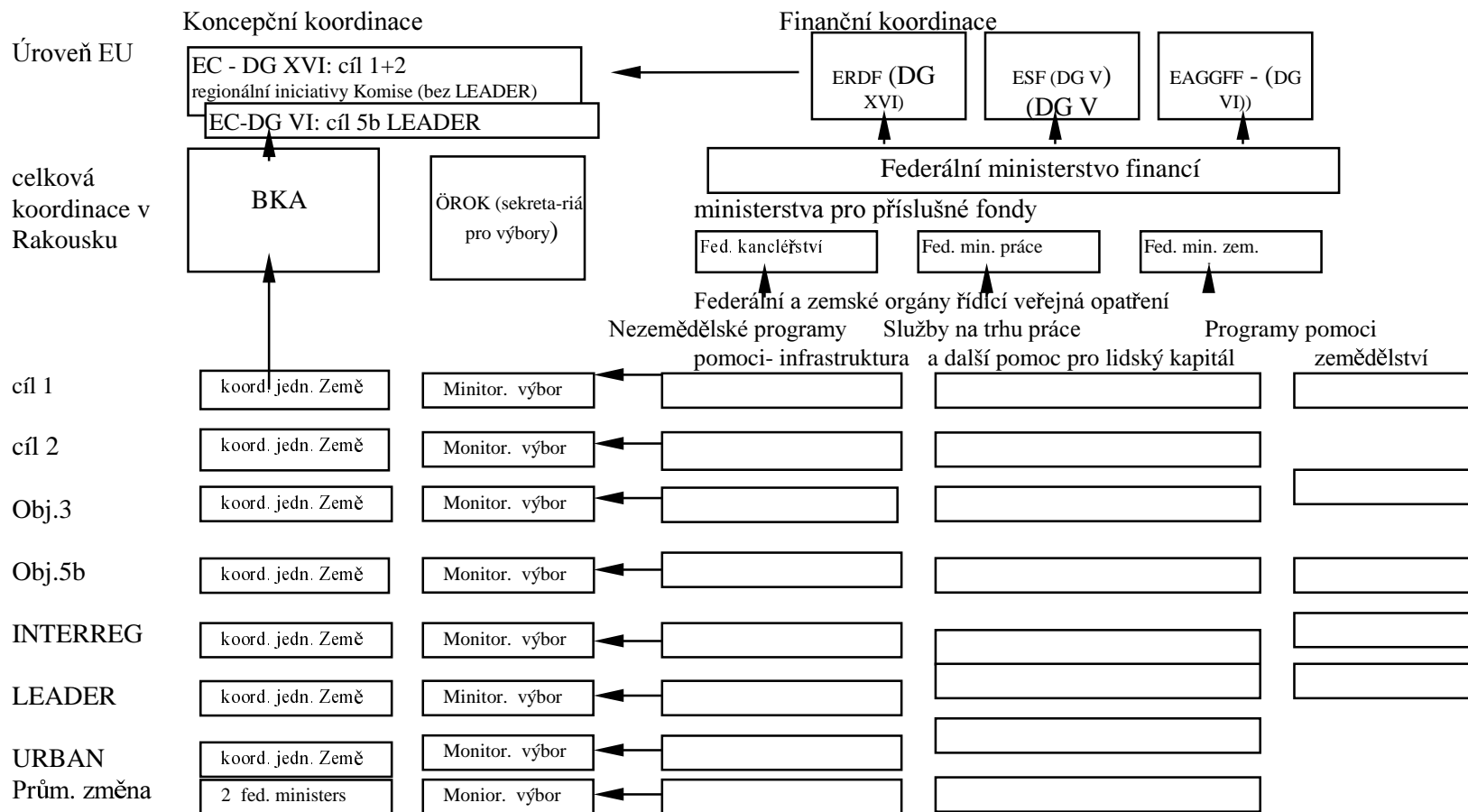
* hrubý: zahrnuje 10% splátku na náklady s výběrem (tradiční vlastní zdroje)

** 1996: *Bund* (Federace): 15 195 159 326,61
Länder (země): 1 036 358 360,00

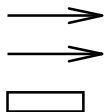
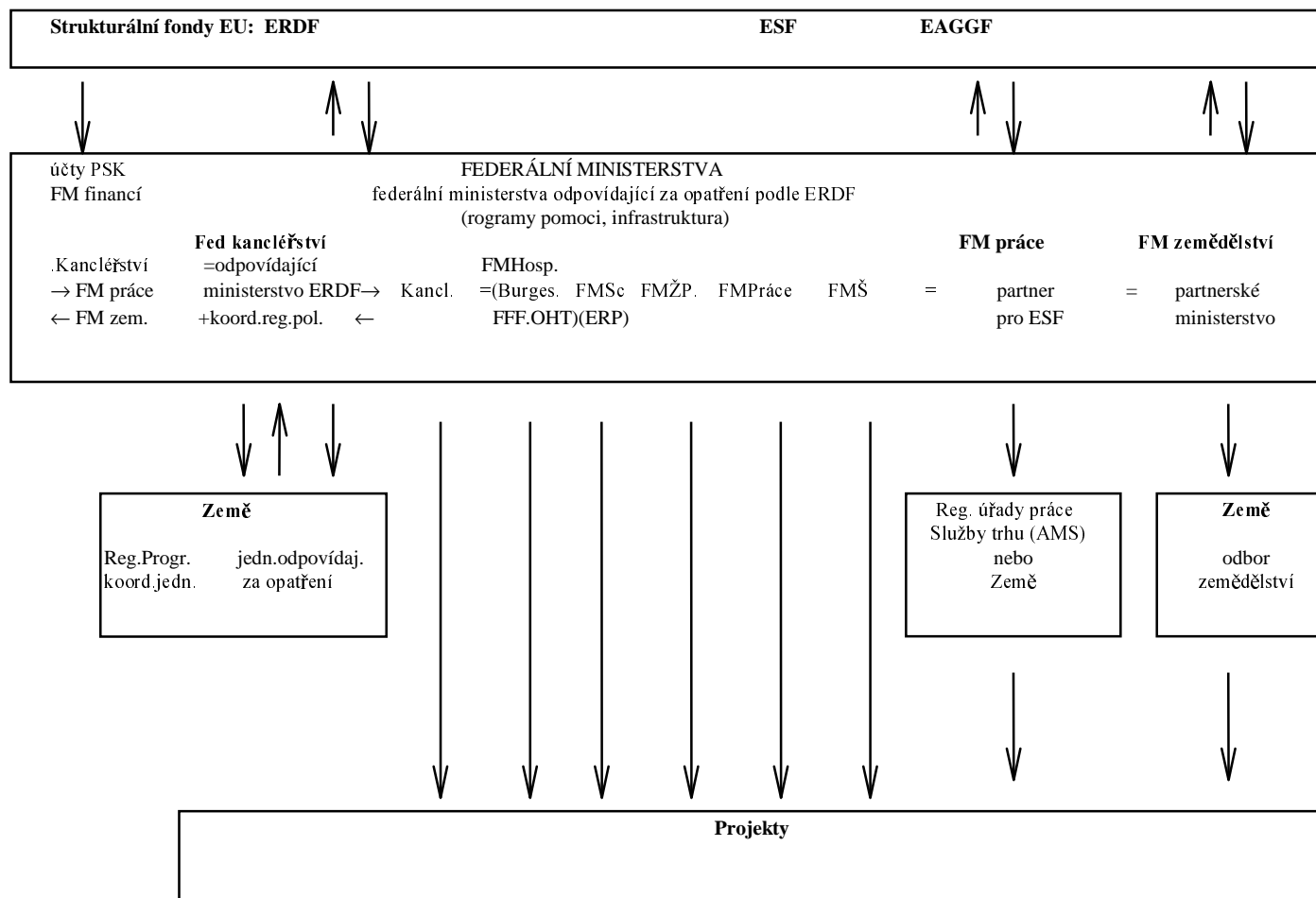
*** 1995: položka „jiné příjmy“, Evropský účetní dvůr (ECA), výroční zpráva 1995; vylučuje kurzovní rozdíly
(pozn.: účetní období rozpočtu EU)

1996: hrubý odhad

PŘÍLOHA 3. Strukturální fondy v Rakousku: Propojení koncepční a finanční koordinace programů



PŘÍLOHA 4. Strukturální fondy EU v Rakousku: Finanční postupy - regionální programy (cile 1, 2, 5b, reg.CI)



PŘÍLOHA 5. FINANČNÍ KONTROLA: NÁRODNÍ SYSTÉM V RAKOUSKU

1 Příprava rozpočtu

Federální rozpočet sachvaluje každoročně parlament („Federální zákon o financích“). Samotný rozpočet (tj. státní finanční odhady na následující rok) se schvaluje jako příloha federálního zákona o financích. Federální ministr financí připravuje návrh zákona o financích, který následně federální vláda v určeném termínu předkládá včetně příloh parlamentu ke schválení. Pokud parlament neschválí rozpočet na následující rok do konce běžného roku, uplatní se ústavní ustanovení o rozpočtovém provizoriu.

Je třeba mít na paměti, že federální zákon o financích není věcně příslušným zákonem, stanoví pouze vnitřní právní vztahy mezi jednotlivými orgány řídicími státní finanční prostředky. Nelze jej použít jako základ pro vymáhání pohledávek či závazků třetích stran. Ve vztahu k opatřením týkajícím se správy finančních prostředků platí zásada dvojího zákonného podmínění, tj. federální finanční prostředky nemohou být vydány bez opory ve federálním zákoně o financích a zejména ve věcně příslušném zákoně.

2 Vnitřní předimplementační kontroly ze strany ministra financí

Realizace rozpočtu je v zásadě povinností jednotlivých výdajových ministerstev. Rakouská ústava však dává ministru financí značné pravomoci zasahovat do plnění rozpočtu. Článek 51a Ústavy stanoví, že ministr financí musí zajistit, aby „platby k uhrazení závazků byly provedeny včas, v rámci existujících disponibilních zdrojů a v souladu se zásadami obezřetnosti, hospodárnosti a efektivnosti“. Stejný článek opravňuje ministra se souhlasem vlády ke snížení výdajů „v případě, že si to žádá průběh příjmů a výdajů, nebo dojde během roku k významné změně obecného hospodářského trendu“.

Důvodem, proč Ústava uděluje ministru financí pravomoc zasahovat do plnění rozpočtu, je fakt, že právě on odpovídá za plnění celého rozpočtu. Rozsah jeho pravomocí určují zejména ustanovení zákona o federálním rozpočtu z roku 1986 (zejména § 43 až 45). Federální ministr financí se musí *de facto* účastnit realizace všech významnějších projektů. Výše prostředků, které lze vynaložit bez souhlasu ministra financí, je stanovena v prováděcí vyhlášce, která je přílohou federálního zákona o financích v kapitole „finanční rozsah“.

Ministr financí musí zajistit, aby:

- veškeré projekty, které umožňují federální vládě plnit její administrativní povinnosti, byly v souladu s rozpočtovými zásadami (obezřetnost, hospodárnost a efektivnost) a potřebou celkové vyrovnanosti a finanční solidarity mezi federální vládou, zeměmi a obcemi;
- bylo možné pokrýt veškeré náklady realizace projektu s ohledem na prognózy týkající se stavu rozpočtu a hospodářství obecně;
- byly k dispozici dostatečné finanční prostředky odpovídajícího typu na pokrytí výdajů s ohledem na příslušnou prognózu a zejména existující závazky;

- veškeré přijaté závazky odpovídaly reálným potřebám; a
- termíny splatnosti byly stanoveny tak, že je lze včas a v úplnosti splnit.

Ministr odpovídající za daný projekt a ministr financí se musí na projektu dohodnout před jeho zahájením. V určitých případech, kde jde o velké částky, se musí ministr financí účastnit již plánování projektu. Pokud se ministr odpovídající za daný projekt a ministr financí na realizaci projektu nedohodnou, může kterýkoli z nich předložit záležitost k projednání Radě ministrů.

Díky své pravomoci kontrolovat plnění rozpočtu je v Rakousku nejdůležitějším orgánem předimplementační kontroly odbor rozpočtu Federálního ministerstva financí. To umožňuje ministru financí udržovat si přehled o rozpočtu a státních financích. Ministr financí má pravomoc i povinnost zasáhnout ve finančních záležitostech, pokud se objeví nesrovnalost mezi cílovými a skutečnými čísly.

3 Vnitřní finanční kontrola ze strany ministra odpovídajícího za příslušnou oblast

Ministři odpovídající za výdaje mohou použít pro provádění finančních kontrol dvou orgánů: Účetní oddělení a oddělení vnitřní kontroly příslušného ministerstva. Účetní oddělení hraje významnou úlohu při provádění auditu účtů a v řadě dalších úkolů. Zákon o federálním rozpočtu (BHG) a Směrnice o federálním rozpočtu (BHV) schválené v roce 1989 zahrnují podrobná ustanovení o „vnitřním auditu“, který mají provádět účetní oddělení jako součást plnění rozpočtu (viz zejména § 90 až 92 Zákona o federálním rozpočtu). Vnitřní audit zahrnuje předběžný audit, audit plnění rozpočtu a audit po splnění rozpočtu.

Předběžný audit zahrnuje kontrolu zdrojů a částek pro veškeré jednotlivé platební nároky a platební závazky. Kontroluje se právní a matematická přesnost a soulad se zásadami obezřetnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Předběžný audit by měl být co nejdůkladnější.

Během auditu plnění se kontrolují objednávky, aby jejich forma a obsah odpovídaly rozpočtovým pravidlům a dalším ustanovením.

Audit po naplnění se skládá z kontroly, zda byly platby a účetní operace provedeny správně, zda byly správně zdokumentovány, zda jejich forma a obsah odpovídají nařízením a zda cennosti a další aktiva jsou k dispozici a řádně evidovány. Po každém takovém auditu se vypracuje auditorská zpráva dokumentující povahu a rozsah kontroly a hlavní nálezy. Zatímco předběžný audit by měl být velmi důkladný, audit po splnění je více selektivní.

Kromě účetního oddělení má každé ministerstvo odbor vnitřního auditu, které je obvykle podřízeno přímo ministroví. Právním základem pro tyto odbory je rozhodnutí vlády z roku 1981.

Podle „Pokynů pro vnitřní audit ve federální správě“, které vydalo Federální kancléřství, jsou hlavní úkoly odborů auditu tyto:

- kontrolovat, zda organizace ministerstva splňuje zásady obezřetnosti, hospodárnosti a efektivnosti;
- předkládat návrhy na racionalizaci a zkvalitňování struktur a postupů;
- shrnovat kontrolní zprávy a zprávy o činnosti Účetního dvora;
- pomáhat při navrhování organizačních nařízení a důležitých organizačních opatření;
- poskytovat konzultace při přípravě programů státních zakázek a finančních plánů;
- poskytovat konzultace při plánování a realizaci významných projektů;
- pomáhat při přidělování významných kontraktů; a
- zajišťovat dodržování nařízení o přidělování státních zakázek.

Ze seznamu úkolů je zjevné, že kontrolní odbory hrají v „auditu systému“ víceméně pomocnou roli. U jednotlivých případů provádějí kontrolu obvykle po ukončení případu, tj. až když byly jednotlivé administrativní postupy naplněny.

4 Vnější finanční kontrola ze strany Rakouského kontrolního dvora

(Viz také referát o zkušenostech Rakouského kontrolního dvora, jehož autorem je Wolfgang Wicklicky, SIGMA Paper č. 17 *Dopady přistoupení k Evropské unii: Část II. Vnější audit.*)

Kontrolní dvůr je nezávislý na *Nationalrat* a *Landtage* a jeho povinností je kontrolovat realizační opatření přijímaná federální vládou nebo zeměmi. Právním základem je federální ústava a zákon o Kontrolním dvoře z roku 1948. Kontrolní dvůr funguje jako federální nebo zemský orgán v závislosti na tom, zda kontroluje finanční hospodaření federální vlády nebo zemí. Prezidenta dvora volí parlament na funkční období 12 let. Jeho postavení je srovnatelné s postavením členů federální vlády nebo členů příslušné zemské vlády.

Kontrolní dvůr kontroluje finanční prostředky federální vlády, zemí, obcí (s nejméně 20.000 obyvatel), skupin obcí a dalších orgánů určených v zákoně. Pokud jde o federální finanční prostředky, kontroluje Kontrolní dvůr:

- veškeré finanční transakce na federální úrovni (příjmy a výdaje, půjčky, movitý a nemovitý majetek);
- nadace, fondy a organizace spravované federálními orgány pro federální vládu; a
- činnosti, nad kterými má federální vláda finanční nebo organizační kontrolu.

Je pravidlem, že Kontrolní dvůr uplatňuje své pravomoci na základě vlastní iniciativy. Kontroluje účty z hlediska početní přesnosti a souladu se zákonem a zásadou

obezřetnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Dvůr překládá každoročně zprávu parlamentu. Vypracovává i zvláštní zprávy o zvláštních kontrolách, které provedl (obvykle na žádost parlamentu).

DÁNSKO

STRUKTURÁLNÍ FONDY JAKO PŘÍPADOVÁ STUDIE

Georg Ginsberg⁸

⁸ Georg Ginsberg je konzultantem v poradenské kontrolní funkci v Agentuře pro finanční řízení a administrativní záležitosti při Ministerstvu financí. V posledních letech pracoval jako tajemník ve dvou meziministerských výborech pro vnitřní audit státních orgánů a pro vnitřní kontrolu a následné kroky v ministerstvech. V současné době je tajemníkem výboru zabývajícím se koordinací kontroly nad přidělováním prostředků ze strukturálních fondů EU.

SHRNUTÍ KAPITOLY

1. Tento referát se zabývá finanční kontrolou používání grantů z evropských strukturálních fondů ze strany dánských státních orgánů. Zabývá se i spoluprací státu v této oblasti s Evropskou komisí. Článek se zabývá rozdíly mezi finanční kontrolou ze strany orgánů spravujících strukturální fondy a kontrolou, kterou provádějí externí kontrolní orgány (Dánský národní kontrolní úřad a Evropský auditorův dvůr). Zde popisovaná kontrola se týká zkoumání souladu s nařízeními a dosažením cílů v souvislosti s využitím přidělených prostředků.

2. Dánská struktura finanční kontroly je jedna z nejvíce decentralizovaných struktur v Evropské unii. Finanční kontrolu provádějí jednotliví ministři, kteří spravují přidělené prostředky. Poté, co na základě zákona o financích parlament přidělí prostředky jednotlivým ministrům nebo ministerstvům, hraje Ministerstvo financí méně významnou roli. Navíc finanční kontrola je v Dánsku tradičně vnímána jako součást řízení a správy jednotlivých ministerstev a tak se s ní i zachází. Pouze výjimečně se ustavují speciální kontrolní jednotky nebo jednotky pro vnitřní audit. V oblasti strukturálních fondů provádějí finanční kontrolu tři ministerstva, která úzce spolupracují, protože je nutné zajistit dostatečně standardizovanou regulaci a implementaci na úrovni programů i projektů. Kromě toho všechna tři ministerstva nyní zakládají kontrolní jednotky, aby mimo jiné mohla prohloubit spolupráci s Komisí v oblasti vnitřní kontroly a následných kroků.

3. Na základě nejnovějších zkušeností ze snah o vnitřní kontrolu strukturálních fondů v Dánsku lze vyvodit následující poučení:

- Aby bylo možné zajistit jednotnou a přesnou základnu pro kontrolu všech strukturálních fondů, bylo nutné doplnit nařízení ES podrobnými národními nařízeními týkajícími se, mimo jiné, předkládání účtů a kontrolního procesu.
- Zakotvení kontrolní struktury na několika ministerstvech rozdělených podle odvětví vyvolalo potřebu vzájemné spolupráce a konzultací jak mezi ministerstvy, tak i ve vztahu k Evropské unii. Zde může sehrát úlohu Ministerstvo financí, částečně jako prostředník a poradce ve vztahu k ministerstvům odpovídajícím za strukturální fondy a částečně jako partner v jednání s Komisí.
- Očekávané dohody o spolupráci při finanční kontrole mezi Komisí a třemi ministerstvy odpovídajícími za strukturální fondy vyvolaly nutnost restrukturalizovat organizaci kontrolní činnosti samotných těchto ministerstev. V návaznosti na tyto budoucí dohody o spolupráci budou na jednotlivých ministerstvech ustaveny speciální kontrolní jednotky, které mohou fungovat i jako stálý kontakt pro finanční kontrolory Komise.

1 Úvod

4. Evropská komise a členské státy se snaží o prohloubení spolupráce při zlepšování finančního řízení finančních prostředků EU (viz fáze III v programu Komise pro zdravé finanční řízení SEM 2000). Komise chce mimo jiné těsnější spolupráci s členskými státy při finanční kontrole strukturálních fondů EU. Význam strukturálních fondů s ohledem na jejich dopad na rozpočet EU již řadu let roste a tato oblast je méně regulována než např. oblast podpory zemědělství.

5. Dánsko se i nadále staví pozitivně ke snahám Komise posílit spolupráci a koordinaci finanční kontroly Komise a dánských úřadů při využívání příspěvků ze strukturálních fondů pro Dánsko. Byl vytvořen výbor pro koordinaci kontroly využívání příspěvků ze strukturálních fondů, který má určit, jakým způsobem posílit finanční kontrolu v této oblasti.

6. Navíc si dánská ministerstva zodpovědná za strukturální fondy, která již předem a nezávisle na Komisi zahájila program zdravého finančního řízení (SEM 2000), dohodla a konkretizovala základy finanční kontroly využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů. Znamenalo to mimo jiné schválení doplňkových zákonných norem o správě dotací ze strukturálních fondů EU, aby bylo možno zajistit v oblasti strukturálních fondů jednotný a podrobný základ pro úřady a pro pravidla správy, kontroly, hodnocení a sankcí.

7. Na tomto základě hodnotí tento referát následující témata:

- organizace kontroly v oblasti strukturálních fondů na centrální, ministerské úrovni (předpoklady a hlavní podmínky finanční kontroly ze strany ministerstev spravujících strukturální fondy, jakož i její obsah);
- tzv. pověřené osoby pro finanční kontrolu (auditoři, atd.) u jednotlivých projektů financovaných ze strukturálních fondů jmenované dánskými řídicími orgány, které udělují granty; a
- spolupráce mezi Komisí a dánskými úřady v oblasti finanční kontroly využívání strukturálních fondů a současné iniciativy na posílení této spolupráce.

2 Výraz „finanční kontrola“

8. Před bližším rozbořem finanční kontroly strukturálních fondů je užitečné definovat, co se obvykle finanční kontrolou myslí. Výraz finanční kontrola bude nadále chápán v širokém smyslu, možná i širším smyslu než je obvyklé. V tomto případě finanční kontrola zahrnuje jak přezkoumání toho, zda byly podmínky pro grant splněny, tak i následnou kontrolu, která určí, zda financované činnosti byly provedeny uspokojivě, tedy zda byly splněny určené cíle a strategie. Dále je nutné zdůraznit, že finanční kontrolu provádějí samy úřady a není to tedy vnější audit (parlamentní finanční kontrola). Vnější audit provádí v Dánsku Národní kontrolní úřad - Výbor veřejných účtů jmenovaný dánským parlamentem. Jinak řečeno, finanční kontrola je vlastní vnitřní kontrolní systém státní

správy. Má dva hlavní cíle: Za prvé určit, zda přijatá rozhodnutí splňují platná pravidla a nařízení („jsou peníze vynaloženy na správný účel?“), a za druhé stanovit, zda cíle bylo dosaženo hospodárným a efektivním způsobem („dostali jsme za vynaložené peníze hodnotu?“).

9. Toto široké chápání finanční kontroly je v souladu s Článkem 2(a), Část 1 nařízení Rady týkajícího se normálního rozpočtu Evropského hospodářského společenství (konsolidovaný text, květen 1990): „Prostředky z rozpočtu musí být použity v souladu se zásadami zdravého finančního řízení a zejména se zásadami hospodárnosti a nákladové efektivnosti. Definovány musí být kvantifikované cíle a postup jejich realizace musí být monitorován“.

3 Zákonná regulace finanční kontroly EU v oblasti strukturálních fondů

10. Před reformou strukturálních fondů v roce 1988 byly granty udělovány formou kontraktu mezi Komisí a jednotlivými vedoucími projektů. Po reformě se granty obvykle udělují několikaletým programům, které si dohodnou jednotlivé členské státy s Komisí. Za splnění programu odpovídá členský stát, který také zajišťuje, aby granty byly udělovány odpovídajícím způsobem. Cílem reformy je zvýšit efektivnost využívání strukturálních fondů tím, že se mimo jiné zlepší i koordinace mezi fondy. Činnost fondů upravují dvě společná nařízení Rady (rámcové nařízení a nařízení o koordinaci) a zvláštní nařízení pro každý fond.

11. Obecná metoda pro realizaci cílů a provádění úkolů podle strukturálních fondů popisuje Článek 4 rámcového nařízení (č. 2081/93). Z tohoto rozhodnutí je zřejmé, že činnosti EU jsou zamýšleny jako doplněk ke krokům členských států v této oblasti nebo jako příspěvek k nim. Tyto činnosti se určují v rámci podrobných konzultací mezi Komisí a příslušným členským státem, které zohledňují další zainteresované strany na národní úrovni. Tato konzultace či partnerství zahrnuje zkvalitňování, financování, předběžné hodnocení, dohled a následné vyhodnocování činností.

12. Zásadní pravidla týkající se financování činností v rámci strukturálních fondů jsou obsažena v nařízení o koordinaci (č. 2082/93), kapitole VI „Rozhodování o financování“. Tento text popisuje základní požadavky na finanční správu fondů včetně povinností, plateb, užívání ECU, finanční kontroly a dále i snižování, pozastavení a zrušení grantů..

13. V oblasti finanční kontroly (Článek 23) prováděných kroků musí členský stát učinit veškerá opatření, aby mohl:

- pravidelně kontrolovat, zda činnosti financované Společenstvím jsou prováděny řádně;
- zabránit nesrovnalostem a potrestat je;
- vymáhat zpět finanční prostředky, které byly ztraceny nesprávným použitím nebo nedbalostí.

14. Současně s vlastní finanční kontrolou členských států může Komise (podle Článku 23) kontrolovat činnosti financované ze strukturálních fondů, jakož i koordinaci a kontrolní systémy v členském státu. Komise může kontroly provádět namátkově a na místě. Komise ručí za to, že její kontroly budou vnitřně koordinové a v souladu s kontrolami členského státu, aby se neprováděly kontroly nadbytečné, tj. kontroly stejných podmínek ve stejném období.

15. V zájmu zvýšené spolupráce při finančních kontrolách využívání grantů ze strukturálních fondů EU byla pro tuto oblast uzavřena řada kooperačních dohod nebo protokolů mezi Generálním direktorátem Komise pro finanční kontrolu (DG XX) a příslušnými kontrolními orgány členských států. V současné době existují dohody o spolupráci v této oblasti mezi Komisí a osmi z patnácti členských států. S cílem vypracovat protokol zahájila Komise jednání se zbývajících sedmi členskými státy včetně Dánska.

16. Jednotlivé dohody o spolupráci v oblasti finanční kontroly obsahují rozhodnutí v těchto záležitostech:

- cíle a zásady dobrého řízení a správy;
- metodický základ pro kontroly na místě;
- požadavky na dokumentaci a vzájemnou informovanost o provádění a výsledcích kontrolní práce;
- koordinace kontrolních plánů a programů kontrolních návštěv; a
- následné uplatnění výsledků kontroly.

4 Dánské předpoklady a rámcové podmínky pro finanční kontrolu grantů ze strukturálních fondů

17. Podle Článku 5 Smlouvy o EU členský stát odpovídá za všechna běžná i zvláštní opatření nezbytná pro naplnění závazků vyplývajících ze Smlouvy nebo právních dokumentů institucí Společenství. Dále musí členský stát pomáhat Společenství při plnění jeho funkcí a zdržet se kroků, které by ohrozily dosažení cílů Smlouvy. Na základě důvěry v tuto Smlouvu uplatňují administrativní orgány členských států národní právní úpravy společně s právem Společenství, které je vždy nadřazené.

18. V oblasti strukturálních fondů platí pro Dánsko přímo nařízení Rady. Zjistilo se však, že je nutné přijmout doplňkovou národní legislativu, aby bylo možné vytvořit praktický a jednotný základ pro správu tohoto relativně složitého systému dotací. Proto byl vypracován komplex dánských nařízení pro správu, kontrolu, hodnocení a sankce pro každý ze čtyř strukturálních fondů.

19. Finanční kontrola použití grantů ze strukturálních fondů EU se v Dánsku provádí podle stejných legislativních pravidel jako kontrola dánského národního spolufinancování činností v rámci strukturálních fondů. Tento souběh kontrol je v souladu s tzv. asimilační zásadou v Článku 209 A, Část 1 Smlouvy, podle kterého musí členské státy přijmout stejná

opatření proti podvodům ve vztahu k finančním prostředkům Společenství, jako přijímají proti podvodům týkajícím se jejich vlastních finančních zdrojů.

20. Východiskem pro finanční kontrolu, vnitřní kontrolu a následná opatření týkající se aktivit strukturálních fondů financovaných z EU a ze státních prostředků prováděné dánskými správními orgány je dánský systém odpovědnosti ministrů. V tomto systému má příslušný ministr nejvyšší odpovědnost za svůj resort. Ministr - tedy ministerstvo (ministrův sekretariát) - zcela odpovídá za ekonomické řízení v celé oblasti patřící do působnosti ministerstva.

21. Dánská forma státní správy tedy znamená, že veškerou odpovědnost za vyplacení finančních prostředků, které schválil parlament, má jednoznačně příslušný ministr. Na rozdíl např. od francouzského typu systému, ve kterém Ministerstvo financí provádí prostřednictvím rozsáhlého systému finančních kontrolorů kontrolu předem, či anglického typu systému, ve kterém se prostředky přidělují na základě delegované pravomoci od Ministerstva financí, může dánský ministr - s několika výjimkami - rozhodnout o finančních prostředcích bez jakéhokoli dalšího souhlasu. Přidělení finančních prostředků je tedy jinými slovy zmocněním ministra, které je delegováno ministerstvu a příslušným agenturám a institucím v resortu ministerstva. Přirozeně to platí i pro granty ze strukturálních fondů.

22. Nejvyšší odpovědnost ministra za využití přidělených prostředků zahrnuje přijetí a provádění uspokojivých opatření vnitřní kontroly a realizaci výsledků kontrol ve finanční správě a ekonomickém řízení ministerstva. V praxi tato odpovědnost znamená, že ministerstvo dohlíží na to, aby přidělený grant nebyl překročen, aby byla dodržována nařízení pro granty a jejich poskytování, aby bylo s finančními prostředky nakládáno hospodárně a aby bylo dosaženo požadovaných výsledků a cílů.

23. Při existujícím systému decentralizované dělby odpovědnosti a úkolů v oblasti státní finanční kontroly (kdy využití grantů a kontrolu tohoto využití řídí jednotliví ministři a ministerstva), je úloha Ministerstva financí v oblasti finanční kontroly velmi omezena. Ministerstvo financí nemá ani pravomoc provádět předběžné nebo následné kontroly výdajů jiných ministerstev. Proto neexistuje žádná centrální kontrola platebních příslibů a skutečných plateb. Protože však má Ministerstvo financí celkovou odpovědnost za státní prostředky, má také povinnost přijmout opatření, pokud se zjistí, že na některém ministerstvu jsou vážné a neřešené problémy v oblasti finančního řízení a kontroly. Ministerstvo financí může v tomto případě využít možnosti, které mu dává jeho úloha, a ve spolupráci s dotčeným ministerstvem iniciovat provedení analýzy a šetření a poskytovat poradenské služby.

5 Finanční kontrola ministerstev zodpovídajících za strukturální fondy

24. Jak již bylo řečeno, z nařízení Rady ke strukturálním fondům vyplývá, že členské státy zodpovídají za realizaci programů a za zajištění správného využití dotací (viz Část 3). V Dánsku mají tuto nejvyšší odpovědnost ministři, kteří mají strukturální fondy ve svém resortu (viz Část 4).

25. Programy realizují orgány na různých úrovních státní správy, protože se týkají jak ústřední vlády, tak v případě regionálního fondu a sociálního fondu i regionálních a místních orgánů. Na úrovni ústřední vlády jsou za strukturální fondy zodpovědná zejména tato tři ministerstva: Ministerstvo práce (za Evropský sociální fond - ESF), Ministerstvo obchodu a průmyslu (za Evropský fond regionálního rozvoje - ERDF) a Ministerstvo výživy, zemědělství a rybolovu (zemědělský fond - EAGGF a rybolovný fond - FIFG). Většina žádostí o granty z těchto fondů prochází těmito ministerstvy. Příslušné odbory těchto ministerstev delegovaly správu a kontrolu grantových fondů příslušným agenturám v rámci ministerstva.

26. Realizace operativních programů schválených v partnerství EU a příslušného státu a projektů v rámci individuálního programu ze strany ministerstev je založena zejména na interakci mezi těmito nařízeními Společenství a státu:

- Podmínky Smlouvy o EU, nařízení o strukturálních fondech (viz část 3 a 4 tohoto referátu);
- doplňková národní legislativa týkající se správy, kontroly, hodnocení a sankcí pro každý ze čtyř fondů; a
- národní rozhodnutí o systému státních financí včetně rozpočtového plánování, využití přidělených prostředků, účetních metod a auditu.

27. Vnitřní kontrola je na ministerstvech zodpovědných za strukturální fondy obvykle prováděna průběžně, zatímco vyhodnocování realizace výsledků kontroly se provádí následně. Běžná či průběžná kontrola, která je součástí každé dobře fungující státní správy, se týká např. schvalování výplaty dotací a rozpočtů příjemců dotací a výplaty grantů. Následné kontroly se zabývají zprávami příjemců dotace o pokračování podporovaného projektu, např. účetnictví, informace o činnosti a zprávy o dosažených výsledcích. Navíc vnitřní kontrola a kontrola uplatnění výsledků může být svěřena kterémukoli subjektu řídicímu projekty při regionálním nebo místním orgánu.

28. Kromě finanční kontroly, která pokrývá jednotlivé fáze správy dotací, provádějí agentury spravující strukturální fondy i náhodné kontroly na místě. Ty se skládají z návštěv příjemců dotací a příslušných regionálních a místních orgánů. Každý rok se předpokládá, že bude provedena kontrola asi 5% probíhajících projektů, mezi kterými jsou projekty, které přitahují zvláštní pozornost („podezřelé“ případy).

29. Při kontrole na místě se zjišťuje, zda byly akce financované ze strukturálních fondů provedeny správně (viz nařízení o koordinaci, Článek 23, o kterém se hovoří v tomto referátu v části 3). Mimo jiné se kontroluje:

- zda jsou projekty realizovány v souladu se žádostí a kontraktem;
- zda jsou projekty v souladu s příslušnými nařízeními týkajícími se současného ekonomického řízení, evidence, účtování a kontroly;
- zda se kontrola provádí v souladu s platnými pokyny pro kontrolu.

30. Pokud kontrola zjistí nesrovnalosti, je nutné přijmout příslušná opatření včetně vrácení neoprávněně vyplacených prostředků (viz Článek 23 nařízení o koordinaci).

6 Kontrola využívání strukturálních fondů ze strany pověřených osob

31. Používání tzv. pověřených osob je velmi důležitou součástí kontroly, které provádí příslušné ministerstvo, aby zjistilo, zda jsou granty ze strukturálních fondů využívány správně a zda se dosahuje zamýšlených výsledků. Ve skupině pověřených osob jsou auditoři ze soukromých společností, stavební inspektoři jmenovaní podle královského výnosu a další osoby se zkušenostmi z finanční nebo technické oblasti. Používání pověřených osob jako důležité součásti finanční kontroly akcí financovaných ze strukturálních fondů je v souladu se způsobem, jakým státní orgány kontrolují značný počet jiných čistě národních dotačních programů. Existuje dlouhá tradice používání pověřených osob v grantových úřadech. Alternativou by bylo, aby veškerou vnitřní kontrolu a realizaci výsledků prováděly samotné úřady, jak je tomu v případě některých jiných členských států EU.

32. Aby mohl být člověk považován za pověřenou osobu, musí být splněny tyto podmínky:

- Kontrola se provádí jménem orgánu, který poskytuje dotace, a tím je v tomto případě ministerstvo odpovědné za strukturální fondy.
- Obsah i forma kontrolní práce je standardizována a podrobně ji řídí správní orgán prostřednictvím legislativních nástrojů doplněných instrukcemi, pokyny, poradními dopisy, atd.
- Kontrolní práce vychází z veřejného zmocnění pro provádění příslušné profese. V případě pochybení riskují pověřené osoby ztrátu zmocnění a následně i ztrátu možnosti pracovat v budoucnosti v této oblasti.

33. Hlavním úkolem pověřené osoby je vydat osvědčení o důvěryhodnosti a platnosti dokumentace, kterou osoba zodpovědná za projekt (příjemce dotace) předkládá státnímu úřadu (poskytovateli dotace) při žádosti o výplatu dotace ze strukturálních fondů. Jinak řečeno, schválení platby je podmíněno předložením ověřené dokumentace. Protože to je v zásadě záležitostí vyjádření auditora, musíme se soustředit zejména na úlohu auditora v soukromé společnosti. Kromě příslušné kontrolní práce může pověřená osoba příjemci dotace poskytovat i poradenské služby.

34. Hlavním cílem práce auditora je poskytnout uživateli informací předkládaných osobou odpovědnou za projekt nezaujaté hodnocení kvality (platnosti a spolehlivosti) těchto informací. Tuto důvěru zaručuje auditor, který jako nezávislý a profesionálně schopný člověk prochází a kontroluje účetnictví projektu. Na základě této kontroly může auditor vydat prohlášení, do jaké míry je účetnictví průhledné a splňuje legislativní a správní požadavky, a tím vytvořit základ pro rozhodování o tom, zda grant udělit nebo ne.

35. Stejně jako u jiných soukromých kontrol vybírá a platí auditora ten, kdo zodpovídá za projekt a žádá o dotaci. Tím vzniká riziko, že v očích lidí bude nezávislost auditora na klientovi zpochybněna. V zájmu snížení tohoto rizika obsahuje dánský zákon o auditorech nejrůznější ustanovení. Tato ustanovení definují „auditora jako představitele důvěry veřejnosti“, který má hájit veřejný zájem (tedy zájem úřadů, věřitelů, investorů, atd.), aby se veřejnost mohla na zprávy auditorů spolehnout. Navíc mohou být auditori pohnáni k odpovědnosti, pokud kvalita jejich práce neodpovídá běžným normám. V případě nezodpovědnosti lze použít jedno nebo více z následujících trestních opatření: Uvěznění, náhrada škody nebo disciplinární řízení.

36. Fakt, že dánská vláda využívá auditorů soukromých společností jako součást finanční kontroly grantů, vyžaduje efektivní kontrolu práce auditorů, aby jejich vlastní kontrolní činnost byla co nejlepší zárukou, že přidělené prostředky budou využity v souladu s konkrétními podmínkami a cíli. Práce auditorů je tedy přísně řízena pomocí kontrolních instrukcí a pokynů, které určují, které kroky má auditor podniknout. Podobně to platí i v oblasti strukturálních fondů, kde byly stanoveny tyto základní požadavky týkající se práce auditorů:

- Kontrola musí být provedena v souladu s tzv. dobrou kontrolní praxí, podle které se provádí jak finanční audit („jsou finanční prostředky vynaloženy na správný účel?“), tak i kontrola plnění („dostáváme za finanční prostředky příslušnou hodnotu?“) (viz koncepce finanční kontroly v Části 2 tohoto referátu).
- Příjemce dotací musí auditorovi poskytnout informace a pomoc, které auditor považuje za nezbytné pro splnění svého úkolu.
- Pokud auditor zjistí nesrovnalosti ve správě grantu, musí okamžitě o této skutečnosti informovat příjemce grantu a zajistit, aby o této skutečnosti byly informovány i orgány udělující grant.
- Auditor musí vypracovat auditorskou zprávu, ve které informuje o dokončené práci a všech významných důvodech, které k uvedeným závěrům vedly.
- K rozpočtu kontrolovaného projektu je nutné vypracovat kontrolní zprávu, ze které vyplývá, že rozpočet byl zkontrolován v souladu s příslušnými pokyny pro audit. V kontrolní zprávě musí být obsaženy případné výhrady a pozorování.

37. Je zřejmé, že používání pověřených osob ze strany ministerstev zodpovědných za strukturální fondy je významnou úrovní v „terénní“ finanční kontrole projektů financovaných ze strukturálních fondů. Toto uspořádání znamená, že všechny projekty pečlivě sledují lidé, kteří jsou značně nezávislí a profesionálně schopní, a navíc znají místní podmínky.

38. Ministerstva upravují a podrobně kontrolují práci pověřených osob, jak již bylo řečeno. Úřady navíc kontrolují kvalitu kontrol, které provádějí pověřené osoby. Částečně nepřímo při projednávání žádostí příjemců dotací o granty a zpráv o realizaci projektů a částečně přímo formou kontrolních návštěv na místě, které mimo jiné zahrnují i šetření toho, zda pověřené osoby provádějí svoji práci v souladu s oficiálními požadavky (viz Část 5 tohoto referátu).

39. A konečně dánský Národní kontrolní úřad jako orgán vnějšího auditu provádí obecnou kontrolu účtů dotací ze strukturálních fondů tím, že nařizuje šetření jednotlivých účtů. Národní kontrolní úřad zejména zkoumá, zda příslušné účty podléhaly dostatečné kontrole, zda byly naplněny podmínky pro příspěvek, zda byly finanční prostředky vynaloženy v souladu s nařízeními a zda byly finanční prostředky využívány v souladu se zásadami hospodárnosti.

7 Partnerství s Evropskou komisí ve finanční kontrole využívání grantů ze strukturálních fondů

40. Úkol Evropské komise popisuje Článek 155 Smlouvy o EU, kde se praví, že jedním z ústředních úkolů Komise je pečlivě sledovat plnění rozhodnutí vyplývajících ze Smlouvy nebo přijatých podle této Smlouvy. Komise tedy odpovídá za správu legislativy EU a dohlíží na to, aby byla dodržována. Komise spravuje pouze velmi malý počet oblastí, protože větší část administrativních úkolů přejímají členské státy, jak se o tom zmiňuje tento referát v Části 4. Mnohem důležitější je, že Komise dohlíží na to, zda se členské státy chovají v souladu se Smlouvou a schválenou legislativou.

41. Jednou z nejdůležitějších věcí v souvislosti s kontrolní funkcí je poskytovat Komisi dostatečné znalosti skutečné situace prostřednictvím přístupu Komise k informacím o národní správě a informacím od národní správy. Komise může vyžadovat informace od národní správy v souladu s Článkem 5 Smlouvy, který stanoví povinnost členského státu spolupracovat s Komisí. Kromě toho uvádějí různé legislativní dokumenty právo Komise provádět na místě kontroly členských států a společností.

42. Kontroly Komise, zda členské státy dostatečně dodržují finanční zájmy Komise, se provádějí mimo jiné i kontrolami na místě, které provádějí finanční kontroloři Komise ve spolupráci s národními úřady. Kontrolní návštěvy se mohou konat ve veřejných orgánech členského státu a u finančních aktérů (tj. příjemců dotací), kteří mají prospěch z finančních dávek. Kontrola se obvykle týká toho, zda jsou administrativní postupy v souladu s nařízeními Společenství, zda existuje nezbytná evidence, jak se provádějí finanční transakce a zda jsou tyto transakce kontrolovány. Nařízení Rady (č. 2185/96) se týká kontrol a kontrol na místě ze strany Komise, jejichž cílem je ochránit finanční prostředky Evropské unie před podvody a jinými nesrovnalostmi. Toto nařízení obsahuje obecná ustanovení o kontrole, která doplňují nařízení Společenství o kontrole na místě v jednotlivých sektorech včetně ustanovení pro oblast strukturálních fondů.

43. Partnerství mezi Komisí a členskými státy v oblasti finanční kontroly využívání prostředků ze strukturálních fondů vychází zejména z Článku 23 nařízení o koordinaci týkajícího se finanční kontroly (viz Část 3 a 5 tohoto referátu). Na základě ustanovení Článku 23 lze zmínit následující prvky již existující spolupráce mezi Komisí a ministerstvy odpovědnými za strukturální fondy:

- Podávání zpráv Komisi o tom, jaká Dánsko provádí opatření, aby kroky v rámci strukturálních fondů byly prováděny efektivně (viz Článek 23). Tyto zprávy jsou příležitostně doplněny zprávami o opatřeních, které Dánsko přijímá, aby

zabránilo plýtvání a špatné správě finančních prostředků Společenství včetně strukturálních fondů.

- Informování Komise o kontrolách, které dánské úřady provádějí na místě ve vztahu ke strukturálním fondům, a o realizaci závěrů kontrol (viz Článek 23, část 1).
- Pomoc Komisi při plánování a provádění kontrolních návštěv schválených Komisí včetně dánské účasti na těchto kontrolách (viz Článek 23, část 2).
- Zaujetí postoje Dánska a odpovědi na kritiku, kterou by mohla Komise vznést v souvislosti s kontrolami na místě.

44. Spolupráce v oblasti finanční kontroly strukturálních fondů dále mimo jiné podporují tato setkání o otázkách kontroly:

- Každoroční zasedání, která pořádá Generální direktorát Komise pro finanční kontrolu (DG XX), pro vlastní finanční kontrolory a kontrolory z členských států. Při setkáních v posledních letech se důraz kladl na možnosti posílení spolupráce při kontrole strukturálních fondů a diskutovalo se o zkušenostech s existujícími dohodami či protokoly o spolupráci (viz diskuse o protokolech v Části 3).
- Samostatná zasedání Komise a dánských úřadů týkající se plánů a záměrů kontrol v následujícím roce pro každý ze čtyř strukturálních fondů.

45. Jak již bylo řečeno v úvodu (Část 1), Komise i Dánsko mají zájem na posílení spolupráce v oblasti finanční kontroly využívání prostředků ze strukturálních fondů. Jedním z nástrojů je uzavírání protokolů nebo dohod o spolupráci při vnitřní kontrole a realizaci výsledků kontroly v oblasti strukturálních fondů (viz Část 3). Na tomto základě vytvořila dánská vláda výbor pro koordinaci kontroly přidělování finančních prostředků ze strukturálních fondů. Hlavním úkolem výboru je připravovat diskuse s Komisí nad přípravou dohody o spolupráci při finančních kontrolách. Výbor má již téměř hotov návrh, jak by mohlo Dánsko naplnit praktické předpoklady pro vytvoření hlubšího partnerství s Komisí a tím i vytvořit základ pro uzavření zmíněných dohod o spolupráci.

46. Z pohledu výboru je Dánsko připraveno uzavřít dohodu o spolupráci na následujícím základě:

- Dohody budou vycházet ze zvláštních dánských předpokladů, rámcových podmínek a nařízení pro finanční kontrolu prostředků ze strukturálních fondů (viz části 4, 5 a 6 tohoto referátu). To mimo jiné znamená, že bude zachováno současné dělení odpovědnosti mezi ústřední, regionální a místní orgány a že značnou část kontrol budou i nadále vykonávat pověřené osoby.
- Dohody vycházejí z reorganizace a posílení dohledu, který provádějí tři ministerstva odpovídající za strukturální fondy. Vytvořeny budou speciálních kontrolní či revizní jednotky na úrovni agentury v rámci každého ministerstva.

Tyto jednotky budou moci fungovat i jako pevné kontaktní body pro finanční kontroly Komise.

- Dohodu uzavírá na jedné straně generální ředitel finanční kontroly Komise a na straně druhé ředitelé v jednotlivých agenturách odpovídajících za správu a kontrolu strukturálních fondů. Proto tedy vzniknou tři samostatné dohody.

47. Diskuze o detailní formulaci dohod o spolupráci s Komisí zřejmě začnou v druhé polovině roku 1997, aby mohly být tyto dohody podepsány do konce roku. Tyto dohody vytvoří užitečný rámec pro postupně se prohlubující koordinaci mezi kontrolami Komise a kontrolami Dánska v oblasti metod využívání a evidence využívání evropských strukturálních fondů. Tím by se vytvořila základna pro systematičtější dělbu práce mezi kontrolními orgány Komise a členského státu v oblasti strukturálních fondů.

FINSKO
Eija-Leena Linkola⁹

⁹ Eija-Leena Linkola je poradkyně na odboru veřejné správy finského Ministerstva financí (FM). Do její pravomoci spadají otázky reformy veřejné správy, dopady členství v Evropské unii na státní správu a spolupráce mezi příhraničními oblastmi Finska a asociovaných zemích. Pí. Linkola pracovala krátkou dobu v Evropském institutu pro státní správu a v Evropské komisi. Tento referát vychází i z diskuzí s rozpočtovými poradci Kati Suihonen, Tauno Ylinee, Pentti Puoskari a Turo Hentilä a jejich přimoníněk k textu.

SHRNUTÍ KAPITOLY

1. Období před připojením Finska k Evropské unii bylo charakterizováno významnou reformou veřejné správy. Reforma, která byla tehdy provedena v oblasti finančního řízení, položila solidní základy pro splnění úkolů a zahrnutí požadavků EU do finančního řízení a rozpočtování. Tyto reformy se týkaly zavedení stropů v rozpočtových návrzích, nestranné alokace nákladů, reformy systému vykazování a využívání tržních mechanismů.

2. Když se 1. ledna 1995 Finsko stalo členem EU, bylo nutné provést pouze malé změny v zákonech o státním rozpočtu a finančním řízení. Ve spolupráci s ostatními ministerstvy vypracovalo Ministerstvo financí nové postupy a způsoby rozpočtování a finančního řízení. Ministerstvo financí vydalo první pokyny pro přípravu rozpočtu v souladu s nařízeními EU v červnu 1994 (šest měsíců před členstvím).

3. Protože finská jednání o členství proběhla v relativně krátkém období, byl čas pro vybudování národního systému pro správu finančních toků z EU a do EU omezený. Zvláštní pozornost byla věnována rozdělení povinností mezi Ministerstvo financí a resortní ministerstva a povinnostem ministerstev odpovídajících za otázky spojené se strukturálními fondy. Pracovní výbor, který zkoumal rozpočtování strukturálních fondů, navrhl celkové zjednodušení systému tak, aby národní příspěvky byly uváděny pouze v menším počtu výdajových položek. Existuje i potřeba dále rozpracovávat rozpočtování fondů EU a realizaci programů ze strukturálních fondů.

4. Navíc je třeba přijmout opatření pro vypracování monitoringu a vnitřního auditu řízení toku finančních prostředků EU v rámci národní administrativy.

5. I když se rozpočtování relativně hladce přizpůsobilo požadavkům EU, stále se lze z praxe rozpočtování v EU mnohé naučit. Zvláštní pozornost v budoucnosti bude třeba věnovat následujícímu:

- programování (strukturální fondy);
- řízení plateb do EU a výplat z EU;
- vnitřnímu auditu; a
- lepší koordinaci a výměně informací mezi ministerstvy v oblasti budování systému plateb, sledování finančních toků a vnitřního auditu.

6. Přistoupení Finska k EU značně napomohlo rozsáhlé školení. Stále je značná poptávka po školení v oblasti finančního řízení, a to jak s ohledem na reformy připravované v programu EU k finančnímu řízení SEM 2000, tak i vzhledem k domácí potřebě vybudovat efektivnější a racionálnější systémy pro správu finančních prostředků EU.

1 Základní informace

7. Během deseti let předcházejících přistoupení Finska k EU v roce 1995 byly provedeny značné úpravy a reformy ve struktuře, řídicích mechanismech, pravomocích a operativních postupech ve státní správě Finska. Otázky zkvalitnění veřejné správy se objevily v politických programech na počátku 80. let, ale zvláště zdůrazňovány začaly být poté, co se k moci dostala v roce 1987 koaliční vláda. V roce 1988 schválila vláda program reformy veřejné správy. Toto rozhodnutí vedlo i k zavedení rámcového rozpočtování a řízení podle výsledků. Dvě další následné vlády též přikládaly vysokou prioritu reformě státní správy. Hlavním faktorem úspěchu reformního programu byla zjevně široká politická podpora a odhodlání politiků a státní správy.

8. Hlavní reformy v oblasti finančního řízení jsou:

- Vláda uplatňuje svoji zákonnou pravomoc v řízení základních státních finančních prostředků a iniciuje rozpočtové rámce, které jsou návodem pro jednotlivé ministry při přípravě rozpočtu.
- Státní orgány a agentury uplatňují řízení podle výsledků. Tím se těžiště přesouvá od zdrojů na výsledky, kterých bylo s těmito zdroji dosaženo, faktory vedoucí k nákladům při využití těchto zdrojů a převody operativní pravomoci a ekonomické odpovědnosti za využívání zdrojů na jednotlivé úřady.
- Státní úřady a agentury byly transformovány na státní podniky (které fungují mimo rámec rozpočtu, ale parlament pro ně může stanovit povinnosti a jiné operativní cíle). V některých případech byly transformovány na částečně privatizované akciové společnosti.
- Zákon o poplatcích vybíraných státními orgány byl změněn.
- Ustanovení ústavního zákona o státních financích a Zákon o státním rozpočtu byly přepracovány.
- Bylo umožněn netto princip rozpočtování výdajů na činnost státních úřadů a agentur a časově rozlišených příjmů z této činnosti plynoucích.
- Reformován byl systém udělování státních dotací obcím z nákladového systému na systém paušálních částek, kde kontrolu nákladů provádí přijímající orgán.

9. Shora uvedené změny doporučovaly změny v širším slova smyslu. Dlouhodobé většinové vlády se staly politickou normou. Dělbá práce a pravomocí mezi parlamentem a vládou se dále prohloubila, protože se dále prohloubil parlamentarismus, takže státní správa má zřejmější odpovědnost vládě a vláda je zase odpovědná parlamentu.

10. Reformy finančního řízení pokračovaly restrukturalizací rozpočtovacího procesu. Znamenalo to zavedení stropů při přípravě rozpočtu, rozpočtování na základě orientace na výsledky, vyloučení zaujatosti při alokaci nákladů, reformu metod uplatňování tržních mechanismů v systému účetnictví a příslušné legislativní kroky. V důsledku toho byly

vytvoreny v souladu s požadavky nové praktiky a zásady pro systém finančního řízení a přijata konkrétní opatření nezbytná pro vstup do EU a uplatňování jejího systému finančního řízení.

11. V okamžiku vstupu do EU byly přípravy na změny týkající se státního rozpočtu realizovány ve velmi krátkém termínu. Od té doby došlo k některým změnám. V současné době však není k dispozici žádná analýza nebo komplexní přehled toho, jaký dopad má členství v EU na finanční řízení a státní rozpočtový proces.

12. V současné době, kdy již existuje dobrá spolupráce ve správě finančních prostředků mezi Finskem a EU, stává se vyhodnocení technických řešení přijatých v okamžiku přistoupení naléhavějším. Mělo by se zabývat významem prostředků EU pro národní rozpočet, rozpočtových zásad pro národní finanční toky, úspěšnosti při dosahování cílů a praktické slučitelnosti národního rozpočtového systému se systémem EU.

2 Legislativní základ a pokyny

13. Regulativní základ pro finanční řízení a rozpočtování byl vypracován v 90. letech na základě pokynů a zásad s cílem zajistit hladké a pružné přizpůsobení se požadavkům členství v EU.

14. Pokud jde o legislativní základ pro státní rozpočet a finanční řízení, vynutilo si členství v EU několik úprav nařízení, výnosů a pokynů vydaných vládou a Ministerstvem financí. Naopak ministerstva, zejména ministerstva zodpovědná za strukturální fondy, vydala podrobnější pokyny pro přípravu rozpočtů pro vlastní resort a vypracovala instrukce a doporučení pro operativní a dohlížecí funkce.

15. Velmi obecně řečeno, národní zásady pro využívání grantů ze strukturálních fondů EU, dělba práce ve státní správě a příprava programů schválila vláda šest měsíců před faktickým členstvím. V souladu s tímto rozhodnutím byl vytvořen národní systém správy těchto fondů. Tímto rozhodnutím vlády je zodpovědnost za fondy svěřena Ministerstvu vnitra, Ministerstvu práce a Ministerstvu zemědělství a lesnictví. Obecně lze říci, že odpovědnost za koordinaci a řízení ve vztahu ke konkrétnímu fondu má ministerstvo, které je tomuto fondu nejbližší. Na programování práce fondů dohlíží příslušné ministerstvo podle současné dělby odpovědnosti mezi ministerstvy.

16. Nová legislativa o regionální politice, která vstoupila ve Finsku v platnost na počátku roku 1994, změnila národní struktury pro regionální politiku. Tyto zákony definovaly dělbu odpovědnosti v oblasti regionálního rozvoje mezi příslušné orgány a vytvořily základ pro regionální rozvoj opřený o program cílů. Záměrem nového zákona bylo přizpůsobit systém regionálního rozvoje tak, aby byl v souladu s legislativou EU a umožňoval uplatňování regionální politiky EU.

17. Zákon o státním rozpočtu a vyhláška si vyžádaly pouze malé změny, a to jak během přípravného období tak i po prvních zkušenostech Finska jako členského státu. Nová nařízení a pokyny pro přizpůsobení národního rozpočtového procesu procesům finančního řízení v EU byly vydány formou vládní vyhlášky. V červnu 1994 vláda rozhodla, že při

přípravě rozpočtu na rok 1995 bude brát v úvahu případné členství v EU. Ministerstvo financí vydalo následně všem orgánům a agenturám podrobnější pokyny pro přípravu rozpočtu. První nařízení pro přípravu rozpočtů zahrnujících dopady členství v EU bylo vydáno v červnu 1994. Pokyny pro přípravu rozpočtů platné v současné době obsahují i instrukce pro rozpočtování prostředků EU.

18. V přípravném období před členstvím se systematicky zvažoval způsob, jak v případě otázek týkajících dvou nebo více ministerstev rozdělit povinnosti mezi tato ministerstva. Základní zásadou bylo, že na národní úrovni bude za koordinaci přípravných prací a rozhodování s ostatními ministerstvy bude odpovědné ministerstvo, kterého se příslušná otázka nejvíce týká.

3 Úlohy a povinnosti

3.1 Každoroční rozpočtový cyklus státního rozpočtu

19. Pokud jde o přípravu státního rozpočtu, začíná kombinovaný cyklus rozpočtu a střednědobého plánování stanovením rozpočtových stropů pro dva roky následující po příštím rozpočtovém roce. To projednává a schvaluje vláda na svém zasedání v únoru. Ministerstva mají povinnost stropy stanovené vládou v podrobných pokynech sdělit agenturám, které jim podléhají.

20. Podle ustanovení Vyhlášky o státním rozpočtu zasílají orgány a agentury své návrhy rozpočtu s odůvodněním svému nadřízenému ministerstvu. Na základě těchto odhadů vypracuje každé ministerstvo odhad rozpočtu pro svůj resort a předloží tento odhad s odůvodněním Ministerstvu financí jako podklad pro další kontrolu a jednání s ostatními ministerstvy. V srpnu se koná zasedání vlády o rozpočtu, kde je návrh dopracován a následně předložen parlamentu. Parlament projedná návrh rozpočtu a schvaluje rozpočet koncem roku. Parlament je každoročně informován o plnění rozpočtu ve zvláštní zprávě.

21. Návrhy rozpočtu s odůvodněními jsou zpracovávány v souladu s ustanoveními zákona o rozpočtu a pokyny, které vydaly Státní rada a Ministerstvo financí.

3.2 Otázky přípravy rozpočtu EU

3.2.1 Ministerstvo financí

22. Ministerstvo financí odpovídá za přípravu otázek rozpočtu EU na domácí úrovni. Hraje ústřední úlohu v přípravné fázi i při realizaci a kontrole rozpočtových záležitostí EU. Různé úkoly v jednotlivých fázích rozpočtového procesu vyžadují celoroční práci domácích zdrojů a jsou vázány přísným harmonogramem.

23. Ministerstvo financí zodpovídá za řízení přípravy rozpočtu tím, že finskému zástupci v rozpočtovém výboru Rady potvrzuje národní postoj a dává mu pokyny. Při vypracovávání národních pokynů a postojů spolupracuje s ostatními ministerstvy a v případě nutnosti koordinuje jejich názory v Rozpočtové sekci. Rozpočtová sekce je meziresortní koordináční jednotka v národním systému rozhodování v záležitostech EU,

kteřá je podřízena Národnímú výboru pro záležítosti EU. Rozpočtové sekci předsedá Ministerstvo financí. Bylo rozhodnuto, že Ministerstvo financí musí být informováno o všech rozhodnutích resortních ministerstev s možným vlivem na rozpočet. Ministerstvo financí sleduje ekonomické dopady programů EU a návrhů směrníc a nařizení EU.

24. U velmi důležitých otázek připravuje Ministerstvo financí prostřednictvím Národního výboru pro záležítosti EU a Ministerského výboru pro záležítosti EU návrhy národního postoje a pokynů pro jednání, které předkládá vládě k projednání a rozhodnutí. Ministerstvo financí zasílá postoje a pokyny finskému delegátovi v COREPER a Rozpočtovém výboru Rady v Bruselu. Zkušenosti ukazují, že postoje a pokyny by měly poskytovat určitý prostor pro manévrování při jednání.

25. Nové úkoly a povinnosti, které dostalo Ministerstvo financí po přijetí Finska do EU, jsou v souladu s úlohou a funkcemi Ministerstva financí v oblasti finančního řízení a rozpočtování. Nebylo nutné upravovat či měnit pravomoci, rozdělení povinností či samotnou organizaci.

3.2.2 *Vláda*

26. Vláda řídí ekonomickou a finanční politiku za pomoci dvou stálých vládních výborů. Jsou to Výbor pro hospodářskou politiku a Finanční výbor. Úloha vlády při rozpočtovém rozhodování je klíčová, protože ministr odpovědný za rozpočet zastupuje Finsko v Radě ministrů EU. Vláda dohlíží na finského delegáta, který se účastní jednání Rozpočtového výboru EU, jenž je v praxi hlavním fórem, kde mohou členské státy ovlivnit přípravu rozpočtu EU.

27. Vláda musí aktivně informovat parlament o událostech na úrovni EU a zajistit, aby se parlament mohl účastnit vypracování národní politiky ve vztahu k návrhům Evropské komise. Velký výbor parlamentu se zabývá formulováním národní politiky ve vztahu k EU v otázkách spolupráce týkající se prvního pilíře (obchod v ES) a třetího pilíře (vnitřní záležitosti a spravedlnost).

3.2.3 *Parlament*

28. Při rozhodování o státním rozpočtu hraje parlament jinou úlohu než při rozhodování o rozpočtu EU. Parlament rozhoduje o státním rozpočtu, ale má jen nepřímou možnost ovlivnit rozpočet EU.

29. Vláda předkládá parlamentu návrh rozpočtu EU předložený Komisí. Parlament je informován o jednání a může vládu ve vztahu k rozpočtu instruovat.

30. Přijetí společné politiky EU omezilo rozpočtové pravomoci parlamentu. Např. přijetí zemědělské politiky EU prakticky znamená, že parlament nemůže rozhodovat o výpočtovém základu pro přímou podporu příjmu ze strany EU. Podpora příjmu je zcela financována z prostředků EU. Parlament nemůže fakticky rozhodovat o přidělování prostředků, které jsou položkou v rozpočtu EU, protože přiděly určují nařizení EU. Povinností je i zahrnout pasiva z programů strukturálních fondů do státního rozpočtu. Tím se zdůrazňuje důležitost obsahu jednotlivých položek rozpočtu EU. Jde zejména o

informování parlamentu o tom, jaké důsledky bude mít např. zemědělská politika v následujícím rozpočtovém roce a jaké programy se mají realizovat.

4 Dopad členství v EU na přípravu návrhu státního rozpočtu

31. Podle ústavy musí být do státního rozpočtu zahrnuty všechny předpokládané příjmy a výdaje. Uvedena musí být i pravděpodobná výše těchto příjmů a výdajů. Navíc ústava stanoví, že prostředky EU pro státní agentury procházejí v první řadě státním rozpočtem. V červnu 1994 vydalo Ministerstvo financí pokyny ministerstvům a agenturám, jak se vypořádat s dopadem budoucího členství v EU při přípravě svých rozpočtů.

32. Protože návrh rozpočtu na rok 1995 počítal s příjmy z EU a platbami do EU na základě odhadů vypracovaných v době přípravy rozpočtu, byla v roce 1995 vypracována revize rozpočtu, která vznikla po ukončení jednání o programech s EU, když byly známy obsahy programů a programy Komise schválila.

33. Ve svých pokynech pro rozpočtování vydaných v roce 1994 uvedlo Ministerstvo financí i to, že fungování rozpočtového systému ve vztahu k přidělům ze strukturálních fondů bude monitorováno a v případě nutnosti později změněno. Během prvních let členství bylo provedeno jen málo změn a všechny byly pouze technického charakteru.

34. Cílem odpovědnosti za prostředky EU je uplatňovat dobrou rozpočtovou praxi a vyhnout se protichůdným nebo překrývajícím se rozpočtovým položkám. Řízení strukturálních fondů je založeno na zásadě partnerství vycházejícího ze spolupráce regionálních, národních a komunitárních orgánů.

4.1 Platby do rozpočtu EU

35. Rozhodnutí z roku 1994 týkající se příspěvků členských států stanoví příjmy (vlastní zdroje), které naplňují rozpočet EU. Výdaje EU jsou financovány z nejrůznějších zdrojů příjmů: tradičních vlastních zdrojů (cla, zemědělské odvody, odvody z cukru), částí z příjmů z daně z přidané hodnoty (DPH) a částí z HNP jednotlivých členských států (příspěvek na základě HNP). Z hlediska Finska jsou příspěvky z DPH a HNP novými výdajovými položkami. Na druhé straně tradiční vlastní zdroje EU jsou ve skutečnosti zdroji příjmů EU, které Finsko vybírá pro EU, a ponechává si z nich odměnu za výběr.

36. Vybírání cel a zemědělských odvodů zahrnutých do tradičních vlastních zdrojů EU pro EU znamená, že Finsko si nemůže ponechat nic z těchto příjmů. Proto nemohou být cla a zemědělské odvody vybrané pro EU zahrnuty do finského státního rozpočtu. Národní celní správa vybírá cla a zemědělské odvody a přímo je posílá na účet EU. Podobně i Ministerstvo zemědělství a lesnictví vybírá odvody z cukru a posílá je přímo na účet EU. Finsko dostává 10% z vybrané částky jako odměnu za výběr, které se objevují jako různé příjmy v kapitole Ministerstva financí. Faktické správní výdaje na výběr těchto poplatků jsou rozpočtovány v jednotlivých resortech.

37. Jak již bylo řečeno, příspěvky z DPH a HNP jsou nově zařazenými položkami na výdajové straně státního rozpočtu. Jsou rozpočtovány jako výdaje v kapitole Ministerstva financí.

38. Jako člen EU platí Finsko svůj příspěvek do Evropského rozvojového fondu, který není součástí rozpočtu EU. Z tohoto fondu se poskytují prostředky na rozvojovou pomoc na základě úmluvy z Lomé. Finsko se stalo i členem Evropské investiční banky a jako takové upsalo svůj podíl na akciovém kapitálu banky. Z upsaného kapitálu banky bude 7,5% splaceno a zbývající upsaný kapitál zůstává jako závazek splatný na požádání. Nový člen banky platí i příslušný příspěvek do bankovních rezerv a zajištění banky.

39. Členství v EU zavazuje Finsko, aby dodržovalo dohodu o Evropském společenství uhlí a oceli (ECSC), podle které Finsko platí svůj příspěvek do fondu ECSC. Podobně členství v EU zavazuje Finsko dodržovat smlouvu o Evropském společenství pro atomovou energii (EURATOM) a platit svůj podíl do střediska nákupu jaderného paliva EURATOM.

40. Platby mimo rozpočet EU jsou ve finském státním rozpočtu vedeny jako výdaje toho resortu, se kterým jsou platby nejvíce spojeny. Platby do Evropského fondu rozvoje jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva zahraničí. Splacený akciový kapitál a rezervní fond splatný Evropské investiční bance jsou rozpočtovány jako součást kapitoly Ministerstva financí. Platby do fondu ECSC a platby středisku nákupu jaderného paliva EURATOM jsou rozpočtovány v kapitole Ministerstva obchodu a průmyslu.

41. Finanční prostředky uváděné jako příjmy pro EU jsou fakticky splatné většinou na počátku roku, což ovlivňuje národní finanční toky.

4.2 Platby z rozpočtu EU do finského státního rozpočtu nebo do fondu, který není součástí státního rozpočtu

42. Nejvýznamnějšími platbami z rozpočtu EU do Finska jsou dotace, ve kterých je iniciátorem buď členský stát (např. strukturální fondy a programy jako je Výzkum a vývoj, Socrates, Leonardo) nebo EU (např. pilotní projekty, iniciativy Společenství). Druhým nejdůležitějším typem převodů je financování půjček, třetím je financování projektů. Tyto platby se ve Finsku provádějí prostřednictvím státního rozpočtu v zásadě v souladu se zásadou brutto rozpočtování. Platby mohou být směřovány i přímo do fondů mimo státní rozpočet (intervenční fond nebo zemědělský rozvojový fond) nebo jako přímý příjem těch, kteří zodpovídají za realizaci projektu, např. obcí nebo soukromých organizací.

4.2.1 Platby pro zemědělství

43. Finanční prostředky přidělené Finsku v rámci společné zemědělské politiky EU (CAP) získává Finsko z garanční části Evropského zemědělského garančního a poradenského fondu (EAGGF). Náklady na CAP jsou na počátku placeny z prostředků členských států, ale jsou refundovány na základě evidence předložené jednotlivými členskými státy.

44. Platby na základě CAP, které Finsko získalo, jsou:

1. Přímá podpora příjmu a pomoc při přizpůsobení se CAP, např. kompenzační platby nebo hektarové platby a prémie, které zcela platí EU. Rozpočtují se jako příjem resortu Ministerstva zemědělství a lesnictví v souladu se brutto principem rozpočtování.
2. Doprovodná opatření nebo programy (životní prostředí, zalesňování, předčasný odchod do důchodu), u nichž EU platí pouze část, jsou rozpočtovány ve státním rozpočtu v souladu s brutto principem rozpočtováním jako samostatná položka výdajů Ministerstva zemědělství a lesnictví. Tato výdajové položky rozpočtu musí jasně vykazovat příspěvek EU a národní příspěvek.
3. Intervenční opatření, která jsou zcela hrazena z prostředků EU.

45. Aby bylo možno spravovat tyto platby, byl zákonem vytvořen intervenční fond. Tento fond spravuje některé platby ze společné zemědělské politiky EU, např. exportní dotace, intervenční nákupy a podpora soukromému skladování. Dotace EU směřované do tohoto fondu a následně přerozdělené nemají dopad na státní rozpočet. Ve finském státním rozpočtu se objevil pouze počáteční převod kapitálu na zřízení fondu. Fond má i pravomoc získávat půjčky, takže může fungovat nezávisle na prodlení v platbách z EU. Popis intervenčního fondu a jeho činnosti byl součástí odůvodnění státního rozpočtu na rok 1995.

46. Rozpočtování podpory příjmu ze strany EU je relativně jednoduché, protože částečně vyplývá ze společné zemědělské politiky EU a částečně z jasných pravidel měření, které EU poskytuje.

4.2.2 Regionální a strukturální politika EU

47. Před přijetím do EU v roce 1995 byl v rámci finského státního rozpočtu vytvořen systém pro účtování příjmů ze strukturálních fondů Evropské unie. Správa strukturálních fondů byla upravena tak, aby dělba práce mezi jednotlivými resorty zůstala nezměněna. Stejná zásada byla přijata pro rozpočtování. Pokud jde o správu fondů, bylo možné zvolit administrativu podle cílů nebo podle příslušných fondů. Nakonec bylo rozhodnuto založit správu na jednotlivých fondech tak, že byl určeno ministerstvo, které odpovídá za jednotlivý fond, přebírá administrativní povinnosti spojené s fondem, rozděluje finanční prostředky dalším ministerstvům a určuje národní finanční příspěvek nutný k získání finančních prostředků.

48. Granty ze strukturálních fondů jsou vždy doplňkovým financováním a jsou podmíněny částečným národním financováním - obvykle alespoň 50%. Všechny tři strukturální fondy poskytují pomoc. Národní financování se může skládat z veřejného financování (stát, obce) a soukromého financování.

49. Při jednání o členství bylo odsouhlaseno, že Finsko bude v letech 1995-1999 dostávat v průměru 340 mil. ECU v cenách roku 1995 ročně na dotacích ze strukturálních fondů zahrnutých do rozpočtu EU. Finanční prostředky, které mají být použity na iniciativy Společenství (např. programy Interreg, Leader, Adapt, Zaměstnanost, Malé a střední

podniky, Urban a PESCA), jsou zahrnuty do rámce strukturálních fondů, a proto opatření vyplývající z organizačních iniciativ musí zahrnovat příslušné programy cílů.

50. Získání finančních prostředků EU ze strukturálních fondů EU pro tyto účely je podmíněno vypracováním národních a regionálních plánovaných cílů a programů na národní úrovni, jejich schválení na národní úrovni a na jednání o těchto programech s Evropskou komisí.

51. V souladu s rozhodnutím o záměru, které přijala Státní rada (v roce 1994), správa regionálních cílů (6, 2 a 5b) je těsně spojena s národní regionální politikou. Programy připravují regionální rady. Ministerstvo vnitra vydává pro regionální rady obecné pokyny a ostatní ministerstva vydávají pokyny pro přípravu programů pro svoje resorty. Ministerstvo vnitra shrnuje regionální programy do jednoho programového dokumentu pro každý cíl a spolupracuje s ostatními ministerstvy, aby výsledkem byl sladěný a vhodný soubor na podporu regionálního rozvoje. Proto je regionální politika v celé zemi sladěným a vhodným souborem opatření.

52. Na základě téhož rozhodnutí vlády má základní odpovědnost za sladění kroků k cílům 3 a 4 s opatřeními v rámci Evropského sociálního fondu Ministerstvo práce. Ministerstvo zemědělství a lesnictví odpovídá za legislativu a přípravu programů spojených s cílem 5a pro horizontální restrukturalizaci zemědělství.

53. Pro každý cíl připravila pro jednání s Evropskou komisí státní správa jeden programový dokument pro celé období (1995-1999) nebo na 2-3 roky. Programové dokumenty obsahují programy, které mají být financovány ze strukturálních fondů, největší projekty v rámci programů a výši příspěvku EU a národního příspěvku.

54. Veškeré dotace se strukturálních fondů EU na financování cílů 6, 2, 3, 4 a 5b jsou součástí státního rozpočtu Finska a jejich zahrnutí se řídí brutto principem účtování. Všechny výdajové položky pro jednotlivé fondy jsou dále rozděleny podle cílů a resortů. O příspěvcích na konkrétní projekty tedy rozhoduje příslušné ministerstvo.

55. Národní příspěvek k financování programů ze strukturálních fondů EU je do finského státního rozpočtu zahrnut jako výdajová položka příslušného resortu. Pro přípravu rozpočtu musí dále resortní ministerstvo určit výši financování technické pomoci, pilotních projektů, atd. z finančních prostředků, které jdou mimo rámec strukturálních fondů.

56. Hodnocení a měření příjmů pro programy v rámci strukturálních fondů závisí většinou na implementaci programů. Periodičnost plateb se odhaduje pro každý fond zvlášť. Pokud je periodičita odhadnuta nesprávně, může příslušná příjmová položka vykazovat přebytek nebo schodek desítek milionů finských marek.

57. Pracovní výbor, který revidoval rozpočtování strukturálních fondů, navrhl zcela zjednodušit celý systém a vykazovat národní finanční příspěvek v menším počtu výdajových položek. Státní kontrolní úřad uvedl ve své kontrolní zprávě ke státnímu rozpočtu, že odůvodnění položek EU velmi kolísají ve své informativní hodnotě. Přípomínky se netýkaly ani tak údajů o měření, jako spíše nedostatku informací o cílech. S ohledem na nález Státního kontrolního úřadu musí Ministerstvo financí ve svých pokynech pro přípravu rozpočtu v budoucnosti kromě technických otázek rozpočtování zdůrazňovat i

důležitost odůvodnění. Pokyny budou revidovány, aby je bylo možné použít na počátku nového programového období EU.

4.3 Náklady vzniklé z administrativní a jiné přípravné činnosti

58. Ministerstva musí dále definovat, které náklady vzniklé ministerstvům v důsledku jejich účasti na zasedáních s Evropskou komisí nebo Radou budou hrazeny EU. Dále je třeba definovat národní administrativní povinnosti a další funkce spojené se správou strukturálních fondů, za které může Finsko jako členský stát žádat refundaci od EU.

5 Vyhodnocování a audit

59. Finanční toky mezi EU a Finskem se staly pro finský Státní kontrolní úřad novým a komplexním úkolem. Znamenalo to vytvoření nové spolupráce s EU, zejména s Komisí a Evropským účetním dvorem, jakož i s domácími úřady.

60. Ministerstvo financí jmenovalo v březnu 1996 jednočlenný výbor, který měl určit, jaké nároky kladou nařízení o kontrole a řízení finančních prostředků EU na monitorovací systémy a jejich funkčnost, zda existuje důvod či potřeba zřízení centralizované meziresortní kontrolní jednotky a jak jinak zefektivnit meziresortní koordinaci v monitorovacím procesu.

6 Závěrečné poznámky

61. Během prvních let členství byly zavedeny funkční a operativní postupy pro řešení otázek EU. Tato práce se řídila cílem zorganizovat řízení záležitostí EU v domácí státní správě. Byly využity existující struktury a řízení záležitostí spojených s EU se stalo dalším bodem v pracovní náplni jednotlivých resortů státní správy. Pokud to bylo jen trochu možné, vyhnuli jsme se vytváření samostatných jednotek nebo jmenování zvláštního personálu, který by se zabýval pouze záležitostmi EU. Přijímání nových pracovníků nebylo podporováno a ministerstva a agentury byly vedeny k reorganizaci a vyhodnocování jejich současných úkolů a povinností, aby se našel prostor pro řešení nových otázek. Díky rozsáhlým školením pořádaným pro státní správu v otázkách EU to byla úspěšná strategie a státní správa je nyní o otázkách EU dobře informována. Nebyly zjištěny žádné kompetenční nedostatky, i když je třeba mít na mysli skutečnost, že do organizací EU byli přijati vynikající odborníci.

6.1 Práce na jednotlivých programech

62 Při realizaci programů ze strukturálních fondů byly překonány určité dětské nemoci, ale základní problémy zůstávají. Problematické je uplatňování požadavků z nařízení a postupů EU a dohledu na zjednodušené praktiky v atmosféře vzájemné důvěry a sdílené odpovědnosti, která umožňuje „štíhlou“ administrativu. Pokud jde o regionální politiku, způsobilo sladění národních programů a plánů pro regionální cíle strukturálních fondů na regionální úrovni určité problémy s neslučitelností. Vznikla potřeba kontaktů a byly vytvořeny nové monitorovací systémy a administrativní postupy. Ministerstva odpovědná

za správu fondů aktivně rozvíjela tyto systémy a postupy, ale úroveň spolupráce měla vést k integrovanějším systémům a vyloučení překrývání s monitorovacími systémy EU.

6.2 Složité systémy a mnoho aktérů

63. Systém dotací a grantů EU se ukázal složitějším, než se v nařízeních a postupech předpokládalo. Návrh na národní financování ve spojení s programy EU musí být součástí rozpočtu ministerstva zodpovědného za jeho rozdělování. Protože programy jsou velmi rozsáhlé, staly se tyto návrhy součástí rozpočtu téměř všech ministerstev. Státní kontrolní úřad uvedl, že je nutné znovu tento postup zvážit, protože způsobuje zmatky a komplikace při realizaci programů.

64. Celkový souhrn programů - programy Evropské komise, ministerstev odpovědných za finanční prostředky, realizačních orgánů a regionální a národní programy - je složitý útvar a v praxi na národní úrovni vedl k problémům s kompatibilitou a koordinací při využívání finančních prostředků EU a příslušných národních příspěvků.

65. Státní rozpočet se připravuje vždy na jeden finanční rok (tj. kalendářní rok), zatímco programy EU trvají několik let. Tato skutečnost ovlivňuje finanční řízení na centrální koordinační úrovni i na regionální a místní úrovni.

6.3 Monitoring

66. Od samého počátku realizace programů EU byla zdůrazňována důležitost kontroly a zpětné kontroly. Mnohé obtíže se objevily při vytváření monitorovacího systému programu pro regionální cíl 6. Program byl pro EU nový a v tomto konkrétním programu byly stanoveny mnohé nejasné cíle. Kromě toho je obsah tohoto programu velmi rozsáhlý a těžko zvládnutelný.

67. Nedostatky v monitorovacích systémech způsobí zpoždění ve finančních tocích z EU, což zvýší potřebu domácího financování a další náklady pro stát.

6.4 Zvýšení pracovního zatížení

68. Zvýšené pracovní zatížení, které to způsobilo, nebylo možné předpokládat. Stále tedy zbývají ve státní správě nevyřešené věci. Nejtěžší břemeno neslo Ministerstvo zemědělství a lesnictví. Jak na ministerstvu, tak i na regionální a místní úrovni, bylo nutné zvýšit počet pracovníků, aby bylo možné zvýšené zatížení zvládnout.

69. Náročnost a přesnost práce na programech je nutné velmi zdůrazňovat hned od počátku. Definování programů mělo být zahájeno dříve a mělo být přesnější. Rozpracování nápadů a cílů rozvoje ve formě jasně definovaných rozvojových programů skládajících se z jednotlivých projektů znamenalo mnoho práce a bylo i náročnou školou pro veškeré zúčastněné strany. V praxi to znamenalo další kolo jednání o přípravě rozpočtu pro první dva roky členství mezi Ministerstvem financí a příslušnými ministerstvy.

6.5 *Potřeba hlubší spolupráce*

70. Dalším významným faktorem byla nezkušenost ministerstev odpovědných za fondy v jejich nové roli meziresortního koordinátora, obtížné programování práce a složitost dotačního systému EU.

71. K problémům došlo, když byl do programovací práce zaváděn řídicí systém založený na výsledcích. Je stále nezbytné zdokonalovat národní státní správu, ale těžkopádný a mnohastupňový kontrolní systém, který vyžaduje EU v souladu se svými nařízeními, bude jistě i nadále způsobovat ve státní správě problémy. Cílem při vytváření monitorovacích a dohlížecích systémů by měla být funkčnost a vhodnost postupů státní správy a dostatečně přesné monitorování finančních toků EU.

6.6 *Komplexní školení státních zaměstnanců*

72. Procesu přizpůsobování se EU výrazně napomohly rozsáhlé školící programy. Ministerstvo financí koordinovalo školení k integraci s EU v rámci státní správy. Základním faktorem pro splnění nároků přistoupení byla dobrovolná snaha státních zaměstnanců rozvíjet vlastní dovednosti. Již v počátečních fázích přípravy na členství zahájila ministerstva a ústřední správní orgány mnohastupňový školící program. Zejména na ministerstvech se školící programy o EU týkaly všech skupin zaměstnanců. Později se konaly specializovanější kurzy zaměřené na ty státní zaměstnance, kteří se zabývali záležitostmi EU.

73. Během několika posledních let se finanční prostředky vyčleněné pro integrační školení neustále zvyšovaly. Tak bylo možné pořádat jak základní a jazyková školení, tak i individuálnější studium a praxe.

74. Ministerstvo financí ve spolupráci s finančním řízením resortních ministerstev naplánovalo nezbytné změny v systémech rozpočtování a finančního řízení tak, aby bylo možno řešit operativní hlediska při budování systémů a běžných postupů.

FRANCIE

Benoît Chevauchez

10

¹⁰ (I.E.P Paříž - E.N.A.) původně pracoval na francouzském Ministerstvu financí (odbor řízení rozpočtu). Dnes je administrátorem v rámci programu SIGMA.

1 Úvod

1. Ze všech zemí, které byly přijaty jako příklad, je Francie zemí specifickou: Jako zakládající člen EHS se nikdy nemusela přizpůsobovat již přijatým pravidlům Společenství, ale přispívala k jejich postupnému vytváření. Proto se tato studie nesoustředí na přizpůsobování francouzské státní správy, ale analyzuje obecně rozpočtové a finanční vazby mezi Francií a Evropskou unií z hlediska institucionální a správní organizace a z hlediska finančních a účetních postupů.

2. Tento dokument je doplněn druhou částí o záležitostech auditu a kontroly. Nicméně rozdělení tohoto dokumentu na dvě části je pravděpodobně velmi umělé, protože vzhledem k francouzské správní praxi a kultuře jsou řízení finančních prostředků a jejich kontrola těsně propojeny.

3. Po představení francouzského správního a rozpočtového rámce následuje obecná úvaha o vlivu evropského rozpočtu na rozpočet francouzský. Pak je zkoumáno řízení vnitřních zdrojů a výdajů.

2 Institucionální rámec

4. Nejprve se zabýváme státním institucionálním rámcem na celostátní úrovni a poté na úrovni místní správy.

2.1 Stát

5. Státní politiku realizují ústřední služby asi dvaceti hlavních ministerstev a v závislosti na politických okolnostech i některá další ministerstva a státní tajemníci. Tato centrální správa, která je organizována na dosti silném hierarchickém principu, se dělí na odbory - od tří, čtyř až do patnácti na jednom ministerstvu - které odpovídají za legislativu a audit, ale v zásadě nemají přímou odpovědnost za přímé řízení.

6. U většiny hlavních ministerstev za operativu odpovídají místní kanceláře po celé zemi. Na úrovni francouzských nižších správních celků (ve francouzštině *département*) spravovaných prefektem, jsou místní služby jednotlivých ministerstev koordinovány pod dohledem prefekta (*Préfet*), kterého jako státního úředníka jmenuje přímo vláda. Již asi dvacet let však mají narůstající úlohu při koordinování činnosti prefektů regionální prefekti (*Préfet de Région*). Regionální prefekt, který je zároveň prefektem hlavního „*département*“ v rámci stejného regionu, koordinuje kroky čtyř až šesti prefektů.

7. Ministerstvo financí (*Ministere des Finances*) je obvykle spojeno s Ministerstvem hospodářství. Odbor daňové legislativy (*Service de la Législation Fiscale*) odpovídá za vypracování daňové politiky. Výběr daní zajišťují společně Generální ředitelství daní (*Direction Générale des Impôts*) s 80.000 pracovníky zodpovídajícími za přímé daně a evropskou DPH a Generální ředitelství cel a nepřímých daní (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*) s 19.000 pracovníky zabývajícími se clem a DPH nepodléhající Společenství. Státní rozpočet připravuje a řídí rozpočtový odbor (*Direction du Budget*) s 250 pracovníky. Odpovědnost za rozpočet a finanční realizaci provádí odbor

veřejných účtů (*Direction de la Comptabilité Publique*). Tento odbor s 56.000 pracovníky odpovídá i za kontrolu účtů místních orgánů státní správy. Odbor financí (*Direction du trésor*) a odbor prognóz (*Direction de la Prévision*) pokrývá obě ministerstva. Odbor rozpočtu zodpovídá zejména za veřejnou zadluženost a vnější finanční vztahy. Odbor prognóz (*Direction de la prévision*) zkoumá hlavní hospodářské trendy.

8. Stejně jako ostatní ministerstva má Ministerstvo financí (*Ministere des Finances*) místní kanceláře, zejména síť veřejných financí (*Trésor public*), kterou místně řídí v nižší jednotce státní správy („*département*“) spravované prefektem Nejvyšší pokladník a plátce (*Trésorier Payeur Général*). Tito úředníci jsou odpovědní odboru veřejných účtů (*Direction de la Comptabilité Publique*). Jsou pokladníky pro veškeré příjmy i výdaje veřejných orgánů, včetně finančních prostředků ústřední vlády a místních státních orgánů, které se vedou na stejném rozpočtovém účtu. Jsou tu u účetní pro příjmové a výdajové transakce státního rozpočtu a místních rozpočtů. V poslední době kontrolují i výdajové přísliby v případě, kdy finanční prostředky pocházejí ze státního rozpočtu, ale výdaje jsou místní. A konečně vybírají část peněz na financování veřejného dluhu.

2.2 *Rozpočtová organizace státu*

9. Státní rozpočet připravuje *direktorát rozpočtu* (*Direction du Budget*) pod dohledem Ministerstva financí (*Ministere des Finances*). Rozpočtový direktorát sehrává základní úlohu v celém procesu přípravy i plnění. Hlasování v parlamentu, které se koná každý rok nejpozději 31. prosince, přináší do vládního návrhu některé změny, zejména v části výdajů.

10. Po kontrole ze strany Ústavní rady (*Conseil Constitutionnel*, nezávislý orgán, ke kterému je možno se odvolat v otázce ústavnosti rozhodnutí vlády) plní tento rozpočet jednotlivá ministerstva, která k tomuto účelu jmenují úředníky pro ústřední a místní rozpočtové závazky (*ordonnateurs*). Tito úředníci na místní úrovni jsou delegováni kolegy z ústředí. Odpovídají za přísliby výdajů z rozpočtu ministerstva, tj. nábor a odměny státních zaměstnanců, podpis pod veřejné zakázky, umístění grantů, atd. jménem a na zodpovědnost příslušného ministerstva.

11. Aby se však tento finanční závazek státu stal právně závazným a konečným vůči třetí straně, musí ho ověřit Revizor účtů (*Contrôleur Financier*), kterého jmenuje Ministerstvo financí (*Ministere des Finances*), jenž pracuje pod dohledem Rozpočtového direktorátu (*Direction du Budget*). Když místní odpovědný pracovník teritoriální služby státu - často je to prefekt - příslibí finanční prostředky pro daný účel v místě, finanční kontrolu těchto prostředků provádí Nejvyšší pokladník a plátce (*Trésorier Payeur Général*) pracující pod dohledem Rozpočtového direktorátu.

12. Navíc se pracovníci zabývající se příslibem finančních prostředků nezabývají přímo výplatou finančních prostředků na pokrytí vzniklých výdajů. Na místní úrovni hradí výdaje účetní z Odboru veřejných účtů (*Direction de la Comptabilité Publique*), tj. Nejvyšší pokladník a plátce (*Trésorier Payeur Général*), podle pokynů pracovníka pro příslib finančních prostředků. Účetní musí platit, pokud je stanoven platební řád. Nepravidelné platby se stávají osobní odpovědností účetního, a proto se vyžaduje, aby se účetní pojistili.

2.3 Místní státní správa

13. Od počátku 80. let se v rámci decentralizačního hnutí přesunuly centrální pravomoci a zdroje na místní správu, která má tři úrovně:

- 25 regionů (*régions*) vytvořených v 70. letech, které odpovídají za hlavní infrastrukturu, odborné školství a částečně i za univerzitní budovy;
- 100 „*départements*“ vytvořených před dvěma stoletími, které odpovídají za sociální pomoc, část infrastruktury a částečně za střední školy;
- 36,000 obcí - s tendencí některé z nich přeskupit - které odpovídají za místní vybavenost, městskou dopravu, základní školy, některé nemocnice a kulturní a sportovní činnost.

14. Každou obec spravuje rada zvolená v přímých a všeobecných volbách. Jejich rozpočet je financován částečně z místních daní a částečně z celkových a automatických převodů ze státního rozpočtu. Tento rozpočet schvalují volené rady, aniž by je ze zákona kdokoli či cokoli omezovalo, a rozpočet realizuje místní výkonná moc, tj. starosta obce.

15. Odbory Ministerstva financí však dohlížíjí na plnění místních rozpočtů, které jsou v jejich pravomoci. Na jedné straně musí obce ukládat své finanční prostředky na vyčleněném účtu u státní pokladny (*Trésor de l'État*), která je jejich jménem spravuje. Na druhé straně je každý pokladník/účetní jednotlivých obcí je ze zákona státním zaměstnancem direktorátu veřejných účtů (*Direction de la Comptabilité Publique*). 40% jeho pracovníků pracuje bez nároku na odměnu i pro obce.

16. 25 regionální auditorských komor (*Chambres Régionales des Comptes*) - jedna v každém regionu - bylo vytvořeno v roce 1982 pro kontrolu místních financí. Vedení těchto komor je napojeno na Kontrolní úřad (*Cour de Comptes*), kterému jsou zodpovědné. Jejich audit účetních postupů je doplněn vyhodnocením toho, jak místní orgány využily přidělené finanční prostředky. Státní účty na místní úrovni nejsou v kompetenci regionálních auditorských komor (*Chambres Régionales des Comptes*).

3 Rozpočet Společenství pro francouzské veřejné finance

17. V roce 1991 se dělil francouzský HDP - 8 000 mld. FRF - takto: 21% stát, 9% obce a 22% sociální věci.

18. Ve stejném roce činil celkový příspěvek Francie do rozpočtu Společenství 89 mld. FRF, což je asi 15 krát více než v roce 1981. V období mezi roky 1981 a 1996 vzrostl příspěvek státu do rozpočtu Společenství z 3,8% na 6,3%. Nárůst objemu příspěvků do rozpočtu Společenství byl velmi rychlý do roku 1988, poté se zpomalil a v roce 1995 dokonce došlo k poklesu. Pokud jde o brutto platby z roku 1995 - poslední rok, za který jsou zatím k dispozici oficiální statistiky - jsou francouzské daně rozloženy takto:

- DPH: 62%
- HNP: 21%

- cla a zemědělské odvody: 13%
- příspěvky na cukr: 3%

19. Výdaje Společenství ve prospěch Francie činily v roce 1994 9,9 mld. ECU, tj. 16,5% výdajů Společenství, protože Francie získala značný podíl finančních prostředků ze Společné zemědělské politiky. 24% všech zemědělských výdajů Společenství jde do Francie. Situace ve strukturálních fondech nebyla tak dobrá. Francie získala pouze 9% z EAGGF - poradenský (EAGGF: Evropský zemědělský poradenský a záruční fond), ESF (Evropský sociální fond) a ERDF (Evropský fond regionálního rozvoje). Příjmy Francie z finančních prostředků Společenství v roce 1995 se dělí takto:

- EAGGF-záruční: 83% - 62% za obiloviny a olejnatá semena a 21% za živočišnou výrobu;
- ESF: 6%;
- ERDF: 4%;
- EAGGF-poradenský: 2,5%

20. Z toho vyplývá, že i když tyto finanční aspekty je třeba velmi pečlivě zvažovat, je Francie čtvrtým čistým přispěvatelem po Německu, Spojeném království a Nizozemsku s negativním saldem ve výši 1,7 mld. ECU v roce 1994. To znamená 46 ECU na obyvatele.

4 Správa rozpočtu Společenství ve Francii

21. Toto je výčet příslušných orgánů na úrovni státní správy:

- V Bruselu pracují u stálého zastoupení v rozpočtové sekci 3 osoby pod dohledem finančního poradce. Tato jednotka spolupracuje se zemědělskými, sociálními a regionálními poradci, kteří jsou dalšími významnými členy stálého zastoupení. V zásadě člen stálého zastoupení vždy doprovází francouzského státního zaměstnance, když se účastní zasedání nejrůznějších skupin ustavených Radou nebo výbory Komise. Veškeré informace vyměňované mezi Paříží a Bruseltem, a to oběma směry, musí být předávány stálému zastoupení.
- V Paříži je ekvivalentem stálého zastoupení Sekretariát meziresortního výboru pro evropské záležitosti (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*). Sekretariát meziresortního výboru pro evropské záležitosti, který je v kontaktu s předsedou vlády a často jej vede člen jeho štábu, zaměstnává asi 150 pracovníků z různých ministerstev. Finanční poradce s pomocí asi 6 pracovníků koordinuje veškeré rozpočtové, finanční a daňové záležitosti.

23. Pro záležitosti rozpočtu jsou nejdůležitější následující odbory ministerstev:

- Direktorát rozpočtu (*Direction du Budget*), který hraje rozhodující úlohu v oblasti příjmů a výdajů. V oblasti makroekonomické a při odhadování zdrojů z DPH a HNP mu pomáhá mu Direktorát pro prognózy a Národní ústav pro

statistiku a ekonomické studie (*Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - INSEE*).

- Ústřední kontrolní agentura Ministerstva financí (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*) pod dohledem Direktorátu pro veřejnou odpovědnost (*Direction de la Comptabilité Publique*), která provozuje jediný státní účet, a proto kontroluje operativní řízení obousměrného pohybu finančních prostředků mezi Paříží a Bruselem, a to v obou směrech.
- **Generální ředitelství** cel a nepřímých daní (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI*) pro tradiční vnitřní zdroje.
- Rozpočtové odbory ministerstev odpovídajících za výdaje ve vztahu k jednání o evropském rozpočtu a jeho naplňování, zejména Ministerstvo zemědělství (*Ministere de l'Agriculture*) a úřady pro **intervence** v zemědělství (*Offices d'Intervention Agricole*), které řídí, Ministerstvo vnitra (*Ministere de l'Intérieur*) s Delegací pro regionální plánování a akce (*Délégation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Régionale - DATAR*) pro ERDF a Ministerstvo sociálních věcí (*Ministere des Affaires Sociales*) s Delegací pro odborné školství (*Délégation a la Formation Professionnelle*) pro ESF.

24. Všechny tyto orgány mají závažnou úlohu při jednání o rozpočtu Společenství:

- Stále zastoupení v Bruselu a Sekretariát meziresortního výboru pro evropské záležitosti (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes - SGCI*) mají hlavní koordinační a informační úlohu.
- Direktorát rozpočtu, šest pracovníků v evropské kanceláři, řídí celý postup.
- Makroekonomický rámec a vnitřní zdroje připravuje odbor prognóz (*Direction de la Prévision*) a částečně i odbor celních a daňových služeb (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*).
- Francouzské pozměňovací návrhy k rozpočtu jsou zpracovány během několika zasedání Sekretariátu meziresortního výboru pro evropské záležitosti (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes - SGCI*) s direktorátem pro rozpočet (*Direction du Budget*) a všemi ministerstvy, kterých se výdaje týkají. V případě neshody je o rozhodnutí požádán předseda vlády.

25. Během celého jednání o finančních transferech mezi Radou a parlamentem a zejména v rozpočtovém výboru (*Comité Budgétaire*) hájí francouzské zájmy pod dohledem Sekretariátu meziresortního výboru pro evropské záležitosti (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes - SGCI*), který kontroluje meziresortní charakter francouzského postoje, direktorát pro rozpočet (*Direction du Budget*) společně s finančním poradcem stálého zastoupení.

5 Řízení „vlastních zdrojů“

26. Existují dvě hlavní kategorie vlastních zdrojů: Tradiční vlastní zdroje a zdroje z DPH a HNP.

27. Tradiční vlastní zdroje: Cla, zemědělské odvody, příspěvky na cukr - s výjimkou příspěvku na rezervy cukru, který přímo přijímá Fond pro intervence a regulaci na trhu s cukrem (*Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre - FIRS*) a v červnu vyplácí zálohy v a prosinci zůstatek - a peněžní kompenzaci vybírá Generální ředitelství cel a nepřímých daní (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI*). Tato organizace zaměstnává 19.000 pracovníků, ale výběr příjmů pro Společenství tvoří pouze malou část jejich činnosti. Po přijetí finančních prostředků je převádí prostřednictvím Hlavních pokladníků a plátců (*Trésoriers-Payeurs Généraux*) na Ústřední účetní agenturu Ministerstva financí (*Agence Comptable Central du Trésor - ACCT*) a ukládá je na centrální účet Komise ve FRF. Tyto převody se provádějí první pracovní den po 19. dnu druhého měsíce po jejich oznámení a po odečtení 10% nákladů za výběr, které jsou připsány na účet státního rozpočtu. V určitých případech může Komise požadovat některé převody předem.

28. Zdroje z DPH a HNP se odhadují a plánují v rámci rozpočtových postupů Společenství. Ve Výboru vlastních zdrojů zastupují Francii představitelé výborů pro rozpočet a prognózy. Podle výsledků vydává odbor rozpočtu (*Direction du Budget*) Ústřední účetní agentura Ministerstva financí (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*) první pracovní den každého měsíce platební příkaz na centrální účet Komise ve výši dvanáctiny rozpočtovaných prostředků z DPH a HNP. V některých případech může Komise žádat zálohové platby.

29. Na ústřední účet Komise mohou přicházet i jiné částky z francouzského rozpočtu, např. příspěvky do rozvojového fondu a transfery, které představují refundaci částek odmítnutých Komisí při zúčtování.

30. Na úrovni vnitřního rozpočtu jsou faktické příjmy Společenství technicky zpracovány jako odpočet od příjmů státního rozpočtu, stejně jako se odečítá ze státních příjmů pro místní správy. Po kritice ze strany francouzského kontrolního úřadu byl tento postup nedávno formálně upraven: Paragraf francouzského zákona o rozpočtu, který se schvaluje v prosinci předcházejícím příslušnému finančnímu období, určuje předběžnou celkovou částku odpočtů z příjmů vybraných jménem evropského rozpočtu během následujícího roku. Paragraf byl předložen z čistě politických důvodů a hlasování o něm nemá žádnou právní platnost.

6 Řízení výdajů

31. Řízení výdajů se liší pro každou hlavní kategorii výdajů Společenství, a proto je složitější než řízení příjmů.

32. U EAGGF-záruční hraje hlavní úlohu jedenáct schválených úřadů pro zemědělské intervence (*Offices d'Intervention Agricole*), což znamená, že jeden úřad se zabývá jednou

kategorií produktů: Národní meziprofesionální úřad pro obiloviny (*Office National Interprofessionnel des Céréales - ONIC*), Národní meziprofesionální úřad pro mléko a mléčné výrobky (*Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers - ONILAIT*), atd. Tyto úřady mají podobnou strukturu a jsou veřejnými organizacemi státu, které řídí představenstvo, kde jsou zastoupeni představitelé příslušné zemědělské profese a státní úředníci zastupující Ministerstvo zemědělství (*Ministere de l'Agriculture*) a Ministerstvo financí (*Ministere des Finances*). Ředitele těchto úřadů jmenuje vláda. Většina zaměstnanců přichází z Ministerstva zemědělství a provozní náklady jsou hrazeny z dotace poskytované tímto ministerstvem. Účetní, který je osobně odpovědný za finanční prostředky, je státním zaměstnancem resortu financí a jmenují ho společně Ministerstvo financí a Ministerstvo zemědělství. Hlavní rozhodnutí, zejména v oblasti účtů a rozpočtu, musí schválit obě ministerstva. Státní kontrolóři (*Contrôleurs d'Etat*), které jmenuje Ministerstvo financí, kontrolují hlavní finanční přísliby a dohlížejí na finanční činnost úřadu.

33. V koordinační agentuře, Ústřední agentura poradenských organizací v sektoru zemědělství (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole - ACOFA*), jsou představitelé všech těchto úřadů. Tato agentura má tři funkce:

- společné řízení finančních prostředků, které umožňuje agentuře vypůjčovat si finanční prostředky na předběžné financování transferů ze Společenství v souladu s nařízeními Společenství;
- kontrola výdajů a vykazování; a
- řízení společných služeb, např. počítačové služby, nákupy a platby.

34. Tyto úřady se zabývají 95% plateb z fondu EAGGF-záruční. V oblasti výdajů jménem Komise mají úřady rozsáhlé úkoly. Za prvé, během práce na přípravě evropského rozpočtu a jednání o něm dodávají Ministerstvu zemědělství (*Ministere de l'Agriculture*) a Ministerstvu rozpočtu (*Ministere du Budget*) prognózy a plány spojené s finančními potřebami v příštím období. Během naplňování rozpočtu předkládají obvykle každý měsíc podle harmonogramu a prostřednictvím Ministerstva rozpočtu své požadavky na finanční prostředky Komisi, které se týkají konkrétně jednotlivých zemědělských produktů a pomoci. Když žádost prozkoumá příslušný řídicí výbor v Bruselu, Komise vydá převede finanční prostředky ze svého centrálního účtu u agentury prostřednictvím platebního příkazu zasláního Centrální účetní agentuře Ministerstva financí (*Agence Comptable Central du Trésor - ACCT*). Pokud nastane nutnost, musí Komise najít finanční prostředky jinde a převést je na účet Centrální účetní agentury Ministerstva financí. Úřady potom rozdělují tyto prostředky těm příjemcům, jejichž žádost o příspěvek byla schválena. Účastní se i auditů a někdy i vyúčtování.

35. Nicméně některé výdaje platí přímo Ministerstvo zemědělství, zejména grant na „jalovice“. Tyto žádosti zkoumají místní zemědělské odbory (*Direction Départementales de l'Agriculture*), které jsou teritoriálními odbory Ministerstva zemědělství, v teritoriu existuje vždy jeden a spravuje ho prefekt. V tomto případě před výplatou a po převedení příslušných prostředků na francouzský stát platebním příkazem Komise na Centrální účetní agenturu Ministerstva financí (*Agence Comptable Central du Trésor - ACCT*) musí být do rozpočtu Ministerstva financí poukázána stejná částka. Tento postup zvaný „*fonds de*

concours“, který během běžného roku schvaluje parlament, umožňuje zvýšit rozpočet o částku, která se rovná daním vybraným třetí stranou. Po zařazení do rozpočtu se výdaje realizují v souladu s francouzskými postupy:

- platební příslib podepisuje příslušný pracovník místního zemědělského odboru (*Direction Départementale de l'Agriculture*) jménem Ministra;
- platbu provádí účetní: Vedoucí pokladník a plátce (*Trésorier-Payeur Général*); a
- audit provádí Kontrolní úřad podle zákonných předpisů.

36. Protože však revidovaná Společná zemědělská politika upřednostňuje přímou pomoc osobě před nepřímou pomocí produktům, byl shora uvedený systém značně pozměněn. Pro přímou pomoc udělovanou podle výměry obilovin nebo olejnatých semen a počtu jatečních zvířat připravují žádosti místní zemědělské odbory (*Directions Départementales de l'Agriculture*), které pracují v terénu, a proto lépe znají jednotlivé farmy. Tyto žádosti se pak zasílají úřadům, které provádějí platby.

37. Reforma Společné zemědělské politiky narušila pracovní metody příslušných správních orgánů, které musí nyní zpracovávat stovky tisíců složitých žádostí o příspěvek během několika měsíců na rozdíl od několika tisíců žádostí, na které byly zvyklé.

38. U strukturálních fondů - EAGGF-poradenský, ERDF, ESF a IFOP - je postup značně odlišný. Podobná struktura však určuje závažnou úlohu regionálního prefekta (*Préfet de Région*), či přesněji jeho hlavního zástupce odpovídajícího za ekonomické záležitosti, tj. generálního tajemníka pro regionální záležitosti (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales - SGAR*).

39. Výplatu částek plánuje regionální koordinační výbor, který se skládá z generálního tajemníka pro regionální záležitosti (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales - SGAR*) a nejvyšších představitelů místní státní správy. Když Komise - v závislosti na povaze případu jde o DG VI, V nebo XVI - rozhodne o přidělení příspěvků, převede Komise platebním příkazem tyto prostředky do francouzského rozpočtu na centrální účet Komise u Centrální účetní agentury Ministerstva financí (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*). Tyto prostředky jsou pak připsány k rozpočtu ministerstva, které je adresátem pomoci. Částka posléze vyplací příslušné teritoriální služby: Místní pracovník zodpovědný za finanční přísliby a hlavní pokladník odpovídající za výplatu. Celý proces monitoruje výbor, ve kterém jsou členové již uvedeného koordinačního výboru a zástupci Komise.

PŘÍLOHA 1 OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ EU

Příklady podvodů, které odhalily francouzské celní orgány a které se týkaly pomoci ze zdrojů EAGGF

Společná zemědělská politika

1 Pašované maďarské máslo

Na francouzsko-italské hranici zadrželi celníci 23 tuny nelegálně dováženého másla maďarského původu, což je podvod ve vztahu k rozpočtu EU.

Následné vyšetřování celních orgánů prokázalo, že řidič kamionu německé státní příslušnosti převzal přívěs na dálničním parkovišti v Rakousku.

Řidič si záměrně zajel několik set kilometrů do Belgie a celní formality splnil zde, konkrétně v přístavu Antverpy, kde bylo zboží deklarováno jako zásilka omáčky, za kterou se při určení pro spotřebu v Evropské unii platí při vstupu nižší clo.

Pokud by nedošlo k zásahu francouzských celníků, znamenal by tento nezákonný dovoz 23 tun másla směřující do Itálie pro rozpočet Evropské unie ztrátu 400.000 FRF ve formě ztráty odvodů v rámci Společné zemědělské politiky.

2 14.000 tun sušeného mléka ze zdrojů mimo EU

Evropská komise zahájila šetření činnosti podniku v sektoru mlékárenských produktů. Pečlivé vyšetřování francouzských celníků na národní úrovni odhalilo složitou síť obchodních vztahů mezi dvěma společnostmi, ve které se neodváděly zemědělské daně, ale pobírala se refundace exportu.

Aby splnila svoji smlouvu s Alžírskem (13.945,5 tuny) nakupovala první společnost sušené mléko v Polsku a České republice přes svoji britskou dceřinnou společnost. Toto mléko pak před exportováním uskladnila v jiném členském státu. Uskladnění v celním skladu tak umožnilo přerušit tranzitní řízení platné pro mléko.

Sušené mléko ze zdrojů mimo EU tak mohlo být považováno za mléko původem z EU v důsledku systému dvojí fakturace a falšování dopravních dokumentů a formulářů. Proto nebyla zaplacená dovozní cla a byla předložena žádost o vyplacení refundací vývozu na zemědělské výrobky EU.

V druhém podvodu byly použity stejné postupy k tomu, aby bylo zboží podvodně dodáno na evropský trh bez zaplacení příslušných daní.

Průmyslové výrobky

Při kontrole dvou francouzských společností zabývajících se dovozem jízdních kol byla zjištěna dvě porušení zákona ve spojení s dovozem, protože v letech 1992 až 1995

dovážely jízni kola, která nebyla proclena ani zdaněna, neboť jejich deklarovaný původ byl ve Vietnamu.

Vyšetřování prokázalo, že všechny součásti (rámy, vidlice, řídítka, náboje, ráfky a brzdy) se do Vietnamu dovážejí z Číny a tvoří 99% ceny jízdního kola z továrny. Ve Vietnamu se provádí pouze konečná montáž.

Toto zjištění naznačovalo, že výroba jízdních kol byla přesunuta z Číny do Vietnamu, aby bylo možné se vyhnout antidumpingových cel na čínská kola a mít, nesprávně, prospěch z preferenčních tarifů.

Podle Nařízení Rady EEC 1468/81 o vzájemné pomoci mezi administrativními orgány zaslala Francie zprávu o podvodu Jednotce pro koordinaci boje proti podvodům EU (UCLAF) se žádostí, aby se vyšetřování rozšířilo i do ostatních dotčených členských států a aby ve Vietnamu proběhlo šetření EU.

Výsledkem tohoto šetření z roku 1995 bylo, zrušení osvědčení o původu vydaného vietnamskými orgány a důkazy o tom, že výroba byla přesunuta pouze s cílem obejít antidumpingové clo.

Obě společnosti byly obviněny z předložení falešného osvědčení o původu. Z dovezených dodávek zboží v hodnotě 79,3 mil. a 162,5 mil. FFR nebylo vybráno clo ve výši 6 a 27 mil. FFR.

Problémy tranzitu

Pašování bylo zjištěno u textilního zboží, které se prodávalo v oblasti Paříže.

Případ začal zabavením 6.341 košile indického původu ve skladišti pařížské společnosti. Dovození prohlášení při vstupu do Francie nebylo vyplněno. Náklad byl deklarován jako tranzitní (tedy bez povinnosti platit clo nebo daně) do Belgie, kde mělo být celně odbaveno.

Ve skutečnosti bylo zboží dodáno přímo do Paříže bez zaplacení cla nebo daní a zcela v rozporu s pravidly zahraničního obchodu, která stanoví dovozní kvóty podle dohody o textilu mezi Evropskou unií a některými dalšími státy.

Nákladní listy byly poštou zaslány belgickému speditérovi, který je na základě falešného celního prohlášení celně odbavil.

Navíc se zjistil další podobný případ týkající se dvou kamionů s džínami dováženými ze Spojených států přes Belgie.

Tak zvané „citlivé“ zboží

Podvodné pohyby cigaret, které jsou klasifikovány jako „citlivé“ zboží, protože jsou výrazně zdaněny a páchají s nimi podvody, jsou předmětem rozsáhlého organizovaného pašování. Zdá se, že v roce 1995 se tyto pohyby francouzskému území vyhnuly, ale nyní se

zjevně vrací. To vyplývá z počtu nálezů při kontrolách tranzitních dodávek. Tyto dodávky byly směřovány na černý trh ve Španělsku nebo Itálii a jedna dodávka vážila v průměru 12 tun.

Dokonalým příkladem je zadržení 33 tun cigaret v Le Perthus loni na jaře. Byla to největší zásilka, kterou dodnes francouzští celníci zabavili. Zboží bylo nalezeno ve třech kamionech - dva byly registrovaných v Lichtenštejnsku a jeden ve Švýcarsku - které směřovaly ke španělské hranici. Vozidla měla falešné celní plomby. Podle tranzitních dokumentů předložených řidiči měla údajně přepravovat plastové trubky ze Švýcarska do Portugalska. Zabavené cigarety byly zřejmě naloženy v Itálii, a to nejpravděpodobněji v Neapoli.

Počet případů naznačuje, že pašování střední velikosti se omezuje hlavně na andorskou hranici a oblast Nord-Pas de Calais. Většina zásilek cigaret zabavených drobným pašerákům byla na cestě do Velké Británie, Německa nebo Španělska. Toto drobné pašování je často kombinováno s pašováním alkoholu, což dokazuje řada případů zabavených kombinovaných zásilek. Většinou šlo o občany Velké Británie.

PORTUGALSKO

Vitor Caldeira¹¹

¹¹ Vitor Caldeira je zástupcem generálního inspektora financí na Generálním inspektorátu financí (IGF) v Portugalsku. Odpovídá za plánování a monitorování činnosti IGF v oblasti finanční kontroly vlastních zdrojů a výdajů Společenství a za koordinaci národního systému vnitřní kontroly finančních toků do rozpočtu Společenství a z rozpočtu Společenství. Odpovídá dále za vnější zastupování IGF v těchto otázkách. P. Caldeira je členem Poradního výboru EU pro opatření proti podvodům (COCOLAF).

SHRNUTÍ KAPITOLY

1. Tato zpráva si klade za cíl předložit celkový obraz vlivů přistoupení k EU na portugalský systém finanční kontroly a rozpočtování. Zdůrazňují se významné změny a konkrétní a operativní obtíže a způsoby jejich řešení.
2. Vlivy přistoupení k Portugalska k EU na rozpočtování a finanční kontrolu byly pocíťovány již před přistoupením. Pro budoucnost lze z naší zkušenosti určité věci vyvodit.
3. Nejdůležitější je alespoň jeden rok před přistoupením začít v otázkách organizace a postupů Společenství školit státní zaměstnance, kteří se budou těmito věcmi zabývat. Je třeba plně využít technickou pomoc Evropské komise.
4. Dále je třeba pečlivě prostudovat zákonná nařízení o rozpočtování a finanční kontrole. Velmi důležité je i předběžné plánování a harmonogram plnění nových úkolů spojených s přizpůsobením národního systému rozpočtování a finanční kontroly požadavkům EU.
5. Přistoupení k EU jistě vyžaduje přizpůsobení národní státní správy, aby správně reagovala na evropský regulační rámec. Neexistují však žádné ideální modely. To je důležité si uvědomit.
6. Přistoupení může znamenat nutnost vytvořit specializované struktury v určitých oblastech, zejména se jedná o zemědělské a strukturální fondy. Jde např. o platební agentury v části EAGGF-záruční nebo specializovanou agenturu pro ESF.
7. V některých případech mohou být využity profesionální znalosti a zkušenosti již existujících veřejných úřadů, které mohou plnit nové povinnosti v této oblasti.
8. Pro vnitřní a vnější výměnu informací (tj. s ostatními ministerstvy a agenturami a s Komisí a stálým zastoupením v Bruselu) a monitorování rozpočtového procesu je nejdůležitější ústřední jednotka na ministerstvu financí.
9. Dobrá koordinace práce vnitřního auditu a finanční kontroly je zjevně velmi důležitým přínosem pro fungující systém a usnadňuje kontakt s Direktorátem finanční kontroly Komise (DG XX).
10. Probíhající reformy, které vedou k systému finanční kontroly zaměřené na Společenství, mohou mít značný dopad na existující národní organizaci finanční kontroly nebo vnitřního auditu. Vytváření nových a potenciálně nákladných administrativních struktur však musí být pečlivě vyhodnoceno.

1 Národní systém

1.1 Právní rámec pro rozpočtování a finanční kontrolu

11. Podle portugalské ústavy musí mít rozpočet formu zákona a připravuje se, organizuje, hlasuje se o něm a je plněn v souladu se zákonem o rozpočtu. Tento zákon obsahuje zásady a pravidla, která jsou v zásadě shodná se zásadami a pravidly ve finančních nařízeních EU.

12. Návrh rozpočtu připravuje vláda a práci koordinuje Ministerstvo financí, které spolupracuje se všemi resortními ministerstvy.

13. Při přípravě návrhu rozpočtu musí vláda dávat přednost svým zákonným a smluvním závazkům a své investiční a rozvojové politice. Hlavní úlohu při přípravě rozpočtu hraje Generální ředitelství pro rozpočet na Ministerstvu financí.

14. Jakmile vláda návrh rozpočtu připraví, je předložen parlamentu. Ten o něm diskutuje a následně hlasuje o zákonu o rozpočtu, čímž využívá svoji kontrolní funkci vyplývající z ústavy.

15. Generální ředitelství pro rozpočet odpovídá i za kontrolu plnění rozpočtu ve všech ministerstvech a za přípravu závěrečného státního účtu, který se předkládá parlamentu a kontroluje jej Účetní dvůr.

1.2 Organizační struktura finanční kontroly

16. Portugalský systém finanční kontroly rozlišuje různé úrovně intervencí. Rozlišuje se vnitřní a vnější kontrola.

17. Vnější kontrola má politickou úroveň s národním parlamentem na straně jedné a jurisdikční úroveň s Účetním dvorem. Účetní dvůr jako nejvyšší kontrolní instituce je zodpovědný za vnější audit.

18. Horizontální úroveň vnitřní kontroly naplňuje Generální inspekce financí (IGF).

19. IGF je přímo podřízena ministru financí a zodpovídá za finanční kontrolu všech veřejných výdajů a příjmů. Její zásahy se týkají všech příslušných položek národního rozpočtu a složek státní správy, včetně veřejných podniků, obcí a grantů a dotací pro soukromé subjekty.

20. A konečně existují na jednotlivých ministerstvech orgány pro vnitřní audit, které zodpovídají za resortní kontrolu.

21. Všechny tyto orgány mají pravomoc kontrolovat veřejné výdaje a příjmy ve státním rozpočtu i obecních rozpočtech.

2 Hlavní změny v národním systému

2.1 Vlastní zdroje

2.1.1 Odhad a výběr cel a zemědělských odvodů

22. Přistoupení k EU v roce 1986 si vyžádalo pouze vnitřní přizpůsobení existujících struktur Ministerstva financí, aby bylo možno plnit nové povinnosti při odhadu a výběru cel.

23. Správa cel převzala nové povinnosti v oblasti odhadování a výběru tradičních vlastních zdrojů bez větších obtíží. Hlavním problémem v té době byla nutnost vyškolit pracovníky na všech úrovních, a to zejména v oblasti celních předpisů Společenství.

24. Za tímto účelem zahájily portugalské úřady před přistoupením rozsáhlý školící program pro pracovníky celnic zabývajícími se vlastními zdroji. V rámci tohoto programu tráví 2-3 dny ve složkách Evropské komise, které se zabývají cly a vlastními zdroji, a vyměňují si názory na nejrůznější témata (např. odhad a účtování vlastních zdrojů). Tito portugalští úředníci následně v Portugalsku školí v těchto záležitostech všechny celníky. Byly vydány i manuály, které mají zkvalitnit výkon celní správy.

25. Při účtování vlastních zdrojů, které nebyly vybrány od provozovatelů (odpovědnost B), a navazování příslušné vazby v případech nesrovnalostí nebo podvodů, které musí být oznamovány podle novelizovaného nařízení 1552/89 Evropské komise, se objevily určité potíže s informačním systémem a jeho počítačovým rámcem.

26. Za finanční kontrolu odpovídá jednotka vnitřního auditu Celní správy.

27. Pravomoc koordinovat vnitřní audit vlastních zdrojů má IGF. To znamená zejména kontroly a audity portugalských orgánů, které odpovídají za odhad, výběr, kontrolu a převod vlastních zdrojů do Evropské komise.

28. V důsledku určitých provozních obtíží se IGF podařilo integrovat kroky až v posledních dvou či třech letech. V současnosti činí kroky k tomu, aby se v zájmu vyloučení překrývání kontrol a zón bez kontroly koordinovala práce obou kontrolních orgánů.

29. Zavedení jednotného trhu v roce 1993 vyvolalo změny v organizaci celní správy. Šlo zejména o snížení počtu pracovníků z 2400 v roce 1992 na 1700 v roce 1996. Kromě toho se stalo Generální ředitelství cel odpovědné za všechny spotřební daně.

30. Hlavním problémem po tomto období byla prevence a odhalování podvodů. Jedno z opatření, které bylo přijato v roce 1993, si vyžádalo restrukturalizaci centrální jednotky celní správy pro boj proti podvodům a zřízení zvláštního oddělení získávání informací a oddělení pro prevenci podvodů na celním ředitelství.

2.1.2 Výpočet zdrojů z DPH a HNP

A) Příspěvek z DPH

31. V důsledku toho, že byl v prvních třech letech po přistoupení nahrazován základ DPH 55% HNP, nevěnovaly portugalské úřady dostatečnou pozornost odhadu vlastních zdrojů z DPH.

32. To způsobilo značné problémy při výpočtu zdrojů z DPH, které se nyní řeší.

33. Za prvé, hlavní obtíží je to, že pro odhad váženého průměru daně musí statistické údaje poskytovat Národní statistický úřad, aby bylo možno získat spolehlivé statistické informace o národních účtech pro investice, spotřebu nejrozličnějších skupin výrobků (které mají rozdílnou sazbu DPH) a proměny zásob. Pro vyřešení tohoto problému podepsala správa daní a Národní statistický úřad protokol, podle kterého se vytváří stálá kontaktní skupina. V posledním roce bylo dosaženo značného pokroku.

34. Za druhé, existují šedé zóny v oblasti informací o výběru DPH, ve kterých je třeba vyjasnit dělbu odpovědnosti mezi jednotlivými orgány, tj. Generální ředitelství pro rozpočet a Generální ředitelství pro finance. Změny, které probíhají v systému sběru informací a účtování refundací DPH¹², umožní tento problém vyřešit.

35. Dalším problémem, který je třeba vyřešit, je nutnost poskytnout příslušnému ministerstvu spravujícímu daně nezbytné lidské a technické zdroje, aby mohlo vypočítávat příspěvek z DPH. Složitost stanovení základu DPH vyžaduje znalosti o DPH a národních účtech. Potřebný je i speciální software.

36. U DPH zodpovídá daňová správa ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro studie a prognózy a Generální ředitelství pro evropské záležitosti na Ministerstvu financí za stanovení ročního odhadu vlastních zdrojů z DPH. Tímto úkolem jsou obvykle konkrétně pověřeni dva vyšší státní úředníci.

37. IGF má i pravomoc koordinovat národní vnitřní audit vlastních zdrojů z DPH. Znamená to zejména kontrolu portugalských úřadů, které vybírají, kontrolují, vypočítávají příspěvek z DPH a převádějí jej na Evropskou komisi.

B) Příspěvek z HNP

38. V procesu odhadování a rozpočtování příspěvku na základě HNP potřebují národní orgány statistické údaje, které Národní statistický úřad poskytuje Evropské komisi.

39. V Portugalsku odpovídá za předložení odhadu příspěvku Evropské komisi na základě HNP Generální ředitelství pro evropské záležitosti na Ministerstvu financí.

¹² Refundace DPH se poskytují některým subjektům, které jsou vyňaty z povinnosti platit DPH, např. ozbrojené síly nebo diplomaté.

40. Pro vypracování tohoto odhadu poskytuje Generální ředitelství pro studie a prognózy při Ministerstvu financí příslušné makroekonomické informace a prognózu růstu HNP na základě údajů, které poskytuje Národní statistický úřad.

41. Určitá omezení se v této oblasti vyskytla v důsledku nedokonalé výměny informací mezi těmito ministerstvy. Problémy vyřešil protokol o technické spolupráci z roku 1993, který obě ministerstva v oblasti prognóz HNP zavazuje ke spolupráci.

2.1.3 Postupy pro převod a účtování příspěvků do EU

42. Pro vytvoření nejvhodnějších postupů pro převod a účtování vlastních zdrojů ve vztahu k Evropské komisi bylo nutné upravit současná pravidla týkající se procesu rozpočtování.

43. Byla vytvořena nová rozpočtová položka zahrnující odhad, výběr a transfer tradičních vlastních zdrojů. Další příspěvky (zdroje z DPH a HNP) jsou na základě odhadů příslušných odborů Ministerstva financí zahrnuty do zvláštní položky rozpočtu Ministerstva financí a podléhají státní rozpočtové kontrole.

44. Generální ředitelství pro rozpočet odpovídá za účtování všech těchto zdrojů v souladu s transfery na účet Evropské komise, které provádí Generální ředitelství pro finance.

45. Generální ředitelství pro evropské záležitosti při Ministerstvu financí hraje v této oblasti důležitou úlohu při koordinaci, zejména při centralizaci toku informací do orgánů Společenství (DG XIX - Rozpočet) a ze Společenství. Řízení tohoto toku informací není jednoduché. Jde zejména o to, aby příslušná ministerstva získávala informace včas.

2.1.4 Statistika

46. Národní statistický úřad poskytuje příslušné statistické údaje o vlastních zdrojích z DPH a HNP organizaci Eurostat a národním orgánům (viz bod 2.1.2).

47. Určité obtíže byly se statistickými výpočetními metodami, a to zejména ve vztahu k sektoru veřejné správy, paralelní ekonomice a daňovým únikům.

48. Tyto problémy byly vyřešeny neustálým sledováním Národního statistického úřadu ze strany Eurostat.

2.2 *Fondy Evropské unie*

2.2.1 *EAGGF- záruční*

A) Platební agentury

49. Již před připojením k EU mělo Portugalsko agenturu (INGA) zodpovědnou za vyplácení národních zemědělských dotací, které byly financovány zejména z daní na určité dovážené věci¹³.

50. Po přistoupení byla zřejmá nutnost specializované agentury, která by koordinovala příjmy do EAGGF-záruční z nejrůznějších platebních agentur (např. agentury pro víno, olivový olej, rybářství).

51. Pro tento účel byl v květnu 1986 přetransformován Národní institut pro zemědělské intervence a záruky (INGA). Ze zákona INGA podléhá Ministerstvu financí i Ministerstvu zemědělství.

52. Vývoj Společné zemědělské politiky (CAP), zejména její reforma v letech 1993-95, přinesl značné změny na národní úrovni ve vztahu k platebním agenturám.

53. Za prvé, kompetenci vyplácet a kontrolovat pomoc pro nová podpůrná opatření (zemědělsko-ekologické programy, zalesňování zemědělské půdy, předčasný důchod pro farmáře) dostal existující Institut pro pomoc a financování při rozvoji zemědělství a rybářství (IFADAP), který již byl odpovědný za zemědělské strukturální fondy.

54. Za druhé, INGA soustřeďuje platby pro veškerou další pomoc z části EAGGF-záruční.

55. Portugalsko má nyní pouze dvě platební agentury, ve kterých pracuje asi 900 zaměstnanců¹⁴. Reforma způsobu vyúčtování finančních prostředků z EAGGF-záruční z roku 1995 se vyžádala několik velkých změn v těchto platebních agenturách.

56. Tyto změny nebyly jednoduché a některé obtíže přetrvávají. V současné době mají tyto dvě agentury pouze podmíněnou akreditaci. Musí splnit všechna zákonná kritéria pro akreditaci, zejména jde o písemné postupy a kontrolní seznamy, protokoly s vnějšími subjekty a vnitřní audit.

57. Probíhají práce na získání akreditace od ministra financí, který je v Portugalsku tím, kdo může schvalovat platební agentury. Vyhodnocení toho, zda agentury pracují v souladu s příslušnými kritérii, provádí IGF.

¹³ Tato agentura má šedesát zaměstnanců.

¹⁴ 350 zaměstnanců v INGA a 550 v IFADAP.

B) Řízení a finanční kontrola

58. I když úloha koordinačního orgánu byla svěřena INGA, podle ustanovení posledního znění Nařízení (EEC) 729/70 musí být řízení fondu EAGGF-záruční v Portugalsku analyzováno podle povahy příslušné pomoci.

59. Proto centralizované řízení provádějí dvě shora uvedené platební agentury. Při přípravě a realizaci podpůrných opatření jim pomáhají nejrůznější vnější subjekty (např. generální ředitelství pro rybnářství v oblasti rybnářství, Institut pro vinice a víno v oblasti vinařství) a regionální zemědělské odbory Ministerstva zemědělství.

60. Tyto agentury provádějí i kontroly na místě. V závislosti na povaze opatření mohou fyzické kontroly provádět i jiné kontrolní orgány (např. Generální ředitelství cel u refundací exportu a Kontrolní agentura pro pomoc Společenství v oblasti olivového oleje pro sektor výroby olivového oleje). Na základě zadání od agentur mohou kontroly provádět i soukromí auditoři.

61. Finanční kontrolu provádí resortní auditorský orgán Ministerstva zemědělství a IGF.

62. Některé z těchto kontrolních orgánů dále odpovídají za následnou kontrolu naplňování Nařízení (EEC) 4045/89 pod dohledem IGF, která funguje jako „konkrétní orgán“ uváděný v tomto nařízení. Zpracovává roční programy kontroly příjemců finančních prostředků z EAGGF-záruční na základě systému analýzy rizika, monitoruje jejich provádění a připravuje roční zprávy.

63. Velkým problémem je v tomto rámci koordinace kroků, které provádějí kontrolní orgány v jednotlivých resortech či programech pomoci, aby bylo dosaženo úrovně a kvality kontroly, kterou požaduje Společenství nebo národní zákony. Pro vyřešení tohoto problému IGF jako „konkrétní orgán“ zkvalitnila monitorování ročních programů kontrol. IGF dále zpracovala metodiku auditů v této oblasti a reviduje všechny zprávy.

64. Po reformě systému vyúčování z roku 1995 IGF ověřuje roční výkazy výdajů z EAGGF-záruční. Probíhaly diskuse o tom, zda by nebylo lepší pověřit touto kontrolou vnějšího auditora či dokonce soukromou auditorskou firmu. Naše zkušenosti ukazují, že pro Portugalsko s ohledem na charakter IGF (vysoký kontrolní orgán pracující na meziresortní úrovni) je vhodnějším řešením to, které bylo přijato.

C) Zjišťování, monitorování a dokumentování nesrovnalostí a podvodů

65. V Portugalsku odpovídají za odhalování a předběžné vyšetřování podvodů a nesrovnalostí ve spojení s EAGGF-záruční stejné orgány, které jsou kompetentní v oblasti řízení a finanční kontroly.

66. Meziministerský výbor pro koordinaci a kontrolu uplatňování finančního systému sekce EAGGF-záruční byl vytvořen v roce 1991, aby bylo možno co nejefektivněji reagovat na ustanovení Nařízení (EEC) 595/91. V tomto výboru jsou zastoupeny všechny kontrolní orgány. Výboru předsedá IGF.

67. Hlavním úkolem výboru je monitorovat, soustřeďovat a vyhodnocovat informace o nesrovnalostech ve spojitosti s tímto fondem a předávat tyto informace Komisi.

68. Toto řešení se ukázalo jako uspokojivé a zkušenosti ukazují, že je to dobrý způsob, jak řešit všechny nesrovnalosti a podvody.

69. Pokud jde o definici příslušných národních agentur a postupů při uvalování sankcí na určité příjemce finančních prostředků z EAGGF-záruční (černý seznam), nebyl příslušný zákon zatím publikován ve sbírce. Toto zpoždění způsobuje určité problémy.

2.2.2 *Strukturální fondy a fondy solidarity*

A) Národní řídicí a kontrolní systémy

70. S ohledem na přistoupení Portugalska k EU plánovaly jednotlivé vlády již před vstupem Portugalska do EU určitá opatření pro veřejnou správu a kontrolu strukturálních fondů.

71. Protože strukturální fondy se mezi sebou liší, byly i dopady do portugalské veřejné správy různé.

72. V některých případech bylo nutné vytvořit nové vládní agentury. To se stalo v případě odboru pro záležitosti Evropského sociálního fondu (DAFSE), který vznikl v roce 1981 jako skupina v rámci Ministerstva práce a oficiálně byl založen v roce 1983, tedy dlouho před tím, než se Portugalsko stalo členem EU (1986). V té době v DAFSE pracovalo 20 lidí, nyní je to 100 pracovníků.

73. Nové povinnosti při řízení sekce EAGGF-záruční byly svěřeny i existujícímu Institutu pro pomoc a financování rozvoje zemědělství a rybařství (IFADAP). To se stalo okamžitě po přistoupení Portugalska k EU.

74. Pro ostatní strukturální fondy nebylo nutné vytvářet nové vládní agentury nebo odbory. Změny v existujících ministerstvech byly považovány za dostačující pro vyrovnání se s vlivy této nové finanční pomoci, přicházející hlavně z ERDF a FIGG.

75. To, k čemu došlo v prvních letech po přistoupení, naznačuje, že nestačí vytvořit specializované orgány pro řízení a kontrolu fondů Společenství. Nejdůležitější je důsledně a komplexně koordinovat všechny zainteresované oblasti a orgány.

76. Proto byla pro nápravu určitých chyb, a to zejména ve spojitosti s ESF, v roce 1990 vytvořena samostatná struktura řízení, následných kroků, vyhodnocování a kontroly uplatňování prvního podpůrného rámce Společenství (1989-1993). Z těchto zkušeností vyplynuly určité slabiny, které vedly k důležitým změnám ve strukturách řízení a kontroly pro druhý podpůrný rámec Společenství (1994-1999).

77. Současný systém řízení se opírá o decentralizovanou strukturu řídicích pracovníků a řídicích jednotek pro jednotlivé programy a operativní intervence. Pro celkové řízení

existuje řídicí výbor pro strukturální fondy, jehož členy jsou nejvyšší představitelé akreditovaných orgánů.

78. Celkovou koordinaci podpůrného rámce Společenství provádí vládní výbor. Tomuto výboru předsedá ministr plánování.

79. Pro vyhodnocování ekonomických a sociálních dopadů podpůrného rámce Společenství existuje jakási „observatoř“, která mimo jiné vydává pokyny pro vyhodnocování práce externích konzultantů. Členy této „observatoře“ jsou nezávislí odborníci.

80. Systémově orientovaný přístup¹⁵ k finanční kontrole a vnitřnímu auditu byl jednou z hlavních změn přijatých v kontrolním systému strukturálních fondů v roce 1994.

81. Současný systém kontroly, který zachovává centralizovanou strukturu s jasnou definicí povinností každého aktéra, má tři úrovně¹⁶. Na první úrovni pracují řídicí agentury (nyní je jich 34). Na této úrovni se provádějí předběžné a průběžné kontroly rozhodování řídicích orgánů a kontroly koncových příjemců. Druhou úroveň kontroly provádějí odbory vnitřního auditu příslušných ministerstev a orgánů pověřených správou jednotlivých fondů. Provádějí analýzu kontroly provedené na první úrovni a v případě nutnosti zkoumají jejich efektivnost a kontrolují koncové příjemce. Nejvyšší úroveň finanční kontroly provádí IGF, která zodpovídá za podporu propojování všech úrovní kontroly, vyhodnocování spolehlivosti národního systému a předkládání návrhů na jeho zkvalitnění.

82. Tento přístup vyžaduje na všech úrovních kontroly koordinovaný přístup. Současné zkušenosti v Portugalsku dokazují užitečnost kontrolního cyklu. Každý rok má tento cyklus tři fáze. V první fázi se připravuje program kontrol na základě analýzy rizik a jejich rozdělení kontrol mezi jednotlivé kontrolní orgány. Ve druhé fázi se realizují schválené kroky podle předem přijaté metodiky. Ve třetí fázi se připravuje celková zpráva o veškeré kontrolní činnosti. Důležité je, že tento kontrolní systém může být doplněn audity prováděnými soukromými auditorskými firmami.

83. Je třeba zdůraznit některá omezení pro fungování tohoto modelu. Fungování systému předpokládá silnou komplexní koordinaci a ta ještě zcela nefunguje. Velkým problémem je nedostatek kvalifikovaných lidí, kteří by prováděli audity na první a druhé úrovni. Pro vyřešení tohoto problému jsou najímání jménem těchto kontrolních orgánů soukromí auditoři. Je třeba zdůraznit, že tito soukromí auditoři musí splňovat požadavky, které definují veřejné kontrolní orgány.

84. Nakonec je třeba dodat, že v roce 1994 byl připraven speciální program pro organizaci řízení a kontroly Fondu solidarity. Vytvořená struktura je podobná řízení a kontrole strukturálních fondů.

¹⁵ Tento přístup používá jako základní metodiku „l'audit des systemes“.

¹⁶ Viz integrovaná vize v Příloze 1.

B) Spolupráce a koordinace s revizorem účtů Komise

85. IGF podepsala bilaterální protokol o finanční kontrole strukturálních fondů s revizorem účtů Komise (DG XX) v červnu 1996 a v říjnu podepsala další protokol ve vztahu v Fondu solidarity.

86. Tento protokol stanoví, že IGF bude kontrolovat systém a jednotlivé transakce na základě schválené metodiky, která bere v úvahu i metodiku národní. Protokol dále ukládá vypracování společného ročního programu kontrol pro obě složky. Program auditů je pružný a umožňuje nezbytné změny. Jeho naplňování podléhá revizi vždy na konci června.

87. I když protokol platí pouze první rok, zjistili jsme ze zkušeností, že je velmi užitečný pro vyloučení dublování kontrolních akcí prováděných IGF a nejrůznějšími složkami Evropské komise.

88. Na druhé straně lze efektivnost kontroly zvýšit tím, že bude pokrývat všechny rizikové oblasti, které obě strany zdůraznily. Domníváme se, že dobrá koordinace může snížit objem kontrolní práce prováděné složkami Komise v členských státech a může pomoci dosáhnout co nejlepšího řízení zdrojů vynakládaných na kontrolu.

89. Kroky, které podnikla IGF, a příslušné zprávy zaslané DG XX mohou Komisi poskytnout komplexní pohled na dostatečnost a spolehlivost portugalského kontrolního systému.

90. Pro splnění závazků z protokolu má IGF speciální kontrolní týmy pro naplánované audity jednotlivých fondů a vydělené jednotky, které koordinují jejich práci.

91. S cílem zkvalitnit práci a znalosti národních auditorů a prohloubit spolupráci s auditory DG XX v operativních otázkách, např. metodice, se v Bruselu konal krátký seminář. Výsledky byly velmi dobré a podobný seminář pro výměnu zkušeností se připravuje v Lisabonu.

92. Hlavní obtíží je koordinace kontrolních programů. Snažíme se tento problém vyřešit zkvalitněním národního procesu plánování a programování pro rok 1998.

C) Zjišťování, monitorování a dokumentování nesrovnalostí a podvodů

93. Model, který přijalo Portugalsko pro vyhledávání nesrovnalostí vychází z národního kontrolního systému (viz bod 2.2.2).

94. Podle tohoto modelu odpovídá IGF za monitorování a oznamování nesrovnalostí a podvodů. Jejím hlavním úkolem je soustředit a vyhodnocovat příslušné informace a předávat tyto informace Evropské komisi (UCLAF).

95. Je třeba zdůraznit určité obtíže.

96. Největším problémem je monitorování všech zúčastněných orgánů a zajištění toho, aby informace byly předávány včas a aby všechny příslušné orgány chápaly pojem

nesrovnalosti tak, jak je definován v nařízeních. Tento problém zatím nebyl uspokojivě vyřešen. IGF se snaží pomoci těmto agenturám při plnění jejich závazků v tomto ohledu. Je však třeba zdůraznit, že také trvalo určitou dobu, než bylo v rámci Výboru dosaženo určitého stupně harmonizace mezi subjekty zabývajícími se nesrovnalostmi v rámci EAGGF-záruční (viz 2.2.1 - C).

97. Další důležitou otázkou k řešení jsou vazby na příslušné odbory Ministerstva spravedlnosti, a to zejména v případech nesrovnalostí a podvodů, které jsou kvalifikovány jako trestné činy.

98. S ohledem na různorodost příslušných orgánů bylo lepší nalézt řešení podobné tomu, které se uplatňuje u zemědělských výdajů prostřednictvím mezivládního výboru.

99. Důležité je dodat, že těsná spolupráce s UCLAF ve formě seminářů a technické pomoci měla žádoucí vliv na zvýšení kvalifikace pracovníků v této oblasti v Portugalsku.

3 Proces přípravy rozpočtu Společenství

3.1 *Integrace národního rozpočtu a rozpočtu Společenství*

100. Národní proces přípravy rozpočtu byl shrnut v Části 1 výše. Propojení mezi přípravou národního rozpočtu a rozpočtu Společenství zajišťují národní orgány, které jsou kompetentní v oblasti hospodářských a finančních prognóz a plnění rozpočtu. Ústřední roli hraje Ministerstvo financí, ale určitou autonomii mají i resortní ministerstva a agentury, které spravují výdaje ze strukturálních fondů a fond EAGGF-záruční.

101. Stálé portugalské zastoupení (PR) je spojeno s národními orgány prostřednictvím několika finančních poradců (v současnosti je jich pět). Někteří z nich jsou členy Rozpočtového výboru Rady.

3.2 *Změna v národním postupu rozpočtování (SEM 2000)*

102. Akční programy prognózování a plnění rozpočtu, které byly schváleny Radou v rámci závěrečné zprávy k SEM 2000 (třetí fáze), vyžadují během přípravy a plnění výdajové strany ročního rozpočtu užší spolupráci a neustálé kontakty mezi Evropskou komisí a portugalskými orgány.

103. K dosažení tohoto cíle bylo na portugalském Ministerstvu financí určeno jediné kontaktní místo s Generálním direktorátem Komise pro rozpočet¹⁷.

104. Kontaktní místo je součástí portugalského generálního ředitelství pro rozpočet. Tím došlo k podstatné změně v tradičních způsobech informování Komise a výsledkem je nutnost nové vnitřní koordinace mezi všemi agenturami a ministerstvy, které spravují finanční prostředky z rozpočtu Společenství.

¹⁷ Toto řešení bylo přijato na základě programu SEM 2000.

105. Toto jediné kontaktní místo může zkvalitnit výměnu informací s Ministerstvem zahraničí a stálým zastoupením v Bruselu, a tak usnadnit úlohu portugalských členů Rozpočtového výboru Rady.

4 Spolupráce a koordinace

4.1 *S Evropskou komisí a dalšími členskými státy*

106. Tento bod se týká pouze spolupráce, která překračuje hranice spolupráce vyplývající přímo z jednotlivých nařízení Společenství

107. Již jsme se zmínili o procesu spolupráce a koordinace mezi DG XX a IGF (viz bod 2.2.2 - B). Při prognózování vlastních zdrojů je důležité v záležitostech nesrovnalostí a podvodů zdůraznit i spolupráci s UCLAF a Generálním direktorátem Komise pro rozpočet.

108. Pokud jde o spolupráci mezi členskými státy, můžeme se zmínit o „společné kontrolní iniciativě“ v oblasti tradičních vlastních zdrojů, které se zúčastní Dánsko, Nizozemsko, Velká Británie a Portugalsko. Cílem této iniciativy je zvýšit kvalitu vnitřního auditu (výběru celních poplatků) pomocí vypracování společné kontrolní metodiky. Společná iniciativa vedla Komisi k tomu, že zřídila v rámci Poradního výboru pro vlastní zdroje poradní skupinu a vypracovala a vyzkoušela dva modely pro audit (jeden všeobecný a druhý pro tranzit).

109. Na posledním zasedání společné iniciativní skupiny v Lisabonu byla zdůrazněna nutnost vytvoření skupin vnitřního auditu v celní správě.

110. To je možná zajímavé pro země střední a východní Evropy, které by se ještě před přistoupením mohly stát pozorovateli.

4.2 *Kontrola ze strany různých orgánů*

111. Jak již bylo řečeno, IGF funguje na meziministerské a horizontální úrovni ve všech oblastech se vztahem k rozpočtu Společenství. V důsledku toho jsou finanční kontroly prováděné nejrůznějšími orgány koordinovány, aby nedocházelo k překrývání či vzniku nekontrolovaných oblastí.

5 Otázky řízení a organizace

5.1 *Administrativní dohody*

112. Některé administrativní dohody byly uzavřeny na Ministerstvu financí již před přistoupením.

113. Byla vytvořena jednotka pro evropské záležitosti, která bude podporovat koordinaci vnitřních a vnějších kroků Ministerstva financí ve vztahu k EU. Hlavním úkolem této jednotky je koordinovat práci všech odborů Ministerstva financí. Koordinuje i práci

Ministerstva financí s Meziministerským výborem pro Evropská společenství, kterému předsedá Ministerstvo zahraničí, a s PR v Bruselu.

114. Tato jednotka má 20 pracovníků, ale v současné době je pocíťována potřeba tento počet zvýšit.

115. Teoreticky to bylo dobré řešení, ale ve skutečnosti tato jednotka nenaplnila zcela svůj účel. Proto mají v některých oblastech paralelní funkci další odbory Ministerstva financí. Důvodem je nedostatek koordinace. Nové Generální ředitelství pro evropské záležitosti se snaží tyto obtíže překonat.

116. V rámci IGF byla zřízena jednotka pro koordinaci kontrol ze strany Společenství. Tato jednotka je pověřena koordinací vnitřní kontroly finančních toků v rámci rozpočtu Společenství. Před přistoupením za tuto činnost odpovídali dva auditoři. Nyní je jich šestnáct.

117. Zkušenosti s touto jednotkou jsou důležité a pozitivní. Umožnila IGF, aby sehrávala ústřední úlohu v otázkách finanční kontroly na národní úrovni a sloužila i jako kontaktní místo pro DG XX.

5.2 Odborné dovednosti

118. Složitost nařízení Společenství a jeho rozhodovacích procesů si před přistoupením vyžádala školení portugalských úředníků, kteří se zabývali evropskými záležitostmi. Generální ředitelství pro veřejnou správu a Národní administrativní institut koordinovaly školící program o obecných záležitostech Společenství (tj. institucích a rozhodovacích procesech ve Společenství) a jednotlivé odbory pořádaly semináře o konkrétních resortních otázkách (tj. zemědělská politika, strukturální fondy).

119. Tito pracovníci musí neustále aktualizovat své vědomosti o záležitostech EU. K tomu je nezbytná výměna zkušeností s kolegy z ostatních členských států a Komise. Národní administrativní institut také pořádá krátké (týdenní) semináře o změnách v EU (např. měnová unie, dopad Euro, atd.).

120. Portugalské úřady věnují velkou pozornost jazykovým znalostem pracovníků, kteří se z titulu své funkce setkávají s kolegy z jiných členských států nebo z Komise. Ti, kteří se účastní evropských zasedání, se mohou zúčastnit jazykových kurzů a kurzů v technikách vyjednávání a pořádání zasedání.

6 Deset let portugalského členství v EU - výsledky a perspektivy

121. Vliv portugalského přistoupení k EU na rozpočtování a finanční kontrolu začal již před přistoupením, kdy s pomocí před přistoupením byly ve veřejné správě zřízeny ad hoc struktury.

122. Přistoupení odhalilo nutnost zřídit v některých oblastech (zejména zemědělské a strukturální fondy) specializované struktury, tj. hlavní platební agenturu pro finanční prostředky z EAGGF-záruční a specializovanou agenturu pro ESF.

123. Pokusili jsme se také pro nové závazky v této oblasti využít přirozené poslání a zkušenosti existujících veřejných orgánů. To platí zejména o Generálním ředitelství pro regionální rozvoj ve vztahu k ERDF nebo Generální ředitelství cel ve vztahu k vlastním zdrojům. Totéž platí i o Generální inspekci financí ve vztahu k finanční kontrole obou stran rozpočtu Společenství.

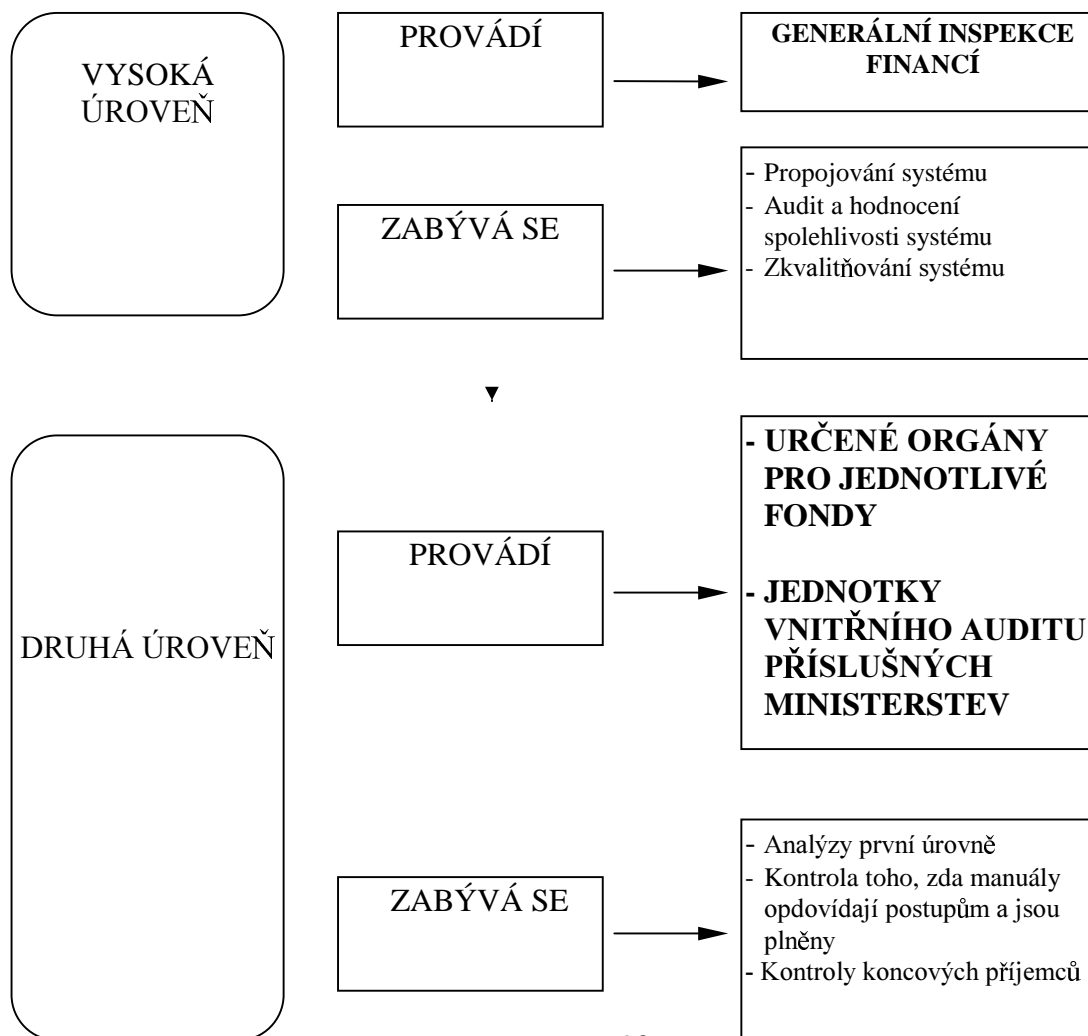
124. Rámec EU se neustále vyvíjí. Tato skutečnost vyžaduje neustálé přizpůsobování národní administrativy tomuto vývoji. Vytváření nových a potenciálně nákladných administrativních struktur však musí být pečlivě zvažováno. Vzniká riziko další byrokracie, kterému je nutné se vyhnout.

125. Program Komise SEM 2000 má prohloubit spolupráci mezi Komisí a členskými státy. Zdůrazňují se významné změny v systémech finanční kontroly v členských státech. Rozšíření platnosti ustanovení o vyúčtování zemědělských výdajů pro strukturální fondy a vlastní zdroje zřejmě směřuje k systému finanční kontroly orientované na Společenství.

126. To může mít zásadní dopad na existující národní systém finanční kontroly nebo vnitřního auditu. Pro tento účel mohou být zajímavé zkušenosti DG XX získané při koordinaci podle protokolů o spolupráci.

127. Dosažení odpovídající ochrany finančních zájmů Společenství ve všech členských státech vyžaduje vypracování minimálních standardů pro národní kontrolní orgány. To je hlavním úkolem pro budoucnost.

**PŘÍLOHA 1. INTEGROVANÝ POHLED NA PORTUGLASKOU PŘEDSTAVU
O SYSTÉMECH FINANČNÍ KONTROLY STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ**



ŠVÉDSKO**Ulrika Barklund Larsson¹⁸**

¹⁸ Ulrika Barklund Larsson je od 1. ledna 1997 ekonomickou poradkyní stálého zastoupení Švédska u EU v Bruselu. Zabývá se zejména otázkami finančního řízení a kontroly v EU, auditem a bojem proti podvodům. V minulosti pracovala na švédském Ministerstvu financí v odboru pro rozpočet jako zástupce náměstka ministra pro EU. Na Ministerstvo financí přišla v roce 1991 po čtyřech letech práce auditora výkonnosti v Národním kontrolním úřadu. Paní Barklund Larsson je od roku 1996 předsedkyní švédského Výboru pro boj proti podvodům ve spojení s EU, což je vládní výbor zabývající se zkvalitňováním národních opatření na ochranu finančních prostředků EU ve Švédsku.

SHRNUTÍ KAPITOLY

1. Tato zpráva je přehledem opatření přijatých za účelem přizpůsobení švédských systémů rozpočtování a finanční kontroly požadavkům vyplývajícím z členství v EU. Zdůrazňují se tato poučení:

- Důležité je zahájit přípravu země brzy, dlouho před přistoupením. Na počátku jsou nejdůležitější následující kroky:
 - zahájit školení (jazykové a technické dovednosti);
 - vybudovat kontakty s Komisí a členskými státy na úrovni expertů; a
 - vyhodnotit kvalitu existujících systémů rozpočtování a finanční kontroly s ohledem na Smlouvu o ES a Nařízení ES.
- Kvalita systémů se často zvyšuje, pokud je možné finanční prostředky EU spravovat stejně jako národní finanční prostředky. Pokud národní systém nesplňuje některé požadavky EU, lze zvážit určité změny i pro národní zdroje. V některých případech je však nevyhnutelné pro fondy EU vytvořit konkrétní funkce a postupy pro rozhodování, správu a kontrolu příjmů a výdajů EU.
- Složitost a objem zdrojů nezbytných pro čistě technické záležitosti, např. vytvoření nezbytných systémů elektronického zpracování dat (EDP), nelze podceňovat. Rozdíly v pravomocích národních a evropských kontrolorů a auditorů lze vyloučit.
- Pro dosažení výsledků a hladké fungování celého procesu je nezbytná dobrá koordinace mezi Ministerstvem financí a resortními ministerstvy a rychlost a včasnost. Stejně důležité je to v záležitostech rozpočtu, finanční kontrole a opatřeních proti podvodům. Ministerstvo financí by mělo hrát hlavní úlohu v tomto procesu a formulovat postoj státu k jednotlivým návrhům a strategickým rozhodnutím.
- Vysokou prioritu by měla mít pečlivá úvaha o vytváření systémů finančního řízení, kontroly a vnitřního auditu v oblastech zemědělství, strukturálních fondů a cel. Očekává se, že všechny členské státy budou těsně spolupracovat s Revizorem účtů Komise (DG XX).
- Vztah mezi celostátní a regionální úrovní může být obtížný, pokud není rozdělení pravomocí v řízení a kontrole vyjasněno v počáteční fázi.
- Požadavky ES se neustále mění a cílem je zvýšit efektivnost a posílit ochranu finančních prostředků Společenství. Je to neustále probíhající proces, který zřejmě nikdy neskončí. Všichni členové Unie musí být proto připraveni na další jednání, přísnější pravidla ES a další změny ve vlastních národních systémech a své vlastní systémy tomu přizpůsobit.

1 Úvod

2. Pro snazší pochopení kroků, která přijala švédská vláda v souvislosti s členstvím Švédska od 1. ledna 1995, je třeba hned na počátku uvést několik věcí.

1.1 Švédský administrativní model

3. Švédský administrativní model se v některých ohledech liší o modelů převládajících ve zbytku Evropy. Neexistuje systém řídicích ministerstev. Malá ministerstva s převážně politickými funkcemi existují souběžně s vládními agenturami (ty jsou silné a v mnoha ohledech na ministerstvech nezávislé), které odpovídají za operativní činnost státu. Model je charakterizován decentralizací a delegováním pravomocí z vlády na agentury, ale stejná decentralizace a delegování existují i v těchto agenturách. Proto je počet zaměstnanců švédské vlády ve srovnání s ostatními zeměmi Evropy malý (3700 zaměstnanců, z nichž 1500 pracuje na Ministerstvu zahraničí). Ministerstvo financí má asi 400 pracovníků, z nichž asi 60 pracuje v odboru rozpočtu.

4. V počáteční fázi vláda schválila zásadu vytvářet co nejméně samostatných systémů pro správu, rozpočtování, finanční kontrolu, atd. finančních prostředků z rozpočtu EU ve vztahu k prostředkům národním. Tento přístup byl zvolen zejména s ohledem na kvalitu, protože jinak by se zvýšilo riziko nedorozumění a chyb. V některých případech bylo obtížné zkombinovat administrativní tradice Švédska a EU, a proto jsme byli nuceni vytvořit nové funkce, nařízení a postupy. Nicméně v širokém slova smyslu se prokázalo, že švédský model je slučitelný s aktivitami v rámci Unie.

5. Švédský model systému státní správy a jeho organizace a systémy rozpočtování, dohledu a auditu jsou podrobně popsány v Příloze 1. Popis převodů plateb mezi Švédskem a EU, organizační schéma Ministerstva financí a stručný popis administrativních zdrojů nezbytných po přistoupení Švédska k EU jsou popsány v Příloze 2.

1.2 Referendum

6. V březnu 1994 bylo Švédsko přijato za plnoprávného člena EU s platností od 1. ledna 1995. Otázka přistoupení Švédska však byla vyřešena v referendu, které se konalo 13. listopadu 1994. Referendum samo o sobě nebylo pro vládu a *Riksdag* (švédský parlament) závazné, ale politické strany se zavázaly respektovat vůli občanů vyjádřenou v referendu. Proto nebyly okamžitě zahájeny administrativní a další techničtější přípravy. Z čistě praktického hlediska byla zpoždění vyplývající z opožděného referenda velmi nešťastná.

1.3 Dohoda o EEA a stručné shrnutí přípravy statutu

7. Na základě dohody o Evropském hospodářském prostoru (EEA) se Švédsko stalo členem jednotného trhu od 1. ledna 1993. Proto již před plným členstvím Švédska v EU bylo provedeno mnoho práce na zavádění nařízení a směrnic EU. To hovořilo ve prospěch

udělení pravomoci jednotlivým ministerstvům k realizaci právních dokumentů ES týkajících se správy fondů Společenství a vlastních zdrojů v souladu s národními zákony. Objem práce s tím spojený nelze podceňovat. Vyžaduje i značnou práci ze strany agentur zodpovědných za operativní uplatňování legislativy ES.

8. Jedním z poučení z procesu přípravy zákonů je to, že ministerstva a agentury musí znát velmi dobře zákony ES, ale musí mít i vynikající jazykové znalosti. Protože nařízení ES nebyla k dispozici ve švédštině - v mnoha případech až dlouho po 1. lednu 1995 - byli jsme nuceni v legislativní práci vycházet z jiných jazykových verzí. V některých případech to vedlo k nedorozuměním, která si vyžadovala následná vyjasňování.

9. V naší legislativní práci jsme vycházeli zejména z anglické, francouzské, dánské a německé verze. Při porovnávání těchto verzí jsme zjistili, že rozdíly mezi nimi jsou dosti běžné. Je však třeba dodat, že oficiální překlad do švédštiny také nebyl vždy uspokojivý. Příklady nekvalitní práce můžeme nalézt i v překladu Finančního nařízení. Problémy spojené s tímto překladem považujeme za tak závažné, že Ministerstvo financí nyní provádí revizi, která zřejmě vyústí v žádost o opravu oficiální švédské verze.

10. Za svoji účast v EEA muselo Švédsko platit příspěvek do rozpočtu EU. Byl vytvořen platební systém, ve kterém byly částky převáděny z účtů tvořících platební systém státu u Bank of Sweden na účet Komise, který byl zřízen pro tento účel u Bank of Sweden. Tento zjednodušující systém byl zachován i v době, kdy jsme získali plné členství v EU.

2 Organizační a horizontální opatření v oblasti rozpočtování a finanční kontroly

2.1 Úloha Ministerstva financí

11. Rozpočtový odbor Ministerstva financí odpovídá za otázky týkající se zásad rozpočtování, účtování, finanční kontroly a auditu ve státním sektoru. Po připojení Švédska k EU bylo v rozpočtovém odboru vytvořeno oddělení, které se bude zabývat těmito záležitostmi pouze ve spojitosti s EU. V tomto oddělení pracuje 7 lidí, kteří zodpovídají i za národní přípravu rozpočtu EU, švédský příspěvek a část koordinace společných resortních otázek. Koordinaci některých záležitostí ve vztahu k EU na jednotlivých ministerstvech však provádí Odbor mezinárodních vztahů, jde zejména o národní přípravu na zasedání ECOFIN,.

12. Vytvoření speciální jednotky pro tento účel v rozpočtovém odboru nebylo zjevným řešením, protože nové okolnosti či další činnosti na národní úrovni se obvykle stávají součástí běžné činnosti odboru. Domnívali jsme se však, že zvláštní podmínky týkající se činností spojených s EU a z toho vyplývající nezbytné požadavky na znalosti jsou tak jedinečné, že nás opravňují k vytvoření zvláštní organizace. Stejný názor zastáváme i dnes.

13. Jednotka pro EU v rozpočtovém odboru má také důležitý úkol šířit znalosti o rozpočtu EU, rozpočtovém procesu a systémech finančního řízení a kontroly. To se děje prostřednictvím pravidelných školení pro pracovníky Úradu vlády, ale i při seminářích pořádaných na požádání pro jednotlivá ministerstva.

14. Resortní ministerstva však nezískávají na Ministerstvu financí informace o jednotlivých postojích Švédska k záležitostem rozpočtu Unie na jednotce EU, ale ve svých příslušných odborech, tedy stejně jako u národních finančních prostředků. Avšak jedná-li se o výdajové položky v rozpočtu Unie, má nejvyšší odpovědnost jednotka pro EU, která zasílá pokyny stálému zastoupení v Bruselu, kde je pracovníci Ministerstva financí hájí v rozpočtovém výboru Komise.

15. Je třeba říci, že stále je možno zlepšovat koordinaci v rámci ministerstva i mezi ministerstvy.

2.2 *Praktické přípravy a principiální rozhodování před členstvím*

16. Ministerstvo financí zahájilo společně s Komisí přípravy v oblasti administrativy, rozpočtových zásad, účtování, finanční kontroly, atd. v období revize nařízení Společenství ve smyslu *acquis* na jaře 1994. Těchto zasedání se zúčastňovali experti Rakouska, Finska, Švédska a Komise, kteří probírali nařízení Společenství, aby našli nejasné body a potenciální problémy při implementaci nařízení, které by se mohly v budoucích členských státech objevit.

17. Od března 1994, kdy již bylo zřejmé, že se členem EU staneme, se v mnoha hlavních městech konala i dvoustranná setkání s Komisí a členskými státy. Cílem bylo získat více informací o tom, jak vykládat nařízení o rozpočtu EU, švédském příspěvku a finančním řízení a kontrole a získat pomoc s praktickými kroky, které bychom měli učinit. Dali jsme přednost členským zemím, jejichž tradice státní správy jsou podobné jako ve Švédsku, ale navštívili jsme i jiné členské země. Pro nás to bylo nesmírně užitečné, protože pochopit dopady nařízení nelze pouhým jejich přečtením. Získali jsme cenné poznatky o praktické práci Rady tím, že jsme se zúčastňovali jejich zasedání jako pozorovatel, což nám bylo umožněno od léta 1994.

18. Protože se však mělo konat referendum, nemohlo Ministerstvo financí předkládat návrhy vládních rozhodnutí k tomu, jak se finanční prostředky Společenství budou ve Švédsku spravovat. Přesto jsme však byli nakonec „donuceni“ předložit návrh zákona do *Riksdagu* dva týdny před referendem (vládní návrh zákona 1994/95:40). Bylo to nutné, aby měl *Riksdag* dost času na rozhodnutí, než se naše členství stane *fait accompli*.

19. V tomto návrhu zákona vláda stanovila pokyny pro fiskální politiku, která se bude uplatňovat ve Švédsku v souvislosti s členstvím v EU. Velmi napjatý stav veřejných financí spojený i se skutečností, že Švédsko je jedním z čistých přispěvatelů do rozpočtu EU, si vyžádalo přísná opatření v rámci již přísné rozpočtové kázně.

20. Vláda dále popsala příslušné finanční toky a požadavky na jejich rozpočtování, správu, monitoring a kontrolu na úrovni ministerstev a agentur. Tyto pokyny jsou shrnuty v Příloze 1. Byly uvedeny i priority vlády v oblasti finanční kontroly, auditu a opatření proti podvodům. Vláda dále žádala *Riksdag* o udělení pravomoci provádět platbu švédského příspěvku do rozpočtu Unie, vložit kapitál do Evropské investiční banky (EIB) a Společenství uhlí a oceli (ECSC). Tento vládní návrh zákona *Riksdag* schválil a zákon se stal jakousi biblí pro pracovníky vlády i příslušných agentur, protože předkládané zásady objasňovaly důležité premisy pro řízení nejrůznějších aktivit ve Švédsku.

21. Z toho lze vyvodit dvě důležitá poučení. Za prvé, pokud by mělo být Švédsko na pokraji členství dnes, zahájilo by Ministerstvo financí pravděpodobně praktické přípravy dříve a naléhalo by i na ostatní dotčená ministerstva, aby učinila totéž. Za druhé, opět bychom volili cestu předložení návrhu zákona se zhruba stejným zaměřením a obsahem.

2.3 Otázky vyžadující opatření v souvislosti s rozpočtem EU a rozpočtovým procesem, včetně švédského příspěvku

2.3.1 Vazba na státní rozpočet

22. Pro zahrnutí finančních prostředků z rozpočtu EU do státního rozpočtu nebylo třeba žádných zákonných úprav, protože v té době prostě žádný zákon o rozpočtu ve Švédsku neexistoval. Ani zákon o státním rozpočtu, který vstoupil v platnost 1. ledna 1997, však neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o finančních prostředcích placených do rozpočtu Unie nebo z tohoto rozpočtu, protože jsme to nepovažovali za nutné.

23. Finanční prostředky z EU jsou ve státním rozpočtu uváděny na principu brutto. Granty z Unie, které spravují švédské státní agentury, se v rozpočtu uvádějí jako příjmy, zatímco platby příjemcům grantů se uvádějí v položce „příděly“ na straně výdajů. Tento způsob jistě zvětšuje celkový objem státního rozpočtu, ale má výhodu v tom, že jasně ukazuje, kolik prostředků je zapláceno do Unie a kolik z Unie a na jaký účel. Zjednodušuje to také zahrnutí finančních závazků spojených s činností EU do procesu přípravy státního rozpočtu. Další výhodou je to, že všechna zákonná ustanovení týkající se správy veřejných financí automaticky platí i pro finanční prostředky zahrnuté do státního rozpočtu.

2.3.2 Národní přístup k záležitostem rozpočtu EU

24. Aby mohla vláda v nějaké věci rozhodnout, musí příslušné resortní ministerstvo pro návrh nejprve získat souhlas Ministerstva financí a ostatních dotčených ministerstev. Nutnost souhlasu funguje dobře i v záležitostech EU. Znamená to, že návrhy předkládané představiteli vlády na zasedání Rady musí být předem odsouhlaseny. Krátká doba mezi předložením návrhu a vyvoláním jednání (jeden den není nic neobvyklého) znamená, že na tento postup někdy není čas. Ale díky tomu, že komunikace mezi ministerstvy je na vysoké úrovni a promyšlený základní postoj Švédska k hlavním cílům pro daný sektor je znám, stále více se daří vyrovnat se i s tak krátkými termíny.

25. Podle zvláštních rozhodnutí bylo agenturám pracujícím v pracovních skupinách a výborech Společenství nařízeno, že musí získat pokyny příslušného ministerstva. Obecně jsou tato opatření velmi výhodná, protože prohlubuje informovanost na centrální úrovni a sladuje švédský postup. Stále však máme obtíže při získávání informací o několika tisících různých pracovních skupin a poradních výborů spojených s Komisí a vlivu v nich, protože tam se často rozhoduje o tom, které návrhy předloží Komise Radě.

26. Proto nebyla obecná odpovědnost za řešení záležitostí spojených s EU přesunuta z jednotlivých resortních ministerstev na Ministerstvo zahraničních věcí. Toto ministerstvo nemá ani nadřazenou roli při řešení zásadních záležitostí či jiných důležitých otázek, které jsou v kompetenci jiných ministerstev. Namísto toho byla vytvořena zvláštní skupina

náměstků ministrů z dotčených ministerstev, které předsedá Úřad vlády a která projednává zásadní strategické otázky. Kromě toho byla na Ministerstvu zahraničních věcí vytvořena jednotka pro obecnější koordinaci. Úkolem jednotky je hlavně koordinovat pokyny pro zasedání COREPER a spolupráce s *Riksdag*. Tato koordinační funkce se nyní přezkoumává.

27. Dalším zbývajícím problémem je vytvoření vhodného postupu, kterým by se v případě časového omezení řešily zatím nevyřešené otázky mezi příslušnými ministerstvy.

2.3.3 Pokyny pro švédské vyjednavče

28. V zásadě musí mít každý švédský vyjednavče v Radě pokyny z příslušného ministerstva ve Stockholmu. V tomto pokynu by měl být švédský postoj k danému problému a doporučení, jak postupovat. Ukázalo se, že pokyny by měly obsahovat jasnou formulaci švédských národních cílů v příslušné oblasti. Měli by i členům výborů a pracovních skupin dát jasný mandát k vyjednávání, určovat jasné priority švédského zájmu a stanovit, kam až je možné ustoupit. To by vyjednavčům umožnilo jednat konstruktivněji a účinněji, a tak dosahovat i lepších výsledků. Situaci vyjednavčů přirozeně usnadňuje jejich znalost postojů ostatních zemí a snaha spojit se v případě společného zájmu s jinými členskými státy.

29. Základem pro pokyny v různých expertních záležitostech musí být jasná priorita otázkám, které jsou pro vlastní zemi nejdůležitější. Je třeba také definovat, kterým otázkám je třeba věnovat nejvyšší pozornost a jak jsou jednotlivé resorty seřazeny v seznamu priorit. Tímto způsobem se rozšiřuje prostor pro získání slyšení. Nelze však zároveň opomíjet skutečnost, že může být na národní úrovni obtížné tyto priority definovat.

30. Závěrem je třeba zmínit se o vztazích se stálým zastoupením v Bruselu. Ministerstvo financí má v zastoupení šest delegátů, z nichž dva odpovídají za otázky rozpočtu, finanční kontroly a auditu, atd. Dali jsme přednost vytvoření rychlých a přímých komunikačních kanálů mezi odpovědnými pracovníky v hlavním městě a v zastoupení, aby obě strany věděly, co se děje. Máme-li shrnout naše zkušenosti a očekávání, je třeba říci, že pro hladké fungování a dosažení výsledků je nutná dobrá koordinace, rychlost a načasování.

2.3.4 Práce na švédském příspěvku

31. Podle našeho názoru musí být práce na příspěvku plně koordinována. Koordinovat by mělo Ministerstvo financí. Koordinace nabízí možnost získat celkový obraz, ale nabízí i dobré možnosti informovat vyjednavče v Komisi. Tím se zjednodušuje situace pro Komisi i národní státní správu. Práce na příspěvku dále vyžaduje konkrétní znalosti o clech, DPH, HNP a finančních prognózách.

32. V důsledku toho jsme se rozhodli soustředit práci na příspěvku v jednotce pro EU v rozpočtovém odboru a namísto zřízení zvláštní funkce zvát v případě nutnosti experty z jiných odborů Ministerstva financí a příslušných agentur. Existující organizace se dokáží s operativními úkoly dobře vyrovnat, i když v případě výměny pracovníků vzniká určitá zranitelnost.

33. Pokud jde o typy plateb tvořící naše vlastní zdroj v rozpočtu EU, je nejsložitější platba ze základu DPH, která vyžaduje nové výpočty a přesnou statistiku. Protože sazba DPH není stejná pro všechny kategorie výrobků, je nutné v dokumentaci pro výpočet provést úpravy, aby byl vytvořen společný základ pro výpočty ve všech členských státech. Proto je důležité revidovat metody a nezbytné statistické údaje dlouho před předložením první zprávy o výpočtovém základu pro DPH. Důležitá je v tomto případě zejména včasná komunikace s Komisí.

34. Dále je důležité přizpůsobit systém státních účtů tak, aby mohl poskytovat informace pro výpočet platby na základě DPH. Švédsko nepřejde na Evropské účetní normy (ESA 95), tedy systém přizpůsobený požadavkům EU, před rokem 1998. Do té doby tedy musíme provádět úpravy základu v účetním systému.

2.3.5 Platby do rozpočtu EU

35. Pokud jde o provádění plateb do rozpočtu EU, pomohlo, jak již bylo řečeno, že prostředky byly převáděny do rozpočtu již v období EEA. Dále jsme rozvinuli model vypracovaný na základě konzultací s Bank of Sweden. Zde je třeba poznamenat, že nařízení EU umožňují, aby účet Komise byl umístěn tak, že požadavky na půjčky nemohou být realizovány dříve, než dojde k faktické platbě z tohoto účtu.

36. Převody na účet Komise provádí agentura zodpovídající za státní systém proplácení. Agentury zodpovídající za jednotlivé typy plateb převádějí finanční prostředky na agenturu zodpovídající za účet, která zase iniciuje platbu Komisi.

37. Ministerstvo financí se převodů plateb v žádném případě nezúčastní. Vyžaduje však aktuální informace o převodech, aby mohlo monitorovat průběh. Informace slouží i jako základ pro diskuse s Komisí a v neposlední řadě i jako pomoc Ministerstvu financí v odhadování dopadu plateb na státní rozpočet.

2.4 Otázky vyžadující opatření v oblasti finanční kontroly, auditu a boji proti podvodům

2.4.1 Úloha Ministerstva financí

38. Přestože Ministerstvo financí již dlouho odpovídá za formulování politiky v oblasti finanční kontroly, znamenalo členství v EU něco zcela nového. Je pravdou, že tyto otázky - stejně jako vnější audit a opatření proti podvodům - se v EU obvykle řeší odděleně, i když nařízení se musí aplikovat v jednotlivých sektorech.

39. Tato skutečnost spojená s rozhodnutím vlády a *Riksdagu* před přistoupením o prioritě těchto otázek pro Švédsko znamenalo, že v jednotce pro EU pracuje člověk zodpovídající za prosazování zájmů Švédska v těchto oblastech. Jeho povinnosti zahrnují i kontakt s Generálním direktorátem pro finanční kontrolu (DG XX), jednotkou Komise pro prevenci podvodů (UCLAF) a Evropským účetním dvorem (ECA). Všechny záležitosti týkající se jednotlivých resortů jsou však běžně předávány příslušným ministerstvům a

agenturám. Tuto skutečnost ne vždy oceňují představitelé Komise, protože by dávali přednost možnosti spojit se s jedním kontaktním pracovníkem v každém členském státě.

2.4.2 Dělbá povinností mezi Ministerstvem financí a resortními ministerstvy a mezi ministerstvy a agenturami

40. I když nejvyšší odpovědnost za finanční řízení a kontrolu má Ministerstvo financí, musí příslušná resortní ministerstva ve své oblasti uplatňovat zásady, které schválila vláda. To znamená i skutečnost, že vláda přijímá doplňující rozhodnutí o povinnostech a pravomocích, která doplňují nařízení EU. Tato rozhodnutí musí být samozřejmě v souladu se základními ustanoveními ve vládním návrhu zákona 1994/95:40. Pokud jde o Ministerstvo financí, zkoumáme vypracované návrhy a snažíme se o soulad s přijatými zásadami.

41. Jednou z důležitých zásad švédské veřejné správy je, že státní úřad odpovídající za výplatu veřejných finančních prostředků také odpovídá vládě za odpovídající správu a využití těchto prostředků. To platí i v případech, kdy odpovědnost za jednotlivé záležitosti byla následně delegována z agentury na centrální úrovni agentuře regionální. Centrální agentury také obvykle odpovídají za shromažďování informací a podávání zpráv vládě a dalším zainteresovaným stranám o tom, jak jsou finanční prostředky využívány. Proto musí platební agentury - tedy agentury určené k vyplácení finančních prostředků EU - zajistit, aby byly splněny i požadavky EU týkající se finančního řízení a kontroly.

42. Ve Švédsku jsme od samého počátku volili možnost, aby za správu finančních prostředků z fondu EU odpovídala vždy jedna centrální vládní agentura, tj. celkem čtyři agentury pro čtyři fondy. Tyto čtyři agentury byly pověřeny i prováděním všech plateb ve spojení s jednotlivými fondy tak, aby finanční prostředky byly spravovány a užívány správně. Agentury odpovědné za tyto fondy dále odpovídají vládě za uplatnění příslušných opatření v případě nesrovnalostí. A konečně jsou tyto agentury odpovědné za podávání pravidelných zpráv vládě a Komisi obsahujících finanční vyúčtování, údaje o případných nesrovnalostech, atd.

43. Zároveň byla odpovědnost za rozhodování o použití finančních prostředků delegována centrálním vládním agenturám na regionální úrovni. Je tedy zřejmé, že spolupráce mezi regionálními agenturami provádějícími rozhodnutí a centrálními agenturami odpovídajícími za finanční prostředky musí být hladká.

44. S ohledem na tuto dělbu odpovědnosti kontaktuje Komise při svých kontrolách na místě ve Švédsku právě centrální agenturu. Jedná-li se o kontrolu ze strany DG XX, je informováno i Ministerstvo financí. Tím je vyjádřena snaha Komise zapojit Ministerstvo financí jako svého hlavního partnera ve Švédsku. Informace předáváme příslušnému ministerstvu a Národnímu kontrolnímu úřadu, ale nečiníme žádná vlastní opatření.

45. Konečně je třeba zmínit se i o spolupráci mezi Ministerstvem financí s příslušnými resortními ministerstvy a agenturami. Z našich zkušeností vyplývá, že je důležité, aby při vypracovávání národních postojů členského státu k návrhům a strategickým rozhodnutím v oblasti finančního řízení a kontroly a boje proti podvodům hrálo vedoucí úlohu Ministerstvo financí. Na naši žádost každé z příslušných ministerstev, centrálních agentur pověřených správou finančních prostředků z EU a Národní kontrolní úřad jmenují svého

korespondenta pro příslušné záležitosti. Tyto osoby mají vždy k dispozici všechny předložené návrhy a dokumenty, které vydala Komise, a jsou žádány o vyjádření názoru. S korespondenty na ministerstvech dohodneme návrhy na švédský postoj a kroky pro jednání v Bruselu.

46. Před významnými jednáními s Komisí, která se týkají horizontálních otázek - např. ve skupině osobních zástupců ministrů financí, kteří pomáhají Komisi v její práci na Programu zdravého a účelného řízení (SEM 2000) nebo v COCOLAF (poradní výbor UCLAF pro opatření proti podvodům) - svoláváme někdy korespondenty z ministerstev a agentur na Ministerstvo financí.

47. I když je komunikace často velmi neformální, zaručuje tato metoda koordinovaný postup švédské strany. To je důležité zejména u návrhů Komise, které se současně projednávají v nejrůznějších výborech a pracovních skupinách. Pokud představitelé jednoho členského státu předkládají zcela odlišné názory, dochází nejen k podkopávání důvěry v tento členský stát, ale jednání jsou i mnohem obtížnější.

2.4.3 Vytvoření funkce vnitřního auditu

48. Nařízení Rady pro jednotlivé úseky rozpočtování vyžadují, aby členské státy zřídily funkce odpovědné za finanční kontrolu. Tento termín si vykládáme tak, že máme povinnost zajistit systematickou vnitřní kontrolu systémů, postupů a organizace ve všech resortech. Vyžaduje dále zřízení dalších funkcí, které nezávisle na vedení kontrolují efektivnost vnitřní kontroly, tj. funkce vnitřního auditu.

49. Ve Švédsku existovala na počátku 80. let ve státních orgánech určitá forma vnitřního auditu, jehož nezávislost však lze zpochybňovat. Tyto funkce pak byly přeneseny na Národní kontrolní úřad, který měl provádět vnější audit. Avšak některé agentury zřídily z vlastní iniciativy nové jednotky vnitřního auditu.

50. Nicméně v roce 1994 vláda rozhodla zavést povinnost profesionálního a nezávislého vnitřního auditu ve všech vládních agenturách nakládajících s velkými částkami. Toto nařízení přišlo na počátku švédského přistoupení k EU, a proto bylo rozhodnuto, že na všechny agentury spravující velké finanční prostředky z rozpočtu EU se toto nařízení vztahuje. Tato nařízení jsou obsažena ve výnosu k vnitřnímu auditu ve vládních agenturách.

51. Díky tomuto výnosu bylo Švédsko i lépe připraveno v okamžiku, kdy Generální direktorát Komise pro finanční kontrolu (DG XX) ve svých Finančních protokolech inicioval zavedení formalizované spolupráce mezi vnitřními auditory, kteří zkoumají oblast strukturálních fondů v Komisi a v členských státech. Zatím byly dohody uzavřeny asi s polovinou členských států. Tyto dohody se liší obsahem i povahou, protože jsou upraveny podle národních podmínek. Nicméně ve všech je obsažen závazek sdílet výsledky auditu, koordinovat plány auditů a zúčastnit se společných auditů. Specifikovány jsou i cíle a základní metody používané ve vnitřním auditu (na základě obecně přijatých mezinárodních norem pro audit).

52. Ve Švédsku, kde vnitřním auditem nejsou pověřena ministerstva, ale centrální vládní agentury, bylo přirozené, že se vedoucí oddělení vnitřního auditu v agenturách staly smluvní stranou dohody. Proto na podzim 1996 podepsali vedoucí oddělení vnitřního auditu ze tří centrálních agentur spravujících fond regionálního rozvoje (ERDF), sociální fond (ESF) a zemědělský fond garanční a poradenský (EAGGF) tři identické protokoly s generálním ředitelem DG XX. Podobná dohoda by měla být podepsána i pro rybářský fond (FIFG), jakmile bude na příslušných agenturách zaveden vnitřní audit.

53. Členské státy nejsou formálně zavázány uzavírat dohody o spolupráci s Komisí. Všechny členské státy to však považují za užitečné, což vyústilo v doporučení Rady ECOFIN a Evropské rady z prosince 1996 vyzývající členské státy, které ještě dohodu s Komisí nepodepsaly, aby tak učinily co nejdříve.

2.4.4 Kontaktní úloha Účetního dvora ve Švédsku

54. Vnější audit musí být nezávislý na národní úrovni i na úrovni EU. Proto nemělo Ministerstvo financí před členstvím žádná konkrétní ustanovení, ovšem s jednou výjimkou. V Článku 188c Smlouvy o Evropské unii se praví, že kontrola na místě v členském státě, kterou provádí Evropský účetní dvůr, bude prováděna v kontaktu s národními kontrolními orgány. Protože ve Švédsku existují dva kontrolní orgány, Národní kontrolní úřad a Parlamentní auditoři, považovali jsme za nutné pověřit tímto úkolem Národní kontrolní úřad, protože ze zákona je to nejvyšší kontrolní instituce ve Švédsku. To se stalo na základě doplnku k zákonu o tomto Úřadu.

55. Dále jsme zjistili, že Evropský účetní dvůr má při svých auditech širší pravomoci než národní auditoři, protože podle ustanoví Finančního nařízení má právo kontrolovat účty příjemce grantu na místě. Touto otázkou se zabývá Ministerstvo financí. Rozumnou premisou je, aby národní kontrolní orgány měly stejnou pravomoc jako orgány ECA. Pokud k tomu dojde, musí být schválen zvláštní zákon.

2.4.5 Ustavení národního výboru pro boj proti podvodům

56. Ve Švédsku se otázce podvodů a nesrovnalostí věnovala pozornost již v rané fázi. Byl vznesen požadavek, aby byla opatření proti podvodům implementována na úrovni EU. Vnímali jsme také potřebu vytvořit na národní úrovni horizontální organizaci, která by neustále prosazovala národní opatření v této oblasti. Na jaře 1996 proto vláda zřídila Výbor pro boj s podvody spojenými s prostředky EU, jehož členy jsou představitelé ze všech vládních agentur, které spravují velké finanční prostředky EU, tj. Národního daňového úřadu, Národního kontrolního úřadu, policie, prokuratury a soudů a dotčených ministerstev.

57. Předseda výboru je z Ministerstva financí. Výbor má za úkol rozvíjet spolupráci mezi ministerstvy a agenturami, zejména mezi správními agenturami a soudním systémem. Dále má za úkol informovat o vývoji ve Švédsku a o přijatých opatřeních. V případě nutnosti může výbor navrhnout opatření na posílení možností Švédska při ochraně finančních prostředků Společenství. Proto je požadavek ze Smlouvy o EU, který hovoří o tom, že finanční prostředky EU musí být chráněny stejným způsobem jako národní finanční prostředky, a rozhodnutí Rady z Madridu z roku 1995 o tom, že ochrana finančních prostředků EU musí být obdobná ve všech sektorech v celé Unii, jsou důležitými

východisky pro práci výboru. Mezi povinnostmi výboru je i spolupráce s Jednotkou pro boj proti podvodům Komise (UCLAF), ale nikoli v konkrétních případech, protože ty spadají do pravomoci agentur s operativní odpovědností.

58. Naše zkušenosti zatím potvrzují, že výbor aktivně pomáhá při zkvalitňování ochrany finančních prostředků Společenství ve Švédsku. Po několika letech, až se systém stabilizuje a zjevné nedostatky budou odstraněny, možná potřeba výboru poklesne, ale zatím jsou naše zkušenosti velmi pozitivní.

59. Švédsko zatím nesplnilo přání Komise, aby byla zřízena horizontální organizace pro operativní vyšetřování případů podezření z podvodu. Avšak ve Švédsku se nyní vytváří nová agentura pro řešení hospodářské kriminality a je velmi dobře možné, že tato agentura bude moci naplnit i tuto potřebu.

2.4.6 Monitoring švédské implementace

60. Ministerstvo financí si chtělo ověřit, zda správa finančních prostředků EU splňuje platné přísné požadavky. Proto vláda pověřila Národní kontrolní úřad, aby provedl kontrolu existujících systémů v oblasti strukturálních fondů a předložil návrhy na možná zlepšení. Úřad již z vlastní iniciativy provedl podobnou kontrolu části EAGGF-garanční. I Výbor pro boj s podvodů sleduje, zda mají příslušné agentury nezbytné pravomoci a nařízení, aby bylo v případě nesrovnalostí možno přijmout příslušná opatření.

61. Při těchto šetřeních se zjistilo, že stále existují určité nedostatky. Výsledkem byla opatření, která přijala vláda a příslušná ministerstva. Další nedostatky se stále ještě zkoumají. Naše zkušenost ukazuje, že je v zájmu Ministerstva financí trvat na šetření tohoto typu, aby mohlo následně monitorovat realizaci přijatých opatření.

3 Některé poznatky z různých sektorů

3.1 *Cla a další odvody*

62. V oblasti cel bylo provedeno několik velkých analýz důsledků členství. Jednou ze základních myšlenek bylo, že členství v EU znamená po připojení k celní unii jednotného trhu automaticky zeštíhlení švédské celní služby. To bylo cílem, i když bylo jasné, že členství bude znamenat i plnění několika nových povinností. Když bylo zřejmé, že Norsko k EU nepřistoupí, plány se změnily, protože Švédsko se stalo odpovědným za kontrolu jedné z nejdelších hranic s nečlenskou zemí EU, a to jak na souši tak i na moři.

63. V praktických záležitostech, jako je vyúčtování a platba vybraných cel do EU, se na podzim roku 1994 podařil husarský kousek, který umožnil Švédsku splnit požadavky Společenství ode dne jedna, tj. 1. ledna 1995.

64. Z naší zkušenosti vyplývá, že jsme při přípravě věnovali málo pozornosti změněné situaci vyplývající ze skutečnosti, že Švédsko sousedí s nečlenskou zemí a že to bude mít vliv na kontroly. I technickým otázkám, které musely být vyřešeny v souvislosti s účtováním celních poplatků a jejich platbou, mohla být pozornost věnována dříve.

3.2 *Zemědělství*

65. Ministerstvo zemědělství společně se svou ústřední vládní agenturou Švédskou radou pro zemědělství bylo průkopníkem v přípravě na členství. Rada předložila zprávu na konci června 1994, která se zabývala i otázkami uspořádání správy, ustanoveními, jež se na platby vztahují, systémy vyúčtování a kontroly, atd.

66. Na Ministerstvu se připravovaly národní zákony a vyhlášky, které byly nezbytné k tomu, aby Švédsko mohlo implementovat nařízení EU v zemědělském sektoru. Obtíže vznikly v souvislosti s rozsáhlostí a složitostí pravidel a dále proto, že žádné významné rozhodnutí nemohlo být schváleno před referendem. Na úrovni agentury bylo jedním z velkých úkolů vytvoření počítačového systému pro implementaci CAP. Čas a zdroje pro tento úkol byly zjevně podceňeny.

67. Závěrem je třeba říci něco o novém systému vyúčtování v části EAGGF-garanční. V každém členském státu má povolení vyplácet granty pouze malý počet agentur. Před udělením souhlasu k provádění plateb musí tyto platební agentury splnit řadu konkrétních požadavků v oblasti finanční kontroly, atd.

68. Předběžné kontroly splnění požadavků musí provést organizace určená členským státem. Švédsko se rozhodlo, že akreditujícím orgánem bude Ministerstvo zemědělství. Ministerstvo rozhoduje na základě dokumentace od agentury doplněné vyjádřením auditora z Národního kontrolního úřadu ověřujícím správnost informací, které podává agentura. Toto vyjádření bylo podmínkou Ministerstva zemědělství, protože nemá žádné vlastní informace, které by mohly potvrdit informace agentury. V novém systému je také obsažena podmínka, že roční účty EAGGF musí na národní úrovni prověřit nezávislý auditor. Certifikačním orgánem byl jmenován Národní kontrolní úřad, protože tato kontrolní práce do značné míry odpovídá práci, kterou provádí při pravidelných ročních kontrolách.

3.3 *Strukturální fondy*

69. Strukturální fondy jsou charakterizovány směsicí požadavků týkajících se národní správy obsažených v nařízeních Rady a dvoustranných dohodách uzavřených mezi členským státem a Komisí známými jako Dokumenty o jednotném programu (SPD). Každý program vychází z cílů stanovených pro strukturální fondy. Programový přístup vyžaduje celostátní přípravy v úzké spolupráci s místními a regionálními zástupci. Ve Švédsku bylo rozhodnuto, že projekty v rámci každého programu budou řešeny na regionální úrovni. V některých případech však bylo zjištěno, že na místní nebo regionální úrovni není vhodná již existující organizace. Důsledkem bylo zřízení několika „rozhodovacích skupin“ napojených na jednotlivé programy, které zkoumají žádosti o granty a rozhodují o nich.

70. V nařízeních Rady je jedním z projevů partnerského přístupu požadavek na zřízení zvláštních monitorovacích výborů. Funkcí těchto výborů je monitorovat a vyhodnocovat, zda programy dosahují schválených cílů. Výbory mají i určitou pravomoc přerozdělovat

finanční prostředky mezi jednotlivými projekty a programy v souvislosti s rozhodnutími, která na počátku přijaly určené orgány. I když výbory mají určitou pravomoc rozhodovat, neznamená to snížení odpovědnosti členského státu za to, že finanční prostředky budou použity na příslušný účel.

71. Otázky týkající se finanční správy, kontrol, odpovědnosti za opatření v případě nesrovnalostí, atd. byly v počátku zastíněny. Důsledkem byla mnohem větší nejistota než např. v zemědělském sektoru. Stále ještě pocítujeme následky této situace, protože příslušná ustanovení o povinnostech a pravomoci jmenovaných orgánů ve vztahu k regionálním rozhodovacím skupinám nejsou ještě zakotvena v národních zákonech.

PŘÍLOHA 1. ŠVÉDSKÝ SYSTÉM ROZPOČTOVÁNÍ A AUDITU

1 Struktura švédské veřejné správy

Veřejná správa ve Švédsku se v určitých aspektech liší od správy ve většině jiných zemí. Tradičně máme relativně malé vládní úřady (asi 2000 zaměstnanců, nezahrnuje zahraniční službu) a oddělené - v některých ohledech samostatné - administrativní agentury. Dalším typickým rysem švédského administrativního modelu je důraz na kolektivní odpovědnost vlády.

Švédský *Riksdag* (parlament) schvaluje veškeré zákony ovlivňující soukromý život občanů. *Riksdag* dále rozhoduje i o veřejných výdajích a příjmech a o použití čistých aktiv státu. Vláda předkládá své návrhy *Riksdagu* ve formě návrhů zákona. Pokud předkládá vláda *Riksdagu* pouze zprávu, která neobsahuje žádné návrhy, dělá to formou oficiálního dopisu *Riksdagu*.

Vláda odpovídá *Riksdagu* za to, že činnost státu probíhá účelně a správně. Operativní správu řídí veřejné administrativní agentury, které na základě vlastní pravomoci naplňují rozhodnutí *Riksdagu* a vlády. Vazby administrativních agentur na vládu zprostředkovávají příslušná ministerstva, ale agentury jsou podřízené vládě jako celku. Vládní pravomoc vydávat směrnice pro administrativní agentury přísluší celé vládě, nikoli jednotlivým ministrům (tj. ministerstva nevládnou).

Formálně má vláda dalekosáhlé pravomoci při kontrole činnosti agentur prostřednictvím vydávání rozhodnutí. Veřejné administrativní agentury však mají ze zákona zaručenou určitou nezávislost na vládě. To znamená rozhodování o otázkách spojených s uplatňováním pravomoci nad jednotlivcem nebo orgánem místní správy nebo týkající se uplatňování zákona. V těchto záležitostech nemůže vláda zasahovat do způsobu, jakým administrativní agentura rozhoduje o jednotlivých případech.

Vláda navíc nevydala podrobné pokyny pro jednotlivé agentury. Ve vztahu k vládě jsou jednotlivé administrativní agentury velmi nezávislé. To dokazuje např. skutečnost, že agentury mají pravomoc vypracovávat podrobné pokyny pro vlastní fungování v rámci zákonů schválených v *Riksdagu*. Toto nezávislé postavení podporuje i skutečnost, že veškerá komunikace mezi vládou a agenturami je veřejná, což je dlouhodobá švédská tradice, která je považována za velmi silnou stránku veřejného sektoru. Je to pro Švédsko i důležitá otázka při spolupráci s EU.

Existuje asi 200 centrálních administrativních agentur. Fungování těchto agentur a zásadní rysy jejich organizace a pracovních metod regulují oficiální pokyny schválené vládou. Každá agentura má vlastní oficiální pokyny, které se vydávají jako vládní nařízení. Vláda má i další vlastní kontrolní nástroje, např. zvláštní rozhodnutí a směrnice vlády, a právo jmenovat vedoucí agentur a některé další vyšší výkonné pracovníky a členy řídicích rad agentur.

Systém finančního řízení je charakterizován skutečností, že agentury mají značnou volnost při rozhodování o detailní povaze vlastní práce, a to jak v otázkách finančních, tak i organizačních. Dále řízení agentury odpovídá vládě za to, že její činnost probíhá v

souladu s platnými nařízeními. Jde za prvé o to, že platby zprostředkovávané agenturou jsou správné a její finanční prostředky byly použity pro určený účel, a za druhé, že chyby, podvody a neefektivnost v rámci činnosti agentury byly napraveny.

Administrativní agentury nemají žádnou zákonnou pravomoc vydávat nařízení. Nařízení vydávaná agenturami vznikají na základě pověření z rozhodnutí vlády a obvykle mají formu vyhlášky.

Centrální agentury v mnoha sektorech řídí regionální a místní agentury. V těchto případech je za veškerou činnost odpovědná centrální agentura. Jedním z příkladů je celní správa. V jednotlivých regionech existuje centrální agentura, správní úřad regionu, která odpovídá za koordinaci činnosti veřejné správy v daném regionu. Správní úřady regionů se zabývají regionálně zaměřených činností, za které často zodpovídá centrální administrativní agentura. Provádějí i následná opatření a hodnotí vstupy v jednotlivých resortech společnosti.

Kromě toho existují místní orgány (v současné době je jich 288) a regionálních rad (23) na místní a regionální úrovni. Jejich nezávislost včetně práva vybírat daně od občanů je v souladu se švédskou ústavou. Místní úřady zodpovídají spíše za technické služby, např. dodávky elektřiny, silnice, dopravní služby a územní plánování. Odpovídají i za školství, péči o děti a staré občany a další sociální služby. Regionální rady odpovídají za lékařskou a zdravotní péči.

2 Rozpočtový systém

1. ledna 1997 schválí Švédsko kalendářní rok jako svůj fiskální rok. V souvislosti s rozpočtem pro rok 1997 bude schváleno několik novinek, které jsou všechny zaměřeny na zkvalitnění rozpočtové disciplíny. Příprava rozpočtu počínaje přípravou rozpočtu na rok 1997 bude mít následující formu:

- V dubnu předloží vláda *Riksdagu* návrh zákona o hospodářské politice pro následující finanční rok společně s „fiskální aktualizací“ týkající se probíhajícího roku.
- Tento návrh bude obsahovat pokyny pro hospodářskou politiku a stropy, které vláda navrhuje pro veřejné výdaje v následujícím roce. Při stejné příležitosti bude předložen doplňkový rozpočet pro běžný finanční rok.
- V září bude předložen rozpočet a návrh zákona o rozpočtu s podrobnými návrhy na příjmy a výdaje pro další finanční rok. Návrh zákona bude obsahovat vyúčtování aktiv a pasiv ústřední vlády. Výdaje budou rozděleny podle okruhů výdajů, které schválil *Riksdag*. Každý návrh bude uveden do vztahu s výsledky dosaženými v této oblasti.
- *Riksdag* bude projednávat návrh rozpočtu ve dvou fázích. V první fázi *Riksdag* ve zvláštním usnesení určí výši výdajů v každé z 27 výdajových kapitol. Celková částka musí být v souladu se stropem výdajů schváleným na jaře. V druhé fázi se bude rozhodovat o cílech a rozdělení jednotlivých přidělů.

- Jakmile *Riksdag* schválí rozpočet, vydá vláda směrnice pro všechny agentury. Tyto směrnice obsahují cíle a výkonnostní požadavky, které by měla podle vlády příslušná agentura splnit během tohoto roku. Směrnice definují i finanční rámec pro agenturu ve formě přidělů finančních prostředků, atd.
- *Riksdag* a vláda delegovaly do značné míry úkol rozhodovat o využití finančních prostředků, které jí byly přiděleny, a organizaci vlastní činnosti na samotné agentury. Aby byly agentury finančně motivovány ke zdravému finančnímu řízení, dostaly možnost ušetřit nebo naopak si vypůjčit určité částky z provozního rozpočtu na příští rok. Protože uložené prostředky jsou úročeny, hospodárnost se vyplácí, zatímco půjčky znamenají úrokové náklady. Granty a prostředky z daní se však spravují tradičněji, protože se obvykle řídí zákonem. Ani tyto přiděly nesmí překročit schválený výdajový strop, a proto i tyto výdaje podléhají kontrole.
- Agentura předkládá vládě každoročně formální zprávu o své činnosti - finanční i jiné. Finanční část zprávy obsahuje všechny finanční zdroje, které agentura obdržela nebo zprostředkovala, a to bez ohledu na zdroj. I zpráva o výkonu obsahuje informace o všech činnostech, za které agentura odpovídá, bez ohledu na zdroj financování.
- Během rozpočtového roku se provede řada aktualizací rozpočtu na základě prognóz závěrečného výsledku rozpočtu. Příslušné ministerstvo musí najít finanční prostředky na pokrytí vyšších výdajů přehodnocením priorit mezi různými výdajovými položkami nebo změnou nařízení.

Obecně lze říci, že tato opatření představují značné zpřísnění regulatorního rámce pro rozpočtovou práci *Riksdagu* i vlády, protože příprava rozpočtu:

- se soustřeďuje na celkovou výši výdajů ve veřejném sektoru;
- začíná vyhodnocením obecných cílů a až po stanovení výše výdajů následují diskuse v resortech;
- soustřeďují se na výdaje a ne na deficit rozpočtu, který byl v minulosti v centru pozornosti fiskální politiky; a
- zahrnuje přísnější kontrolu výdajových trendů a uplatnění kompenzačních opatření v případě negativního trendu.

3 Systém finanční kontroly a auditu

Švédský administrativní model zahrnuje jednotný kontrolní strukturu pro celou veřejnou správu. Uplatňuje se na národní finanční prostředky i na prostředky spojené s rozpočtem EU.

Agentury odpovídající za činnosti musí provádět následnou kontrolu a dohled nad uplatňováním výsledků kontroly a zajistit, že činnosti se provádějí v souladu s platnými předpisy a finanční prostředky jsou využívány správně a účelně. To platí stejně pro národní

finanční prostředky i pro prostředky získané z rozpočtu EU či do tohoto rozpočtu odváděné.

Speciální funkce pro vnitřní audit ve většině hlavních agentur zkoumají kvalitu vnitřních kontrol a finančních účtů v agenturách. Ustanovení o vnitřním auditu v ústředních vládních agenturách jsou obsažena ve zvláštním výnosu. Vnitřní audity se provádějí v souladu se schválenými účetními principy vycházejícími z mezinárodních norem nezávisle na vedení a řídicích pracovnících. Výsledkem vnitřního auditu je zpráva pro představenstvo agentury, které pak rozhoduje na základě výsledků auditu. Zprávy o vnitřním auditu jsou k dispozici pro vnější audit. Před schválením plánu vnitřního auditu probíhají konzultace s vnějším auditorem, tj. švédským Národním kontrolním úřadem (RRV).

RRV provádí vnější nezávislé audity a odpovídá jak za každoroční kontrolu účtů, tak i kontrolu administrativní výkonnosti a účelnosti činnosti ústředních vládních agentur. RRV kontroluje všechny veřejné agentury, značný počet státních podniků a nadací a činnosti, které provádí ústřední vláda jako celek. V případě podniků a nadací jmenuje RRV další auditory kromě těch, kteří byli zvoleni na výroční valné hromadě akcionářů (AGM). V určitých případech má i pravomoc provádět audity účelnosti. Auditor jmenovaný Úřadem při kontrole spolupracuje s auditorem (auditory) jmenovaným AGM a společně odpovídají za zaměření a provedení šetření a vyjádření o účtech a správě. Tento postup schválil *Riksdag* v roce 1993 s cílem posílit kontrolu těchto podniků a nadací.

RRV předkládá zprávy příslušným organizacím a vládě. Úřad zkoumá (stejným způsobem jako u národních finančních prostředků) i využívání, kontrolu a účtování finančních prostředků z rozpočtu Společenství. Hodnotí i účelnost realizace platebních příslibů. Zprávy RRV jsou veřejně přístupné. V současné době se projednávají návrhy na rozšíření pravomoci RRV v oblasti získávání informací o konečných příjemcích finančních prostředků z rozpočtu Společenství a podobných zdrojů a informací o těchto příjemcích. Dále má podle Článku 188c Římské smlouvy RRV povinnost pomáhat Evropskému účetnímu dvoru při jeho šetřeních ve Švédsku.

Závěrem výroční kontroly je prohlášení ve formě formálního výroku auditora. Zde RRV vyjadřuje svůj názor o tom, zda je výroční zpráva agentury ve svém celku pravdivá, tj. spolehlivá, srovnatelná a správná, a o řízení agentury. Výrok auditora dostává vláda. Pokud zpráva RRV obsahuje výhrady nebo upozorňuje na závažné nedostatky, musí kontrolovaná agentura vládě předložit oficiální zprávu o tom, co se stalo, a jak chce nedostatky odstranit.

Vláda pak musí každý rok předložit *Rikstagu* svoji správu o opatřeních, která přijala v souvislosti s nálezy RRV. Nedostatky zjištěné RRV vždy přitahují značnou pozornost médií a politiků. Např. je běžné, že příslušný stálý výbor *Rikstagu* uspořádá slyšení za přítomnosti příslušné agentury, RRV a zodpovědného ministra. Pokud je to nutné, předá RRV příslušné agentuře zvláštní kontrolní zprávu jako podklad pro nápravu.

V rámci kontroly účelnosti provádí RRV 20 velkých šetření ročně. RRV si může zcela svobodně volit oblast kontroly. Důraz je kladen na vyhodnocování efektivnosti realizace závazků ústřední vlády, ale RRV může vynést svůj výrok o těchto závazcích jako takových. RRV provádí kontroly velkých veřejných závazků, např. efektivnost některých

částí systému sociálního pojištění, i audity týkající se plnění cílů a účelnosti jednotlivých činností. Zprávy jsou obvykle předloženy příslušné agentuře a vládě.

Představenstva agentur jsou povinna projednat zprávu RRV a RRV obvykle od agentury požaduje předání zprávy o opatřeních, která byla přijata. Zprávy RRV jsou často součástí dokumentace pro veřejné interpelace nebo pro přípravy rozhodnutí vlády. Těmto zprávám také věnují velkou pozornost média.

RRV provádět i šetření jménem vlády, ale může takový úkol odmítnout, pokud by byla ohrožena nezávislost RRV. Jedním z příkladů úkolů, které v poslední době RRV zadala vláda, je kontrola rozsahu podvodů ve finančních výplatách na trhu práce a sociálních dávkách.

Parlamentní auditoři tvoří kontrolní orgán *Riksdagu*. Auditoři jsou politicky jmenovanými členy *Riksdagu*. Samotná šetření provádějí většinou pracovníci úřadu. Podle zákona, kterým se řídí práce auditorů *Riksdagu*, mohou tito auditoři šetřit činnost státu včetně vlády a zprávy podávají přímo *Riksdagu*. Finanční prostředky získané z rozpočtu Společenství, nebo naopak pro tento rozpočet určené, kontrolují stejným způsobem jako národní finanční prostředky. Šetření se provádí podobným způsobem jako kontroly účelnosti prováděné RRV.

Závěrem je třeba zmínit o švédském systému výborů. Každý rok je vytvořena řada vyšetřovacích komisí, ve kterých mohou i nemusí být členy představitelé parlamentu. Jejich úkolem je hodnotit výsledek činnosti nebo regulatorních systémů v konkrétní oblasti. V roce 1994 byla schválena všeobecná směrnice pro všechny výbory určující, že všechny výbory musí za svůj první úkol považovat vyhodnocení toho, zda se má stát příslušné činnosti vůbec zúčastňovat. Výbory mají dále nejen povinnost spočítat finanční dopady svých návrhů, ale navrhnout i způsoby jejich financování. Výbor nesmí ukončit svoji práci, dokud své povinnosti nesplní.

4 Národní kontrola finančních prostředků spojených s EU

V prosinci 1994 schválil *Riksdag* pokyny pro švédskou správu plateb do EU a grantů z EU a pro ochranu těchto finančních prostředků před neoprávněným a neúčelným využíváním. Tyto pokyny vycházejí ze zásad obsažených v Článku 209a Římské smlouvy. Tyto pokyny lze shrnout takto:

- Vysokou prioritu má monitorování účelnosti a kontrola souladu s regulatorními rámci EU. Příspěvek ze strany švédské kontroly a auditu se zvyšuje.
- Jak švédské platby do rozpočtu Společenství, tak i opačné toky z rozpočtu Společenství do Švédska ve formě grantů a strukturální podpory, které spravuje stát, jsou ve švédském státním rozpočtu uváděny brutto.
- Finanční prostředky EU, které spravuje švédská ústřední vláda, jsou považovány za státní finanční prostředky a vztahují se na ně stejná ustanovení o odpovědnosti, podávání zpráv, následných kroků, finanční kontrole a auditu a také stejný systém sankcí. To znamená, že výroční zprávy příslušných agentur obsahují zprávu o činnostech ve vztahu k EU a že správa finančních prostředků

podléhá stejným kontrolám Národního kontrolního úřadu (RRV) a Parlamentních auditorů jako národní finanční prostředky.

- Agentury musí splňovat i vyšší než národní požadavky, pokud to vyžadují zákony EU, např. v oblasti evidence a kontrol. Obecně řečeno bylo zjištěno, že národní předpisy jsou v dobrém souladu s regulačním rámcem EU.
- Výplatou finančních prostředků z EU musí být pověřeno co nejméně agentur. Kromě vnitřních kontrolních funkcí, musí mít i funkci vnitřního auditu. Kvalita jejich kontrol a vnitřního auditu podléhá také kontrole RRV.
- V každém resortu musí být koordinující agentura, která neustále monitoruje výsledky a provádí dohled nad správností plateb a způsobem jejich účtováním. Tato odpovědnost zahrnuje i přípravu opatření, pokud se zjistí nedostatky nebo naopak možnosti pro zvýšení efektivnosti. To je důležité zejména v resortech, kde existují dvě nebo více spolupracujících národních agentur.
- Každá resortní agentura je povinna spolupracovat s ostatními členskými státy a Komisí při ochraně finančních zájmů Společenství. Navíc se vytváří zvláštní vládní výbor, který bude koordinovat národní opatření proti podvodům ze strany těchto agentur a příslušných ministerstev.

PŘÍLOHA 2. NĚKTERÉ DALŠÍ INFORMACE

Tato příloha obsahuje další informace o finančních tocích mezi Švédskem a EU, administrativních důsledcích švédského členství a organizačním diagramu popisujícím organizaci Ministerstva financí.

1 Transfery plateb mezi Švédskem a EU

Částky uvedené v tabulce vyjadřují, kolik bude zaplaceno do rozpočtu EU a kolik z něho bude získáno v rozpočtovém roce 1997 (v tis. SEK). Potenciální granty z rozpočtu EU na výzkum, TEN, atd. nejsou zahrnuty, protože se vypočítávají na základě dvoustranných dohod.

Platby do EU - švédský příspěvek	20 525 000	(asi 2500 MECU)
- cla	3 230 000	
- zemědělské odvody	570 000	
- platby na základě DPH	8 215 000	
- čtvrtý zdroj (BNI)	8 510 000	
Příjmy z EU	9 225 000	(asi 1100 MECU)
<i>část EAGGF-garanční</i>	<i>6 074 000</i>	
- příspěvek na hektar a podpora neobdělávání	3 740 000	
- ekologická podpora	766 000	
- intervence	400 000	
- refundace exportu	350 000	
- produkty živočišné výroby	818 000	
<i>Strukturální fondy</i>	<i>2 515 000</i>	
- část EAGGF-poradenský	365 000	
- FIFG	100 000	
- ERDF	800 000	
- ESF	1 250 000	
<i>Kompenzace (dočasné snížení)</i>	<i>636 000</i>	

2 Administrativní zdroje nezbytné pro plnění požadavků EU

Operace spojené s EU se zpracovávají jako součást národních operací, a proto není možné stanovit přesně administrativní náklady spojené s členstvím Švédska v EU. Není ani vhodné vyvozovat dalekosáhlé závěry z jakýchkoli čísel, protože velmi závisejí na běžné národní situaci v souvislosti v probíhajících národních operacemi, organizací a prioritami, ale i zeměpisnými a demografickými podmínkami.

Nicméně v roce 1996 byl vypracován rozbor dopadu vlivu členství v EU na státní sektor, který vycházel z odpovědí na dotazníky rozeslané ministerstvům a agenturám (Statskontoret 1996:7). Výsledek tohoto průzkumu může být informací o administrativních nákladech.

Dotazník obsahoval otázky týkající se potřeby zdrojů:

- Polovina z 13 ministerstev odhaduje, že 20-39% pracovního času věnují otázkám spojeným s EU. Čtyři ministerstva odhadují, že otázkám spojeným s EU věnují méně než 20% času, dvě ministerstva tvrdí, že práci spojenou s EU věnují většinu času. Jsou to Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo zemědělství, která uvádějí, že záležitostem EU věnují 75% času v případě MZ a 90% času v případě MZe..
- Pokud jde o počet zaměstnanců, jedno ministerstvo uvádí že ve spojení s členstvím v EU nepřijalo další pracovníky, 7 ministerstev přijalo další 1-4 pracovníky, dvě ministerstva 5-9 pracovníků a tři ministerstva více než 10 nových pracovníků. Pro srovnání je třeba uvést, že celá vláda má asi 3600 zaměstnanců, z nichž 1400 patří Ministerstvu zahraničních věcí. Ze zkušenosti vyplývá, že asi 15% je na dovolené.
- Všechna ministerstva uvedla, že by potřebovala více zdrojů pro zpracování instrukcí pro švédské zástupce, ale i pro účast na zasedáních v Bruselu. Polovina z nich považuje nutnost věnovat více zdrojů legislativní práci. Většina ministerstev dále uvedla, že by potřebovala prohloubit znalosti v oblasti vyjednávání, šetření a právní podpory.
- Na dotazník odpovědělo 78 agentur na centrální a regionální úrovni. 85% z nich uvádí, že v jejich účetnictví není možné vydělit náklady spojené s operacemi EU. Namísto toho odhadují, kolik z jejich provozních nákladů je spojeno s EU. Většina z nich odhaduje, že jde celkem od méně než 5% jejich celkových administrativních nákladů. Pouze 8 ze 78 agentur odhaduje, že jejich náklady spojené s činností ve vztahu k EU přesahují 20%.
- 15 agentur účtuje své náklady za práci ve spojení s EU odděleně. Osm z nich uvádí, že náklady přesahují 1 mil. SEK.
- 39 agentur požaduje další zdroje, aby se mohly vyrovnat s novými úkoly vyplývajícími z členství v EU. Jde zejména o šetření a účast při jednání. Většina těchto agentur se dále domnívá, že potřebují prohloubit znalosti v několika oblastech. Nejdůležitější jsou jazykové znalosti, umění vyjednat, znalosti zákonů a způsobů šetření.

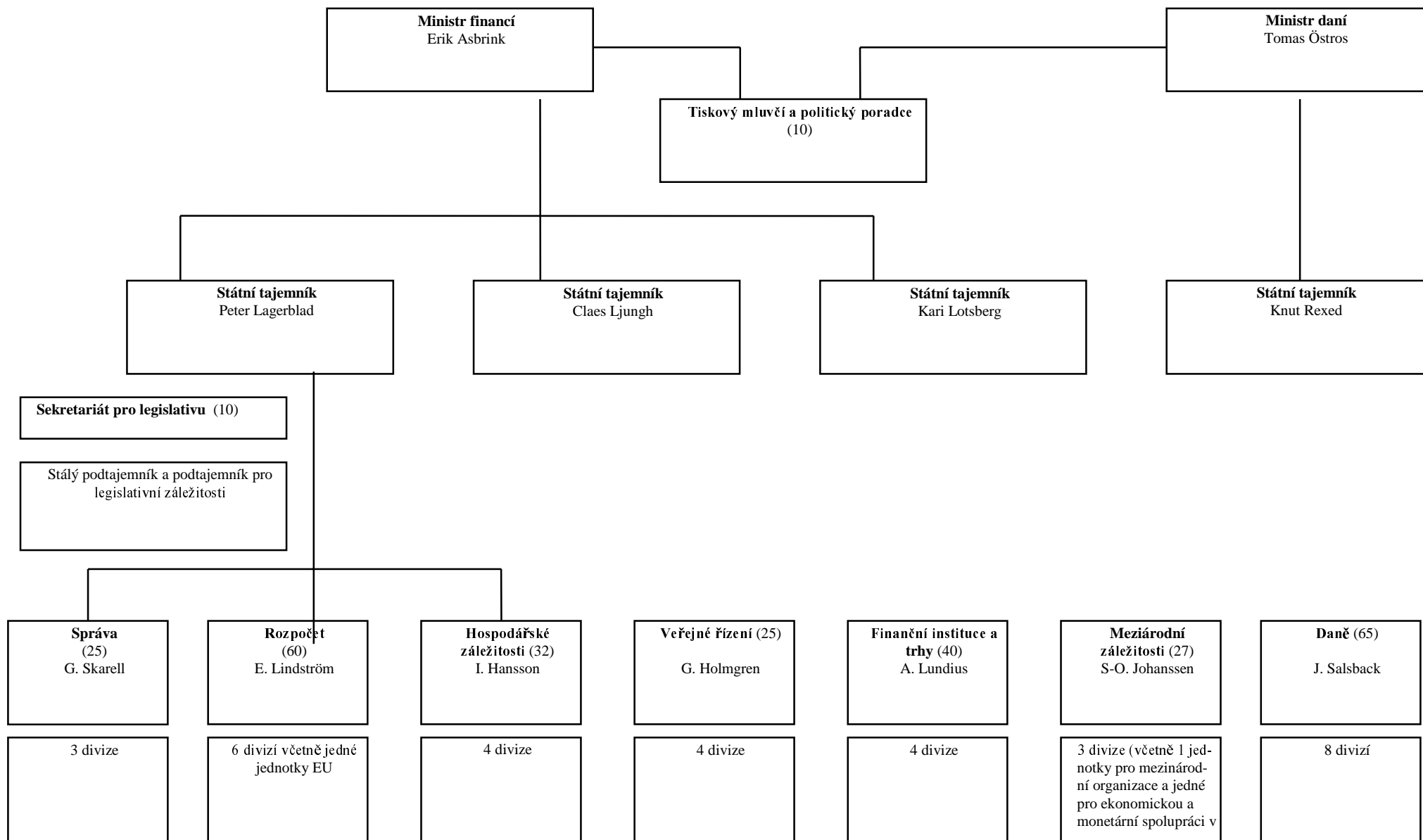
V dotazníku byly i otázky týkající se účasti ministerstev a agentur v pracovních skupinách a výborech v Bruselu (institucích EU):

- Ve většině pracovních skupin a výborů v Bruselu mají zástupce ministerstva financí, průmyslu a obchodu, zemědělství, spravedlnosti a spojů. Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti mají zástupce v asi 20 pracovních skupinách Rady. Ministerstvo zemědělství se účastní práce více než 100 výborů spojených s Komisí.
- Většina agentur (57) uvádí, že jejich pracovníci se účastní zasedání expertních výborů Komise, na druhém místě je účast na zasedání řídicích výborů (35) a

pracovních skupin Rady (26). 19 agentur uvádí, že jejich zaměstnanci se zúčastňují nejrůznějších zasedání. Nejvíce z nich pochází z ministerstva životního prostředí, zemědělství, spojů a průmyslu a obchodu.

- Pouze několik agentur uvádí, že jejich pracovníci se účastní méně než pěti pracovních skupin či výborů. Většina agentur však uvádí, že se zasedání v Bruselu zúčastní alespoň jednou měsíčně.

Ministerstvo financí Švédska



SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ

Nicholas Ilett¹⁹

¹⁹ Nicholas Ilett je ředitelem odboru pro finanční prostředky EU na Ministerstvu financí. Je „osobním zástupcem“ Spojeného království ve skupině Komise pro SEM 2000. V minulosti pracoval p. Ilett na odborech státních financí, finanční regulace a určitou dobu byl i členem stálego zastoupení Spojeného království v Bruselu.

SHRNUTÍ KAPITOLY

- Ve Spojeném království hraje Ministerstvo financí velmi silnou ústřední roli ve veřejném financování, ale odpovědnost za finanční řízení veřejných výdajů včetně výdajů financovaných z rozpočtu EU je delegována na výdajová ministerstva.
- Výdajová ministerstva odpovídají parlamentu za zákonnost, vhodnost a hospodárnost svých výdajů.
- Příspěvky do rozpočtu EU podle požadavků Smlouvy se platí automaticky, tj. není tedy třeba pokaždé schválení v parlamentu.
- Výdaje financované z rozpočtu EU se provádějí stejně jako národní výdaje, i když existují určité zvláštní správní a kontrolní orgány.
- Zahrnutí transakcí ve Spojeném království týkající se rozpočtu EU do národního rozpočtu je prováděno tak, aby příslušné finanční toky byly co nejprůhlednější (zejména čistý příspěvek Spojeného království) a aby zdroje byly alokovány účelně a v obou rozpočtech vládla finanční disciplína.
- Při jednáních se Společenstvím prosazuje Ministerstvo financí strategické cíle v oblasti rozpočtové kázně a finančního řízení pro rozpočet ES. Má strategické zájmy i v politických oblastech se značným finančním či ekonomickým dopadem (např. reforma politiky a mezivládní konference).
- Velkou pozornost je třeba věnovat organizaci práce spojenou s EU na francouzských ministerstvech, školení a osobnímu rozvoji a vztahům s jinými francouzskými ministerstvy.
- Program reformy finančního řízení ES (SEM 2000) posunuje finanční řízení ve Společenství směrem k většímu delegování a odpovědnosti výdajových jednotek a partnerství mezi Komisí a členskými zeměmi, které vydávají největší část rozpočtu EU. V okamžiku příštího rozšíření budou požadavky na finanční řízení v ES zjevně ještě náročnější než dnes.

1 Úvod

1. Tato zpráva pojednává o vzájemném vztahu mezi veřejnými finančními prostředky Spojeného království a prostředky Evropského společenství. Protože od přistoupení Spojeného království k ES uplynulo již 25 let, nezabývá se podrobně úpravami britského systému po přistoupení. Popisuje spíše hlavní současné problémy a způsoby, jakými je z hlediska Ministerstva financí řešíme.

2 Národní systém ve Spojeném království

2. Aby bylo možno vysvětlit, jak se systému Spojeného království přizpůsobily členství v ES, je nutné popsat základní prvky tohoto systému. Důležitější než popis jednotlivých částí systému je si uvědomit, že systém ve Spojeném království funguje proto, že jednotlivé jeho části mezi sebou spolupracují.

3 Vztah mezi parlamentem (*pro tento účel jde o Dolní sněmovnu*) a exekutivou („*Koruna*“)

3. Na příjmové straně rozpočtu schvaluje všechny *daně* parlament. Tato zásada vznikla již ve 13. století, byla potvrzena občanskou válkou mezi parlamentem a králem v 17. století a vedla k americké válce za nezávislost v 18. století (zdanění amerických kolonistů, kteří neměli ve westminsterském parlamentu dostatečné zastoupení).

4. Na výdajové straně rozpočtu parlament schvaluje („odhlasuje“) téměř všechny *výdaje* na další rok. V zásadě může odmítnout nebo snížit výdaje navrhované vládou, ale nemůže je zvýšit. (V praxi to znamená, že vláda, která nemá většinu v Dolní sněmovně, padne.)

5. Sněmovna pečlivě sleduje správu veřejných finančních prostředků za pomoci Národního kontrolního úřadu, jehož předseda je funkcionářem Dolní sněmovny. Ministři jsou politicky zodpovědní parlamentu.

6. Stálí představitelé jmenovaní jako osoby zodpovídají osobně stálému parlamentnímu výboru pro veřejné finance (PAC) Dolní sněmovny za zákonnost, vhodnost a hospodárnost výdajů svého ministerstva. Tyto odpovědné osoby jsou obvykle nejvyšší státní zaměstnanci na příslušném ministerstvu. Pokud je tato odpovědná osoba požádána, aby učinila něco, co by nemohla obhájit jako hospodárné před výborem pro veřejné finance, musí nejprve žádat o souhlas svého ministra. To se oznamuje Ministerstvu financí a Národnímu kontrolnímu úřadu (NAO). Výsledkem může být zpráva NAO pro parlament a následná politická diskuze. Povinnosti odpovědné osoby jsou tak důležité, že po většinu času se nejvyšší státní zaměstnanci zabývají otázkami finančního řízení.

4 Vztahy v rámci exekutivy

7. Prakticky všechny příjmy ústřední vlády vybírají resortní ministerstva, která jsou odpovědná Ministerstvu financí, a příjmy se soustřeďují na účtech kontrolovaných Ministerstvem financí. Týká se to i vlastních zdrojů EU, které jsou vybírány ve Spojeném království. Ministr financí (kancléř pokladu) rozhoduje o daňové politice po konzultacích s předsedou vlády, ale podle tradice bez konzultací s ostatními ministry.

8. Ministerstvo financí má ze zákona jiné postavení než všechna ostatní ministerstva²⁰ a má velké zákonné, zvykové a správní pravomoci v oblasti výdajů ústřední vlády. Jde zejména o:

- Ministerstvo financí musí schválit *veškeré* výdaje (základní souhlas je nutný i od parlamentu). V praxi tuto kontrolu Ministerstvo financí provádí strategicky, tj. široce deleguje pravomoc vydávat. Ministerstvo financí pečlivě zkoumá všechny nové nebo sporné návrhy, i když jde pouze o malé částky;
- Ministerstvo financí si může vyžádat veškeré informace o výdajích, které považuje za nutné, a o opatřeních s dopadem na výdaje;
- vládě nelze k diskusi předložit žádný návrh obsahující další výdaje bez předchozího souhlasu Ministerstva financí s finančními dopady;
- Ministerstvo financí zodpovídá za plánování veřejných výdajů a příjmů;
- pouze Ministerstvo financí může formálně požádat parlament o souhlas s výdajem (prostřednictvím „odhadů“).

9. V praxi to znamená, že Ministerstvo financí ovlivňuje fakticky všechny strategické otázky, které vláda řeší. K plnění těchto funkcí je vybaveno a ostatní ministerstva jsou zvyklá na to, že s Ministerstvem financí musí být v těsném kontaktu.

10. V britském systému však za použití prostředků, které jim byly přiděleny, odpovídají výdajová ministerstva. Ministerstvo financí nemá funkci „finanční kontroly“ ve smyslu DG XX v Evropské komisi nebo kontrolních úřadů v některých dalších zemích. Na výdajových ministerstvech ani nejsou pracovníci Ministerstva financí.

5 Důsledky členství v ES

5.1 Finanční dopady

12. Členství v ES mělo pro Británii značné finanční důsledky. Náš brutto příspěvek se po slevě rovná asi 1,1% HDP a 2,5% obecných státních výdajů (GGE). Náš čistý příspěvek se rovná asi 0,5% HDP a 1,3% obecných státních výdajů. To se stalo předmětem dramatických politických i veřejných diskuzí po získání členství ve Společenství, protože

²⁰ Ministr financí (a předseda vlády, jehož formální titul zní První lord pokladu) technicky vykonává všechny pravomoci *Pokladu*. Ostatní ministři vykonávají pravomoci *státního tajemníka*.

sleva pro Británii byla dohodnuta v roce 1986, a proto byl čistý příspěvek Spojeného království neúměrný v porovnání s relativním bohatstvím země. I dnes je náš čistý příspěvek větší, než by odpovídalo našemu relativnímu bohatství. Jedním z důvodů těchto potíží je skutečnost, že z 12 dlouhodobých členských států dostává Spojené království nejnižší příspěvek na hlavu (tj. nezahrnujeme státy, které se připojily v roce 1995, pro které zatím neexistují spolehlivé statistiky).

13. Částečně z důvodu politického a veřejného zájmu *jsou britské systémy pro řešení dopadů členství v EU na veřejné finanční prostředky vybudovány tak, aby byly maximálně průhledné* a v co největší možné míře *posilovaly finanční disciplínu v rámci ES*.

5.2 *Technické dopady*

14. Členství v ES má vliv na výběr příjmů, na řízení výdajů („plnění“ rozpočtu) a účtování a pro plánování národního rozpočtu (příjmy, výdaje a fiskální pozici).

15. Po přistoupení Británie k ES jsme proto museli přijmout opatření, která by vyhovovala jak shora uvedeným systémům, tak i požadavkům ES. Následně jsme museli činit další změny v souladu s vývojem požadavků ES. Další změny je třeba očekávat zejména v souvislosti programem reformy finančního řízení (SEM 2000), který Spojené království velmi podporuje.

5.3 *Příjmová strana*

16. *Za prvé, a to je nejdůležitější, členství ve Společenství znamenalo přijmout závazek vyplývající ze Smlouvy platit příspěvky do Společenství tak, jak to vyžadují zákony Společenství. Zákon o Evropských společenství z roku 1972 proto zmocňuje Ministerstvo financí platit příspěvky přímo Společenství, pokud je žádost o platbu v souladu se zákonem, bez zvláštního jednání v parlamentu. Jinak řečeno, zásada popsaná výše v odstavci 4, tedy že parlamentu hlasuje o ročních výdajích, se příspěvků do rozpočtu Společenství netýká.*

17. Ministerstvo financí proto velmi dbá o to, aby žádosti o platby byly správné. Někdy, pokud existují pochybnosti o souladu platby se zákonem, požaduje souhlas parlamentu s platbou. Ministerstvo financí dále pravidelně vydává informace o rozpočtu ES a zejména o příspěvcích Británie do tohoto rozpočtu a příjmech Británie z tohoto rozpočtu. Velmi důležité však je, že Ministerstvo financí poskytuje množství informací, které umožňují parlamentní kontrolu. Ministři financí se každý rok účastní několika parlamentních debat o rozpočtu ES a s ním spojenými otázkami (např. zprávy Účetního dvora).

18. *Za druhé, národní daňové orgány převzaly odpovědnost za výběr tradičních vlastních zdrojů (cla, odvody za cukr a zemědělství) jménem Komise. To znamená dodržování pravidel Komise, které nejsou vždy v souladu s národními pravidly či nezadají se být velmi hospodárná. To může vést ke sporům - obvykle o tom, zda nebyly národní orgány nedbalé nebo zda byla pravidla správně použita - a někdy i požadavku, aby členský stát uhradil ztrátu.*

19. Operativní vztahy mezi národními daňovými úřady a DG XIX musí být velmi pečlivě řízeny. Z naší zkušenosti vyplývá, že Komisi vede pochopitelná snaha o to, aby pravidla byla uplatňována ve všech členských státech a odrážela literu zákona. Tím mají naše národní daňové úřady méně možností, než by běžně měly, např. v případě možných administrativních chyb nebo neúměrných správních nákladů či ekonomických důsledků. Obtíže mohou nastat i v případě, kdy dlužník dluží daň národní vládě a je třeba rozhodnout, jak tento případ vyváženě rozsoudit.

20. Podobné případy mohou vzniknout i u DPH, i když povinností členských států je platit částku vycházející ze statistického výpočtu a ne z faktických příjmů z DPH.

21. Platby z vlastních zdrojů Komisi centrálně provádí Ministerstvo financí. Tím se minimalizuje riziko chyby, která by měla za následek pokutu, a zaručuje, že se Ministerstvo dozví o sporných případech. Pomáhá to Ministerstvu financí i v prognózování objemu a načasování příspěvku do Společenství. To je důležité při plánování národního rozpočtu (viz odstavce 27-28 dále).

5.4 Výdajová strana

22. Na výdajové straně národního rozpočtu je velká většina příjmů ze zemědělských strukturálních fondů směřována přes britské ministerstvo ke koncovému příjemci, např. zemědělcům nebo místním úřadům. Ministerstva zacházející s těmito prostředky za ně odpovídají stejně jako za národní prostředky, tj. musí být obsaženy v rozpočtové kapitole, musí za ně odpovídat odpovědná osoba, podléhají kontrole Národního kontrolního úřadu a případné nedostatky musí příslušná odpovědná osoba vysvětlit výboru pro veřejné finance Dolní sněmovny.

23. Kromě toho výdaje z rozpočtu ES podléhají pravidlům Společenství, její kontrole, auditu a hodnocení. Jsou to kontroly ze strany příslušného generálního direktorátu Komise (např. DG VI pro zemědělství), Revizora účtů (DG XX) a Evropského účetního dvora.

24. Důsledkem je, že *výdaje z rozpočtu Společenství jsou obecně složitější a správně nákladnější než národní výdaje*. Přijímáme to jako „nutné zlo“ s ohledem na klíčovou zásadu, že *Komise má smluvní odpovědnost za plnění celého rozpočtu a že zásada subsidiarity neplatí v případě ochrany finančních zájmů Společenství* (závěry zasedání Evropské rady v Edinbourghu v roce 1992). Přesto existuje prostor pro racionalizaci národních i evropské kontroly (jak vnitřní finanční kontroly/audit, tak i vnějšího auditu). Práce v tomto smyslu se odvíjejí zejména v kontextu SEM 2000.

25. Obecně řečeno, existující institucionální mechanismy a správní postupy byly upraveny tak, aby mohly pracovat s výdaji z rozpočtu ES. Nicméně byla vytvořena řada konkrétních orgánů pro tento účel tam, kde to pravidla Společenství vyžadují, nebo kde je to rozumné s ohledem na rozsah či složitost finančních operací se Společenstvím. Nejdůležitější jsou agentury, které spravují finanční prostředky pro zemědělství (Intervenční úřad pro zemědělské výrobky - IBAP). Další orgány a jednotky byly vytvořena pro dozor nad výdaji ze strukturálních fondů. Např. speciální jednotka byla vytvořena pro správu výdajů z Evropského sociálního fondu, jejichž řízení se může v Británii stejně jako v jiných členských zemích ukázat jako obtížné.

6 Zahrnutí finančních prostředků ze Společenství do národního rozpočtu

6.1 Obecné zásady

26. Jak již bylo řečeno, cílem britského systému je maximalizovat průhlednost a rozpočtovou kázeň ve Společenství. Dále má co možná nejvíce sladovat veřejné výdaje financované britskými daňovými poplatníky prostřednictvím rozpočtu ES a veřejnými výdaji financovanými britskými daňovými poplatníky prostřednictvím národního rozpočtu.

6.2 Zaučtování do národního rozpočtu

27. Transakce s finančními prostředky EU se nijak neobjevují na *příjmové* straně národního rozpočtu. Účtují se pouze na výdajové straně rozpočtu. Jde zejména o případy, kdy:

- příjmy z rozpočtu EU tvoří část plánů veřejných výdajů příslušného ministerstva (jde zejména o zemědělství a ministerstva odpovídající za strukturální fondy);
- část vnějších výdajů ES přidělených Spojenému království (v současnosti asi 14% odpovídajících příspěvku Británie do rozpočtu ES) tvoří část výdajových plánů Ministerstva pro mezinárodní rozvoj (dříve Správa rozvoje zámořských území);
- rozdíl, který již z definice tvoří čisté platby veřejného sektoru, které Spojené království poukázalo do rozpočtu ES, je vykazován jako výdajový program Ministerstva financí v plánu veřejných výdajů.

Ministerstvo financí také publikuje veškeré podrobnosti o brutto příspěvku Spojeného království a udělené slevě. I když jsou důležité statistické údaje, nejsou používány jako agregáty při plánování veřejných výdajů.

28. Ze zkušeností vyplývá, že je velmi obtížné odhadnout čistý britský příspěvek v jednotlivých letech. Tím se dopad členství v ES na program Ministerstva financí stává velmi proměnlivou částí při výpočtu domácích výdajů. Tato nestálost může ovlivňovat celou rozpočtovou strategii. Jinak řečeno, může určovat, zda existuje či neexistuje dostatečný prostor pro manévrování v národním rozpočtu při daňových změnách, úpravách výdajů v jiných oblastech nebo půjčkách. Částečně je to způsobeno zvláštními podmínkami ve Společném království, např. finanční rok v Británii (duben - duben). Ale částečně je to způsobeno i obtížným odhadováním termínu příjmu i celkových výdajů z rozpočtu Společenství. Tento problém pocítují i další členské státy.

6.3 Příjmy z rozpočtu ES v rozpočtech ministerstev

29. Jak již bylo řečeno v odstavcích 7 a 11 výše, za plánování v rámci dohodnutých konečných částek a řízení výdajů z rozpočtu Společenství zodpovídají příslušná výdajová ministerstva.

30. Spojené království má podrobné postupy pro úpravu výše národních výdajů tam, kde je to nutné, aby se zohlednila úroveň výdajů Společenství (obecně to znamená, že zvýšení výdajů Společenství lze kompenzovat snížením příslušných národních výdajů, nebo lze rozhodnout, že v konkrétním případě se kompenzace neudělá). Jsou to:

- jak bylo uvedeno, zahrnutí britského podílu na vnějších výdajích ES do rozpočtu příslušného britského ministerstva;
- přizpůsobení příslušných britských programů veřejných výdajů změnám ve výši výdajů ES na *vnitřní politiku*, zejména výzkum a vývoj, ale i celou řadu dalších oblastí, např. kulturu, zdravotnictví a školství.

31. Z hlediska britské vlády jako celku tyto systémy umožňují státní správě Spojeného království objektivně rozhodnout, zda reagovat na změnu ve výši rozpočtu ES kompenzující změnou v odpovídající části národního rozpočtu, nebo změnou celého národního rozpočtu, čímž by se ovlivnila výše národních výdajů v oblastech, které vůbec nejsou spojeny s politikou ES. Jednotlivá britská ministerstva jsou motivována k tomu, aby zvažovala, zda navrhovaná úprava výdajů ES - v oblastech v jejich působnosti, o kterých v Bruselu vyjednávají - poskytne stejnou hodnotu jako vydání ekvivalentních částek z národního rozpočtu. Takto jsou jak příslušná ministerstva, tak i jejich partneři při jednání ve Společenství vedeni k uvědomění, že rozpočet Společenství není zadarmo. To je důležité pro rozpočtovou kázeň.

32. Tento systém se nevztahuje na příjmy Británie ze strukturálních fondů, pro které platí další podmínky Společenství. Ministerstva však musí tyto příjmy zahrnout do svých plánů veřejných výdajů.

33. Ministerstvo financí na požádání ochotně poskytne další informace o těchto systémech.

7 Oblasti strategického zájmu pro ministerstva financí EU

7.1 Centrální finanční funkce

34. Ze shora uvedeného vyplývá, že Ministerstvo financí má operativní úlohu při vyplácení příspěvků a při monitorování a prognózování brutto příspěvků, příjmů a tedy i netto příjmů pro účely národního rozpočtu. Je zjevné, že Ministerstvo financí má na těchto záležitostech i strategický zájem.

35. V jiných oblastech spojených s finančními prostředky ES hraje Ministerstvo financí strategickou úlohu. Cílem je zajistit, aby systémy byly efektivní a celkové zaměření bylo v souladu s ekonomickými a politickými cíli. Ze zkušeností vyplývá, že Ministerstvo financí - stejně jako obdobná ministerstva v jiných zemích - musí tento strategický vliv vykonávat. Některé z těchto oblastí jsou pojednány dále.

7.2 *Finanční řízení a podvody*

36. Jednou z oblastí, kterou Ministerstvo financí ve Spojeném království - stejně jako v jiných zemích - považuje za důležitou, je *posílení mechanismů ES v oblasti finančního řízení a boje proti podvodům*. V poslední době se tato práce centralizuje ve Skupině osobních zástupců ministrů financí při Společenství pro SEM 2000 (PRG). Jedním z úkolů PRG je vést jednotlivé státní správy k tomu, aby zkvalitňovaly finanční řízení prostředků Společenství.

37. V tom se odráží skutečnost, že ministerstva financí mají velký zájem na efektivnosti systémů Společenství, i když se obvykle podrobnou agendou nezabývají. Znamená to i to, že centrální finanční funkce institucí Společenství jsou v porovnání s těmito funkcemi v mnoha členských státech stále relativně slabé. Velmi mnoho práce se věnovalo nezbytnému zlepšování, ale zatím práce nebyly dokončeny. Kromě toho se v několika příštích letech očekávají významné změny.

38. Ministerstva financí se aktivně účastní přípravy politiky Společenství v oblasti jejich zájmu, tj. vztahy mezi finančními kontrolními orgány Společenství a příslušnými orgány členských států (vnitřní audit, který slouží jako poradce odpovědných pracovníků v Británii). Jsou i otázky, týkající se vnějšího auditu, např. posílení pravomocí Evropského účetního dvora (ECA) a spolupráce mezi ECA a národními kontrolními institucemi (NAI), rozpracování kritéria hospodárnosti a účelnosti a vyhodnocování politiky Společenství.

7.3 *Rozpočtová kázeň*

39. Jednou z oblastí, o kterou se Ministerstvo financí Spojeného království velmi zajímá, jsou mechanismy rozpočtové kázně v rámci Společenství. Je to soustava právních a procedurálních opatření zajišťující, že výdajové plány budou pevně stanoveny a nepřekročí přijatelnou úroveň a že rozhodnutí o programech v jednotlivých resortech budou v souladu s celkovým výdajovým stropem. Na jedné straně vyžaduje zlepšení rozpočtové kázně posílení úlohy těch složek Komise, které mají podobné povinnosti jako ministerstva financí (zejména DG XIX). Na druhé straně vyžaduje rozpočtová kázeň kolektivní pozornost ministrů financí prostřednictvím ECOFIN a Rozpočtové rady a zásahů ministerstva financí při koordinaci národních postojů jednotlivých zemí.

40. Ministerstva financí mají přirozeně zájem i o finanční dopady konkrétních programů Společenství, a to jak ve formě celkových nákladů (zejména v zemědělství), tak i v souvislosti s obtížemi s realizací celé řady rozhodnutí nejrůznějších rad v rámci existujícího finančního rámce (zejména vnitřní výdaje), nebo protože některé návrhy mohou porušovat zákony Společenství nebo mít jiné nežádoucí rysy (např. vystavení rozpočtu Společenství mimobílančním rizikům). Odráží se v tom zájem ministerstev financí o vývoj národních programů, které mají značný finanční dopad na objem výdajů nebo potenciálních budoucích závazků, nebo na rozpočtové zásady.

7.4 *Širší programy EU s finančními a ekonomickými dopady*

41. Existuje i třetí škála otázek, o které se velmi zajímají ministerstva financí. Např. mnohé problémy předložené na mezivládní konferenci mají značné finanční dopady.

Ministerstva financí se hluboce zabývají národními mechanismy vládních diskusí s výraznými ekonomickými nebo finančními dopady a snaží se i příslušným způsobem přispívat k diskusím v IGC. Ministerstva financí budou samozřejmě hrát důležitou roli i při jednání o rozšíření a předběžném rozhodování o reformě současné politiky Unie.

8 Administrativní a procedurální systémy

8.1 Spolupráce mezi ministerstvy financí

42. Postupy společenství poskytují určité možnosti, aby ministerstva financí spolupracovala ve shora uvedených oblastech. Jejich cílem je zajistit, aby rozhodovací proces ve Společenství dostatečně zohledňoval finanční záležitosti a kompenzoval relativně slabou centrální finanční funkci Společenství a skutečnost, že většinu záležitostí Společenství řeší ministerstva zahraničí, jejichž hlavní prací je zabývat se zahraničními věcmi a ne správou. Zejména ECOFIN zvyšuje svoji výkonnou pravomoc v širší oblasti. Vyplývá to z diskuse na neformálním INCOFIN v Nordwijku v dubnu 1997.

43. Ministerstva financí mají samozřejmě možnost neformálně spolupracovat se svými protějšky v jiných členských státech.

8.2 Organizace otázek rozpočtu ES v rámci ministerstev financí

44. Většina členských států má na svých ministerstvech financí divize, které odpovídají za záležitosti rozpočtu ES. Ve Spojeném království byla tato divize vždy součástí evropské části ředitelství mezinárodních financí, i když odpovědnost za výdaje ze zemědělských a strukturálních fondů nyní spadají do oblastí veřejných výdajů s diagonální odpovědností ve vztahu k Evropě. Divize evropských financí na Ministerstvu financí má diagonální odpovědnost ke koordinátorům národního rozpočtu a horizontální odpovědnost k hlavnímu účetnímu Ministerstva financí, který odpovídá za fyzickou platbu příspěvků. Víme, že zhruba podobné systémy existují v Německu a Nizozemsku.

45. Jiným modelem je zařadit divizi evropských finančních prostředků do rozpočtového odboru Ministerstva financí s koordinačními vazbami na evropské a mezinárodní úrovni, který obvykle koordinuje záležitosti ECOFIN. Víme, že tak postupuje zejména Francie, Belgie, Švédsko a Rakousko.

46. V některých jiných členských státech, zejména těch, které jsou významnými čistými příjemci z rozpočtu Společenství, mohou ministerstva financí klást větší důraz na *příjmy* z rozpočtu ES. Víme, že to tak dělá Irsko, Španělsko a Itálie.

8.3 Vztahy mezi Ministerstvem financí a dalšími ministerstvy

47. Jako vždy bude příslušná organizace správy odrážet národní preference, rozdíly v národních systémech a politických a správních systémech. Ideální model neexistuje. Je však zřejmé, že v zájmu efektivnosti musí ministerstva financí v této oblasti věnovat pozornost řadě základních bodů:

- Ministerstva financí musí mít dostatečnou *pravomoc* (ze zákona, politickou nebo institucionální), aby prosadila svůj názor na ministerstvech, se kterými spolupracují, zejména ministerstva zemědělství, zahraničí a úřady předsedy vlády;
- musí být schopna přímo spolupracovat s ostatními ministerstvy financí;
- pracovníci ve finančních funkcích ES musí mít schopnosti, znalosti a školení pro vyřizování záležitostí ES i příslušné tradiční kvalifikace nutné pro ministerstvo financí. Existují samozřejmě i oblasti na ministerstvu financí, kde jsou třeba znalosti o evropských záležitostech - např. monetární oblast nebo oblast finančních institucí. Obecně řečeno, ministerstva financí si musí vychovat kádr úředníků, kteří budou obeznámeni se záležitostmi ES. Britské Ministerstvo financí na tom pracuje stále i po 25 letech členství;
- pokud je tedy třeba volit, je obecně zřejmě lepší pro záležitosti Společenství použít pracovníka se znalostmi EU než pracovníka, který by byl v jiné situaci pro příslušný úkol vybrán. Výběr pracovníků pouze z důvodu, že zaujímají na ministerstvu určitou funkci, která se netýká ES, může způsobit problémy, pokud zvolená osoba nemá příslušné znalosti a dovednosti spojené s ES.

8.4 Stálé zastoupení v Bruselu

48. Velká část finančních záležitostí ES, zejména rozpočet, se samozřejmě řeší prostřednictvím stálého zastoupení v Bruselu. Stálé zastoupení hraje klíčovou úlohu v rozpracování politiky. Většinu z šesti představitelů v britském stálém zastoupení, kteří se zabývají finančními záležitostmi, zapůjčilo Ministerstvo financí nebo jiné finanční agentury (např. Celní správa nebo Bank of England). Tak se to obvykle dělá i v jiných členských státech.

49. Ze zkušenosti víme, že pro efektivní činnost je nezbytná těsná spolupráce a otevřená a efektivní komunikace mezi stálým zastoupením a členským státem. Zkušenosti dále dokládají, že zapůjčení odborníků (a strategických plánovačů) pro finanční záležitosti ES ve stálém zastoupení neznamená, že tito odborníci (a strategičtí plánovači) přestanou působit na národních ministerstvech financí. Platí to i obráceně.

9 Výhled finančního řízení Společenství do dalších let

50. Zbývající část tohoto referátu se soustředí na konkrétní problémy systémů finančního řízení ve Společenství. Podstatou je, že žadatelé o členství v EU budou muset v okamžiku přistoupení splnit vyšší požadavky než v minulosti.

51. Společenství se rozhodlo pro rozsáhlou reformu finančního řízení. Program reformy lze vysledovat zpět ke značným změnám v paragrafech o finančním řízení, které přinesla smlouva odsouhlasená v Maastrichtu. Tento program zahrnuje celou řadu otázek, o kterých se zmiňuje i tento referát.

52. Hlavním základem pro reformu je poznání, že kapacita pro rozpočtování a finanční řízení v Komisi neroste v souladu s objemem rozpočtu Společenství a že v klíčových aspektech jsou postupy Komise zastaralé. V politickém smyslu to vede v členských státech ke značné obavě, že prostředky Společenství se využívají špatně a někdy i zneužívají. V několika členských státech politické a veřejné znechucení nad počtem nesrovnalostí a podvodů zbrzdilo ratifikaci zvýšení stropu vlastních zdrojů, které bylo v zásadě schváleno v roce 1992.

53. Existuje obecný pocit, že je nutné prohloubit spolupráci mezi institucemi Společenství a členskými státy. Jde zejména o to, že bez lepší spolupráce mezi Komisí, která odpovídá za plnění rozpočtu, a členskými státy, který spotřebují více než 80% tohoto rozpočtu, nebude možné dosáhnout zlepšení, které veřejné mínění požaduje.

10 SEM 2000

54. Zdravé a účelné řízení (SEM) 2000 je programem Komise pro reformu finančního řízení.

55. *Fáze 1 a 2* se týkají vnitřních systémů Komise. Důraz je kladen na zvýšení odpovědnosti operativních jednotek. To znamená přechod od tradiční předběžné finanční kontroly a přísného rozlišování mezi *ordonnateur*, *comptable* a *controlleur* k systému, ve kterém budou mít větší povinnosti a zejména větší *odpovědnost* ti, kteří řídí jednotlivé projekty.

56. Prvním krokem bylo vytvoření finančních jednotek v rámci výdajových generálních direktorátů a zvýšení kvality, kvantity a statutu zaměstnanců v těchto jednotkách. V dlouhodobější perspektivě budou mít generální direktoráty větší odpovědnost za využití prostředků, což by mělo uvolnit pracovníky DG XX (finanční kontrola) z provádění rutinních kontrol a umožnit jim zaměřit se na kontrolu nejlepší praxe, účelnosti, poradenství a vnitřní audit.

57. Zároveň dává nový systém rozpočtování DG XIX úlohu, která se při přípravě předběžného návrhu rozpočtu Společenství spíše podobá úloze ministerstva financí.

58. *Fáze 3* SEM 2000 se týká vztahu mezi Komisí a členskými státy jako partnerů v naplňování rozpočtu Společenství. Zahrnuje:

- Přesnější definici toho, které výdaje mohou být financovány ze strukturálních fondů;
- Vytvoření strukturovaného pracovního vztahu mezi finanční kontrolou Komise a příslušnými orgány členských států (finanční kontrola či vnitřní audit v závislosti na používaném systému) s cílem vyloučit překrývání a zvýšit efektivnost využívání těchto kontrolních zdrojů. Vytváří se v rámci „Protokolů“ mezi finanční kontrolorkou Komise a jejími protějšky. Mnohé z těchto protokolů již byly podepsány;

- Konstruktivnější partnerství mezi ECA, Komisí a členskými státy (opět v jejich roli správců prostředků z rozpočtu Společenství) včetně uplatnění připomínek ECA v členských státech i Komisí a očekávání, že členské státy budou reagovat na kritiku vlastního finančního řízení prostředků ES ze strany Komise;
- Spolupráce v oblasti prognózování finančních toků s cílem snížit předčasné požadavky na členské státy, aby financovaly rozpočet ES;
- rozšíření zásady, že členský stát, který špatně spravuje prostředky Společenství, zaplatí finanční pokutu, z oblasti zemědělství, kde se již tato zásada uplatňuje, i na další oblasti rozpočtu. To by znamenalo zavedení jiných systémů, než je systém „odmítnutí“ používaný v zemědělství.

59. Bylo by zavádějící předvídat, jak daleko se vývoj k těmto cílům dostane před příštím rozšiřováním. Lze však předpokládat, že:

- Prohloubí se spolupráce mezi Komisí a členskými státy v oblasti realizace rozpočtu Společenství;
- Zvýší se odpovědnost operativních jednotek Komise a orgánů v členských státech, které vydávají prostředky Společenství;
- Důraz bude kladen spíše na schopnost systémů v členských státech splnit společný výkonnostní standard, než na standardizaci systému. Jinak řečeno, spolupráce bude založena na uznání existujícího systému, pokud se budou schopny v případě nutnosti dále vyvíjet;
- Více se budou používat finanční pokuty za špatnou správu, což bude protějškem větších povinností a odpovědnosti vedoucích programů.

60. A konečně se předpokládá, že Evropský parlament bude hrát větší roli při povolávání k odpovědnosti těch, kteří jsou odpovědní za vydávání prostředků Společenství. Stane se tak na základě zkušeností Výboru Společenství pro rozpočtovou kontrolu a úspěšného Dočasného vyšetřovacího výboru pro podvody při tranzitu.

PŘÍLOHA 1 TECHNICKÁ POZNÁMKA KE VZTAHU MEZI ROZPOČTEM EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ A NÁRODNÍMI VEŘEJNÝMI FINANCEMI VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ

1 Úvod

Tato poznámka popisuje hlavní rysy vztahu mezi rozpočtem Společenství a národním rozpočtem. Cílem je pomoci zejména těm, kteří musí znát dopady prostředků Společenství na národní veřejné finance. Není to tedy informace o finančních prostředcích Společenství.

2 Základní čísla

Z rozpočtu Společenství se v současné době vyplácí asi 70 mld. GBP, což se zhruba rovná celkovým výdajům místních úřadů v Británii (v červnu 1997 byl kurz asi 1,40 ECU za 1,00 GBP). Britský brutto příspěvek tvoří obvykle asi 14% této částky. Celkové příjmy veřejného sektoru v jednotlivých letech kolísají, ale celkově tvoří asi 8% rozpočtu ES (4,5 mld. GBP). S ohledem na rozdíl mezi brutto příspěvkem a výší příjmů dostává Spojené království vyrovnání, které zhruba řečeno s jednoročním zpožděním snižuje netto příspěvek o dvě třetiny. V roce 1996 činilo toto vyrovnání 2 mld. GBP a netto příspěvek 2,5 mld. Tato čísla v jednotlivých letech značně kolísají.

3 Příjmová strana rozpočtu

Prostředky ES se na příjmové straně britského rozpočtu vůbec neobjevují. Příjmy z některých daních se převádějí do Společenství zcela (tradiční vlastní zdroje, tj. cla a odvody ze zemědělství a cukru) nebo částečně (DPH). Ty se objevují v národních účtech jako jakékoli jiné příjmy a jsou jako takové vykazovány ve finančním výpisu a rozpočtové zprávě.

4 Výdajová strana rozpočtu

4.1 Obecné zásady

Ve Spojeném království se všechny finanční prostředky ze Společenství objevují na straně výdajů národního rozpočtu, protože je nutné poskytovat dostatek informací parlamentu a daňovým poplatníkům. Jednotlivé systémy jsou vytvořeny tak, aby co nejvíce usnadňovaly optimální rozdělování veřejných prostředků z obou rozpočtů, i když zjevně Británie má menší kontrolu nad objemem a rozdělováním prostředků z rozpočtu ES. Tyto systémy dále posilují rozpočtovou kázeň ve vztahu k národnímu rozpočtu i rozpočtu ES. Cílem je posílit vědomí, že prostředky z rozpočtu ES nejsou zadarmo, a co nejvíce vyrovnat slabé stránky centrálních finančních funkcí v institucích Společenství. Některé další členské státy sledují podobný cíl. Ve Francii např. je brutto příspěvek uváděn jako „odvod“ na příjmové straně národního rozpočtu.

4.2 Plánování veřejných výdajů

Klíčovými body jsou:

- Výdaje britského veřejného sektoru financované z příjmů od ES se považují za výdaje příslušného britského ministerstva (většinou zemědělství a strukturální fondy). Ministerstva potřebují pro výdaje hrazené z těchto příjmů stejné zmocnění jako u ostatních veřejných výdajů.
- Podíl Británie (asi 14%) na vnější pomoci Společenství je součástí rozpočtu Ministerstva pro mezinárodní rozvoj (DFID) a takto je i plánován.
- Netto příspěvek Británie, technicky nazývaný „čistá platba“, je považován za samostatný program, za který odpovídá Ministerstvo financí.

Jinak řečeno, v plánech britských veřejných výdajů se příjmy od ES považují za výdaje příslušného výdajového ministerstva a netto příspěvek za pohledávku za Ministerstvem financí, která musí být odečtena od celkové částky, jež je k dispozici pro veřejné finance. Příjmy plus netto příspěvek se rovnají brutto příspěvku po odečtení vyrovnání, což je (vezmeme-li v úvahu vždy dva roky) objem peněz, které Británie odevzdává ES.

Kromě příjmů veřejného sektoru dostává finanční prostředky od ES přímo i soukromý sektor. Ty jsou přímo financovány z netto příspěvku Spojeného království a řádově jde o 500 mil. GBP ročně (většina jde na výzkum), které jsou součástí výpočtu vyrovnání.

Další možností je rozložit příspěvek Spojeného království podle zdrojů, tj. ekonomicky a nikoli právně.

GBP (přibližný současný trend ve výši částek)	
Brutto příspěvek	9,1
<i>minus vyrovnání²¹</i>	<u>(2,4)</u>
Brutto příspěvek po vyrovnání (zaplacené prostředky)	6,7
<i>minus příjmy britského veřejného sektoru</i>	<u>(4,3)</u>
Čistý příspěvek Británie	2,4
<i>minus²² „podíl“ Spojeného království na rozpočtu ES (pro DFID), tj. převody plateb do třetích zemí</i>	<u>(0,6)</u>
„Čisté platby“ Británie (agregát pro plánování veřejných výdajů)	1,8
<i>minus převody z rozpočtu ES do soukromého sektoru</i>	<u>(0,4)</u>
Převody ze Spojeného království do zbytku ES	<u>1,3</u>

Historicky rostly výdaje Společenství mnohem rychleji než výdaje národní. To znamená, že u daného národního výdajového cíle nárůst čistého příspěvku Británie naruší národní výdajové priority, protože v zemi bude méně peněz na domácí výdaje. Ale i nárůst *brutto* příspěvku ovlivňuje národní priority, i když příjmy Spojeného království rostou dostatečně a netto příspěvek se udržuje na stabilní výši, protože tyto příjmy z rozpočtu ES nemusí být nutně v souladu s prioritami země.

²¹ Na základě předchozího roku

²² I po odečtení některých dalších menších částek

System veřejných výdajů ve Spojeném království má řadu charakteristik, jejichž cílem je kompenzovat tyto dopady. Základní zásadou je, že zvýšení výdajů z rozpočtu Společenství by mělo být v nejvyšší možné míře kompenzováno snížením *odpovídajících* výdajů z britského rozpočtu, a ne snížením britských výdajů *jako celku*. Tuto zásadu nazval bývalý francouzský ministr financí *principe de constance* a uplatňuje se i v jiných členských státech. V Británii vypadají tyto mechanismy následovně.

Za prvé, britská ministerstva musí mít schválení veřejných výdajů (tj. pravomoc provést své výdajové plány) pro výdaje financované z příjmů z rozpočtu ES, tj. nemohou prostě přijmout peníze z ES a přidat je ke svému rozpočtu. Dvě hlavní oblasti jsou:

- *Zemědělství*, které je výjimečné, protože značnou část zemědělské politiky určuje Společenství a výdaje na CAP jsou mnohem vyšší než výdaje národní; a
- *Strukturální fondy*, kde existuje mechanismus slučování, který zohledňuje mechanické obtíže při plánování příjmů z ES. V zásadě je mechanismus slučování formou pojistky proti nepředpokládaným propadům v příjmech a zúčastní se v něm všechna příslušná ministerstva. (Skotsko a Wales se nezúčastní, protože používají vlastní „bloky“ na vyrovnávání špiček a převodů plateb.)

Legislativa Společenství vyžaduje, aby výdaje ze strukturálních fondů „doplňovaly“ částky, které by členský stát sám vydal. V současné době požaduje Společenství podle zásady doplňkovosti, aby národní financování pro strukturální účely nebylo nižší než v předcházejícím programovém období. Spojené království, stejně jako ostatní členské státy, pravidelně Komisi dokládá, že tyto požadavky respektuje.

U vnějších výdajů Komise, tj. pomoci nečlenským zemím, platí systém *přidělování*. Britský podíl na této pomoci je zahrnut v DFID, tj. brutto částka pro DFID na bilaterální pomoc se rovná celkové částce minus podíl, který má z pomoci ES financovat Spojené království. Podobně se postupuje i u jiných vnějších výdajů, např. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, i když částky jsou zde mnohem nižší.

A konečně, mechanismus *EUROPES* platí pro vnitřní programy Společenství (výzkum, TENS a řadu malých programů pro kulturu, zdravotnictví, životní prostředí, atd.). Většinou se jedná o přímé převody do soukromého sektoru v členských zemích, např. na výzkum, i když některé prostředky dostává i veřejný sektor. Zásadou v tomto případě je, že změna ve výši prostředků z ES je kompenzována změnou v příslušné části národního rozpočtu. Výsledek je podobný přidělování z rozpočtu DFID. Růst výdajů ze Společenství znamená, že více činností v Británii je financováno z Bruselu a méně z Londýna. Ale mechanismus je jiný. Odráží skutečnost, že je nutné schvalovat velký počet výdajových programů ministerstev a jejich odborů, protože výdaje Společenství na vnitřní programy jsou rozsáhlé a různorodé.

Mechanismus *EUROPES* kompenzuje příslušné příjmy britského veřejného sektoru z celkových úprav *EUROPES*. Tyto veřejné příjmy jsou rozpočtově pojednány tak, jak bylo uvedeno výše.

EUROPES používá mechanismus snížení příslušných resortních limitů. Pokud se ministerstva domnívají, že nemohou příslušný limit dodržet, aniž by nepříjemně poškodila národní cíle, musí svůj požadavek doložit.

FINANČNÍ KONTROLA A AUDIT V EVROPSKÉ UNII

Alan Pratley²³

Evropská komise

Generální direktorát pro finanční kontrolu - DG XX

²³ Alan Pratley pracuje od roku 1990 jako zástupce finančního kontrolora Komise Evropských společenství. V Komisi začal pracovat v roce 1973 a pracoval v oblasti správy a finanční kontroly a v některých obdobích byl i zástupcem vedoucího kanceláře komisaře odpovídajícího za rozpočet, finanční kontrolu a správu a ředitelem všeobecné správy.

1 Úvod

1. Účelem finanční kontroly a auditu v Evropské unii je ujistit daňové poplatníky, že Rada ministrů a Evropský parlament jsou zárukou správného a účelného využívání prostředků Společenství v souladu s cíli Unie a obecnými a sektorovými nařízeními, kterými se řídí příslušné politiky. Současný rozpočet Evropské unie činí asi 90 mld. ECU. Protože fond EAGGF-garanční (pokrývající společnou zemědělskou a rybolovnou politiku) a strukturální fondy společně pokrývají asi 80% rozpočtu, je zcela zjevná nutnost koordinace finanční kontroly a auditu mezi Komisí, členskými státy a Evropským účetním dvorem. Stejně důležitá je tato koordinace i v jiných oblastech.

2 Finanční kontrola a audit na úrovni Komise a mimo Komisi - přehled

2. Zdravé finanční řízení v Komisi vychází z interní kontroly ve výdajových odborech, kterou zajišťují zdrojové direktoráty nebo jednotky finančního řízení v jednotlivých odborech - u vnitřního auditu je to generální direktorát pro finanční kontrolu (DG XX) a u vnějšího auditu je to Evropský účetní dvůr.

3. Zdravé finanční řízení mimo Komisi vychází z vnitřních kontrol v národních, regionálních a místních organizacích veřejných služeb zodpovědných za výdaje, z vnitřního auditu prováděném specializovanými jednotkami z národních ministerstev (nebo centrálních orgánů jako je Inspection générale des Finances ve Francii) a vnějšího auditu prováděném na národní, regionální i místní úrovni.

4. Tam, kde se vynakládají prostředky Evropské unie v členských státech, je v oblasti vnitřní kontroly a vnitřního auditu nutná těsná spolupráce mezi Komisí a členským státem. To lze doložit takto:

- 4.1 U výdajů, které přímo spravuje a provádí Společenství, zabezpečuje vnitřní kontrolu řídicí generální direktorát tím, že předběžně schvaluje finanční transakce, a vnitřní audit zabezpečuje Generální direktorát pro finanční kontrolu (DG XX). (V případě pomoci zemím mimo Unii se do určité míry zúčastní i veřejné orgány přijímajícího státu.)
- 4.2 U výdajů spolufinancovaných Evropskou unií provádějí vnitřní kontrolu v členském státu národní, regionální a místní orgány (a veřejné společnosti, univerzity nebo soukromý sektor v případě výzkumu). Vnitřní audit provádějí Generální direktorát pro finanční kontrolu a složky Komise (společně s příslušnými vnitřními auditory v členském státu v případě strukturálních fondů a výzkumu).
- 4.3 U výdajů z fondu EAGGF-garanční, které zcela financuje Společenství, ale spravují je členské státy, provádí vnitřní kontrolu akreditované národní agentury v členském státu a vnitřní audit národní kontrolní orgán, Generální direktorát pro finanční kontrolu a generální direktorát schvalující výdaje.

5. Vnější audit ve všech případech provádí Evropský účetní dvůr ve spolupráci s příslušnými orgány pro vnější audit v členských státech a do určité míry i v neformální spolupráci s orgány pro vnější audit přijímajícího státu.

6. Komise, která má formální odpovědnost za hospodaření s rozpočtem Evropské unie, musí doložit, že na všech úrovních je vnitřní kontrola dostatečná a že probíhá vnitřní audit přímých výdajů i výdajů, které z prostředků Společenství provádějí a řídí členské státy nebo agentury. V případě členských států a agentur je nutné zajistit jednotnou úroveň řízení a kontroly ve všech členských státech.

3 Finanční kontrola a audit uvnitř Evropské komise

7. V rámci Evropské komise jsou finanční kontrola a audit organizovány takto:

7.1 Příslib platby schvaluje Komise u velkých programů a akcí. U doplňkových akcí a menších částek deleguje Komise pravomoc rozhodnout o výdajích na příslušné generální ředitele provádějících odborů a jimi určené úředníky.

7.2 Generální ředitel je odpovědný za odpovídající vnitřní kontrolu v direktorátu (nebo jednotce) a zodpovídá za řízení lidských i finančních zdrojů, které jsou mu přímo podřízeny. Direktorát (nebo jednotka) je protiváhou provádějících direktorátů a jednotek a jeho povinností je prověřovat, zda vnitřní kontrola funguje tak, aby bylo možné předložit předběžné, průběžné i následné hodnocení. Direktorát hospodařící se zdroji je odpovědný i za kontroly přímých výdajů spojených s činností Komise, které provádějí organizace mimo Komisi, na místě.

7.3 Generální direktorát pro finanční kontrolu provádí audit vnitřní kontroly generálních direktorátů pomocí předběžného ověřování všech příjmů (včetně vymáhání neoprávněných výdajů) a výdajů (závazky, platby), je-li možno na základě vzorků, a systematického a pravidelného vnitřního auditu řídicích a kontrolních systémů v generálních direktorátech. Vnitřní audit zahrnuje finanční audity, účetní audity, audity řízení a výkonu. Funkce předběžné kontroly a vnitřního auditu se upravují na základě analýzy rizika. Slabé systémy a výkon vyvolávají intenzivnější kontrolu a audit.

7.4 Strukturu finančního řízení Komise zastřešuje účetní, který odpovídá za účetní systém a realizaci plateb.

4 Finanční kontrola a audit v členských státech

8. Jak již bylo řečeno, asi 80% prostředků z rozpočtu Evropské unie spravují a spotřebovávají členské státy. Dvěma hlavními oblastmi je Společná zemědělská (a rybolovná) politika (Fond EAGGF-garanční), která tvoří asi 45% rozpočtu Evropské unie, a strukturální fondy a fond solidarity, které tvoří asi 35% z rozpočtu.

5 Fond EAGGF-garanční

9. V případě fondu EAGGF-garanční Komise financuje 100% nákladů a členskými státy každý měsíc přiděluje zálohu. Členský stát tyto prostředky rozděljuje jednotlivým příjemcům prostřednictvím platebních agentur, které jsou buď součástí příslušných ministerstev nebo jsou těmito ministerstvům podřízeny. Platební agentury spravují finanční prostředky v souladu s nařízeními Rady a každoročně po přibližně šest měsíců po skončení finančního roku (15. října) předkládají vyúčtování Komisi ke schválení. Nařízení Rady stanoví podrobná pravidla pro organizaci a akreditaci platebních agentur, postupů účtování a četnost a hloubku kontrol jednotlivých akcí. Podrobná ustanovení upravují udělování auditorského osvědčení, které musí být přiloženo k účtům, a orgány, které musí členský stát zřídit pro koordinaci práce platebních agentur a dalších organizací zapojených do operací fondu EAGGF-záruční.

10. Kromě zúčtování skutečných účtů odpovídá Komise za prověřování/audit systémů řízení a kontroly v členských státech. V případě, že zjistí nedostatky, provádí Komise úpravy (obvykle se jedná o snížení) nárokových částek. Tyto úpravy, které může Komise provést v období dvou let po ukončení finančního roku, jsou způsobeny neschopností členského státu udržovat uspokojivé systémy, včetně předepsané četnosti a hloubky kontrol.

11. Vnitřní audit provádí Generální direktorát pro zemědělství, Generální direktorát pro rybolov a Generální direktorát pro finanční kontrolu. Vnější audit provádí Evropský účetní dvůr.

6 Strukturální fondy a Fond solidarity

12. Na rozdíl od fondu EAGGF-garanční, kde Evropská unie poskytuje 100% finančních prostředků, v rámci strukturálních fondů Evropská unie spolufinancuje, je to partnerství, které využívá existující systém řízení a kontrolní systémy členských států. Členské státy musí zajistit, že jejich systémy umožní úspěšné dokončení operace a že podniknou kroky proti nesrovnalostem a vymohou zpět neoprávněné výdaje. Komise sama, po konzultacích s členským státem, může snížit, pozastavit nebo zrušit pomoc na operace či opatření, kde došlo k nesrovnalostem či závažné změně v podmínkách implementace bez předchozího souhlasu Komise.

13. Podle ustanovení o strukturálních fondech musí členský stát poskytnout Komisi popis existujících systémů řízení a kontroly. Musí také archivovat a Komisi předkládat národní kontrolní zprávy o opatřeních provedených v rámci programů nebo jiných operací. Dále musí určit orgány (obvykle ministerstva), která budou ověřovat správnost žádostí o platby.

14. Složky Komise (Generální direktorát pro sociální věci, zemědělství, rybolov, regionální rozvoj a finanční kontrolu) plní funkci vnitřního auditu tak, jak to vyžadují ustanovení o strukturálních fondech, což je opravňuje k provádění kontrol na místě u operací financovaných ze strukturálních fondů a u národních systémů řízení a kontroly.

Složky Komise mohou členský stát vyzvat, aby na místě ověřil správnost nárokovaných plateb.

15. Za vnější audit strukturálních fondů odpovídá Evropský účetní dvůr.

7 Příjmy Společenství

16. Vlastní zdroje Společenství se skládají z cel a zemědělských odvodů, zdrojů na základě DPH a doplňkových zdrojů na základě HNP. Tradiční vlastní zdroje (cla a zemědělské odvody) vybírají od ekonomických subjektů členské státy podle jejich vlastních národních postupů, které se v případě nutnosti upravují, aby splňovaly nařízení Společenství o vlastních zdrojích. Členské státy mají vlastní systémy kontroly a auditu. Složky Komise mohou navíc požadovat, aby členský stát prováděl kontroly na místě, mohou se účastnit pravidelných prověrek prováděných národními orgány a z vlastní iniciativy provádět kontrolu na místě společně s národním kontrolním orgánem.

17. Pokud jde o vlastní zdroje na základě DPH, provádí kontrolu a audit plátců DPH národní orgány. Složky Komise prověřují postupy a skutečné výpočty v členském státu určující výši částky z tohoto zdroje pro Komisi. Totéž platí o zdrojích z HNP.

8 Koordinace finanční kontroly a auditu mezi Komisí a členskými státy

18. Vzhledem k rozsáhlosti operací společné zemědělské a rybolovné politiky (EAGGF-garanční) a strukturálních fondů je nezbytné, aby omezené zdroje Komise pro finanční kontrolu a audit a stejné zdroje členských států pracovaly co nejefektivněji. Nařízení o strukturálních fondech vyžadují, aby Komise zajistila koordinované provádění prověrek a zabránila opakovaným prověrkám stejné věci ve stejném období.

19. V roce 1979 přesunula Komise odpovědnost za koordinaci kontrol na místě (ověřování a auditu), které provádějí složky Komise v členských státech, na Generální direktorát pro finanční kontrolu.

20. K tomuto účelu zahájil Generální direktorát pro finanční kontrolu v těsné spolupráci s generálními direktoráty pro řízení společné zemědělské a rybolovné politiky (EAGGF-garanční) a strukturálních fondů dvě akce.

21. V případě společné zemědělské a rybolovné politiky již funguje koordinace mezi generálními direktoráty pro zemědělství a rybolov a pro finanční kontrolu, jejímž cílem je zabránit překrývání kontrolních a auditorských programů a zajistit, aby se audit soustředil na nejrizikovější oblasti. Pro zlepšení koordinace v členských státech se dvakrát ročně konají setkání složek Komise s představiteli platebních agentur členských států. Cílem je mít odsouhlasené a sjednocené programy již od počátku každoročních kontrol a auditů.

22. U strukturálních fondů pokročila koordinace ještě dále. Generální direktorát pro finanční kontrolu podepsal protokoly nebo správní dohody s osmi členskými státy a jednání s ostatními členskými státy již značně pokročila. Tyto protokoly či dohody umožňují:

- 22.1 Sjednocení metodiky auditu;
- 22.2 Dohodnutí a sjednocení ročních programů auditu a výměnu závěrečných zpráv;
- 22.3 Poskytování příslušných informací z předcházejících auditů.

23. Protokoly za Komisi podepisuje finanční kontrolor a ústřední kontrolní instituce (např. Inspection générale des Finances ve Francii, Intervención general ve Španělsku) za členské státy, kde tato funkce existuje, nebo příslušným ministrem a vedoucím vnitřního auditu za členské státy, které mají jinou strukturu kontroly. Tato metodika auditu, kterou Komise používá pro audit systémů, je nedílnou součástí protokolu a je v případě nutnosti doplněna příslušnou národní kontrolní metodikou. Pro audity konkrétních programů a akcí se používá společná metodika. Audity provádějí odděleně nebo společně kontrolními orgány členského státu a složkami Komise. Kontrolní zprávy se vyměňují, národní kontrolní orgány sumarizují hlavní nálezy auditorů z regionální a místní úrovně.

24. Koordinační jednání kontrolních orgánů Komise a členského státu týkající se všech fondů se konají obvykle dvakrát ročně. Na počátku podzimu rozešle Generální direktorát pro finanční kontrolu (DG XX) členským státům indikativní program auditů na místě, které zamýšlejí provést složky Komise v příštím roce, a vyzve kontrolní orgány členských států, aby předložily svůj indikativní program. Pak se koná koordinační jednání, pro které Komise připravuje na základě zpráv složek Komise, Evropského účetního dvora a národních kontrolních orgánů shrnutí nálezů k jednotlivým fondům v členském státu. Na základě těchto podkladů a dalších informací, které mohou usnadnit analýzu rizika, se při jednání zkoumají indikativní programy. Cílem je vyloučit duplicitu či překrývání a vypracovat sjednocený program zohledňující známé analýzy rizik. I Evropský účetní dvůr, který dostává materiály z tohoto jednání včetně sjednoceného programu, zpracovává indikativní program na příští rok a může v něm zohlednit dohodnutý a sjednocený program. Druhé koordinační jednání se koná v červnu až červenci, hodnotí realizaci sjednoceného programu a rozhoduje o případných změnách.

25. Třetí součástí protokolu - zprávy o předcházejících auditech - vyplývá z organizace a řízení kontroly v jednotlivých členských státech. Podle ustanovení o strukturálních fondech musí každý členský stát předložit popis svých systémů řízení a kontroly. Za pomoci konzultantů buduje Komise na základě takto předložených popisů ověřených s členskými státy celkový model, ve kterém lze upravovat možné mezery nebo nelogičnosti. Výsledná historie auditů pak umožňuje zjistit, jak se nároky na platby stanovují. Umožní i národním a evropským auditorům zjistit, zda se prostředky dostávají k příjemcům v rozumném termínu a zda nároky na platby předložené Komisi odpovídají skutečným výdajům koncového příjemce nebo výdajům na regionální či místní úrovni. Jasná historie auditů také usnadňuje auditorům práci při ověřování existence spolehlivého systému kontrol zákonnosti a správnosti a jeho uspokojivého fungování.

9 Finanční kontrola a audit v jiných oblastech výdajů a příjmů

26. Další oblastí výdajů Komise jsou přímé výdaje, které Komise financuje a řídí. Lze je shrnout takto:

Vnitřní politika včetně školení, sociální politiky a politiky zaměstnanosti, energetiky, ochrany spotřebitelů	2,1%
Výzkum a technický rozvoj	3,8%
Administrativní výdaje	4,7%
Vnější akce	6,5%

27. Jak již bylo řečeno v Části III, zodpovídá za finanční řízení orgán schvalující platby (Komise, generální ředitelé a určení úředníci), finanční revizor a účetní. Operace se však neomezují na Komisi. Přímé platby se provádějí prostřednictvím grantů, smluv na služby a dodávky při správě programů a činností v rámci Unie i mimo ni po konzultacích s členskými státy i přijímajícími zeměmi. Protože tyto činnosti probíhají na rozsáhlém území, umožňuje finanční nařízení Komisi, jmenovitě finančnímu revizorovi, provádět na místě kontrolu využívání finančních prostředků EU. Příjemci dotací a grantů EU musí souhlasit s kontrolou využití těchto prostředků ze strany složek Komise a Evropského účetního dvora.

28. Koordinace finanční kontroly a auditu s orgány členských států je dobře rozpracována ve vztahu k výběru vlastních zdrojů, tj. příjmů z členských států zajišťujících vyrovnanost rozpočtu. O kontrolních programech a hlavních výsledcích auditů jedná Komise s členskými státy obvykle dvakrát ročně v rámci poradního výboru expertů Komise a členských států. Pro výměnu příslušných informací o auditech a auditorských postupech byla vytvořena i podskupina pro audit. Dobře je rozvinuta i koordinace v oblasti grantů na výzkum, které mají doplňovat národní prostředky na výzkum.

29. Mimo Společenství jsou finanční prostředky EU používány na prosazování politických cílů EU ve třetím světě a v zemích střední a východní Evropy, z nichž mnohé jsou kandidáty na přidružení k Unii.

30. Hlavní příspěvek třetímu světu prochází Evropským fondem rozvoje (\pm 1,5 mld. ECU ročně). Spravují jej složky Komise odděleně od rozpočtu EU společně s zeměmi třetího světa v rámci Lomské konvence. Na tyto operace se uplatňují metody finanční kontroly a auditu platné v Komisi.

31. Třetí svět využívá financování z prostředků EU i v rámci rozpočtů na významné programy řízené agenturami OSN. V souladu s požadavky finančního nařízení ověřují složky Komise a Evropský účetní dvůr použití finančních prostředků EU v těchto operacích tak, že vyžadují přístup k příslušným finančním informacím a záznamům a provádějí i kontroly na místě.

10 Země východní a střední Evropy

32. Akce EU ve vztahu k zemím východní a střední Evropy jsou směřovány prostřednictvím programů TACIS a PHARE. Program TACIS, který se týká Ruska a zemí bývalého Sovětského svazu, je spravován z Bruselu ve spolupráci s delegací EU či zastoupením programu TACIS v příslušné zemi. Program PHARE se týká zemí střední Evropy (CEC). Je spravován z Bruselu, pracuje prostřednictvím delegací EU v těchto zemích a programových řídicích jednotek (PMU) na ústředních ministerstvech. Tato zpráva se soustřeďuje na činnosti programu PHARE v zemích, které žádají o členství v Evropské unii a na závěry z prozatímních zkušeností z hlediska Generálního direktorátu pro finanční kontrolu (DG XX) a dalších složek Komise, zejména DG I a DG IA. Závěry vycházejí z každodenní práce finanční kontroly s materiály zpracovávanými v Bruselu a auditů DG XX v jednotlivých zemích, tj. včetně zjišťovacích návštěv a seminářů.

11 Země střední Evropy (CEC)

33. Země střední Evropy musely odejít od centralizovaného státního systému, kde státní správa obecně a finanční kontrolní orgány (pokud existovaly) nemohly fungovat nezávisle. Proto neměly žádnou zkušenost s moderní „správou projektů“, a to včetně zadávání veřejných zakázek na základě výběrového řízení. Tyto země se zároveň musely přizpůsobit destabilizujícímu dopadu zavádění volného trhu.

34. Komise se od samého počátku snažila využívat program PHARE jako součást školení státní správy v CEC. Navíc program PHARE vytvořil za pomoci zkušeností západních poradců síť programových řídicích jednotek (PMU). Tyto PMU se staly součástí existující struktury správy, obvykle se nacházejí na příslušném ústředním ministerstvu. V čele PMU stojí vyšší úředník ministerstva, členy jsou pracovníci tohoto ministerstva a zahraniční odborníci na základě smlouvy mezi Komisí a různými poradenskými firmami EU. Záměrem bylo předat tímto způsobem zkušenosti příslušným národním pracovníkům a ministerstvo samo pak bude schopno převzít řízení a kontrolu projektů způsobem, kterým ministerstva členských států EU spravují a kontrolují projekty v rámci strukturálních fondů.

35. Stále je ještě třeba mnoho učinit k tomu, aby státní správa v CEC byla schopna řídit a kontrolovat projekty financované z EU. Lze uvést následující problémy:

- 35.1 Přenos znalostí a dovedností poradců na národní představitele nebyl tak úplný a efektivní, jak bylo plánováno, a ministerstva vyvíjejí tlak na prodloužení kontraktů externích konzultantů;
- 35.2 Nepříznivé tržní podmínky pro přijímání vysoce kvalifikovaných státních zaměstnanců při nadsazených platech v soukromém sektoru, které vedly k odchodu bývalých pracovníků PMU do soukromého sektoru;
- 35.3 Opatření přijatá v některých státech CEC na obranu proti tendenci z bodu 2. Buď převést řízení projektů PHARE na soukromé „nadace“ často na stejném

ministerstvu a vyplácet platy běžné v soukromém sektoru, nebo „navýšit“ platy státních úředníků spravujících projekty PHARE;

- 35.4 Obtíže se získáváním pracovníků pro PMU v zemích, které se nechtějí použít opatření uvedená v bodu 3.

12 Vnitřní kontrola, vnitřní audit, vnější audit v zemích střední Evropy

36. Od počátku 90. let, kdy v zemích CEC začaly reformní procesy, byly v mnohých těchto zemích zřízeny orgány pro kontrolu rozpočtu. V zemích CEC však neexistuje společná koncepce vnitřní kontroly, vnitřního auditu a vnějšího auditu. „Průzkumné“ mise a semináře, které organizoval DG XX v těchto zemích, odhalily, že neexistuje ani model finančního revizora provádějícího předběžnou kontrolu transakcí s centralizovanou funkcí vnitřního auditu jako v mnoha členských státech EU, ani severoevropská koncepce samoregulace systému finančního řízení v jednotlivých ministerstvech založená na přísných pravidlech plnění rozpočtu a účtování, odpovědnosti parlamentu a dohledu ministerstva financí. Většina CEC má orgán vnějšího auditu (Nejvyšší kontrolní instituci) pracující podobně jako účetní dvůr nebo národní kontrolní úřad, který ve vybraných případech odpovídá parlamentu. V některých zemích může nejvyšší kontrolní instituce spojit funkci vnějšího auditu s předběžnou kontrolou některých výdajů. Nezávislost vnější kontroly není ve všech CEC pevně zakotvena a v prvních letech reformy provádělo vnější audit v některých případech ministerstvo kontroly, které bylo součástí vlády.

37. Po kontaktech s DG XX a Evropským účetním dvorem projevila řada CEC zájem o přijetí institucionálního přístupu a metodiky v oblasti kontroly veřejných prostředků, které používá Evropská unie a její členské státy. Nejvýraznější je příklad Maďarska, které zřídilo úřad pro vnitřní audit na vládní úrovni (Vládní kontrolní úřad), který původně podléhal ministerstvu financí a nyní je přímo odpovědný předsedovi vlády. V pravomoci úřadu je sledovat plnění státního rozpočtu a zajišťovat dodržování zásad zdravého finančního hospodaření. Maďarsko dále zřídilo „klasickou“ instituci vnější či nejvyšší kontroly podléhající přímo parlamentu a nazývajících se Státní kontrolní úřad.

38. Méně jasná je situace a organizace v ostatních CEC, i když je tu obecná ochota přijmout modely Evropské unie, aby bylo po přijetí možné efektivně řešit požadavky EU a spravovat programy pomoci. Tyto země pochopily zásadu zakotvenou v Článku 209(a) Smlouvy o EU, který ukládá členským státům při správě prostředků EU a jejich ochraně proti zneužití stejné povinnosti jako u správy národního rozpočtu.

39. DG XX pro finanční kontrolu zkoumá možnosti praktické spolupráce s orgány pro finanční kontrolu a audit v CEC. Maďarský Vládní kontrolní úřad již prováděl kontroly programů PHARE a má zájem ve spolupráci s DG XX vybudovat rámec pro provádění strukturovaných kontrol s využitím zkušeností z koordinace kontrol mezi Komisí a členskými státy v oblasti strukturálních fondů. V době před přistoupením mohou být finanční kontroly a audity projektů PHARE přípravou na systémy vnitřní kontroly a vnitřního auditu nutné po přistoupení. Ve finančních prostředcích PHARE se počítá i s projekty budování institucí a příslušnou technickou pomocí.

40. Průběžným cílem musí být podpora CEC při budování účinné vnitřní kontroly v rámci ministerstev na ústřední, regionální i místní úrovni, jejímž cílem bude zajistit příslušnou odpovědnost za správu finančních prostředků a realizaci projektů. Vnitřní audit na každém ministerstvu bude muset být ve většině zemí vybudován od nuly tak, aby fungoval efektivně. Funkce vnitřního auditu by měla být na vnější kontrole nezávislá, ale zároveň by měly obě kontroly být synchronizovány tak, že vnější auditor bude moci použít výsledky vnitřního auditu. Nezávislost je klíčovým požadavkem pro vnitřní i vnější audit, přičemž vnější audit podléhá kontrole parlamentu. Evropská unie může být v tomto procesu nápomocna nejenom radou, technickou pomocí a příkladem, ale může nabídnout i konkrétní modely institucí veřejných služeb, které si mohou země východní a střední Evropy přizpůsobit podle svých vlastních tradic a podmínek.

ŘÍZENÍ OPERACÍ EAGGF-GARANČNÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH

Brian Gray²⁴

²⁴ Brian Gray je od roku 1992 vedoucím jednotky DG VI, AI 3, která odpovídá za schvalování účtů z EAGGF- garanční. V minulosti pracoval u Evropského účetního dvora v oblasti rozvojové pomoci (10 let) a garančního fondu (3 roky). Je anglický auditor a do roku 1978 pracoval jako ředitel auditu u firmy veřejných auditorů Doliotte v Zambii a Londýně.

1 Rozhodovací proces

1. Prakticky všechna opatření podle garančního fondu financuje 100% Společenství²⁵. Faktické platby však provádějí členské státy, které Komise ve výši skutečně každý měsíc vyplacené refunduje asi po pěti týdnech.

2. Každé opatření je v obecných rysech definováno v Nařízení Rady a podrobná ustanovení jsou obsahem Nařízení Komise. Rozhodnutí Rady vycházejí z návrhu Komise, který projednají zástupci členských států v technickém výboru (Speciální výbor pro zemědělství - SCA), pak jej projedná COREPER (stálí zástupci členských států v Bruselu) a potom je návrh předložen Radě ministrů zemědělství. Rozhodnutí Komise se přijímají po konzultaci s řídicím výborem pro příslušný zemědělský sektor a po předložení formálního názoru tohoto výboru.

3. Jakmile je opatření schváleno a nařízení vstoupí v platnost, musí členské státy toto opatření realizovat. Aby tak mohly učinit, přijímají jednotlivé členské státy národní zákony, které rozdělují mezi příslušné složky povinnosti spojené s příjmem žádostí o pomoc, kontrolou správnosti těchto žádostí, výplatou a evidencí těchto plateb. Národní zákon dále stanoví podrobná pravidla pro formulář žádosti, doprovodné dokumenty a evidence, kterou musí žadatel vést, a metody kontroly legitimacy a přesnosti žádosti.

2 Personální obsazení správy garančního fondu v Bruselu

4. Jakmile Rada ministrů zemědělství schválí politiku v ekonomickém sektoru, týká se další zkoumání navrhovaného opatření hlavně způsobů, jakým budou toto opatření členské státy realizovat. Členy SCA jsou proto vyšší úředníci ze složky odpovídající za implementaci opatření a členy řídicích výborů jsou představitelé této složky nebo prováděcích odborů, kterých se projednává návrh týká. Členské státy se snaží zajistit, aby nařízení, která budou přijata, zohledňovala jejich konkrétní podmínky a aby pracovníci, kteří za ně budou odpovídat věděli, jak nařízení vykládat a realizovat.

5. Nezbytná je schopnost porozumět právnímu textu. Zasedání výboru by se však neměli účastnit pouze právníci. Vyšší úředníci mohou značně přispět k vypracování proveditelných opatření.

3 Organizace příslušných složek v členských státech

6. Platí obecná zásada, že členské státy mohou realizovat garanční opatření vlastním způsobem v souladu s národními zákony a správním systémem. Náklady na správu nese členský stát a nikoli rozpočet Společenství²⁶. Výjimkou jsou určité příspěvky, které se vyplácejí v době zavádění nových nebo lepších kontrolních systémů.

²⁵ Výjimkou jsou doprovodná opatření (pomoc pro agro-ekologii, lesnictví a podpora příjmů), které Společenství financuje z 50 nebo 75%.

²⁶ Článek 1(4) Nařízení 729/70.

3.1 Zpracování žádostí, jejich ověřování a platby

7. Nejobvyklejším organizačním modelem zpracování žádostí je:

- centralizovat správu pomoci obchodnímu a výrobnímu sektoru (refundace exportu, intervenční skladování, pomoc na zpracování, atd.) v jednom odboru;
- delegovat správu pomoci jednotlivým výrobcům (produkty z orné půdy, prémie za hospodářská zvířata) na regionální odbory.

8. Důvodem pro delegování je skutečnost, že nevyhnutelné anomálie a chyby v žádostech řady žadatelů se nejlépe řeší na místní úrovni a pouze regionální správa může mobilizovat velký počet inspektorů, kteří jsou potřeba pro kontroly na jednotlivých farmách.

9. V zájmu zdravé dělby povinností by neměly kontrolu správnosti žádostí o pomoc provádět pracovníci odboru odpovídajícího za přijímání a *potvrzení správnosti* žádostí, ale odbory schopné provádět fyzické kontroly. Těmito *technickými odbory* mohou být veterinární služby, agronomové, odborníci na mléčné výrobky nebo laboratoře.

10. Decentralizace úkolů na regionální a technické odbory je nezbytná, aby mohly být vyřízeny všechny žádosti. Informace o všech žádostech však musí být centralizovány, aby členský stát mohl provádět křížové kontroly vyžadované v rámci integrovaného kontrolního systému²⁷, zajistil kontrolu vyplacení a umožnil Komisi ověřit postupy používané pro zpracovávání žádostí.

11. Centralizace evidence a účetní informace jsou povinností *platebních agentur*. Každý členský stát má podle Článku 4 Nařízení (EEC) č. 729/70 povinnost zřídit v souladu se svými institucionálními a ústavními podmínkami co nejmenší počet platebních agentur a zajistit, aby tyto agentury dostatečně kontrolovaly své finanční a účetní postupy. Jednotlivé prvky kontrolních systémů jsou definovány v příloze k Nařízení (EC) č. 1663/95.

12. Právě platební agentura musí mít pracovníky, kteří ovládají počítačové systémy a znají finance a audit, protože platební agentura zodpovídá za to, že před schválením proplacení žádosti byly splněny všechny požadavky zákonů Společenství. Platební agentura také vede podrobnou evidenci žádostí podle požadavků Komise²⁸. Musí vést evidenci o intervenčním skladování a monitorovat zálohy vyplacené podle mnoha programů pomoci a sledovat vyřízení příkazů k navrácení platby v rámci jednotlivých programů pomoci a sledovat plnění těchto příkazů.

13. Pokud je určena více než jedna platební agentura, pak je nutné určit *koordinální orgán*, který bude jako jediný jednat s Komisí a prosazovat jednotné uplatňování pravidel Společenství.

²⁷ Nařízení 3508/92 OJ č. L355 z 5.12.1992.

²⁸ Rozhodnutí 2732 z 3.10.1996 (nepublikováno).

3.2 *Auditorské odbory*

14. Členské státy musí zřídit dva odbory odpovědné za následný audit. Jedním z nich je certifikační orgán, který provádí každoroční audit účtů platebních agentur a předkládá zprávy o tom, zda splňují akreditační kritéria. Druhým je orgán odpovědný za následnou kontrolu účtů všech příjemců prostředků z garančního fondu s výjimkou individuálních výrobců. V obou orgánech pracují zkušení auditoři a v odboru následných prověrek i celní inspektoři.

4 **Schválení účtů**

15. Podle Článků 2 a 3 Nařízení (EEC) 729/70 může Komise pro financování z prostředků Společenství schválit pouze platby, které zcela splňují pravidla Společenství. Podle těchto pravidel musí být určitý počet žádostí zkontrolován a tyto kontroly musí být dostatečně účinné, aby zabránily podvodům a nesrovnalostem či odhalily podvody a nesrovnalosti²⁹. Proto může Komise odmítnout jednotlivé žádosti o platby, které nespĺňují pravidla Společenství, a odmítnout i žádosti, které nebyly před výplatou dostatečně prověřeny.

16. Komise během schvalování účtů zkoumá, jak členské státy používají garanční fond.

- Ověřuje spolehlivost ročních vyúčtování platebních agentur, zkoumá zprávy a výkazy ověřovacích orgánů a schvaluje vykazovanou výši částek; a
- Navštěvuje členské státy, aby ověřila podmínky, za kterých členský stát spravuje finanční prostředky. Pokud nejsou tyto podmínky uspokojivé a existuje riziko ztráty pro Fond, může vymáhat zpět celý deklarovaný výdaj nebo jeho část³⁰.

17. Zejména v případech, kdy příslušné orgány členského státu neprovedly požadovanou kontrolu, může odmítnout určité procento plateb. Obvykle se jedná o 2%, 5% nebo 10%³¹. Před takovým rozhodnutím má členský stát možnost diskutovat a vysvětlovat zjištění Komise, nejprve písemně a posléze při dvoustranných jednání. Existuje i možnost předložit případ Smírčímu orgánu³², který se skládá z pěti zkušených nezávislých expertů. Po závěrečném rozhodnutí Komise členský stát vrátí spornou částku. Může se však proti tomuto rozhodnutí odvolat k Evropskému soudnímu dvoru.

18. Takto upravené částky mohou být velmi vysoké a je tedy v zájmu členského státu zajistit, aby správa splňovala požadované normy, i když se náklady na dostatečný počet pracovníků a vybavení se mohou zdát vysoké.

19. Politika Komise při uplatňování těchto úprav se může zdát příliš přísná a trestající, ale veřejnost by měla pochopit, že společná zemědělská politika je poznamenána zbytečně vysokým počtem nesrovnalostí a podvodů a umožňuje zneužívání. Za podpory Evropského

²⁹ Článek 8 Nařízení 729/70.

³⁰ Článek 5 Nařízení 729/70.

³¹ Dokument VI/216/93, příloha 2.

³² Rozhodnutí 94/442/EC z 1.7.1994.

parlamentu a Evropského účetního dvora je Komise vážně rozhodnuta prosadit v členských státech příslušnou kontrolu plateb z garančního fondu.

20. Z posledních let můžeme jmenovat případy největších úprav ve výši částek požadovaných členskými státy. Týkaly se nedodržení režimu kvót na mléko (IT, ES), nezavedení olivového registru a počítačové evidence olivového sektoru (ES, EL), nezavedení příslušné kontroly veřejných skladů hovězího masa (DE, FR, IRL, IT, UK) a obilovin (FR, IT) a neprovádění účinných kontrol refundací exportu (většina členských států).