

## A) ZPRÁVA O VÝSLEDKÁCH FINANČNÍCH KONTROL VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ ZA ROK 2003

### I. Úvod

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění, v § 22 ukládá Ministerstvu financí předložit vládě spolu s návrhem státního závěrečného účtu roční zprávu o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě (dále jen zpráva). V souladu se zákonem předkládá tuto zprávu Ministerstvo financí současně Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Zpráva je vypracována v souladu s vyhláškou č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Zpráva má poskytnout souhrnné informace o výsledcích finančních kontrol a seznámit s dosavadními poznatky o přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly ve státní správě a územní samosprávě. Součástí zprávy jsou i návrhy doporučení směřujících k zajištění dalšího rozvoje finanční kontroly tak, aby přispívala k posílení řádné správy a řízení orgánů veřejné správy jako významné součásti reformy veřejných financí.

Podkladem pro její vypracování jsou poznatky Ministerstva financí získané při provádění metodického řízení a při koordinaci výkonu finanční kontroly ve veřejné správě i poznatky z výkonu veřejnosprávní kontroly. Výchozím materiálem předkládané zprávy jsou dále roční zprávy předložené Ministerstvu financí správci kapitol státního rozpočtu, krajskými úřady a Magistrátem hl. m. Prahy o výsledcích finanční kontroly jejich hospodaření a hospodaření jimi zřízených orgánů veřejné správy. Ze všech úrovní veřejné správy předložilo roční zprávu více než 2700 účetních jednotek (mimo obce a jimi zřízené příspěvkové organizace).

Při přípravě zprávy byly též využity doporučení EU k rozvoji veřejné vnitřní finanční kontroly (Public Internal Financial Control – PIFC). PIFC je celkový systém finanční kontroly, který realizují vlády nebo jimi pověřené organizace. Jeho cílem je zajistit, aby finanční řízení a kontrola všech orgánů veřejné správy při využívání veřejných prostředků včetně zahraničních byly v souladu s legislativou, popisy rozpočtu, zásadami řádné správy a řízení transparentní, výkonné, efektivní a úsporné. Je tvořen systémem finančního řízení a kontroly, systémem interního auditu a centrální jednotkou pro harmonizaci a koordinaci obou těchto systémů.

Dále do zprávy byly využity i poznatky z odborného posudku veřejné vnitřní finanční kontroly a systému interního auditu v České republice, který v průběhu roku pro Ministerstvo financí připravila mise SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – společná iniciativa OECD a EU, financovaná EU) v rámci programu na podporu zlepšení správy a řízení veřejného sektoru v zemích střední a východní Evropy. Závěry z mise SIGMA byly prezentovány jejich autory správcům kapitol státního rozpočtu a krajským úřadům.

Do zprávy nejsou zahrnuty poznatky z ročních zpráv zpracovaných obcemi a městskými částmi hl. m. Prahy a jimi zřízenými organizacemi, které jsou za rok 2003 vyhodnocovány samostatně pouze na úrovni krajů a hl. m. Prahy. Souhrnné výsledky finanční kontroly za veřejnou správu rovněž nezahrnují výsledky finančních kontrol zdravotních pojišťoven a vysokých škol. Interní audity připravenosti implementačního systému pro čerpání prostředků poskytnutých ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti provedené v souladu

s usnesením vlády č. 678/2003 budou zpracovány v samostatném dokumentu, a z tohoto důvodu se předložená zpráva uvedenou problematikou nezabývá.

## II. Výsledky rozvoje metodického řízení a koordinace výkonu finanční kontroly ve veřejné správě.

Na základě předchozího doporučení orgánů EU byla na Ministerstvu financí zřízena k 1. září 2003 Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu. Tím byly vytvořeny podmínky pro posílení harmonizační a koordinační úlohy ministerstva vůči **orgánům** státní správy a územním samosprávným celkům a současně předpoklady pro postupnou harmonizaci všech prvků systému veřejné vnitřní finanční kontroly.

V rámci legislativní činnosti Ministerstvo financí předložilo vládě návrh novely zákona o finanční kontrole, zveřejněný ve Sbírce zákonů dne 2. dubna pod číslem zákona 123/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb. Novela zákona řeší v souladu s mezinárodně uznávanými standardy pracovní právní ochranu interních auditorů, zejména pak způsob jejich odvolání z funkce. Dále rozšiřuje působnost zákona o finanční kontrole na další subjekty, především příspěvkové organizace zřízené územními samosprávnými celky nebo **městskými** částmi hl. m. Prahy a na právnické osoby zřizované na základě zvláštních právních **předpisů** k plnění úkolů veřejné správy. Výkonem v přenesené působnosti bylo nově uloženo krajům zpracovávat roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí ve svém územním obvodu a hl. m. Praze roční zprávy o výsledcích finančních kontrol městských částí.

Dále byl vypracován návrh zákona o přezkoumávání hospodaření územních **samosprávných** celků a dobrovolných svazků obcí. Vládní návrh tohoto zákona byl v říjnu 2003 postoupen Poslanecké sněmovně, kde je v současné době projednáván (sněmovní tisk č. 480). Cílem uvedeného právního předpisu je přispět ke zvýšení transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky a zamezení rostoucí zadluženosti obcí a legislativní cestou prosadit principy finančního hospodaření aplikované v Evropském společenství.

V rámci sekundární legislativy byl připraven návrh nové prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole. Příprava nové vyhlášky vyšla z potřeby doplnit do této legislativní normy principy obsažené v nových legislativních předpisech Evropského společenství. Návrh vyhlášky prošel rozsáhlým připomínkovým řízením. V návaznosti na dohodu uzavřenou mezi Ministerstvem financí a GR Rozpočet EK bylo vyžádáno odborné stanovisko tohoto **orgánu** EK. Předpokládá se, že nová vyhláška, která nahradí vyhlášku č. 64/2002 Sb., bude připravena v 1. polovině roku 2004.

Ministerstvo financí v průběhu roku zajišťovalo harmonizační a koordinační úlohu v oblasti finanční kontroly **předstrukturálních** a strukturálních nástrojů EU. Byla vydána Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, která stanoví **systemy** veřejnosprávní kontroly a vnitřní kontroly v souladu s platnou národní legislativou a nařízeními orgánů EU. Vypracován byl Statut Národního kontrolního orgánu pro Phare, Národního kontrolního orgánu pro ISPA a vydán Pokyn pro veřejnosprávní kontrolu hospodaření s prostředky Phare poskytnutými České republice. Dále byly vypracovány metodické pokyny k provedení interních auditů připravenosti implementačního systému na čerpání prostředků poskytnutých ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a proškoleny útvary interních auditů resortů. V rámci druhé etapy EDIS byl zabezpečen jednotný přístup

k vypracování statutů interního auditu, pracovních postupů, manuálů u všech útvarů interního auditu v orgánech zabezpečujících implementaci předstrukturálních nástrojů pomoci Phare a ISPA.

Pro potřeby útvarů interního auditu resortů, implementačních agentur a konečných příjemců byl jako pomůcka pro sestavování ročních a střednědobých plánů interních auditů vydán Pokyn pro zpracování plánu interního auditu na základě analýzy rizik u předstrukturálních nástrojů pomoci EU. Dále byly zajišťovány úkoly spojené s přípravou závěrečného auditu prováděného EK u EDIS, Phare a ISPA. Ministerstvo financí se v částech týkajících se finanční kontroly podílelo na vypracování programových dokumentů iniciativy EU Interreg III A zaměřených na spolupráci mezi regiony EU.

V návaznosti na základní řadu metodických pomůcek vydanou v roce 2002 byl vypracován Pokyn upravující metodiku výběru vzorku pro prověřování správnosti operací při výkonu finanční kontroly ve veřejné správě.

K zajištění informovanosti orgánů veřejné správy a veřejnosti jsou vydané právní předpisy a metodické pomůcky v oblasti finanční kontroly zveřejněny na webových stránkách Ministerstva financí v oddílu Finanční kontrola a v oddílu Evropská unie.

V rámci své koordinační úlohy Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu provedla vyhodnocení úrovně interních metodických pomůcek resortů a zobecnění nejlepších zkušeností. Průběžně byla zajišťována metodická, konzultační a poradenská činnost pro všechny úrovně orgánů veřejné správy i spolupráce s delegací EK v Praze.

Účast na zajištění ochrany finančních zájmů Evropského společenství je zabezpečena průběžnou spoluprací Ministerstva financí s Nejvyšším státním zastupitelstvím a zástupci Evropského úřadu pro potírání podvodných jednání OLAF. V roce 2003 se společná činnost soustředila mj. na přípravu komunikační sítě AFIS (Anti-Fraud Information System), která bude sloužit k předávání pravidelných čtvrtletních hlášení úřadu OLAF o nesrovnalostech zjištěných při implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Svou koordinační úlohu zabezpečovala Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu v roce 2003 organizováním pravidelných pracovních setkání ředitelů útvarů odpovědných za službu interního auditu v ústředních orgánech státní správy. Na 5 pracovních jednáních byly posuzovány zásadní aktuální otázky dalšího rozvoje finanční kontroly a pravidelně se na těchto setkáních projednávaly zkušenosti ze zavádění služby interního auditu a veřejnosprávní kontroly. Projednávana byla např. problematika připravované sekundární legislativy, odměňování pracovníků finanční kontroly, kontrola předstrukturálních fondů, auditu připravenosti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, zpravodajství o výsledcích finančních kontrol.

V rámci věcného zaměření vzdělávání ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti uspořádalo Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem vnitra a GŘ Budget EK v prosinci 2003 Mezinárodní konferenci na podporu implementace systému vnitřního řízení a kontroly veřejných financí (PIFC – Public Internal Financial Control) v České republice. Cílem konference bylo na základě výměny zahraničních zkušeností podpořit správné nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ve veřejné správě, posílit transparentnost procesu strukturálních intervencí a ve svém důsledku podpořit důvěryhodnost České republiky. Konference se zúčastnili 204 delegáti z ústředních správních

úřadů a územní samosprávy, z Evropské komise, členských a kandidátských států EU, privátního a neziskového sektoru. Negativním prvkem byla malá účast pozvaných poslanců a senátorů Parlamentu, vrcholových zástupců krajů a finančního managementu z veřejné správy.

Odbornou přípravu zaměstnanců veřejné správy v oblasti finanční kontroly Ministerstvo financí zajišťovalo podle Aktualizovaného projektu jednotného systému odborné přípravy zaměstnanců veřejné správy v oboru finanční kontrola a interní audit, akreditovaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako rekvalifikační kurz. V rámci tohoto systému bylo v roce 2003 proškoleno zhruba 350 zaměstnanců ministerstev, ústředních a ostatních orgánů státní správy a územních samosprávných celků. Základní kurz absolvovalo 185 zaměstnanců, atestační kurz 165 pracovníků veřejné správy. K problematice systému finanční kontroly se uskutečnila řada seminářů a dalších vzdělávacích akcí, na kterých vystupovali jako lektoři také zaměstnanci Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Na těchto kurzech bylo proškoleny cca 6 000 zaměstnanců veřejné správy.

V rámci průběžného zvyšování kvalifikace a specializace se zaměstnanci Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu zúčastnili auditorského kurzu, pořádaného v rámci twinningového projektu na Ministerstvu financí, který bude ukončen v roce 2004 mezinárodně uznávaným certifikátem pro auditory ve státní službě.

Výsledky dosažené v roce 2003 nasvědčují, že existence a definované funkce Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu jsou nezbytným nástrojem pro efektivní rozdělení odpovědnosti a stanovení postupů v nově vytvářeném systému PIFC. To potvrzují i závěry mise SIGMA. Současně je však zřejmá potřeba urychlit pokrok, zejména v oblasti vytváření sekundární legislativy a její implementace do praxe. Nezbytné je posílit vzájemnou spolupráci a harmonizační a koordinační funkci Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu ve vztahu k útvarům interních auditů ústředních orgánů státní správy a územních samosprávných celků.

Rozhodujícím momentem pro efektivní uskutečňování a rozvoj PIFC je přijetí strategického dokumentu připravovaného Centrální harmonizační jednotkou pro finanční kontrolu v úzké spolupráci s pracovníky dalších útvarů Ministerstva financí i útvarů interního auditu ministerstev, krajů a hl. m. Prahy. Cílem je zakotvit základní principy řádné správy a řízení orgánů veřejné správy a uplatnit je v rámci uskutečňovaných reforem, včetně propojení na evropské fondy, a to ve vztahu ke všem třem základním pilířům PIFC zahrnujícím systém finančního řízení a jeho kontrolní mechanismy, systém nově koncipované služby interního auditu a zajištění centrální harmonizace obou těchto systémů v celé veřejné správě, a to jak ve vztahu k reformě veřejné správy, tak reformě veřejných financí. Strategický dokument bude přeložen vládě ke schválení během roku 2004.

### **III. Zhodnocení řídicí kontroly**

V průběhu roku 2003 byl u správců kapitol státního rozpočtu a jimi zřízených organizací dotvářen ucelený systém vnitřních norem upravujících provádění řídicí kontroly a současně již docházelo k praktickému provádění výkonu řídicí kontroly jako významné součásti finančního řízení.

Ministerstva, ústřední správní úřady a jimi zřízené organizační složky státu a státní příspěvkové organizace upravovaly a doplňovaly vnitřní metodické pokyny, řády, směrnice a další interní akty řízení k zajištění fungování řídicí kontroly. V souladu s § 26 zákona o finanční kontrole je upraveno v organizačních řádech oddělení funkcí při přípravě, schvalování a provádění operací a jsou vymezeny pravomoci a odpovědnost zaměstnanců pověřených jako příkazci operací, správci rozpočtu nebo jako hlavní účetní. Ke sloučení funkce správce rozpočtu a hlavního účetního došlo v odůvodněných případech u organizací s malou pravděpodobností výskytu **nepřiměřených** rizik a omezeným počtem zaměstnanců.

Součástí interních norem, které upravují fungování řídicí kontroly, je oběh účetních dokladů, podpisové řády, předpisy k zadávání veřejných zakázek a další normy. V návaznosti na to jsou vytvářeny a v praxi uplatňovány první elektronické systémy, které včas zamezí proplacení faktury nebo plnění ze smlouvy v případě, kdy hospodářská operace neprošla řídicí kontrolou.

Vedoucími zaměstnanci je jako součást finančního řízení zabezpečována předběžná, průběžná a následná řídicí kontrola. Pozitivním prvkem, již využívaným řídicí kontrolou, je řízení rizika. V některých organizacích se vedoucí pracovníci podílejí na hodnocení rizika, vytváření mapy rizik a v zaměření řídicí kontroly vycházejí z ocenění rizik jimi řízených útvarů.

Výsledky řídicí kontroly byly prověřovány a hodnoceny interním auditem, v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích též **prostřednictvím** veřejnosprávní kontroly jejich zřizovatelů. Zatímco v roce 2002 se audit i kontroly zaměřovaly především na systém zavedení řídicí kontroly a odstranění nejasností a problémů, v roce 2003 došlo ke kvalitativnímu posunu a kontrolní aktivity se již více orientovaly na vyhodnocení účinnosti řídicí kontroly a kvalitu vnitřních předpisů a norem.

Zprávy o výsledcích finančních kontrol předložené správci kapitol státního rozpočtu naznačují, že systém řídicí kontroly byl již zaveden v požadovaném rozsahu a existují dobré **předpoklady pro** jeho fungování v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o finanční kontrole. Řídicí kontrola přinesla první výsledky při prosazování efektivnosti a hospodárnosti v hospodaření s finančními prostředky ve veřejné správě a v upevňování finanční kázně. Prostřednictvím řídicí kontroly získávají vedoucí zaměstnanci rovněž aktuální přehled o čerpání rozpočtových prostředků.

Stále však i přes posun ve vnímání cílů řídicí kontroly přetrvávají rezervy v transparentnosti vymezení povinností a odpovědností, rozpoznávání rizik a v přijímání účinnějších opatření k zamezení vzniku a recidivy nedostatků. V řadě případů vedoucí zaměstnanci neznají své povinnosti při zajišťování řídicí kontroly nebo mají formální přístup k jejímu provádění.

Zkušenosti z vyhodnocení řídicí kontroly dále ukazují a potvrzují to i závěry mise SIGMA, že pro zvýšení její účinnosti je důležité, aby vedoucí pracovníci si byli vědomi, chápali a implementovali zásady zdravého finančního řízení a účinné řídicí kontroly. Je nutné, aby řídicí kontrola nebyla prováděna pouze vedoucími pracovníky, ale chápána jako odpovědnost všech zaměstnanců veřejné správy.

Na základě potřeby a nutnosti prohloubení jednotného finančního řízení a pro podporu kvalitního výkonu řídicí kontroly v celé veřejné správě byl v závěru III. čtvrtletí 2003 zřízen v rámci Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu na Ministerstvu financí útvar zaměřený na harmonizaci a koordinaci metodiky řídicí kontroly. Jeho náplní bude i vydávání

metodických a pracovních pomůcek, a to i s využitím nejlepších zkušeností, které již v oblasti řídicí kontroly ve veřejné správě existují.

Základy právního rámce systému řídicích kontrol byly na úrovni krajů a hl. m. Prahy založeny již v roce 2002 v souladu s požadavky zákona o finanční kontrole. V rámci reformy veřejné správy přešly k 1. lednu 2003 na krajské úřady kompetence a povinnosti zrušených **okresních úřadů** a v souvislosti s tím vyvstaly před krajskými úřady náročné úkoly zabezpečit organizačně, finančně a personálně činnosti vyplývající z přenesené působnosti. V průběhu roku 2003 docházelo ke změnám v organizační struktuře krajských úřadů, které byly vyvolány potřebou zajistit stále se rozšiřující škálu činností včetně narůstající agendy, která souvisí s reformou veřejné správy a se vstupem České republiky do EU. Z tohoto důvodu docházelo k dalším úpravám vnitřního kontrolního systému s tím, že v průběhu roku 2003 byly postupně upravovány vnitřní organizační normy – řády, směrnice, pokyny a předpisy k uplatňování výkonu řídicí kontroly. Organizační řády stanovují odpovědnosti, pravomoci i povinnosti vedoucích pracovníků. V návaznosti na to byly upraveny i pracovní náplně jednotlivých zaměstnanců s tím, že odpovědností pracovníků jednotlivých odborů krajských úřadů je i povinnost provádět předběžné, průběžné a následné řídicí kontroly činností a operací.

Na základě zákona č. 290/2002 Sb., přešly k 1. ledna 2003 na kraje z bývalých okresů zřizovatelské funkce k dalším příspěvkovým organizacím. Jedná se zejména o nemocnice, dopravní záchranné služby, ústavy sociální péče a kulturní instituce. Všechny příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je orgán kraje nebo hl. m. Praha, se v souvislosti s novelou zákona o finanční kontrole staly v roce 2003 orgánem veřejné správy a mají tak rovněž povinnost zajistit zavedení a realizaci vnitřního kontrolního systému. Na základě veřejnosprávních kontrol prováděných zaměstnanci krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy bylo zjištěno, že v příspěvkových organizacích krajů a hl. m. Prahy je zavedena nebo se v současnosti zavádí funkční řídicí kontrola tak, aby odpovídala požadavkům zákona o finanční kontrole. Zejména se jedná o jednoznačné vymezení pravomocí a odpovědností jednotlivých zaměstnanců za hospodářské operace v organizaci. V některých malých příspěvkových organizacích byla v souladu s § 26 odst. 3 zákona o finanční kontrole sloučena funkce správce rozpočtu a hlavního účetního, a to zejména pro nedostatečný počet zaměstnanců a malou míru rizika prováděných finančních operací.

#### **IV. Zhodnocení výsledků interního auditu**

Během roku 2003 pokračovalo zřizování útvarů interního auditu, jejich personální obsazování a současně v souladu s ročními plány byly již prováděny interní audity zaměřené na přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému organizací.

U všech správců kapitol státního rozpočtu je zřízen v souladu s § 28 zákona o finanční kontrole útvar interního auditu, popř. k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, jako funkčně nezávislý útvar organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur, přímo podřízený ministři, resp. vedoucímu úřadu. Pouze u Ústavního soudu v rozporu se zákonem doposud nebyl vytvořen systém finanční kontroly.

V roce 2003 byl zřízen útvar interního auditu u 36 organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací. Celkově tak ke konci roku 2003 působily ve státní správě 235 útvarů interního auditu.

Organizační členění pracovišť interního auditu však není jednotné. U některých správců kapitol státního rozpočtu přetrvává začlenění interního auditu do jediné organizační jednotky společně s výkonem veřejnosprávní kontroly nebo inspekční činnosti, vyřizováním stížností a dalšími aktivitami. Obdobná je situace u pověřených pracovníků, kteří vykonávají další zcela odlišné činnosti, kdy např. je touto funkcí pověřen vedoucí sekretariátu správce kapitoly státního rozpočtu. Jasně organizační oddělení interního auditu od dalších kontrolních a jiných činností je jednou ze základních podmínek řádného fungování PIFC a je i jedním z hlavních doporučení mise SIGMA. Ukazuje se tak potřeba dalšího zpřesnění organizačních struktur interního auditu.

U 182 organizačních složek státu a příspěvkové organizace s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik byla funkce útvaru interního auditu nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly. Z vyhodnocení výsledků kontrolní činnosti však vyplývá, že ne ve všech těchto organizacích byla správci kapitoly státního rozpočtu provedena veřejnosprávní kontrola. V roce 2003 tak řada organizací auditním přezkoumáním neprošla, resp. nebyla vyhodnocena účinnost jejich vnitřních kontrolních systémů.

V omezeném rozsahu byly zjištěny i případy, že u organizací útvary interního auditu nebyly zřízeny nebo nezačaly činnost, resp. nebyly personálně obsazeny. Souhrnně tak lze konstatovat, že ani v roce 2003 ve státní správě proces zřizování útvarů interního auditu v souladu se zákonem o finanční kontrole nebyl důsledně dokončen.

Pro zajištění činnosti útvarů interního auditu byly dopracovány nebo zpřesněny interní normy, směrnice a pomůcky. Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu i útvary interního auditu správců kapitol státního rozpočtu poskytovaly odbornou i metodickou pomoc organizacím státní správy.

Zaměření činnosti interního auditu ve státní správě na rok 2003 již vycházelo ze zpracovaných střednědobých plánů, které byly konkretizovány do ročních plánů interního auditu. Zaměření ročních plánů bylo u většího počtu organizací připraveno s využitím identifikace rizik, jejich významnosti, možností vzniku i četností výskytu a rovněž na základě zpracovaných map rizik a provedených analýz SWOT.

V roce 2003 bylo provedeno téměř 1 600 interních auditů, z toho cca 10 procent tvořily audity operativně zařazené na základě vyžádání vedoucího orgánu. Oproti předchozímu roku se počet vykonaných auditů téměř zdvojnásobil. Zhruba 10 procent auditních akcí z ročního plánu nebylo provedeno v důsledku operativního zařazení nových auditů a zejména s ohledem na zařazení interního auditu připravenosti implementačního systému na čerpání prostředků poskytnutých ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti podle usnesení vlády č. 678/2003. Tento náročný audit svým rozsahem „spotřeboval“ významnou část pracovních kapacit útvarů interního auditu.

Prováděné interní audity byly zaměřeny na prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému, posouzení správy a řízení organizací, včetně řídicích a kontrolních mechanismů. Auditovány byly také vnitřní organizační normy, dodržování zákonů o zadávání veřejných zakázek a o rozpočtových pravidlech, oběh účetních dokladů, hospodaření s majetkem státu, pokladni

činnost, vymáhání pohledávek, zajišťování programu boje proti korupci. Uplatňovány byly finanční audity, audity systému a v menší míře i audity výkonu.

Na základě svých zjištění předkládaly útvary interních auditů doporučení ke zdokonalení kvality vnitřního kontrolního systému a k nápravě zjištěných nedostatků. Doporučení vyplývající z interních auditů směřují ke zkvalitnění řízení a provozní činnosti, novelizaci interních předpisů a směrnic, zajišťování veřejných zakázek, oběhu dokladů, hospodaření s majetkem státu, zpracování nových metodik, implementaci software na zajištění kontrolních postupů. Byly doporučeny i návrhy na personální změny.

Vedoucí zaměstnanci přijímají na základě doporučení interního auditu odpovídající opatření, která budou v dalších letech předmětem ověřování. V 88 případech nebyla příslušná opatření k návrhům interního auditu přijata. O těchto případech vedoucí útvarů interního auditu písemně informovali vedoucího orgánu veřejné správy.

Z provedených interních auditů bylo detekováno 16 závažných zjištění nasvědčujících, že byl spáchán trestní čin nebo došlo k neoprávněnému použití, zadržení, ztrátě nebo poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 tis. Kč.

Počet výkonných auditorů k 31. prosinci 2003 ve státní správě byl 376. K naplnění systemizovaného počtu těchto zaměstnanců však chybí 36 pracovníků. Vedoucí zaměstnanci útvarů interního auditu se shodují v názoru, že tento stav je důsledkem vysokých nároků na kvalifikaci interního auditora a neodpovídajícího platového hodnocení pracovníků zařazených na tuto pozici. Ani nový katalog pracovních činností, platný od 1. ledna 2004, podle kterého jsou pracovníci státní správy zařazováni do platových tříd, tuto problematiku u interních auditorů neřeší.

Zaměstnanci útvarů interního auditu se účastnili vzdělávacích kurzů v oblasti interního auditu a finanční kontroly a jejich odborná kvalifikace se plynule zvyšuje. V útvarech interního auditu ve státní správě pracuje 13 auditorů s mezinárodním certifikátem interního auditora, 89 auditorů má atestační kurz jednotného systému odborné přípravy pracovníků veřejné správy v oboru finanční kontrola a interní audit a 270 auditorů absolvovalo základní kurz v rámci tohoto systému odborné přípravy. V zásadě tak již téměř všichni zaměstnanci útvarů interního auditu mají profesní odborné vzdělání.

Vyhodnocení ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol i poznatky z monitorování situace naznačují, že útvary interního auditu se stávají stabilní součástí řídicí činnosti organizací. Interní audit je stále více chápán též jako útvar, který vedení orgánu veřejné správy napomáhá identifikovat rizika a společně s vedením úřadu se podílí na stanovení vhodné strategie řízení rizika a jeho udržení pod kontrolou. Tato činnost je považována za novou přidanou hodnotu útvarů interního auditu.

Kvalitativní posun v činnosti interního auditu ve státní správě významně ovlivňuje i metodickou, harmonizační a koordinační úlohu Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Jde zejména o potřeby praxe, která požaduje vydání metodických pokynů, příruček i metodických postupů na podporu procesu provádění interního auditu. Dále je požadována příprava jednoduchého modelu hodnocení rizik, vydání Statutu interního auditu a jednotného Etického kodexu pro auditory ve veřejné správě vycházející z právního rámce služebního zákona a zobecňování nejlepší praxe a její rozšiřování v celé státní správě. Na potřebu přípravy takových materiálů upozornila ve své zprávě i mise SIGMA.



Na krajských úřadech je ve smyslu ustanovení § 28 zákona o finanční kontrole zřízen vždy jeden funkčně nezávislý útvar interního auditu přímo podřízený řediteli krajského úřadu. Na Magistrátu hl. m. Prahy je odbor interního auditu organizačně začleněn v sekci kontroly a interního auditu. Ředitelka sekce je přímo podřízena řediteli Magistrátu.

Systemizovaný počet výkonných auditorů na krajských úřadech a Magistrátu hl. m. Prahy se pohybuje v rozmezí od 1 do 6 zaměstnanců v návaznosti na celkový počet zaměstnanců úřadů, na plánovaný limit mzdových prostředků a na rozsah kontrolovaných oblastí. Počet systemizovaných pracovních míst výkonných auditorů není naplněn na Magistrátu hl. m. Prahy a na krajských úřadech Středočeském, Pardubickém a Královéhradeckém. Celkový systemizovaný počet 116 auditorů byl v roce 2003 naplněn na 86,2 procent. Nedostatečný počet interních auditorů přitom může vést až k ohrožení spolufinancování programů a projektů z EU.

Roční plány interních auditů v krajích a hl. m. Praze vyplývají z plánů střednědobých. Interní audity byly zaměřeny zejména na audity výkonu veřejnosprávní kontroly u žadatelů a příjemců grantů, dotací a dalších prostředků veřejné finanční podpory, audity vnitřních předpisů, audity oběhu účetních dokladů, audity vnitřního kontrolního systému z pohledu dodržování zákona o finanční kontrole, audity vedení pohledávek a jejich vymáhání, audity systému vedení evidence majetku, audity vnitřních norem ve vazbě na dodržení platné legislativy.

V návaznosti na novelu zákona o finanční kontrole byly příspěvkové organizace zřizované územními samosprávnými celky nebo městskými částmi hl. m. Prahy nově zařazeny mezi orgány veřejné správy. V návaznosti na to byly v průběhu roku 2003 zřizovány útvary interního auditu i v některých příspěvkových organizacích krajů a hl. m. Prahy. V některých případech zřizovatelé v souladu s § 29 odst. 5 zákona o finanční kontrole nahradili funkci interního auditu u svých příspěvkových organizací výkonem veřejnosprávní kontroly. Pardubický kraj možnosti ustanovení § 29 odst. 5 nevyužil ani u příspěvkových organizací s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky. Malé příspěvkové organizace v tomto kraji výkon interního auditu řeší po projednání s ředitelem krajského úřadu většinou uzavřením dohod o pracovní činnosti vykonané mimo pracovní poměr (§ 232 a následující zákoníku práce). Pouze větší příspěvkové organizace v Pardubickém kraji, zejména nemocnice, do hlavního pracovního poměru jmenovaly interního auditora.

Naproti tomu Rada hl. m. Prahy a Rada Karlovarského kraje se rozhodly nahradit funkci interního auditu téměř u všech svých příspěvkových organizací výkonem veřejnosprávních kontrol prováděných z úrovně zřizovatele. Funkce interního auditu byla v roce 2003 zcela nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly u všech příspěvkových organizací v krajích Libereckém, Královéhradeckém a Jihočeském.

V roce 2003 byly realizovány na úrovni hl. m. Prahy, krajů a příspěvkových organizací v jejich působnosti 603 interní audity, z toho byly 124 operativně zařazené neplánované audity.

Základní kurz jednotného systému odborné přípravy pracovníků veřejné správy v oboru finanční kontrola a interní audit v roce 2003 absolvovalo 35 zaměstnanců, nástavbový

atestační kurz 8 zaměstnanců z řad pracovníků krajských úřadů, hl. m. Prahy a příspěvkových organizací v jejich působnosti.

Ke zkvalitnění interního auditu na úrovni krajů byla založena pracovní skupina Interní audit v krajské samosprávě. V této pracovní skupině, založené v roce 2002 z iniciativy Středočeského kraje, jsou činní vedoucí útvarů interních auditů všech krajů a zástupci Ministerstva financí – Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu, Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj. Jedním z hlavních výsledků skupiny je práce na projektu v rámci programu PHARE 2003 s názvem „Posílení vnitřních finančních kontrolních mechanismů na regionální úrovni“, jehož twinningová část byla zahájena 1. listopadu 2003 a část technické pomoci je v současné době v poslední schvalovací fázi. Tento projekt je zaměřen na zdokonalení výkonu služby interního auditu prostřednictvím školení, odborného praktického tréninku a přímého transferu know-how. Pracovní skupina se pravidelně schází, na jednáních jsou konzultovány společné problémy a vzájemně se předávají nabyté zkušenosti.

## V. Vyhodnocení účinnosti vnitřního kontrolního systému

Vnitřní kontrolní systém zahrnuje řídicí kontrolu a interní audit. Jeho hlavním cílem je vytvářet podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy a minimalizaci provozních, finančních, právních a jiných rizik.

V roce 2003 byla ve státní správě dotvářena architektura vnitřního kontrolního systému, dokončováno nastavení základních mechanismů s následným přechodem k praktickému provádění řídicí kontroly a interního auditu. Podle hodnocení výsledků finančních kontrol považují správci kapitol státního rozpočtu vnitřní kontrolní systémy za přiměřené, účinné a dostatečně výkonné.

Přes nesporný výrazný pokrok dosažený v účinnosti vnitřního kontrolního systému v roce 2003 však vyhodnocení výsledků řídicí kontroly a interního auditu ukazuje, že stále existuje skupina organizací státní správy, které požadavky na zavedení vnitřního kontrolního systému podle zákona o finanční kontrole nenaplnějí. U těchto organizací vnitřní kontrolní systém zůstává i pro rok 2004 rizikovým faktorem s negativním vlivem na prosazování hospodárného, efektivního a účelného výkonu státní správy.

Na úrovni jednotlivých krajů a hl. m. Prahy byl v návaznosti na příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole vnitřní kontrolní systém nastaven již v roce 2002 prostřednictvím interních norem. Tyto dokumenty vymezovaly uspořádání, rozsah, rozdělení kompetencí i odpovědnosti za jednotlivé složky finanční kontroly. Reforma veřejné správy, na základě které byla ke konci roku 2002 ukončena činnost okresních úřadů, znamenala významný přesun kompetencí na kraje. Během celého roku 2003 proto probíhal proces stabilizace a nastavování řídicích mechanismů, který v některých případech ještě nebyl ukončen. V průběhu roku 2003 byly interní normy nastavující vnitřní kontrolní systém zpřesňovány a aktualizovány v návaznosti na novelu zákona o finanční kontrole. Ředitelé jednotlivých krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy vydávali pokyny určující postupy ve vztahu k příspěvkovým organizacím, u kterých bude interní audit nahrazen veřejnosprávní kontrolou. Směrnicemi byl rovněž upraven postup výkonu veřejnosprávní kontroly na místě u příspěvkových organizací a příjemců veřejné finanční podpory. Na základě interních norem

a praktických kroků v oblasti metodické a konzultační je postupně zkvalitňován vnitřní řídicí a kontrolní systém tak, aby plně vyhovoval požadavkům zákona o finanční kontrole.

Vnitřní kontrolní systém územních samosprávních celků je s určitými rezervami možno hodnotit jako relativně přiměřený a účinný pro zajištění hospodárného, efektivního a účelného výkonu územní samosprávy s tím, že je třeba dokončit proces stabilizace a nastavování řídicích mechanismů v souvislosti s reformou veřejné správy.

## **VI. Zhodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol**

### **A. Veřejnosprávní kontroly prováděné správci kapitol státního rozpočtu**

Správci kapitol státního rozpočtu v roce 2003 provedli u účetních jednotek ve své působnosti 347 veřejnosprávních kontrol na místě vykonávaných podle § 7 až 11 zákona o finanční kontrole. Počet plánovaných akcí veřejnosprávní kontroly tak byl překročen, operativně bylo zařazeno cca 20 procent kontrolních akcí. Počet provedených veřejnosprávních kontrol v roce 2003 zůstal zhruba na úrovni předchozího roku.

Celkově bylo zkontrolováno více než 24 mld. Kč veřejných prostředků. Cílem veřejnosprávních kontrol bylo ověřit hospodaření s finančními prostředky ze státního rozpočtu a dodržování zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek a dodržování dalších obecně závazných a vnitřních předpisů a prověřit správnost finančních a majetkových operací. Prostřednictvím následných kontrol bylo ověřováno i plnění nápravných opatření z kontrolních akcí provedených v předchozích letech. Veřejnosprávní kontrolou byl současně ve smyslu § 29 odst. 4 zákona o finanční kontrole zajišťován výkon interního auditu u organizací, u kterých byla funkce interního auditu nahrazena veřejnosprávní kontrolou.

Správci kapitol státního rozpočtu při prováděných veřejnosprávních kontrolách zjistili nedostatky v celkovém objemu 1,4 mld. Kč. Mezi nejčastější nedostatky patří např. nedodržování rozpočtových pravidel, nesprávnosti ve vedení účetnictví a v provádění inventarizací movitého a nemovitého majetku, problémy v zadávání veřejných zakázek a v investiční výstavbě, málo aktivní přístup k vymáhání pohledávek.

Kontrolními orgány bylo ve 222 případech uloženo opatření k nápravě, což znamená, že u téměř dvou třetin z provedených veřejnosprávních kontrol byly zjištěny nedostatky. Četnost zjištění nedostatků u veřejnosprávních kontrol je vyšší než u provedených interních auditů. Poznatky z kontrol slouží i pro přípravu zaměření kontrolní činnosti v dalším období. Výsledky kontrol využívá i Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu pro stanovení priorit v metodické, koordinační i harmonizační činnosti.

Plnění opatření uložených k nápravě bude prověřováno následnými kontrolami s cílem ověřit, zda opatření byla realizována.

U příjemců veřejné finanční podpory bylo v průběhu roku 2003 provedeno 23 091 kontrol čerpání dotací, příspěvků a návratné finanční výpomoci. Na celkovém rozsahu provedených

kontrol u příjemců veřejné finanční podpory se 80 procenty podíleli pracovníci Zemědělských agentur Ministerstva zemědělství. Byl splněn záměr tohoto ministerstva na plošném pojetí kontrol a zajištění 5 procentní kontroly u každého dotačního titulu.

Z provedených veřejnosprávních kontrol u příjemců veřejné finanční pomoci bylo uloženo 207 opatření k opravě.

## **B. Veřejnosprávní kontroly provedené Ministerstvem financí a územními finančními orgány**

Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu – Oddělení veřejnosprávní kontroly a systému finanční kontroly se zabývá vlastním výkonem veřejnosprávní kontroly na místě a metodicky řídí oddělení finančních revizí finančních ředitelství.

Pracovníci oddělení provedli v roce 2003 celkem 6 kontrol, po 2 u ústředních orgánů státní správy, organizačních složek státu a příspěvkových organizací. Rovněž se tito pracovníci podíleli na předběžných a průběžných kontrolách prostředků poskytnutých na odstranění povodňových škod z Fondu solidarity.

Kontroly byly zaměřeny zejména na správnost použití prostředků státního rozpočtu, dodržování hledisek oprávněnosti a efektivnosti, hospodaření s majetkem státu, jeho účelné a hospodárné využívání, vedení majetku v účetnictví a jeho inventarizaci, dodržování zásad účetnictví a průkaznost účetnictví. U kontrolovaných organizací byla současně prověřována přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly a fungování vnitřního kontrolního systému ve smyslu zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky č. 64/2002 Sb.

Nedostatky zjištěné provedenými kontrolami souvisí zejména s porušením ustanovení právních norem, zejména :

- zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů,
- vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví,
- zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Závažné nedostatky byly zjištěny i v rámci tématické kontroly zaměřené na financování programů reprodukce majetku, kdy kontrolovaný ústřední orgán státní správy neplnil povinnosti správce programu v souladu s platnými právními předpisy a řádně nevyhodnocoval kontrolní akce. Neoprávněně byly poskytnuty dotace na pořízení a obnovu majetku ve výši 433 mil. Kč.

Kontrolou jednoho z ústředních orgánů státní správy bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně. Neoprávněně byly použity rozpočtové prostředky v částce 1,3 mil. Kč (výdaje spojené s investičními akcemi byly chybně uhrazeny z prostředků neinvestičních).

Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu – Oddělení finanční kontroly prostředků EU a ostatních prostředků ze zahraničí se zabývá vlastním výkonem veřejnosprávní kontroly zahraničních prostředků.

Pracovníci tohoto oddělení provedli v roce 2003 celkem 14 veřejnosprávních kontrol, z toho v souladu se schváleným ročním plánem kontrolní činnosti bylo uskutečněno 7 veřejnosprávních kontrol a dalších 7 mimořádných veřejnosprávních kontrol. Tyto kontroly byly zaměřeny na projekty v rámci čerpání prostředků komunitárního programu Mládež, na čerpání prostředků ze státního rozpočtu a programu Phare Ministerstvem vnitra, na provedení kontroly v rámci vydání prohlášení o ukončení projektu ISPA na Ministerstvu dopravy (winding-up) a především na 4 průběžné veřejnosprávní kontroly prostředků poskytnutých na odstranění povodňových škod z Fondu solidarity.

Zjištěné nedostatky byly písemně sděleny Národním schvalujícímu úředníkovi a Národnímu koordinátorovi pomoci.

Finanční ředitelství - oddělení finančních revizí provedla v roce 2003 celkem 185 finančních kontrol, při nichž bylo zjištěno neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo státních fondů v celkové výši 730 mil. Kč. Zjištěné nedostatky spočívaly převážně v porušení rozpočtové kázně, nedodržení účelu, časového určení rozpočtových prostředků, stanovených lhůt výstavby, porušování zákona o účetnictví, účetních osnov a postupů účtování. V souvislosti s prováděnými veřejnosprávními kontrolami byly zjištěny i daňové nedostatky v celkovém objemu 97,4 mil. Kč.

Kontroly byly zaměřeny, resp. byly provedeny

- u 22 vybraných nemocnic, zdravotnických zařízeních a krajských hygienických stanic, kde bylo v 10 případech zjištěno porušení rozpočtové kázně; návrh na odvod prostředků do státního rozpočtu byl vyčíslen v částkou 61 mil. Kč; zjištěné nedostatky spočívaly kromě výše uvedených porušení také v neodvedených příjmech z prodeje majetku státu do státního rozpočtu,
- na čerpání účelových dotací poskytnutých na výstavbu bytových jednotek včetně technické infrastruktury, výstavbu a technickou obnovu vodovodů, úpraven vod, kanalizací, ČOV a investiční akce podporující zlepšení životního prostředí u 23 vybraných měst, obcí a ostatních příjemců těchto dotací (3 fyzické a 5 právnických osob); zjištěno bylo porušení rozpočtové kázně s následným návrhem na odvod prostředků do státního rozpočtu v celkovém objemu 40 mil. Kč,
- na účelové dotace poskytnuté z prostředků kapitoly VPS a kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí na výstavbu a rekonstrukce domovů důchodců, základních škol, školních jídelen, apod.; finanční ředitelství kontrolovala 26 statutárních měst, měst, městských částí a obcí; k porušení rozpočtové kázně došlo u 14 příjemců dotace ve výši 297 mil. Kč; pochybením bylo v mnoha případech, že změny závazných ukazatelů nebyly doloženy změnou rozhodnutí poskytovatele, resp. Ministerstva financí,
- na hospodaření s prostředky státního rozpočtu u organizačních složek státu bylo provedeno 5 kontrol, z toho 2 u kapitoly Ministerstva spravedlnosti; u jedné kontroly byl uplatněn návrh na odvod prostředků ve výši 3,5 mil. Kč z důvodu neoprávněného použití rozpočtových prostředků,
- u středních škol, odborných učilišť, vyšších odborných škol, zvláštních škol a výchovných ústavů pro děti a mládež bylo zjištěno neoprávněné čerpání a použití prostředků státního rozpočtu, vyčíslené u 20 kontrolovaných škol a výchovných ústavů částkou 76 mil. Kč,
- u 22 vybraných úřadů práce v regionech s vysokou mírou nezaměstnanosti; finanční ředitelství prověřovala správnost čerpání poskytnutých finančních prostředků ze státního rozpočtu na aktivní politiku zaměstnanosti a plnění povinností zaměstnavatelů ve smyslu

zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, týkající se odvodu do státního rozpočtu při neplnění povinného podílu zaměstnanců se změněnou pracovní schopností; bylo zjištěno, že úřady řádně neověřovaly použití prostředků na vytváření společensky účelných pracovních míst; neoprávněně byly čerpány prostředky státního rozpočtu ve výši 52,3 mil. Kč,

- u úřadů pro zastupování státu ve věcech majetkových; první ze 2 kontrol se vztahovala k využití dotace na stavební úpravy poskytnuté bývalému okresnímu úřadu, druhá na protidrogový program a na ochranu obyvatel před ozářením z radonu; neoprávněně použití prostředků státního rozpočtu ve výše uvedených případech bylo vyčísleno v celkové částce 73 mil. Kč,
- u 11 krajských úřadů se zaměřením na čerpání a využití účelových prostředků poskytnutých z kapitoly VPS, operace státních finančních aktiv a dalších kapitol (např. Ministerstva vnitra, kultury, práce a sociálních věcí) a na řadu programů: nákup a výstavba sídel veřejné správy, podpora projektů integrace romské komunity, zajištění regionálních funkcí veřejných knihoven, vybavení depozitářů muzeí, výstavba center pro seniory apod.; k porušení rozpočtové kázně došlo nedodržením stanovených podmínek pro čerpání dotací a bylo vyčísleno v částce 26 mil. Kč,
- u 2 bytových družstev vlastníků, kde bylo prověřeno čerpání dotací z prostředků kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj určené na odstraňování vad panelové výstavby a neinvestiční dotace na program podpory oprav bytového fondu; neoprávněně čerpání prostředků na jiný než stanovený účel bylo vyčísleno v částce 2,5 mil. Kč,
- u 2 odborových svazů, jedné odborové koalice a federace vlakových čet byly zjištěny nedostatky spočívající v neprokázaných nákladech na školení a služební cesty; některé subjekty část dotace použily na jiné než stanovené účely; porušení rozpočtové kázně bylo vyčísleno částkou 2,4 mil. Kč,
- u akciových společností provozujících autobusovou dopravu finanční ředitelství provedla 8 kontrol; kontrolou účelově poskytnutých dotací na pomoc při obnově autobusů pro zabezpečení dopravní obslužnosti v regionu bylo zjištěno pochybení při uzavírání smluv o poskytnutí dotací ze státního rozpočtu uzavíraných mezi Ministerstvem dopravy a společnostmi podle usnesení vlády č. 632/2000; návrh na odvod prostředků do státního rozpočtu v částce 9,6 mil. Kč byl předložen s ohledem na zjištěné neoprávněné převody dotačních prostředků,
- u společnosti s ručením omezeným na plnění podmínek pro poskytnutí investiční pobídky, udělené na základě usnesení vlády č. 1067/1999; neplnění podmínek stanovených Prohlášením o společném záměru podepsaným mezi orgány státní správy (Ministerstvo průmyslu a obchodu, financí, práce a sociálních věcí) a společností, mělo za následek neoprávněné použití prostředků účelové dotace; návrh na odvod do státního rozpočtu finanční ředitelství stanovilo ve výši 30,4 mil. Kč; zjištěny byly i další závažné nedostatky vyplývající z chybných účetních postupů,
- u tělovýchovných jednot na správnost a oprávněnost čerpání dotací určených na rekonstrukce tělovýchovných zařízení; kontroly prokázaly neoprávněné čerpání prostředků státního rozpočtu ve výši 3 mil. Kč,
- u ústavů sociální péče pro seniory a domovů důchodců; v návaznosti na 9 provedených kontrol byl podán návrh finančního ředitelství na odvod do státního rozpočtu v celkové výši 23,5 mil. Kč; příjemci dotací nepostupovali v souladu s vyhláškou Ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku a s podmínkami čerpání prostředků státního rozpočtu,
- u příspěvkových organizací Ministerstva kultury; finanční ředitelství se v rámci 6 kontrol zaměřila na oprávněnost a účelnost vynakládaných rozpočtových prostředků poskytnutých památkovému ústavu, muzeím, knihovnám a divadlům na financování

vlastní umělecké činnosti a na podporu kulturních aktivit; pochybení vyčíslené v částce 1,5 mil. Kč bylo shledáno u jedné z kontrolovaných organizací,

- u příspěvkové organizace, zřízené bývalým okresním úřadem, kde v důsledku chybné interpretace zákona č. 16/1997 Sb., byly porušeny podmínky čerpání dotace; porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zákona č. 218/2000 Sb., bylo vyčísleno v částce 2,9 mil. Kč.

Pracovníci oddělení finančních revizí čtyř finančních ředitelství se v roce 2003 podíleli i na předběžných a průběžných kontrolách prostředků poskytnutých na odstranění povodňových škod z Fondu solidarity.

Po ukončení veřejnosprávních kontrol a projednání závěrů s vedením prověřovaných organizací, předkládala finanční ředitelství výsledky místně příslušným finančním úřadům jako podklad pro uložení odvodu neoprávněně použitých peněžních prostředků do státního rozpočtu včetně penále ve smyslu ustanovení § 44 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a příslušných ustanovení zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, k zahájení daňového řízení. Při provádění finančních kontrol zjistila finanční ředitelství i neoprávněná snížení základu daně z příjmů, neoprávněné zvýšení daňové ztráty nebo uplatnění nároku na odpočet DPH. Tato závažná zjištění jsou vyčíslena částkou 97,4 mil. Kč.

Z výsledků provedených finančních kontrol a vyčíslení závažných zjištění podaných Ministerstvu financí podle § 22 zákona o finanční kontrole je zřejmé, že docházelo zejména k porušování rozpočtové kázně, neplnění a obcházení platných právních předpisů. Vynakládané prostředky státního rozpočtu nebyly použity vždy v souladu se společenskými záměry a požadavky. Finanční podpory v mnoha případech byly využity k usnadnění podnikatelských aktivit. Získané poznatky budou využity k systematickému analyzování výdajů a získaných informací a k vyhodnocení přínosů dosažených vynaloženými prostředky z hlediska efektivity užití prostředků státního rozpočtu.

### **C. Veřejnosprávní kontroly provedené kraji a hl. m. Praha**

Kraje a hl. m. Praha v roce 2003 plánovaly celkem 920 veřejnosprávních kontrol na místě u příspěvkových organizací ve své působnosti. Neuskutečněny zůstaly 34 plánované akce, na základě aktuálně vzniklých problémů bylo operativně zařazeno dalších 121 veřejnosprávních kontrol.

Veřejnosprávní kontroly hospodaření s veřejnými prostředky byly zaměřeny zejména na dodržování ustanovení zákona o účetnictví, zákona o rozpočtových pravidlech, zákona o majetku ČR, na dodržování vnitřních předpisů k finančnímu hospodaření, kontrolu kvality sestavení ročních rozpočtů, sledování průběžného plnění rozpočtů. Některé aktuálně zařazené kontroly byly realizovány z podnětu stěžovatelů, jejich předmětem bylo většinou dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek. Celkový objem kontrolovaných veřejných prostředků u příspěvkových organizací v působnosti krajů a hl. m. Praha byl téměř 11 mld. Kč. Z toho byly zjištěny nedostatky v objemu cca 113 mil. Kč.

Nedostatky zjištěné při veřejnosprávních kontrolách hospodaření s veřejnými prostředky se týkaly zejména porušování zákona o účetnictví, zákona o cestovních náhradách, zákona

o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákoníku práce. Některá zjištění se vztahovala k nedostatkům při zadávání veřejných zakázek, nedostatkům v řídicí a kontrolní činnosti odpovědných vedoucích zaměstnanců, k překračování kompetencí stanovených zřizovacími listinami příspěvkových organizací, k nedostatečné odborné úrovni odpovědných pracovníků.

Kontrolní orgány krajů a hl. m. Prahy uložily ve 372 případech opatření k nápravě. Za odstranění kontrolou zjištěných nedostatků odpovídají statutární zástupci kontrolovaných organizací, kteří mají povinnost podat kontrolním orgánům ve stanoveném termínu zprávu o přijetí konkrétních termínovaných opatření k odstranění zjištěných nedostatků a současně mají povinnost průběžně informovat kontrolní orgány o jejich plnění. Kromě toho plnění opatření k nápravě bude předmětem následných veřejnosprávních kontrol.

Kromě kontroly hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti vykonávají kraje a hl. m. Praha v souladu s § 9, odst. 2 zákona o finanční kontrole veřejnosprávní kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. V roce 2003 bylo na úrovni krajů a hl. m. Prahy evidováno 19 047 žadatelů o veřejnou finanční podporu, kteří požadovali podporu v celkové výši přes 11 mld. Kč. Požadavky na veřejnou finanční podporu se vztahovaly zejména k oblasti sociálních služeb, vzdělání, sportu, ochrany životního prostředí, požární ochrany, protidrogové prevence, podpory romské komunity, kultury, cestovního ruchu a rozvoje zaměstnanosti.

Na úrovni krajů a hl. m. Prahy bylo plánováno celkem vykonat 3 418 kontrol u příjemců veřejné finanční podpory, 52 plánované kontroly se neuskutečnily, operativně bylo navíc provedeno 322 kontrol. Rozhodující počet, 2 333 veřejnosprávní kontroly při poskytování veřejné finanční podpory, byl vykázán v Pardubickém kraji, kde byla předběžná veřejnosprávní kontrola byla provedena plošným způsobem u všech žadatelů o veřejnou finanční podporu.

Nedostatky zjištěné veřejnosprávními kontrolami realizovanými kraji a hl. m. Praha u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory se týkaly zejména neoprávněných žádostí o poskytnutí dotace, nesprávně provedeného vyúčtování, nedodržení podmínek poskytnutí finančních prostředků a nedodržení stanoveného účelu poskytnutí finančních prostředků.

Celkový počet provedených veřejnosprávních kontrol a objem kontrolovaných veřejných prostředků za rok 2003 ve veřejné správě je uveden v následující tabulce.

	Veřejná správa Celkem	Z toho	
		správci kapitol u účetních jednotek ve své působnosti	krajské úřady u účetních jednotek ve své působnosti
Počet uskutečněných veřejnosprávních kontrol na místě	1 546	347	1 199
Objem kontrolovaných veřejných prostředků celkem v mld. Kč	34,5	23,9	10,6

Objem kontrolovaných veřejných prostředků v roce 2003 byl vyšší než v předchozím roce. Stávající legislativně právní úprava však neumožňuje kontrolovat majetek obcí a krajů, u nichž hodnota dlouhodobého hmotného majetku činí 913 mld. Kč.



## VII. Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

Zákon o finanční kontrole umožňuje mezinárodním organizacím vykonávat svými kontrolními orgány nebo určenými zmocněnci finanční kontrolu, stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva. Současně ukládá orgánům veřejné správy spolupůsobit při výkonu finanční kontroly a podat Ministerstvu financí informace o jejich konání a o výsledcích, které na jejich vyžádání poskytly mezinárodním organizacím.

Ve státní správě v roce 2003 provedly Evropský účetní dvůr, GŘ Regio, GŘ Agri a auditorské firmy Price Waterhouse Coopers a Moore Stephens finanční kontroly u předstrukturálních fondů, implementačních agentur a Národního fondu. Kontroly se zaměřily na audit žádostí implementačních agentur o prostředky EU, připravenost fondů, ověření udělení akreditace i na kontrolu u konečných příjemců zahraniční finanční pomoci. Na základě provedených auditů GŘ Agri u programu SAPARD vydala EK rozhodnutí o převedení řízení pro opatření 3.1. na Českou republiku a rozhodnutí o uzavření účtu tohoto programu za rok 2002. Mimo GŘ Agri závěrečné zprávy buď nejsou ještě k dispozici nebo je Česká republika nedostává.

Z ročních zpráv krajů a hl. m. Prahy vyplývá, že tyto subjekty v roce 2003 o spolupráci při výkonu finanční kontroly podle mezinárodních smluv nebyly požádány.

Hodnocení finanční kontroly podle mezinárodních smluv v ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol je uloženo přílohou č. 1 vyhlášky č. 64/2002 Sb. Vyhodnocení kontroly vzorku operací a projektu u předstrukturálních a strukturálních fondů a Fondu soudržnosti není povinnou součástí ročního zpravodajství. Ukazuje se však potřebným, aby vyhodnocení finančních kontrol čerpání prostředků z EU bylo do roční zprávy o výsledcích finančních kontrol bylo zahrnuto a zpráva správcům kapitol státního rozpočtu, kraje a hl. m. Praha poskytla přiměřené ujištění, o správnosti využívání finančních zdrojů z EU. Tento požadavek je nutné promítnout do připravované nové vyhlášky, která nahradí vyhlášku č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole.

## VIII. Přehled o kontrolních zjištěních předaných k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů

Z veřejnosprávních kontrol provedených v účetních jednotkách ve státní správě bylo 17 kontrolních zjištění předáno k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů. Rozhodující část, tj. 16 případů, tvořila závažná zjištění nasvědčující, že byl spáchán trestní čin nebo došlo k neoprávněnému použití, zadržení, ztrátě nebo poškození veřejných prostředků v částce vyšší než 300 tis. Kč. Závažná zjištění byla odhalena veřejnosprávními kontrolami provedenými Ministerstvem zdravotnictví, spravedlnosti, kultury, vnitra, obrany a financí. V případě podezření ze spáchání trestního činu byla závažná zjištění oznámena státnímu zástupci nebo policejním orgánům.

Interní audit ve státní správě detekoval 16 případů závažných zjištění, která byla odhalena útvary interního auditu účetních jednotek v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, životního prostředí, kultury, průmyslu a obchodu a interním auditem na Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu vnitra.

Ze zpráv zaslaných kraji a hl. m. Praha vyplývá, že na základě veřejnosprávních kontrol bylo předáno 18 případů k dalšímu řízení příslušným orgánům podle zvláštních předpisů, stejný postup byl přijat i v případě 23 kontrolních zjištění u příjemců veřejné finanční podpory.

Krajské úřady a Magistrát hl. m. Prahy v souladu s § 22 odst. 6 zákona o finanční kontrole informovaly Ministerstvo financí o 7 případech závažných zjištění z vykonaných finančních kontrol. Ve všech případech byla podána státním zastupitelstvím nebo policejním orgánům trestní oznámení o podezření ze spáchání trestního činu, tato podezření byla převážně kvalifikována jako trestné činy zpronevěry a podvodu.

## IX. Závěr

Vyhodnocení výsledků finanční kontroly ve veřejné správě naznačuje, že v roce 2003 došlo ke kvalitativnímu posunu v jejím provádění. Finanční kontrola se stává nezastupitelnou součástí finančního řízení. Přesto však i v roce 2003 v rozporu se zákonem o finanční kontrole nebyly u řady organizací veřejné správy zřízeny, resp. personálně obsazeny útvary interního auditu nebo nebyla veřejnosprávní kontrola nahrazující u organizací funkci interního auditu správci kapitol státního rozpočtu i krajskými úřady provedena. Rovněž tak manažerská odpovědnost za zavedení a řádné fungování kontrolního systému není u některých vedoucích pracovníků ještě na odpovídající úrovni. V těchto případech finanční kontrola představuje i pro rok 2004 rizikový faktor, který může negativně ovlivnit prosazování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výkonu veřejné správy. Existuje nebezpečí, že tyto nedostatky mohou ovlivnit čerpání prostředků z fondů EU.

Potvrzuje se, že dobré výsledky jsou zaznamenány především v těch resortech, ústředních správních úřadech, krajích a v jimi zřízených organizacích, kde finanční kontrola má plnou podporu nejvyššího vedení, které současně vytváří odpovídající podmínky, ale také přiměřený tlak na důsledné zajišťování a výkonnost finanční kontroly.

Pro dosažení vyšší efektivnosti finanční kontroly je též potřebné vybavit vedoucí řídicí a další pracovníky ve veřejné správě, interní auditory i kontrolory provádějící veřejnosprávní kontroly potřebnými metodickými pokyny a pomůckami. Dále pak zobecňovat nejlepší praxi a rozšiřovat ji do celé veřejné správy a odborné vzdělávání zaměstnanců orientovat na získávání praktických dovedností z finanční kontroly, což jsou přední úkoly Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu na Ministerstvu financí.

Poznatky z provedeného vyhodnocení charakterizují rozhodující oblasti i úkoly, které je potřebné zajistit správci kapitol státního rozpočtu, kraji a hl. m. Praha a jimi zřízenými organizacemi i Centrální harmonizační jednotkou pro finanční kontrolu na Ministerstvu financí. Zejména se jedná následující úkoly:

- Správci kapitol státního rozpočtu a jimi zřízené organizační složky státu a příspěvkové organizace, kraje, hl. m. Praha a jejich příspěvkové organizace
  - zabezpečit zřízení, resp. personální obsazení útvarů interního auditu; u organizací, u kterých je funkce interního auditu nahrazena veřejnosprávní kontrolou, zajistit její provedení,

- zajistit zavedení a řádné fungování řídicí kontroly prováděné vedoucími i dalšími zaměstnanci; problematiku řídicí kontroly včetně řízení rizika zařadit do vzdělávání řídicích a dalších pracovníků.
- Centrální harmonizační jednotkou pro finanční kontrolu na Ministerstvu financí
  - připravit strategický dokument k rozvoji veřejné vnitřní finanční kontroly (PIFC) a předložit jej v roce 2004 k projednání vládě,
  - zpracovat novou prováděcí vyhlášku k zákonu o finanční kontrole s využitím poznatků a doporučení ministerstev, ústředních orgánů státní správy, krajů a hl.m. Prahy; harmonizovat návrh s principy obsaženými v nových legislativních předpisech EU,
  - zpracovat pokyny a metodické pomůcky pro jednotný výkon řídicí kontroly a interního auditu a zajistit harmonizační a koordinační úlohu při jejich provádění ve veřejné správě s využitím nejlepší praxe,
  - dořešit společně s Ministerstvem práce a sociálních věcí zařazování interních auditorů do platových tříd tak, aby odpovídalo vysokým kvalifikačním požadavkům, nárokům na analytické schopnosti, potřebě trvalého vzdělávání nejen v oblasti finančního řízení a se zohledněním konfliktnosti výkonu auditorské činnosti. Současně je třeba v zájmu efektivního využití prostředků vynaložených na vzdělání interního auditora zabránit jejich přechodu do soukromé sféry.

