

MINISTERSTVO FINANCÍ

ZPRÁVA

o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2004



Duben 2005

Obsah

	strana
Základní shrnutí	4
I. Úvod	8
II. Hodnocení výsledků interního auditu ve veřejné správě	10
II. 1. Nezávislost a objektivita interního auditu	11
II. 2. Lidské zdroje a výběr interních auditorů	12
II. 3. Profesionální rozvoj interních auditorů	12
II. 4. Hodnocení výsledků auditorské práce a zajišťování kvality interního auditu	13
III. Hodnocení výsledků řídicích kontrol	15
IV. Hodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol	17
IV. 1. Veřejnosprávních kontrol vykonávaných Ministerstvem financí a finančními ředitelstvími	18
IV. 1. 1. Veřejnosprávních kontrol vykonávaných Centrální harmonizační jednotkou při zajišťování správy veřejné finanční podpory (prostředky státního rozpočtu)	18
IV. 1. 2. Veřejnosprávních kontrol vykonávaných finančními ředitelstvími při zajišťování správy veřejné finanční podpory (prostředky státního rozpočtu)	19
IV. 2. Veřejnosprávních kontrol vykonávaných správci kapitol státního rozpočtu, kraji hlavním městem Praha a obcemi	20
IV. 3. Veřejnosprávních kontrol při správě prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie	22
V. Centrální harmonizace systému kontroly finančního managementu a systému interního auditu ve veřejné správě	27
V. 1. Harmonizace legislativy a metodiky	28
V. 2. Vytváření podmínek pro další profesní rozvoj	31
V. 3. Výměna zkušeností	31
V. 4. Školení a semináře	33
V. 5. Zpravodajská činnost	33

- Graf 1 - Přehled o skutečném stavu interních auditorů a počtu vykonaných auditů
- Graf 2 - Přehled o zjištěních vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, na jejichž základě tento orgán oznámil státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin
- Graf 3 - Přehled o zjištěních kontrolního orgánu při výkonu veřejnosprávní kontroly, na jejichž základě tento orgán oznámil státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že u kontrolované osoby byl spáchán trestný čin
- Graf 4 - Přehled o zjištěních kontrolního orgánu při výkonu veřejnosprávní kontroly o porušení rozpočtové kázně kontrolovanou osobou ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., na jejichž základě tento orgán předal věc místně příslušnému správci daně jako podnět k zahájení řízení ve věci odvodu podle zákona č. 337/1992 Sb.
- Graf 5 - Přehled o zjištěních kontrolního orgánu při výkonu veřejnosprávní kontroly o porušení jiných právních předpisů kontrolovanou osobou, na jejichž základě tento orgán předal věc k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů k tomu příslušným orgánům
- Graf 6 - Celkový objem veřejných příjmů a výdajů prověřený veřejnosprávními kontrolami na místě

Základní shrnutí

Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2004 (dále jen „Roční zpráva“) se předkládá podle § 22 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Podle citovaného zákona je tato Roční zpráva předávána i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Zhodnocení výsledků finančních kontrol za rok 2004 s přihlédnutím k celému tříletému období od nabytí účinnosti zákona o finanční kontrole potvrzuje postupné naplňování základních funkcí finančních řídicích a kontrolních systémů ve veřejné správě. Rozvíjení těchto systémů je součástí probíhající reformy veřejné správy a stává se též nástrojem pro úspěšné provádění zahájené reformy veřejných financí. Rozvíjí se preventivní funkce finanční kontroly zaměřená na předcházení nedostatků a na vytváření náročnějšího vnitřního a vnějšího prostředí pro činnost orgánů a organizací ve veřejném sektoru (dále jen „orgány veřejné správy“). Přidaná hodnota nově zaváděné služby interního auditu se začíná projevat nezávisle předkládanými doporučeními ke zlepšování systému vnitřního řízení a kontroly v orgánech veřejné správy, náměty a spoluprací při zkvalitňování vnitřních předpisů a spoluprací při ustavování nových řídicích a kontrolních mechanismů pro sdílenou správu zahraničních finančních prostředků. V neposlední řadě finanční kontrola odhaluje nedostatky. Svá závažná zjištění o podezření ze spáchání trestných činů předává příslušným státním zastupitelstvím a útvarům Policie České republiky.

Na základě souhrnného zhodnocení výsledků finančních kontrol, které jsou obsaženy v ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol předložených správci kapitol státního rozpočtu, hlavním městem Praha a kraji, se ukazuje, že zjišťované nedostatky nejsou takového charakteru, aby vážně ohrozily činnost veřejné správy. Převážně představují selhání jednotlivců, jehož příčiny lze spatřovat i v nedostatečném povědomí finančního managementu o jeho odpovědnosti za zavedení a udržování přiměřeného a účinného systému vnitřního řízení a kontroly pro řádnou správu a řízení orgánů veřejné správy.

Četnost a rozsah zjištěných nedostatků v porovnání s celkovými použitelnými finančními zdroji a spravovaným majetkem, se kterým hospodaří státní správa a územní samospráva, současně naznačují, že vládou postupně přijímaná a realizovaná opatření zužují prostor pro výskyt negativních jevů v hospodaření veřejné správy. V té souvislosti se ukazuje

jako potřebné zintenzivnit provádění otevřené aktivní informační politiky o hospodaření státní správy a územní samosprávy vůči nejširší veřejnosti.

V průběhu roku 2004 pokračoval proces ustavování služby interního auditu v orgánech státní správy a územní samosprávy jako samostatných pracovišť přímo podřízených vedoucím těchto orgánů a funkčně nezávislých na výkonných a řídicích strukturách. V souladu s ročními plány byly vykonávány finanční audity, audity systémů a částečně i audity výkonů.

V oblasti finančního managementu byly zpřesňovány kontrolní mechanismy pro plánování a přípravu operací a posilovaná funkční odpovědnost za zajištění správy veřejných příjmů, řízení veřejných výdajů, nakládání s veřejnými prostředky a za vedení účetnictví. Výkon předběžných, průběžných a následných veřejnosprávních kontrol byl v orgánech veřejné správy zajišťován jak prostřednictvím liniových vedoucích zaměstnanců, tak i prostřednictvím funkčně specializovaných kontrolních útvarů.

Přes dosažený pokrok však i v hodnoceném roce přetrvávaly problémy se zaváděním vnitřní finanční kontroly ve veřejné správě¹⁾ – systému řízení a kontroly veřejných financí.

Podrobnější hodnocení je uvedeno v dalších částech Roční zprávy. Identifikuje hlavní slabá místa systému finanční kontroly ve veřejné správě vytvářející překážky a která vyžadují řešení v dalším období.

1. Posílení manažerské odpovědnosti v systému finanční kontroly ve veřejné správě

Hlavní směry pozornosti na ustavení a rozvíjení nové služby interního auditu v orgánech veřejné správy se na druhé straně projevilo v ne zcela dostatečné pozornosti k posilování manažerské odpovědnosti za přiměřenost a účinnost kontrol v řízených procesech. Systém kontrol finančního managementu (kontrolní mechanismy) spadající do odpovědnosti vedoucích zaměstnanců orgánů veřejné správy není na jednotlivých stupních veřejné správy plně propracován, kontroly nejsou vždy důsledně prováděny a vykazují často i znaky formálnosti.

Ve státní správě i územní samosprávě se ukazuje jako potřebné zvýšit důraz především ze strany nejvyššího vedení ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, Magistrátu

¹⁾ Public Internal Financial Control (PIFC) – svým významem odpovídá výrazu finanční kontrola ve veřejné správě podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

hlavního města Praha, krajských úřadů a obcí na systém kontrol finančního managementu v odpovědnosti příslušných vedoucích zaměstnanců.

2. Dokončení procesu vytváření služby nezávislého interního auditu

Proces vytváření pracovišť interního auditu oddělených od řídicích a výkonných struktur nebyl ani v roce 2004 ve veřejné správě plně dokončen. V řadě případů tato pracoviště vykonávají ještě další činnosti, které přímo nesouvisí s posláním interního auditu. Oslabuje se tak jejich vlastní poslání spočívající v nezávislé objektivně ujišťovací činnosti ve vztahu k účinnosti systému řízení rizik, efektivnosti řídicích a kontrolních procesů a správy a řízení orgánu veřejné správy. Nejsou naplněny plánované počty zejména výkonných auditorů. To je podle hodnocení správce kapitol státního rozpočtu, Magistrátu hlavního města Praha a krajských úřadů ovlivněno i stávajícími podmínkami pro motivaci kvalifikovaných interních auditorů a nedostatečným právním základem jejich postavení. Tato skutečnost je vážným potencialem rizikem jejich odchodu z veřejné správy. Zlepšení je možné dosáhnout i vytvářením podmínek pro jejich další profesní rozvoj. Tím se vytvoří předpoklady pro zvýšení kvality doporučení interního auditu a pro možnost jejich využití vedoucími orgány veřejné správy pro zajištění řádné správy a řízení.

Komentář [S1]: Účinnosti systému (procesů) řízení... (nebo tak něco) by mohlo být ok, efektivnost bych tam nedávala, tohle platí obecně pro všechny další výskyty

V působnosti správců kapitol státního rozpočtu a územně samosprávných celků je proto potřebné dokončit proces vytváření útvarů interního auditu nezávislých na řídicích a výkonných strukturách, upevnit postavení interních auditorů zejména nabytím účinnosti služebního zákona, který by měl stabilizovat funkce interního auditu (zejména úpravou jmenování a odvolávání interních auditorů) a v návaznosti dořešit odpovídající odměňování auditorské práce. V tomto směru se jeví též jako nezbytné vypracovat národní standard certifikace znalostí praxe interního auditu pro veřejný sektor.

3. Zpracování koncepce rozvoje finanční kontroly

Zkušenosti z fungování finanční kontroly ve veřejné správě od nabytí účinnosti zákona č. 320/2001 Sb. ukazují na potřebu zpracování strategického dokumentu, který stanoví cíle a záměry dalšího zkvalitňování a rozvoje finanční kontroly v České republice.

Podle vládou schváleného harmonogramu Reformy ústřední státní správy připravuje Ministerstvo financí pro vládu analýzu současného stavu kontrolního systému v České republice s termínem předložení v květnu 2005 a v návaznosti koncepci rozvoje kontroly ve státní správě. Součástí této koncepce bude i konzistentní strategie finanční kontroly spolu s časovým harmonogramem její realizace. V rámci připravované koncepce budou řešeny i úkoly pro Centrální harmonizační jednotku Ministerstva financí při zajišťování harmonizace a metodického řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě.

I. Úvod

Roční zpráva navazuje na předchozí hodnotící zprávu o výsledcích finančních kontrol za rok 2003. Jejím účelem je podat vládě ucelenou aktuální informaci o postupu zavádění nové koncepce systému kontrol finančního managementu a interního auditu v orgánech veřejné správy a o zjištěních obsahujících hlavní nedostatky, jejich důsledky a příčiny. Roční zpráva poukazuje též na pozitivní trendy v implementaci principů a norem zdravého finančního řízení v orgánech státu a územní samosprávě. Současně zmiňuje i dosud přetrvávající hlavní nedostatečnosti a slabá místa systémů vnitřního řízení a kontroly při zajišťování řádné správy a řízení veřejných financí. Tento přístup má vládě umožnit, aby všestranně posoudila dosažený stav, rizika, příležitosti a doporučení k přijetí systémových opatření pro další rozvíjení a zkvalitňování jednotlivých prvků finanční kontroly ve veřejné správě.

Právním základem Roční zprávy je ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, které ukládá Ministerstvu financí předložit Roční zprávu vládě spolu se státním závěrečným účtem. Vláda v zaměření nelegislativní části činnosti na 1. pololetí 2005 schválila předložení Roční zprávy jako samostatný materiál k projednání. Souhrnná hodnocení, která jsou obsažena v této Roční zprávě, vycházejí z konsolidace ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol a ukazatelů uváděných orgány veřejné správy podle nové prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole (dále jen „prováděcí vyhláška“). K zajištění informovanosti vlády o stavu fungování systému finančního řízení a kontroly v základních územních samosprávných celcích byla v souvislosti s postupující reformou veřejné správy přijata novela zákona o finanční kontrole²⁾. Ta zavedla krajům a hlavnímu městu Praze povinnost podávat zprávy o výsledcích finančních kontrol sumárně za obce a městské části v jejich územních obvodech.

Materiálním základem Roční zprávy jsou poznatky z hodnocení výsledků finančních kontrol, které Ministerstvu financí ve svých ročních zprávách předložili správci kapitol státního rozpočtu, Magistrát hlavního města Prahy a krajské úřady. Roční zprávy ústředních orgánů státní správy zahrnují výsledky finančních kontrol organizačních složek státu

²⁾ Zákon č. 123/2003 Sb., přijatý též z důvodu zajištění přiměřenosti a účinnosti systému finančního řízení a kontroly v orgánech veřejné správy v souvislosti se zrušením okresních úřadů a přenesením dalších působností státu na územní samosprávné celky.

a právnických osob veřejného sektoru³⁾. Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol předložené kraji obsahují souhrnné výsledky finančních kontrol obcí v jejich územních obvodech a roční zpráva o výsledcích finančních kontrol předložená hlavním městem Praha též souhrnné výsledky finančních kontrol městských částí⁴⁾. Východiska pro hodnocení tvoří i srovnání stavu dosaženého při inovaci nebo zavádění nových řídicích a kontrolních systémů v orgánech veřejné správy pro zajištění sdílené správy finančních zdrojů z Evropské unie a pro užití zahraničních prostředků, které jsou poskytovány České republice v souvislosti s jejím členstvím v mezinárodních organizacích nebo na základě mezinárodních smluv s jinými státy. Při hodnocení dosažených výsledků byly použity i závěry a doporučení mise skupiny mezinárodních expertů programu SIGMA 2003⁵⁾ a auditu připravenosti řídicích a kontrolních systémů České republiky pro sdílenou správu strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Roční zpráva je v souladu se společnými závěry zástupců Evropské komise a nových členských států Evropské unie⁶⁾ koncipována tak, aby ve stručné formě poskytla souhrnnou informaci o všech aspektech tří prvků a základních pilířů finanční kontroly ve veřejné správě – tj. přiměřenosti a účinnosti nastaveného a provozovaného systému kontroly finančního managementu, systému interního auditu a centrální harmonizace obou těchto systémů.

Ministerstvo financí vytvořilo v průběhu druhého pololetí 2004 podmínky pro elektronické předávání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol ze všech úrovní veřejné správy.

V automatizovaném systému zpravodajství o výsledcích finančních kontrol za rok 2004 předložilo své roční zprávy o výsledcích finančních kontrol 10 760 účetních jednotek

³⁾ Podle § 2 písm a) zákona o finanční kontrole se pro účely tohoto zákona rozumí orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky.

⁴⁾ § 9a zákona o finanční kontrole.

⁵⁾ Zpráva skupiny mezinárodních expertů společného programu Evropské komise a OECD z června 2003, jejímž cílem bylo poskytnout vládě České republiky nezávislou revizi kvality a přiměřenosti současného českého systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu ve veřejné správě a podpořit tuto vládu v jejích snahách o zajištění dalšího efektivního a praktického rozvoje zdravého finančního managementu prostředků státu i EU s přihlédnutím k principům a standardům evropské nejlepší praxe i českých specifik.

⁶⁾ Závěry a doporučení k implementaci principů koncepce PIFC k ročnímu zpravodajství, kvalitě auditorských zpráv a ke spolupráci Centrálních harmonizačních jednotek s národními organizacemi Mezinárodního institutu interních auditorů ze semináře organizovaného Generálním ředitelstvím Rozpočet Evropské komise pro Centrální harmonizační jednotky nových členských států Evropské unie v Budapešti (prosinec 2004).

veřejného sektoru, z toho 4 574 obcí. Zhruba čtvrtina zejména malých obcí předložila své roční zprávy o výsledcích finančních kontrol příslušným krajským úřadům po termínu nebo je nepředložila. Roční zpráva tedy obsahuje údaje o kontrolní činnosti realizované v roce 2004 v převážné části veřejného sektoru.

Souhrn hlavních zjištění a závěrů je obsažen v Základním shrnutí, které je předřazeno Roční zprávě a které obsahuje též doporučení k dalšímu rozvoji podmínek pro zajištění řádné správy, transparentnosti nakládání s použitelnými zdroji a výkonnosti při zajišťování stanovených cílů na úrovni ústřední státní správy a krajské a místní územní samosprávy.

II. Hodnocení výsledků interního auditu ve veřejné správě

Interní audit⁷⁾ je novou institucionalizovanou službou zavedenou v orgánech veřejné správy podle zákona o finanční kontrole k 30.6.2002. Její poslání, které spočívá v rozvíjení jeho nezávislých objektivně ujišťovacích a konzultačních funkcí v orgánech veřejné správy, není stále dostatečně chápáno. Z celkového počtu 10 760 předkladatelů zpráv o výsledcích finančních kontrol za rok 2004 jich 539 (z toho 264 ze státní správy a 275 z územní samosprávy, v tom 102 statutárních měst a obcí) uvedlo, že zavedly a provozují službu interního auditu.

U orgánů veřejné správy přetrvávají nejasnosti z nedostatečného pochopení rozdílů mezi funkcí a cílem aktivit interního auditu. Například interní audit vykonává činnosti inspekce prováděné ad hoc na základě vnitřních a vnějších podnětů (stížnosti a petice) nebo je v řadě případů funkce interního auditu spojována s jinou pracovní funkcí, například vedoucího sekretariátu či bezpečnostního technika. Takový přístup je nepochopením funkce interního auditu.

Podle zákona o finanční kontrole mají povinnost zřídit funkci interního auditu orgány veřejné správy s výjimkou obcí, které mají méně jak 15 000 obyvatel⁸⁾, a organizačních složek státu a příspěvkových organizací, u kterých s ohledem na malou pravděpodobnost výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky správci kapitoly státního

⁷⁾ Podle mezinárodně uznané definice je interní audit nezávislá, objektivně ujišťovací a konzultační činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit pomáhá organizaci dosahovat jejích cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy organizace (mezinárodní „Rámec profesionální praxe interního auditu“ vydal Český institut interních auditorů v březnu 2004).

⁸⁾ § 29 odst. 5 zákona o finanční kontrole.

rozpočtu nebo územní samosprávné celky rozhodly o nahrazení funkce interního auditu veřejnosprávní kontrolou⁹⁾.

Uvedený stav svědčí o tom, že z pohledu mezinárodních standardů¹⁰⁾ o plnění poslání interního auditu nebylo zavádění této služby v orgánech veřejné správy v roce 2004 ještě dokončeno.

Lepší situace je u Etických kodexů interního auditu. Řada orgánů veřejné správy vypracovala svůj vlastní dokument, přičemž k tomu využila normy Etického kodexu obsažené v mezinárodním Rámci profesionální praxe interního auditu. Ostatní se opírají o Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě přijatý usnesením vlády č. 270/2001 a doplněný pro potřeby interního auditu Centrální harmonizační jednotkou¹¹⁾.

II.1 Nezávislost a objektivita interního auditu

Prostředkem k dosahování objektivitu interního auditu v orgánech veřejné správy je jeho nezávislost na všech řídicích a výkonných strukturách. Ta podle mezinárodních standardů a podle zákona o finanční kontrole¹²⁾ spočívá zejména v tom, že vedoucí interního auditu podává zprávy (je podřízen) takovému organizačnímu stupni v organizaci, který internímu auditu umožní plnění jeho funkcí, a že interní audit bez jakéhokoli vnějšího zasahování stanoví rozsah a způsob provádění auditních prací a předávání jejich výsledků.

Provedené zajištění nezávislosti interního auditu ve vnitřních aktech řízení orgánů veřejné správy proto ještě neznamená plně uplatnění tohoto klíčového principu v praxi a vyžaduje proto především plnou podporu vedoucího organizace.

⁹⁾ § 29 zákona o finanční kontrole.

¹⁰⁾ Srovnaj mezinárodní standardy: 1100 – Nezávislost a objektivita: „Působení interního auditu musí být nezávislé a interní auditoři musí při výkonu své práce postupovat objektivně.“, 1110 – Organizační nezávislost: „Vedoucí interního auditu podává zprávy (je podřízen) takovému organizačnímu stupni v organizaci, který internímu auditu umožní plnění jeho funkcí.“ a 1110.A1 „Interní audit bez jakéhokoli vnějšího zasahování stanoví rozsah a způsob provádění interního auditu a předávání výsledků práce interního auditu.“

¹¹⁾ Součást metodického Pokynu k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro výkon interního auditu v orgánech veřejné správy, CHJ – 2/ Ministerstvo financí 2002 (č.j.: 171/59 107/2002).

¹²⁾ § 28 až § 31 zákona o finanční kontrole.

II.2 Lidské zdroje a výběr interních auditorů

V hodnoceném roce 2004 orgány veřejné správy plánovaly potřeby interního auditu celkem na 878 pracovních míst, z toho ve státní správě na 458 a v územní samosprávě na 420.

Plán pracovních míst k 31.12.2004 byl naplněn celkem na 89,9 %, z toho u státní správy na 90,4 % a územní samosprávy na 89,3 %. Podle získaných poznatků například z dotazníkové akce organizované Centrální harmonizační jednotkou převládá názor, že stanovené potřeby lidských zdrojů jak ve státní správě, tak i na úseku územní samosprávy nejsou dosud dostatečné. Tento názor může být objektivně umocněn řadou faktorů. Kromě již výše zmíněných lze uvést i nedostatečnost ve střednědobém plánování, resp. určení hlavních priorit a rizik, jejichž zvládnutí by mělo být dostatečně zajištěno.

Tyto názory potvrzují výsledky v ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol vykázané orgány veřejné správy, podle kterých lidské zdroje přidělované na operativně zařazované audity (mimo plán – ad hoc) jsou u některých orgánů příliš vysoké. Například u některých orgánů státní správy přesahují 20 %. Při překročení této hranice útvary interního auditu podle nejlepší mezinárodní praxe již nejsou schopny plnit svůj plán ani poskytnout očekávané záruky a dochází tak i ke ztrátě nezávislosti interního auditu.

Obdobné názory na nedostatečnost pracovních míst pro službu interního auditu lze vysledovat u územní samosprávy. Přesto například kraje a hlavní město Praha v průběhu hodnoceného období dále posílily kapacity výkonných interních auditorů na 101, 6 % plánovaného stavu.

II.3 Profesionální rozvoj interních auditorů

Při naplňování potřeb interního auditu v orgánech veřejné správy je nutno hodnotit výsledky dosažené v oblasti průběžného profesního rozvoje interních auditorů. Stejně jako v minulých letech byl v roce 2004 základem společný projekt Ministerstva financí a Českého institutu interních auditorů¹³⁾ z ledna 2001 pro jednotné vzdělávání zaměstnanců veřejné správy České republiky v oboru finanční kontrola a interní audit, podložený smlouvou o spolupráci těchto stran na léta 2001 až 2004.

¹³⁾ Český institut interních auditorů (profesionální občanské sdružení) je v České republice garantem za profesionální kvalitu v oblasti vzdělávání na úseku interního auditu s certifikací Mezinárodního institutu interních auditorů.

Dvacet základních kurzů, které jsou akreditovány u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako rekvalifikační pro tento nový obor činnosti, absolvovalo v průběhu let 2001 až 2004 celkem 622 zaměstnanců orgánů veřejné správy (z toho 91 v roce 2004). Dalších patnácti nadstavbových kurzů, z nichž některé byly akreditovány u Ministerstva vnitra jako vzdělávací programy pro úředníky územních samosprávných celků, se v letech 2002 až 2004 účastnilo celkem 251 zaměstnanců těchto orgánů (z toho 74 v roce 2004).

Kurzy pořádané na základě společného projektu Ministerstva financí a Českého institutu interních auditorů, které jsou zaměřeny na výkon interního auditu a na základní auditorské dovednosti, však nenahrazují zkoušky zvláštní odborné způsobilosti stanovené zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Orgány veřejné správy investovaly do rekvalifikace svých zaměstnanců z veřejných rozpočtů cca 10,5 miliónů Kč. Počet interních auditorů, kteří jsou držiteli osvědčení o absolvování těchto forem vzdělávání, vykazují orgány veřejné správy k 31.12.2004 ve výši 499 zaměstnanců, tj. cca 64,6 % skutečného stavu výkonných interních auditorů v orgánech veřejné správy. Pro úplnost je třeba uvést, že ve veřejné správě České republiky působí celkem 9 interních auditorů, kteří složili předepsané zkoušky a jsou držiteli mezinárodního certifikátu Institutu interních auditorů.

II.4 Hodnocení výsledků auditorské práce a zajišťování kvality interního auditu

Do ročních plánů¹⁴⁾ 539 orgánů veřejné správy bylo zařazeno 3810 (státní správa 1657, územní samospráva 2153) konkrétních auditů. Podle uváděných informací v ročních zprávách, které předložily orgány veřejné správy, bylo v průběhu hodnoceného období vykonáno celkem 3426 (státní správa 1486, územní samospráva 1940) plánovaných auditů, které byly na základě požadavku vedoucích orgánů veřejné správy doplněny o dalších 644 (státní správa 294, územní samospráva 350) operativně zařazených auditů¹⁵⁾. Z toho činily finanční audity 33,8 %, audity systémů 24,7 %, audity výkonu 21,8 a jinak zaměřené audity (např. personální) 19,7 %.

Z ročních zpráv předložených orgány veřejné správy a poznatků získaných během pravidelných pracovních setkání s interními auditory orgánů veřejné správy v průběhu

¹⁴⁾ § 30 odst. 3 zákona o finanční kontrole.

¹⁵⁾ § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole.

hodnoceného období je zřejmé, že i přes skutečnost, že v prostředí jednotlivých ústředních správních úřadů existují různé podmínky, interní auditoři se ve své práci řídili mezinárodními standardy pro auditorskou činnost a vyvíjeli úsilí o získání takových znalostí, dovedností a dalších schopností interního auditu jako celku, které jsou nezbytné pro plnění jeho funkcí. Většina útvarů v hodnoceném období již plánovala svou činnost na základě předchozí analýzy rizik. Ke zvýšení efektivnosti auditorské práce využívali většinou standardní programové prvky¹⁶⁾. Současně je útvarem interního auditu Ministerstva financí ve spolupráci s externím dodavatelem vyvíjen software pro procesní podporu auditování. V současné době je tento software nainstalován také ve všech finančních ředitelstvích, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu zdravotnictví a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Nejčastěji uváděnými cíli auditních akcí bylo přinést nezávislé objektivní ujištění o spolehlivosti a integritě finančních a provozních informací, o účinnosti a efektivnosti zajišťovaných procesů, o stavu zajištění ochrany aktiv a dodržování právních předpisů a přijímaných opatření v mezích těchto předpisů. Prováděny byly následné kontroly, jimiž byla ověřována kvalita a plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných interním auditem, resp. opatření přijatých k nálezům Nejvyššího kontrolního úřadu.

Příznivě jsou hodnoceny i pilotní cvičné audity u krajských úřadů, které byly zahájeny v rámci Projektu Phare 2003 „Posílení finančních kontrolních systémů v regionálních podmínkách“ za technické asistence francouzsko - britského konsorcia Sofreco – PAI v roce 2004, a které po jejich dokončení v roce 2005 budou sloužit krajům jako případové studie pro jejich další činnost. Bližší podrobnosti k tomuto projektu jsou uvedeny v části této Roční zprávy o centrální harmonizaci.

Minimální právní pojistky pro nezávislou objektivně ujišťovací činnost interního auditu byly vytvořeny. Auditorská činnost v orgánech veřejné správy však s ohledem na uváděná omezení ještě nedosáhla takové úrovně, aby mohlo být poskytnuto ujištění, že nedochází k žádnému problému. Obezřetnost při hodnocení dosažených výsledků interního auditu v roce 2004 vyplývá především z toho, že interní audit se zatím soustředil převážně pouze do úrovně odpovědnosti středního a nižšího výkonného managementu.

Doporučení interního auditu navržená vedoucím orgánům veřejné správy nejčastěji směřovala ke zvýšení podílu řídicí kontroly zajišťované vedoucími pracovníky orgánů veřejné

¹⁶⁾ Například MS Office, Word, Excel, Access a Lotus Notes.

správy, k předcházení rizikům a vytváření katalogu (mapy) rizik, k aktualizaci vnitřních předpisů nebo jejich doplnění, ke zkvalitnění řízení provozních a finančních činností a k řešení rizik, zejména u veřejných zakázek v oblasti nákupu zboží, prací nebo služeb. Doporučení byla přijata i ke zlepšení metodického řízení podřízených organizací.

Těžiště průběžného sledování zavádění doporučení interního auditu v praxi orgánů veřejné správy spočívá na útvarech interního auditu. Z ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol předložených orgány veřejné správy vyplývá, že systém průběžného sledování implementace doporučení je ve většině případů zajištěn následnými kontrolami.

Přesto celkem ve 157 (státní správa 98, územní samospráva 59) případech doporučení interního auditu nebyla akceptována a podle § 31 odst. 2 zákona o finanční kontrole muselo dojít k upozornění vedoucích orgánů veřejné správy, že příslušná opatření nebyla přijata.

Za hlavní přínos služby interního auditu nově budované v orgánech veřejné správy i přes dosavadní omezení dané objektivně vývojem prostředí a jejího samotného potenciálu lze spatřovat systematický metodický přístup při řízení rizik a postupné posilování vědomí manažerské odpovědnosti za realizaci veřejných rozpočtů a nakládání s veřejnými prostředky při plnění stanovených cílů tak, aby systém vnitřního řízení a kontroly orgánů veřejné správy¹⁷⁾ mohl poskytovat přiměřené záruky, že správa veřejných financí a majetku je důvěryhodná a řádná.

III. Hodnocení výsledků řídicích kontrol

Hodnocení provozování řídicích kontrol jako jednoho z prvků systému vnitřního řízení a kontroly orgánu veřejné správy v této Roční zprávě vychází ze sebehodnocení předložených těmito orgány. Při posuzování přiměřenosti a účinnosti kontroly finančního managementu při zajišťování vlastního provozu orgánu veřejné správy byly v zájmu dosažení co nejvyšší míry objektivity vzaty v úvahu též poznatky interního auditu a výsledky externích kontrolních akcí, které v hodnoceném období byly u orgánů veřejné správy všech úrovní vykonány.

Systém vnitřního řízení a kontroly tvoří základ vnitřní regulace orgánů veřejné správy. Zahnuje plány, pracovní metody a postupy využívané k plnění stanovených cílů. Správnost stanovení cílů a přijímání konkrétních úkolů k jejich dosažení je vedle právního hlediska

¹⁷⁾ Mezinárodní standardy COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA), jejichž hlavním cílem je definovat a prosadit jednotné pojetí obsahu pojmu vnitřní kontrola (Internal Control) a poskytnout standard, na základě kterého by organizace mohly hodnotit své kontrolní systémy.

charakterizováno výkonovými hledisky, tj. dosažení optimálního vztahu mezi hospodárností, efektivností a účelností.

Nositelům odpovědnosti za vnitřní regulaci k zajištění řádné správy a řízení orgánu veřejné správy jsou všichni vedoucí zaměstnanci tohoto orgánu. Ti zajišťují řídicí kontroly jako předběžné, průběžné a následné¹⁸⁾. Rozdělení odpovědnosti vedoucích zaměstnanců při správě veřejných příjmů, řízení veřejných výdajů, jejich inkasa nebo plateb a vedení účetnictví v souladu se zásadou neslučitelnosti některých funkcí podle zákona o finanční kontrole je specifikováno v prováděcí vyhlášce. Kontrolní postupy při přípravě a uskutečňování finančních a majetkových operací k naplnění stanovených cílů orgánů veřejné správy zajišťují ve své působnosti pověřeni příkazci finančních a majetkových operací, správci rozpočtu a hlavní účetní.

V kontextu uvedeného lze konstatovat, že vnitřní kontrolní systémy jsou sice převážně stanoveny ve vnitřních aktech řízení (organizační řády, směrnice, pracovní náplně), ale úroveň jejich praktické aplikace je značně různorodá. Z celkových výsledků a uváděných ukazatelů v ročních zprávách orgánů veřejné správy o výsledcích finančních kontrol a poznatků získaných během hodnoceného období lze mít za to, že přístupy vedoucích zaměstnanců těchto orgánů k praktické realizaci manažerské odpovědnosti v řadě orgánů veřejné správy jsou stále ještě ne zcela dostatečné.

K transparentnosti rozhodovacího procesu a tlaku na jeho optimalizaci by přispěla inovace vnitřních aktů řízení, týkající se zpřesnění postupů schvalování, monitorování a hodnocení, ale především posílení povědomí odpovědnosti managementu za přiměřenost a účinnost kontrolních mechanismů v jimi řízených procesech.

Řídicí a kontrolní procesy jsou systémově podporovány ekonomickým informačním systémem a dalšími softwarovými aplikacemi. V ojedinělých případech orgány veřejné správy již iniciativně přistupují k zavádění certifikovaného systému jakosti dle EN ČSN ISO 9001, resp. CAF¹⁹⁾, který ukládá evidovat veškeré odchylky od stanovených postupů a informovat o způsobech odstranění těchto odchylek.

¹⁸⁾ § 25 až 27 zákona o finanční kontrole.

¹⁹⁾ Model „Společný hodnotící rámec“ (Common Assessment Framework – CAF) vyvinut v roce 2000 jako nástroj, který má orgánům a organizacím veřejné správy usnadnit naplnění záměru zvyšování spokojenosti občanů, partnerů a dalších zainteresovaných stran zákazníků s kvalitou služeb veřejného sektoru tím, že pomáhá těmto orgánům a organizacím identifikovat jejich silné stránky a příležitosti ke zlepšování.

Stav dosažený v roce 2004 ukazuje potřebu, aby vedoucí zaměstnanci na všech úrovních řízení v orgánech veřejné správy více chápali a implementovali mezinárodní standardy pro systém vnitřního řízení a kontroly do své každodenní činnosti a dosáhli takové úrovně praxe, která je v orgánech veřejné správy očekávána především při vytváření příznivých podmínek pro předcházení nepříznivých rizik a eliminovat tak nežádoucí dopady v případě jejich naplnění. Těmi mohou být především ohrožení nebo újma na majetku a právech státu či územního samosprávného celku, narušení bezpečnosti informací, nevhodné, neúčelné a neefektivní využívání veřejných prostředků, výkon neefektivních nebo neúčelných činností, nesplnění nebo prodlení stanovených úkolů, neplnění závazkových vztahů a poškození pověsti orgánu veřejné správy.

IV. Hodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol

V hodnoceném období byl výkon veřejnosprávních kontrol organizován na základě přijatých ročních plánů. Při sestavování těchto plánů se v daleko větším rozsahu vycházelo z prováděných analýz rizik v souvislosti s výkonem správní působnosti k organizačním složkám a příspěvkovým organizacím, jakož i v souvislosti s poskytováním veřejných finančních podpor²⁰⁾.

Veřejnosprávní kontroly byly zaměřeny na přiměřenost a účinnost kontrol, které předcházejí rozhodnutím o schválení použití veřejných prostředků, průběžných kontrol nakládání s veřejnými prostředky a kontrol vykonávaných následně po vyúčtování operací včetně testování systémů finanční kontroly, zavedených u kontrolovaných osob veřejné správy. V případech s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, a to zejména v návaznosti na povahu zajišťovaných úkolů, strukturu a stupeň obtížnosti vnitřního řízení, správci kapitol státního rozpočtu, hlavní město Praha, kraje a obce nahradili u malých organizačních složek a příspěvkových organizací funkci interního auditu veřejnosprávními kontrolami.

²⁰⁾ Podle § 2 písm j) zákona o finanční kontrole, se pro účely tohoto zákona rozumí veřejnou finanční podporou dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v písmenu a), státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv nebo k plnění úkolů veřejné správy.

IV.1 Veřejnosprávní kontroly vykonávané Ministerstvem financí a finančními ředitelstvími

Na Ministerstvu financí, které má ústřední správní odpovědnost v oblasti financí a majetku státu včetně zahraničních prostředků spravovaných Českou republikou, zajišťují předběžné, průběžné i následné veřejnosprávní kontroly operací pověřeni vedoucí zaměstnanci prostřednictvím schvalovacích a operačních postupů²²⁾, které jsou integrální součástí pracovních postupů jimi řízených organizačních útvarů. V případě potřeby prověřují podklady pro plánování, přípravu a uskutečňování operací provedením šetření na místě u kontrolovaných osob. Působnost k výkonu veřejnosprávních kontrol mají přiřazenu v Ministerstvu financí též specializované útvary Centrální harmonizační jednotky.

IV.1.1 Veřejnosprávní kontroly vykonané Centrální harmonizační jednotkou při zajišťování správy veřejné finanční podpory (prostředky státního rozpočtu)

Centrální harmonizační jednotka v roce 2004 vykonala a uzavřela celkem 5 veřejnosprávních kontrol. Kontrolní akce byla vykonána u Ministerstva informatiky, kde bylo prověřováno hospodaření s rozpočtovými prostředky, majetkem a byla ověřena funkčnost vnitřního kontrolního systému. U Ministerstva pro místní rozvoj bylo zkontrolováno hospodaření s prostředky přidělenými ze státního rozpočtu a zároveň byl prověřen zavedený systém finanční kontroly. V rámci veřejnosprávních kontrol u Ministerstva zahraničních věcí a Státní správy hmotných rezerv bylo kontrolováno hospodaření s účelově přidělenými rozpočtovými prostředky. Byla dokončena i kontrola činnosti likvidátora u Fondu dětí a mládeže. Kontroloři Ministerstva financí se rovněž zúčastnili společné kontrolní akce se zástupci Ministerstva financí Slovenské republiky u Sekretariátu Rady celní unie v Bratislavě. V průběhu roku 2004 byly zahájeny další 3 veřejnosprávní kontroly, jejichž dokončení se předpokládá v roce 2005.

Cílem veřejnosprávních kontrol bylo prověřit prostřednictvím testování vybraného vzorku finančních a majetkových operací skutečnost, zda kontrolované osoby dodržují právní předpisy a stanovené postupy plnění schváleného rozpočtu a při hospodaření s veřejnými prostředky v souladu se stanoveným účelem. Současně byla hodnocena i přiměřenost a účinnost zavedeného vnitřního kontrolního systému u těchto kontrolovaných osob.

Při těchto kontrolách bylo zjištěno neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních

²²⁾ § 8, § 17 a § 21 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu v celkové výši cca 334 mil. Kč a v jednom případě skutečnosti nasvědčující tomu, že byl u kontrolované osoby spáchán trestný čin. Ministerstvo financí postoupilo toto zjištění se souvisejícími podklady státnímu zastupitelství k dalšímu řízení. Zjištění kontrolorů poukazují i na zásadní nedostatky ve funkčnosti vnitřního kontrolního systému. Při prověřování přesnosti a úplnosti údajů v počítačových záznamech databáze informačního systému ISPROFIN bylo odhaleno porušování právního předpisu²³⁾, které má za následek neúplnost a nedostatečnost v zabezpečování nezbytných údajů. Příčiny těchto nedostatků je možno spatřovat zejména v tom, že příjemci účelově určené veřejné finanční podpory nevěnují přípravě akcí, posuzování dokumentace, stanovení technicko-ekonomických parametrů a jejich zdůvodnění dostatečnou pozornost. Četné případy vynakládání výdajů státního rozpočtu před vydáním rozhodnutí o registraci akce v informačním systému ISPROFIN nebo vydáním rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce bez funkčních předběžných kontrol svědčí o selhávání schvalovacích postupů.

IV.1.2 Veřejnosprávní kontroly vykonané finančními ředitelstvími při zajišťování správy veřejné finanční podpory (prostředky státního rozpočtu)

Ministerstvo financí při zajišťování své ústřední správní odpovědnosti v oblasti veřejných financí podporovala v souladu s působností stanovenou právními předpisy²⁴⁾ finanční ředitelství.

Podle ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol předložených finančními ředitelstvími kontroloři těchto územních finančních orgánů vykonali celkem 200 veřejnosprávních kontrol na místě se zjištěním neoprávněného použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve výši cca 1,9 mld Kč. V souvislosti s tím byly zjištěny i daňové nedostatky ve výši cca 76 mil. Kč.

Mezi častá zjištění, s kterými se pracovníci finančních ředitelství u kontrolovaných osob setkali, patří zejména nedostatky v oblastech zadávání veřejných zakázek, dodržování smluvních vztahů, hospodaření s majetkem, jeho úplného a průkazného evidenčního zpracování včetně odpovídajícího kontrolního zajištění, ověřování účetních závěrek v souvislosti s neprůkaznými operacemi. Tato zjištění jsou Ministerstvem financí v koordinaci s finančními ředitelstvími průběžně analyzována a slouží jako podklad pro regulační provozy

²³⁾ Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

²⁴⁾ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a zákon o finanční kontrole.

opatření, vytváření konceptů legislativní a metodické povahy a v neposlední řadě k analýze rizik pro účely zaměření kontrolní činnosti v následujícím období.

IV.2 Veřejnosprávní kontroly vykonávané správci kapitol státního rozpočtu, kraji, hlavním městem Praha a obcemi

Z informací a ukazatelů uváděných v ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol předložených správci kapitol státního rozpočtu, hlavním městem Praha a kraji, které obsahují i souhrnné výsledky za obce a městské části v jejich působnosti, lze usoudit, že intenzita veřejnosprávních kontrol ve vztahu k organizacím veřejné správy a k žadatelům i příjemcům veřejné finanční podpory se v hodnoceném období zvýšila.

Nejčastějšími formami porušování rozpočtové kázně bylo shledáno neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních fondů nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem a neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.

Vedoucí zaměstnanci těchto orgánů zajišťovali prostřednictvím jimi řízených organizačních útvarů výkon předběžných, průběžných a následných veřejnosprávních kontrol. Předběžné veřejnosprávní kontroly nastavení systému a uznatelnosti nárokované pomoci byly provedeny téměř u všech žadatelů o veřejnou finanční podporu a průběžné veřejnosprávní kontroly u převážné většiny příjemců této podpory. Následné veřejnosprávní kontroly byly prováděny nejčastěji prostřednictvím specializovaných kontrolních útvarů u kontrolovaných osob na místě.

Cílem veřejnosprávních kontrol bylo především prověřit soulad uskutečněných operací s právními předpisy a dodržení účelu i podmínek obsažených ve vydaných rozhodnutích nebo uzavřených smlouvách. Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol orgánů veřejné správy uvádějí, že předmětem jejich veřejnosprávních kontrol bylo i prověření plnění opatření k odstranění nedostatků z předchozích veřejnosprávních kontrol a provádění opatření k nápravě, přijatých na základě zveřejněných závěrů z kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu. Zintenzivnila se i frekvence veřejnosprávních kontrol zdravotních pojišťoven u právnických a fyzických osob se zaměřením na správnost odvodů pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Zvýšená pozornost byla v roce 2004 věnována organizaci veřejnosprávních kontrol dotací účelově určených k odstraňování škod způsobených povodněmi v roce 2002 a prostředků poskytnutých na výzkum a vývoj.

Správci kapitol státního rozpočtu, hlavní město Praha a jeho městské části, kraje a obce přezkoumaly při svých veřejnosprávních kontrolách příjmové operace v objemu cca 82 mld Kč (státní správa cca 34 mld Kč a územní samospráva cca 48 mld Kč) a výdajové operace v objemu cca 127 mld veřejných výdajů (státní správa cca 65 mld Kč a územní samospráva cca 62 mld Kč). Oproti roku 2003 se objem přezkoumaných veřejných výdajů zvýšil zhruba o 75 %.

Podnět k zahájení řízení ve věci odvodu podle zvláštního právního předpisu²⁵⁾ byl na základě zjištění učiněn v 933 případech příslušnému správci daně a územní samosprávné celky při výkonu správy územních rozpočtů rozhodly ve 158 případech porušení rozpočtové kázně o odvodech do svých rozpočtů.

Ve 33 případech (státní správa v 16 případech a územní samospráva v 17 případech) oznámily orgány veřejné správy zjištění svých podezření o spáchání trestného činu příslušnému státnímu zastupitelství nebo útvaru Policie ČR. Konkrétní podezření se týkají indikátorů nasvědčujících podvodnému jednání ke škodě orgánů veřejné správy.

Plnění povinností ze strany kontrolovaných osob byly uvedené orgány veřejné správy nuceny vymáhat ve 222 případech uložením pořádkové pokuty, z toho orgány státní správy v 10 případech a orgány územní samosprávy ve 212 případech²⁶⁾. V hodnoceném období nedošlo k případu, který by bylo nutno řešit uložením pokuty za maření veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě²⁷⁾ nebo pokuty za nepřijetí nebo neplnění přijatých opatření k nápravě nedostatků²⁸⁾.

Z hodnocení ročních zpráv předložených uvedenými orgány veřejné správy lze odkázat na obdobné poznatky kontrolorů Ministerstva financí a finančních ředitelství o nejčastěji se vyskytujících nedostatecích.

Pro úplnost je třeba uvést, že v hodnoceném období působila nadále určité problémy v úsilí o dosahování vyšší účinnosti systému veřejnosprávních kontrol dlouhodobě praktikovaná dvoukolejnost působnosti orgánů veřejné správy k výkonu této formy finanční kontroly pro zjišťovací fázi končící oznámením nedostatků s důsledky odvodů za porušení rozpočtové kázně, a působnosti územních finančních orgánů v realizační fázi při zajišťování

²⁵⁾ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁾ § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

²⁷⁾ § 17 zákona o finanční kontrole.

²⁸⁾ § 20 zákona o finanční kontrole.

správy těchto odvodů. Uplatňováním práva územních finančních orgánů činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění odvodových povinností²⁹⁾ tak docházelo k duplicitním kontrolám často s rozdílnými závěry.

IV.3 Veřejnosprávní kontroly při správě prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie

Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti jsou naplňovány prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a dalších nástrojů (tzv. Iniciativ Společenství a inovačních akcí). Česká republika po svém vstupu do Evropské unie čerpá finanční prostředky, kromě z Fondu soudržnosti, zejména z Evropského fondu regionálního rozvoje, Evropského sociálního fondu a Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu.

V této souvislosti se klade vysoký důraz na připravenost řídicích a kontrolních systémů pro zajištění správy strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Tyto systémy spočívají v oddělení řídicích funkcí od funkcí platebních a kontrolních (řídicími orgány jsou příslušná ministerstva, platebním a kontrolním orgánem je Ministerstvo financí), přičemž řídicí orgány jsou odpovědné za kontrolu řídicí a nezávisle prováděnou kontrolu vzorku operací (veřejnosprávní kontrolu) a interní audit. Ministerstvo financí nese vrcholově odpovědnost za nastavení systému kontroly a za nezávislou kontrolu prováděnou ze své úrovně (veřejnosprávní kontrolu, prohlášení o ukončení pomoci/projektu). Z tohoto pohledu bude posilována koordinační role Ministerstva financí tak, aby nedocházelo ke snižování efektivnosti a výkonnosti nastaveného systému nadměrnými a někdy ne zcela konzistentními požadavky na jednotlivé subjekty implementační struktury. Ve vztahu k finanční kontrole těchto fondů je třeba rovněž připomenout, že jejich řízení a kontrola je ve společné odpovědnosti Evropské komise a členských států Evropské unie. Legislativa Evropské unie podrobně stanoví formy kontrolních a auditorských činností na úrovni členských států.

V České republice sehrávají základní úlohu při finanční kontrole prostředků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti odpovědné řídicí orgány a na úrovni Ministerstva financí Centrální harmonizační jednotka a Národní fond, který plní funkci platebního orgánu. V průběhu roku 2004 se jejich činnost soustředila na přípravu a realizaci dvou auditů, které testovaly nastavení implementační struktury s důrazem na funkčnost řídicích a kontrolních mechanismů.

²⁹⁾ § 1 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

První audit – „audit připravenosti implementačního systému na čerpání finančních prostředků poskytnutých ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti“ byl prováděn v souladu s usnesením vlády z července 2003³¹⁾ útvary interního auditu příslušných ministerstev odpovědných za řízení fondů Evropské unie (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, přičemž Ministerstvo pro místní rozvoj je vrcholově odpovědné za řízení fondů Evropské unie – Rámec podpory společenství) a implementaci programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Ministerstvo práce a sociálních věcí je odpovědné za Evropský sociální fond, Ministerstvo zemědělství za zemědělské fondy a Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond. Audit se uskutečnil i na Ministerstvu dopravy a Ministerstvu financí. Audit probíhal ve třech etapách, při nichž docházelo k postupnému odstraňování nedostatků a ke zpřesňování a zdokonalování řídicích a kontrolních mechanismů. Intenzivní práci zainteresovaných subjektů bylo možno v některých případech začít zveřejňovat výzvy k předkládání projektů již od data vstupu České republiky do Evropské unie.

K postupnému dosažení připravenosti implementačního systému přispěl rovněž druhý audit – „audit shody“, prováděný souběžně externím dodavatelem – auditorskou společností PricewaterhouseCoopers. Cílem tohoto auditu bylo ověřit, zda orgány veřejné správy České republiky, zapojené do implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, nastavily správně své řídicí a kontrolní systémy a rozpracovaly své pracovní postupy a manuály do nezbytných podrobností. Audit se týkal zhruba 60 institucí. Ministerstvo financí, jako zadavatel, po uplynutí lhůty k odstranění nedostatků ze zjištění konstatovalo, že ve většině oblastí bylo dosaženo významného pokroku. Doporučení auditorů byla a ve zbývajících případech nadále jsou zapracovávána do manuálů pracovních postupů a dalších dokumentů jednotlivých institucí zabývajících se implementací strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Celkově je možno konstatovat, že oba audity splnily svůj účel tím, že vytvářely soustavný tlak na jednotlivé orgány veřejné správy, aby mohly být poskytnuty základní záruky, že orgány veřejné správy jsou připraveny zajistit funkci svých implementačních struktur pro řízení a kontrolu čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

³¹⁾ Usnesení vlády č. 678 ze dne 9.7.2003 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Při hodnocení dosažených výsledků je třeba uvést, že stále ještě přetrvávají problémy, které bude muset Ministerstvo financí společně se zainteresovanými orgány veřejné správy v průběhu roku 2005 dořešit. Tyto problémy však nejsou takového charakteru, aby znemožnily čerpání finančních prostředků z uvedených fondů Evropské unie.

V oblasti kontroly ostatních prostředků fondů Evropské unie kromě auditu připravenosti Centrální harmonizační jednotka koordinovala a realizovala kontroly, které byly zaměřeny na činnosti související s vydáváním prohlášení při ukončení pomoci na odstranění povodňových škod z Fondu solidarity Evropské unie.

V rámci uvedených veřejnosprávních kontrol nebyly zjištěny závažné nedostatky, pouze u prostředků poskytnutých na odstranění povodňových škod z Fondu solidarity Evropské unie bylo zjištěno nesprávné použití finančních prostředků ve výši cca 1 mil Kč. Prostřednictvím finančních ředitelství se v roce 2004 realizovalo 23 kontrol hospodaření s prostředky Fondu solidarity Evropské unie. Objem prostředků zkontrolovaných v rámci těchto kontrol činil celkem přibližně 3 miliardy Kč. Byly zjištěny nedostatky především při nedodržování účelu, pro něž byly tyto prostředky přiděleny.

V návaznosti na výše uvedené kontroly Centrální harmonizační jednotka završovala kontrolní činnosti v oblasti Fondu solidarity Evropské unie a zpracovala nezávislé prohlášení při ukončení této pomoci za Českou republiku, které bylo následně zasláno Evropské komisi.

V rámci správy prostředků z předstrukturálního nástroje ISPA byly vykonávány veřejnosprávní kontroly především na úrovni jednotlivých ministerstev. Veřejnosprávní kontrole bylo podrobeno zejména nastavení řídicích a kontrolních systémů, včetně vymezení povinností, oprávnění a odpovědností příslušných vedoucích a ostatních zaměstnanců, výběrová řízení, smluvní vztahy s dodavateli prací, faktury a žádosti o jejich úhradu ze strany poskytovatelů finančních prostředků.

Na základě údajů vykázaných orgány veřejné správy činil u projektů ISPA objem zkontrolovaných prostředků cca 427 mil. Kč.

Výsledky z vykonaných kontrol/auditů poskytují přiměřené ujištění o správnosti využívání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Účinnost zavedeného systému kontroly finančních prostředků z fondů Evropské unie a uvědomování si možných rizik byly shledány na dostatečné úrovni. Situace je nadále průběžně monitorována včetně plnění přijatých opatření k odstranění zjištěných problémů a ke zvládnutí důsledků negativních jevů.

I v roce 2004 pokračovaly v rámci veřejné správy kontroly prostředků Phare. Jejich výkon byl organizován v souladu s povinnostmi České republiky vyplývajícími z Memoranda o porozumění mezi vládou České republiky a Evropskou komisí o zřízení Národního fondu a v souladu s příslušnými opatřeními vlády³²⁾.

Koordinaci kontrol zajišťovala Centrální harmonizační jednotka, která plní od dubna 2003 funkci Národního kontrolního orgánu pro Phare a od září 2004 i Národního kontrolního orgánu pro Transition Facility (Přechodový nástroj). Komplexní plán kontrol a auditů ve veřejné správě na rok 2004 a zpráva o jeho realizaci byly v souladu s uvedeným memorandem zaslány Evropské komisí. S průběžným plněním kontrolní činnosti byli seznámeni Národní schvalující úředník a Národní koordinátor pomoci a současně byla zajištěna i informovanost Společného monitorovacího výboru České republiky a Evropské komise.

Veřejnosprávní kontroly hospodaření s prostředky poskytnutými z fondu Phare a interní audity v této oblasti byly organizovány především na úrovni jednotlivých ministerstev³³⁾, která zajistila celkem 21 jednorázových kontrolních akcí a 36 auditů, při nichž přezkoumala správnost finančních operací ve výši cca 209 miliónů Kč.

Při veřejnosprávních kontrolách / auditech byly zjištěny nedostatky například v nastavení kontrolního systému, ve vymezení povinností, oprávnění a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců řídicího a kontrolního systému, v oblastech zadávání veřejných zakázek, hlášení nesrovnalostí, vedení záznamů a příslušné dokumentace na všech úrovních řízení i při efektivním využívání informačních systémů.

V návaznosti na provedené veřejnosprávní kontroly / audity byla přijímána opatření týkající se především vypracování podrobných postupů pro jednotlivé činnosti a zkvalitnění systému ukládání a archivace dokumentů. S ohledem na zjištěné nedostatky se posiloval systém předběžných a průběžných kontrol.

³²⁾ Usnesení vlády č. 705 ze dne 7. července 1999 k Informaci o Národním fondu zřízeném na Ministerstvu financí a o zabezpečení jeho činnosti a Usnesení vlády č. 918 ze dne 21. září 2004 k Pokynům pro hospodaření s finančními prostředky při implementaci nástrojů Phare a Transition Facility (Přechodový nástroj) v České republice.

³³⁾ Veřejnosprávní kontroly a interní audity provedly útvary interních auditů a finančních kontrol 6 ministerstev, odpovídajících za činnost implementačních agentur nebo které jsou konečnými příjemci (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu), 4 implementačních agentur (Národní vzdělávací fond,

Výsledky kontrolní činnosti v roce 2004 byly Centrální harmonizační jednotkou vyhodnoceny a v návaznosti na provedenou komplexní analýzu rizik se odrazily i v zaměření kontrolní činnosti na rok 2005. S přihlédnutím ke skutečnosti, že po vstupu České republiky do Evropské unie přešla plná odpovědnost za provádění kontrol hospodaření s prostředky Phare na Českou republiku, je nezbytné v příštím období položit důraz na přiměřenost a účinnost fungování systému finanční kontroly především z úrovně jednotlivých ministerstev.

V roce 2004 proběhly v této oblasti i externí audity z úrovně orgánů Evropské unie³⁴⁾ a auditorské společnosti PricewaterhouseCoopers. Audit projektů ISPA a Audit EDIS Phare se uskutečnil v dubnu a květnu 2004. Audit projektu ISPA prověřil připravenost subjektů implementace na překlopení projektu ISPA na Fond soudržnosti, k němuž došlo ke dni vstupu České republiky do Evropské unie. Audit EDIS Phare ověřil připravenost subjektů vstupujících do procesu implementace programu Phare v režimu EDIS (Rozšířený decentralizovaný implementační systém).

Závěry z auditu byly podkladem k udělení akreditace EDIS Phare. Evropská komise doporučila především prohloubit proces získávání a kontroly informací o spolufinancování. Dlouhodobý systematický proces přípravy České republiky na decentralizované řízení nástrojů pomoci Phare byl završen udělením akreditace EDIS pro implementaci předvstupního nástroje Phare v České republice k 8. 12. 2004. Rozhodnutím o udělení EDIS Evropská komise České republice potvrdila funkčnost řídicích a kontrolních systémů pro hospodaření s prostředky Phare.

U auditu řídicích a kontrolních systémů připravených pro přechod od předvstupního nástroje ISPA na Fond soudržnosti byl konstatován významný pokrok v přizpůsobování existujících systémů na nové regulační podmínky Evropské unie.

Veřejnosprávní kontroly využívání prostředků poskytnutých z fondu Transition Facility nebyly v roce 2004 realizovány vzhledem k tomu, že finanční toky Transition Facility se v tomto období ještě neuskutečnily.

Hospodaření s prostředky ISPA a Phare bylo kontrolováno v průběhu roku 2004 u vybraných organizací i z úrovně Nejvyššího kontrolního úřadu.

Centrum pro regionální rozvoj, Nadace pro rozvoj občanské společnosti, CzechInvest), a 1 dalšího konečného příjemce (Komise pro cenné papíry)

³⁴⁾ Generální ředitelství pro regionální politiku Evropské komise, Generální ředitelství pro rozšíření Evropské komise a Evropský účetní dvůr.

Prostřednictvím Nejvyššího státního zastupitelství bylo v roce 2004 Evropskému úřadu pro potírání podvodných jednání OLAF nahlášeno celkem 11 případů nesrovnalostí zjištěných při implementaci předstrukturálních nástrojů ve výši 337,9 tis. EUR. Rozhodující podíl tvořilo 10 nesrovnalostí zjištěných u programu Phare (268,1 tis. EUR) a jedna nesrovnalost se týkala programu SAPARD (69,8 tis. EUR). Ve třech případech nesrovnalostí u programu Phare se jednalo o podezření ze spáchání trestného činu zpronevěry přidělených finančních prostředků. Ostatní nesrovnalosti byly způsobeny nedodržením podmínek pro výplatu přiznané podpory, absencí a nekompletností dokladů o využití finančních prostředků, použitím přehnané sazby za služby v rozporu se schválenou sazbou v rozpočtu, prohlášením konkurzu na příjemce grantu a duplicitní a chybnou fakturací, která se nevztahovala k projektu. V rámci nástroje SAPARD bylo příčinou nesrovnalosti prohlášení konkurzu na příjemce pomoci.

V. Centrální harmonizace systému kontroly finančního managementu a systému interního auditu ve veřejné správě

Nedílnou součástí koncepce finanční kontroly ve veřejné správě je klíčová úloha Centrální harmonizační jednotky jako centra odpovědného za rozvoj a podporu metodologie systému kontrol finančního managementu a interního auditu na základě mezinárodních standardů a nejlepší praxe a za koordinaci zavádění nové legislativy týkající se těchto oblastí v orgánech veřejné správy.

V Komplexní monitorovací zprávě Evropské komise z roku 2004 je ke kapitole 28: Finanční kontrola v závěru části „ČR – příprava na členství“ kromě jiného uvedeno: „Za účelem dokončení příprav pro členství musí být věnována pozornost posílení administrativní struktury včetně formulace detailní zodpovědnosti pro všechny zúčastněné orgány a zejména složek interního auditu ve všech rozpočtových výdajových centrech. Měla by být zajištěna funkčnost nedávno založené Centrální harmonizační jednotky.“

V roce 2004 – v němž probíhala bezprostřední příprava České republiky na vstup do Evropské unie a následně byla zahájena etapa, v níž Česká republika jako nový členský stát tohoto nadnárodního společenství zahájila svou další etapu rozvoje – Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy vyvíjelo úsilí o aktivnější harmonizaci a koordinaci klíčových oblastí své působnosti. Jednou z oblastí úzce souvisejících s probíhající reformou veřejné správy a zahájenou reformou veřejných financí je i zajištění účinného systému řízení a kontroly veřejných financí ve státní správě a územní samosprávě.

Schválená novela zákona o finanční kontrole přijatá v roce 2004³⁵⁾ posílila postavení a klíčovou úlohu Centrální harmonizační jednotky při zavádění a rozvíjení nejlepší praxe integrovaného finančního managementu a kontroly a nezávislého interního auditu ve veřejné správě České republiky.

Hodnocení výsledků dosažených v roce 2004 Centrální harmonizační jednotkou se orientuje na plnění základních harmonizačních a koordinačních funkcí systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu ve veřejné správě. Vlastní hodnocení plnění výkonných kontrolních funkcí, které zajišťovala Centrální harmonizační jednotka v roce 2004, je obsahem předchozích částí Roční zprávy.

V.1 Harmonizace legislativy a metodiky

Kromě již zmíněné novely zákona o finanční kontrole týkající se postavení a funkcí Centrální harmonizační jednotky bylo v hodnoceném období přistoupeno k další novele tohoto zákona³⁶⁾, která rozšířila působnost Ministerstva financí k výkonu veřejnosprávní kontroly u žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory, z veřejných rozpočtů územních samosprávných celků. Smyslem tohoto legislativního opatření bylo vytvoření podmínek pro přezkoumatelnost správnosti vícezdrojového financování s účastí evropských fondů, veřejných rozpočtů a prostředků soukromých právnických nebo fyzických osob.

Byly dokončeny práce na komplexní revizi dosavadního prováděcího právního předpisu³⁷⁾ k zákonu o finanční kontrole a vydána prováděcí vyhláška. Důvodem k tomuto opatření bylo především ukončení další etapy reformy veřejné správy v souvislosti se zrušením okresních úřadů, zohlednění nově vydaných nařízení Evropské unie a reakce na doporučení skupiny mezinárodních expertů programu SIGMA 2003 k odstranění nepřiměřeného rizika při interpretaci dosud platného prováděcího předpisu.

V návaznosti na přijaté novely zákona o finanční kontrole a nabytí účinnosti prováděcí vyhlášky byly ve čtvrtém čtvrtletí roku 2004 zahájeny práce na aktualizaci komentáře

³⁵⁾ Zákon č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³⁶⁾ Zákon č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

³⁷⁾ Vyhláška č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

k zákonu o finanční kontrole a k prováděcí vyhlášce, které byly dokončeny v období předkládání Roční zprávy.

V rámci přípravy sekundární legislativy Evropských společenství se Centrální harmonizační jednotka podílela též na vyjednáváních spojených s tvorbou nových nařízení Rady o obecných ustanoveních pro Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti. Tato nová nařízení mají přispět k posílení evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti a upravit nástroje této politiky pro novou situaci, jež vznikla v Evropské unii po jejím rozšíření.

S aplikací komunitárního práva³⁸⁾ pro oblast finanční kontroly ve veřejné správě České republiky souvisí i angažovanost Centrální harmonizační jednotky při přípravě bilaterálních Administrativních dohod o spolupráci v oblasti kontroly a auditu strukturálních fondů a Fondu soudržnosti mezi Českou republikou a Evropskou komisí. Hlavním cílem těchto dohod je zajistit kooperaci pro programovací období 2004 – 2006. Jejich účelem je v rámci sdílené správy dosáhnout úzké spolupráce mezi službami auditu Evropské komise a České republiky. Spolupráce zahrnuje zejména společné kontrolní/auditní plány, výkon společných kontrol/auditů, jednotnou metodiku, konzultace k monitoringu realizace opatření k nápravě a výměnu kontrolních/auditních zpráv.

V této souvislosti je třeba zmínit podíl Centrální harmonizační jednotky na plnění povinností uložených členským státům sekundární legislativou Evropských společenství a právními předpisy České republiky při vypracování částí programových dokumentů Iniciativ společenství Evropské unie EQUAL³⁹⁾ a Interreg III A⁴⁰⁾, které se týkají systému finanční kontroly (finanční memoranda, programové doplňky, prvky správního a kontrolního systému a další materiály týkající se přeshraniční spolupráce České republiky s Bavorskem, Saskem, Rakouskem, Slovenskem a Polskem).

³⁸⁾ Čl. 38 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1260/99 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.

³⁹⁾ EQUAL iniciativa Společenství spolufinancovaná ze strukturálních fondů je jedním z nástrojů na dosažení cílů Evropské strategie zaměstnanosti. Tato iniciativa podporuje na celém území EU mezinárodní spolupráci při vývoji a prosazování nových nástrojů boje se všemi formami diskriminace a s nerovnostmi na trhu práce.

⁴⁰⁾ Program Interreg vznikl jako iniciativa Evropského společenství. Zabývá se transevropskou spoluprací a je zaměřen na povzbuzení harmonického a vyváženého rozvoje celého území Evropy. Interreg III je určen k posílení ekonomické a sociální soudržnosti v Evropské unii podporou spolupráce na přeshraniční (větev A), nadnárodní (větev B) a meziregionální (větev C) úrovni. Iniciativa Společenství Interreg III A je v České republice realizována prostřednictvím pěti samostatných programů podle jednotlivých hranic, a to na hranicích s Polskem, Slovenskem, Rakouskem a dvou německých hranicích, tj. s Bavorskem a Saskem.

Souběžně s tvorbou legislativy Centrální harmonizační jednotka pokračovala v roce 2004 na vývoji metodického rámce pro finanční řídicí a kontrolní systém a pro systém interního auditu ve veřejné správě České republiky. K implementaci mezinárodních standardů a zkušeností nejlepší praxe byla vypracována, připomínkována a následně zveřejněna ve formě pokynů a pomůcek na webových stránkách Ministerstva financí doporučení k používání metod a uplatňování jednotných schémat pracovních postupů opatřených vzorovými dokumenty. Jde celkem o 16 národních metodických standardů (manuály, pokyny a příručky).

S právním a metodickým rámcem souvisí i poradenské služby, které pracovníci Centrální harmonizační jednotky poskytovali v průběhu hodnoceného období na základě vyžádání a dotazů orgánům veřejné správy všech úrovních formou individuálních konzultací a vypracováním písemných stanovisek. Množství požadovaných poradenských služeb mnohdy přesahovalo kapacitní možnosti a omezovalo koncepčně metodickou činnost. Nápravu lze dosáhnout zapojením příslušných správců kapitol státního rozpočtu, Magistrátu hlavního města Prahy a krajských úřadů.

Kromě zajišťování harmonizace a koordinace finanční kontroly ve veřejné správě podle zákona o finanční kontrole byl v útvaru Centrální harmonizační jednotky v souladu se zadáním uloženým Ministerstvu financí usnesením vlády č. 165 ze dne 20. února 2002 vypracován návrh zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí⁴¹⁾. Tento zákon, včetně zákona doprovodného³⁶⁾, byl schválen Parlamentem České republiky dne 10. června 2004 a nabyl účinnosti dnem 1. srpna 2004.

Citované zákony přinášejí novou systematickou koncepci přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, zabezpečující pravidelné každoroční přezkoumání hospodaření všech krajů, obcí včetně hlavního města Prahy a dobrovolných svazků obcí.

Přijaté zákony, uváděné v současné době do praxe, se tak staly základem pro vybudování integrovaného systému nezávislého vnějšího přezkoumávání hospodaření s veřejným majetkem (v hodnotě přes 900 mld Kč) a s veřejnými prostředky s nimiž v našem státě hospodaří a nakládají územní samosprávné celky.

⁴¹⁾ Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

V.2 Vytváření podmínek pro další profesní rozvoj

Jednou z hlavních funkcí centrální harmonizace je zavedení dlouhodobě fungujících možností profesního rozvoje v oblasti finančního řízení a kontroly a interního auditu. Aktivity v rámci společného projektu Ministerstva financí a Českého institutu interních auditorů jsou zhodnoceny v části II Roční zprávy. Potřebu strategie v oblasti vývoje národního standardu certifikace znalostí praxe interního auditu pro veřejný sektor potvrzují především poznatky o tom, že od roku 2003 začaly vstupovat do procesu vzdělávání v oboru finanční kontrola a interní audit ve veřejné správě četné soukromopodnikatelské subjekty, aby vyplnily poptávku ústředních, krajských a místních orgánů veřejné správy. Na základě získaných poznatků Centrální harmonizační jednotky vznikají poměrně zásadní rozpory mezi jimi předkládanými neharmonizovanými vzdělávacími koncepty a ústředně řízenou metodikou Ministerstva financí.

Centrální harmonizační jednotka během hodnoceného období měla svého stálého zástupce v pracovní skupině pro koordinaci realizace twinningového projektu č. CZ03/IB/OT-02 (CZ-2003/004-338.07.02) „Posílení vnitřních kontrolních mechanismů na regionální úrovni“ a vyvíjela aktivní činnost ve společných iniciativách. Svou asistencí v oblasti formálně-legislativních a terminologických úprav zahraničnímu poradci přispěla spolu se zástupci útvarů interního auditu krajských úřadů a hlavního města Prahy k vypracování Manuálu pro interní audit v podmínkách krajských úřadů. Ten spolu se vzorovými dokumenty, odborným průvodcem a případovými studiemi z pilotních auditů tvoří metodický základ pro auditorskou práci ve všech krajích.

V rámci realizace twinningového projektu č. CZ01/IB/SI 01 získalo čtrnáct zaměstnanců Centrální harmonizační jednotky certifikát Institutu veřejné správy Irské republiky osvědčující auditorské dovednosti.

V.3 Výměna zkušeností

Centrální harmonizační jednotka během hodnoceného období zavedla praxi pravidelných čtvrtletních setkání s vedoucími útvarů interního auditu ministerstev. Jejich náplní bylo zajištění vzájemné informovanosti o praktických zkušenostech v oblasti služby interního auditu, podkladů a námětů k harmonizovanému postupu. Přínosem setkání je i získávání

poznatků o potřebách a problémech auditorské praxe a předávání informací ze zahraničních setkání Centrálních harmonizačních jednotek členských států Evropské unie, které pořádá Evropská komise.

V roce 2004 se uskutečnila dvě setkání ministerstev České a Slovenské republiky. Na nich si zástupci centrálních harmonizačních jednotek a těchto ústředních orgánů vyměnili informace o navrhovaných úpravách legislativy v oblasti interního auditu, zkušenosti z průběhu a výsledků auditu připravenosti systémů v obou republikách pro implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, názory na formy vzájemné komunikace a spolupráce mezi centrálními harmonizačními jednotkami při výměně nejlepších zkušeností vyplývajících z jejich postavení a funkce v systému finanční kontroly ve veřejných správách těchto států a jejich zapojení do sítě centrálních harmonizačních jednotek členských států Evropské unie.

V prosinci 2004 Evropská komise uspořádala pro nové členské státy a kandidátské země Evropské unie 2. pracovní setkání v Budapešti, navazující na obdobné setkání v Leuvenu v roce 2003. Pro další rozvoj finanční kontroly ve veřejných správách byly odsouhlaseny čtyři hlavní směry:

- podporovat a organizovat (pravidelná) setkání mezi Centrální harmonizační jednotkou a managementem všech veřejných příjmových a výdajových středisek,
- postupně převzít řídicí úlohu v podporování a monitorování implementace finanční kontroly ve veřejných správách, doposud usměřňovanou Evropskou komisí, do působnosti národních centrálních harmonizačních jednotek a Nejvyšších kontrolních institucí,
- navázat užší spolupráci mezi centrálními harmonizačními jednotkami a Mezinárodním institutem interních auditorů (IIA), resp. jeho národními sekcemi s cílem uvedení profese veřejného interního auditu a vnitřní kontroly ještě více do souladu s mezinárodně uznávanými standardy,
- věnovat více pozornosti rozvoji manažerské odpovědnosti prostřednictvím zavedení systémů finančního řízení a kontroly, což je v zásadě předmětem interního auditu; oblast vnitřní kontroly jako manažerské zodpovědnosti proto vyžaduje aktivní podporu ze strany všech zainteresovaných.

V.4 Školení a semináře

V hodnoceném období Centrální harmonizační jednotka v rámci úsilí o zpřístupnění a maximální přiblížení problematiky řídicí kontroly zaměstnancům orgánů veřejné správy, uspořádala ve spolupráci s francouzskými experty na řídicí kontrolu, tři semináře, které byly zaměřeny na problematiku účetnictví a státní pokladny.

Ve spolupráci se Státním zemědělským intervenčním fondem bylo v říjnu 2004 zorganizováno proškolení pracovníků oddělení finančních revizí finančních ředitelství k následným kontrolám nakládání s finančními prostředky programu SAPARD.

Pracovníci Centrální harmonizační jednotky působili rovněž jako lektori při pořádání rekvalifikačních a nadstavbových kurzů ČIIA a podle vyžádání orgánů veřejné správy všech úrovní též na jimi pořádaných vzdělávacích akcích.

V.5 Zpravodajská činnost

Vláda byla informována o postupu přípravy implementace řídicích a kontrolních mechanismů pro sdílenou správu strukturálních fondů a Fondu soudržnosti podle stavu k 1. květnu 2004. Projednala otevřené problémy a uložila odstranění zbylých nedostatků do 15. července 2004 tak, aby bylo možno informovat Evropskou komisi o nastavení a organizaci celého systému implementace prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti do 31. července 2004. O odstranění nedostatků byla vláda informována na svém zasedání dne 6. října 2004.

Centrální harmonizační jednotka postupně vytváří předpoklady k průběžnému sledování toho, zda se prostředí pro vnitřní řízení a kontrolu orgánů veřejné správy přizpůsobuje měnícím se okolnostem a dovoluje hodnocení přiměřenosti kontrolního pokrytí provozních systémů těchto orgánů co do rozsahu, frekvence a hloubky. K tomu vyvinula základní automatizovaný zpravodajský systém pro celou veřejnou správu založený na web - technologii a přenosu dat prostřednictvím internetu. V dalším období bude Centrální harmonizační jednotka tento systém rozvíjet a postupně doplňovat příslušnou zpravodajskou metodikou na základě nejlepší praxe a zkušeností a názorů orgánů veřejné správy.

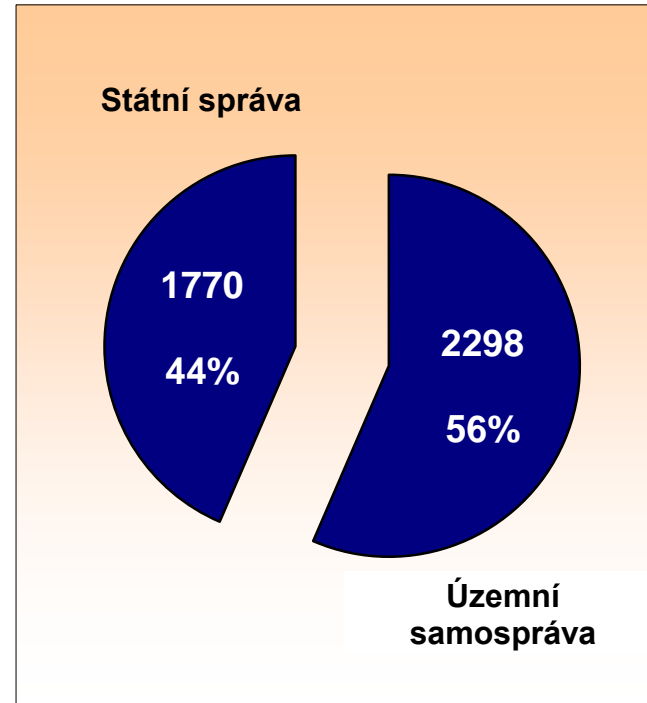
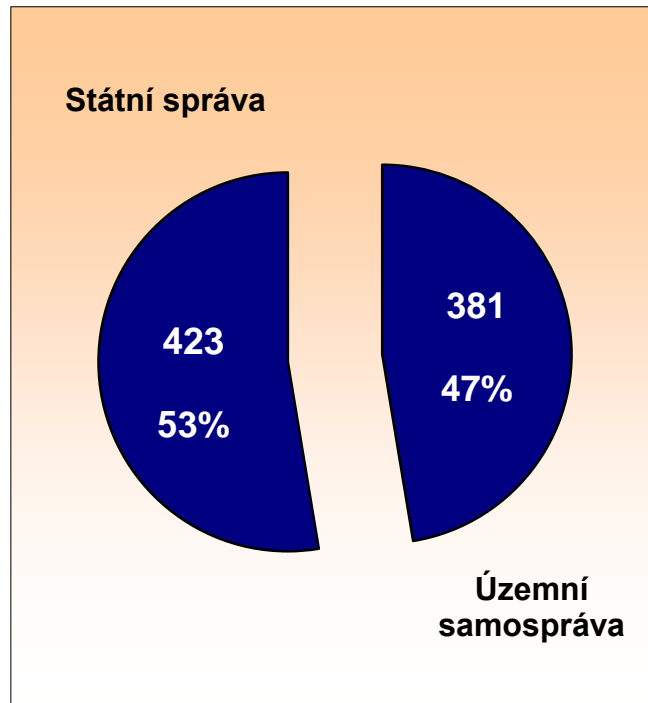
Graf č.1

Počet výkonných auditorů

Veřejná správa	804 pracovníků
Státní správa	423 pracovníků
Územní samospráva	381 pracovníků

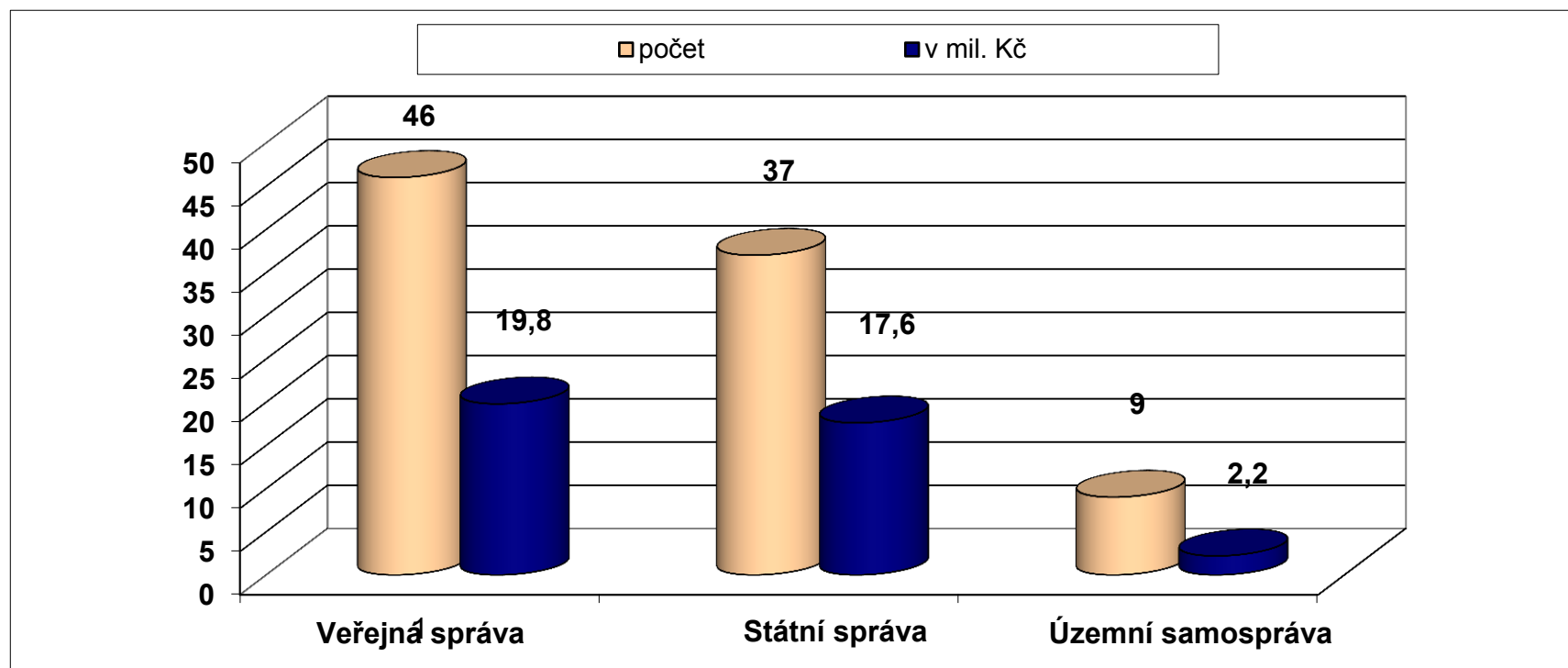
Celkový počet provedených interních auditů

Veřejná správa	4068 auditů
Státní správa	1770 auditů
Územní samospráva	2298 auditů



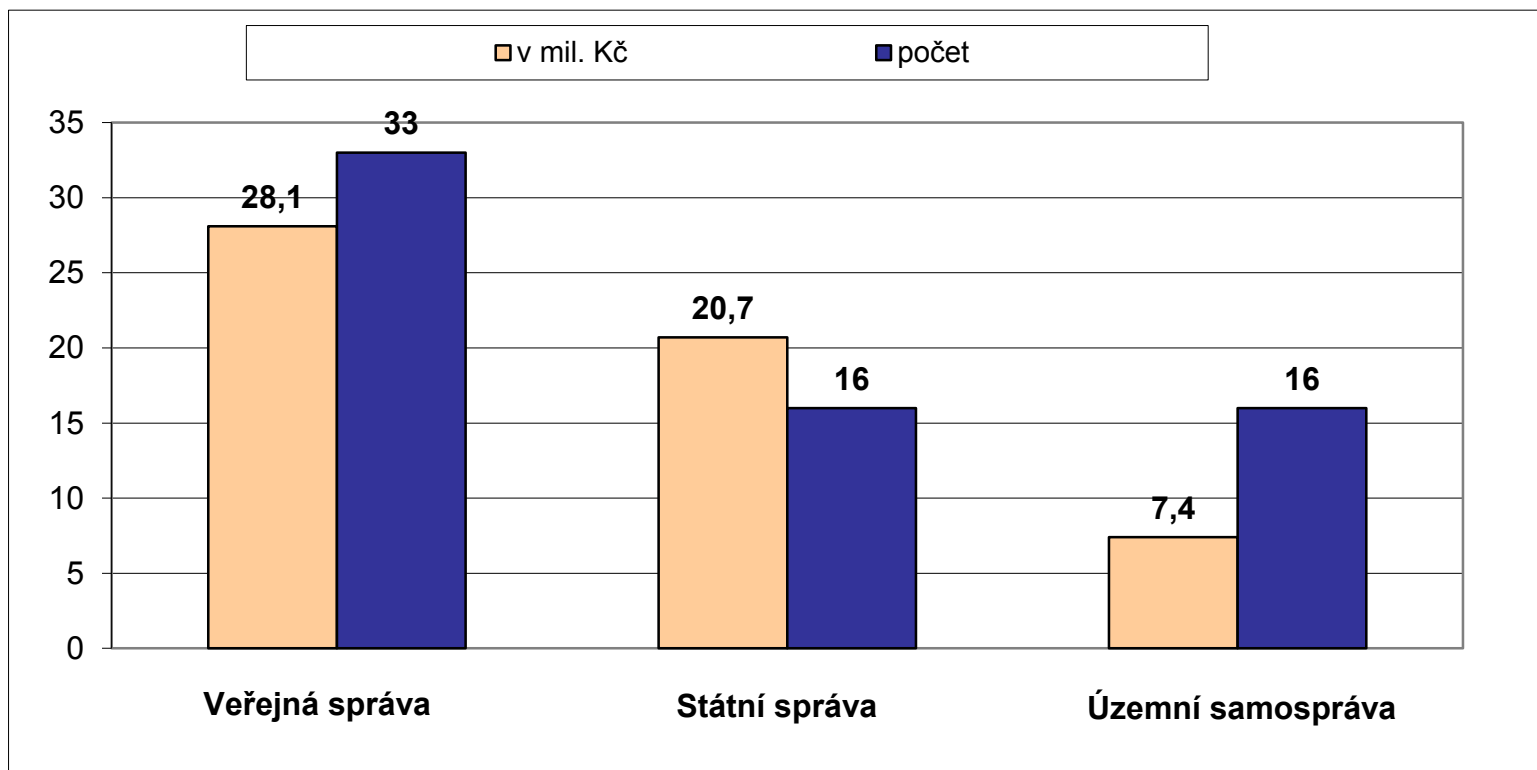
Graf 2 - přehled o zjištěních vnitřního kontrolního systému orgánů veřejné správy, na jejichž základě tyto orgány oznámily státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin

	Veřejná správa	Státní správa	Územní samospráva
počet	46	37	9
v mil. Kč	19,8	17,6	2,2



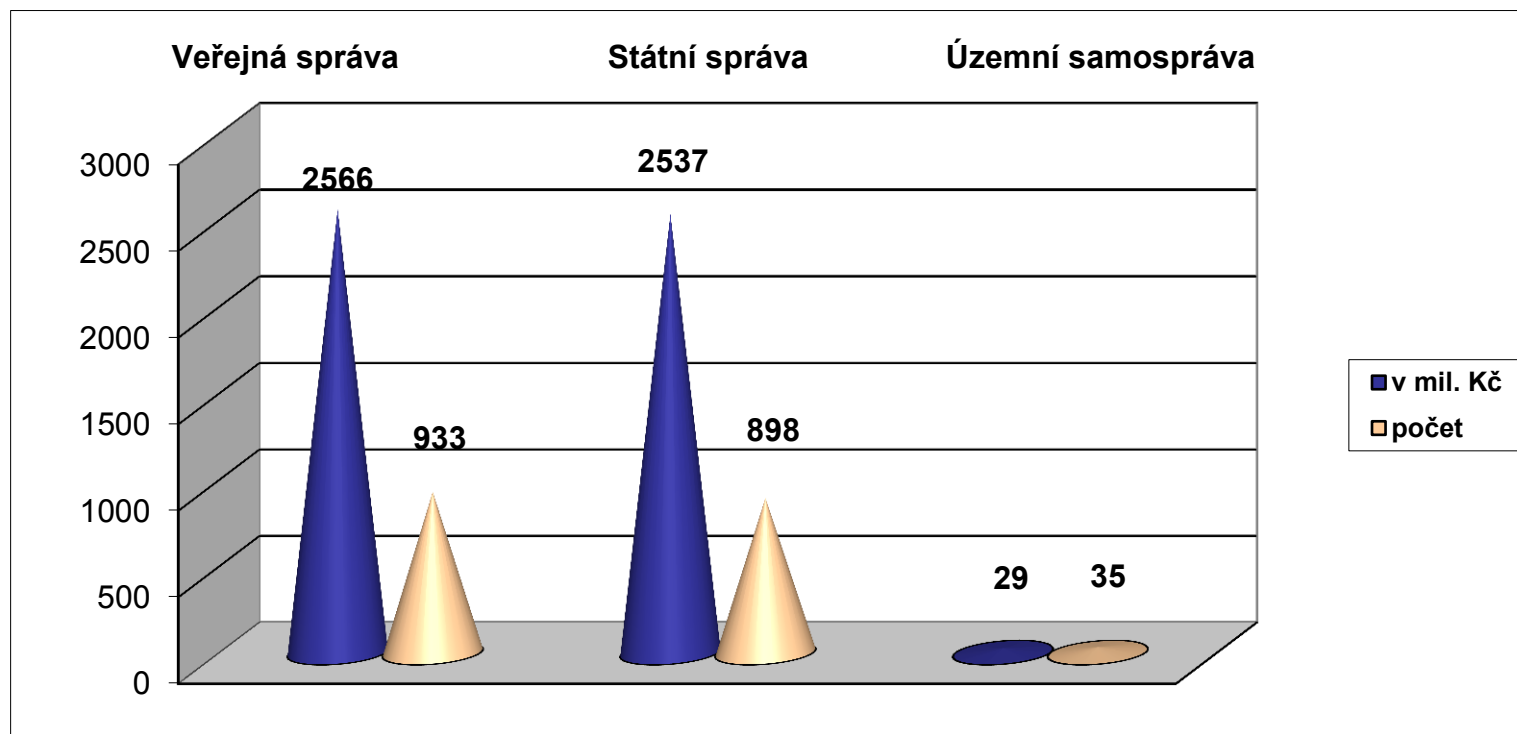
Graf 3 - přehled o zjištěních kontrolních orgánů při výkonu veřejnosprávní kontroly, na jejichž základě tyto orgány oznámily státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že u kontrolované osoby byl spáchán trestný čin:

	Veřejná správa	Státní správa	Územní samospráva
v mil. Kč	28,1	20,7	7,4
počet	33	16	16



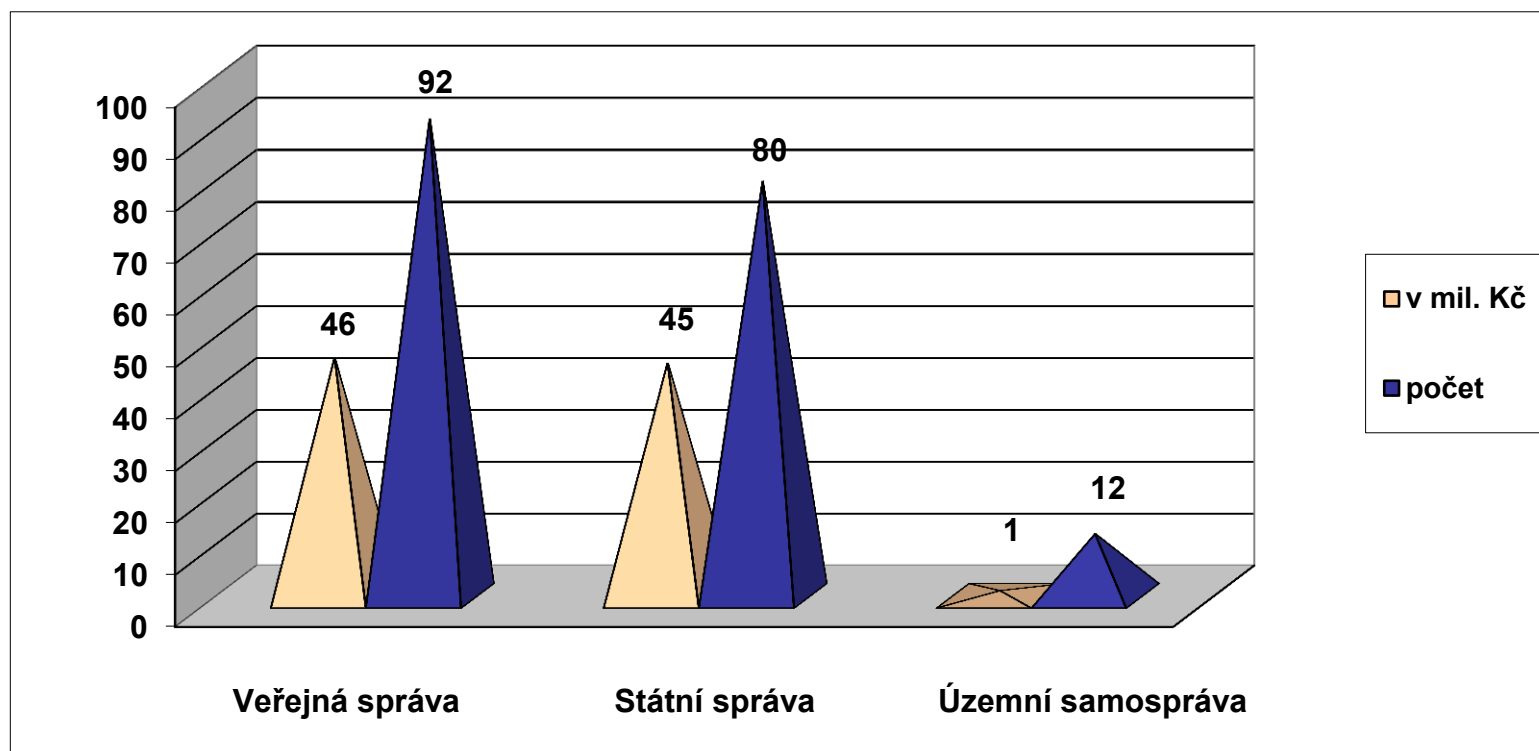
Graf 4 - Přehled o zjištěních kontrolních orgánů při výkonu veřejnosprávní kontroly o porušení rozpočtové kázně kontrolovanou osobou ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., na jejichž základě tyto orgány předaly věc místně příslušnému správci daně jako podnět k zahájení řízení ve věci odvodu podle zákona č. 337/1992 Sb.

	Veřejná správa	Státní správa	Územní samospráva
v mil. Kč	2566	2537	29
počet	933	898	35



Graf 5 - Přehled o zjištěních kontrolních orgánů při výkonu veřejnosprávní kontroly o porušení jiných právních předpisů kontrolovanou osobou, na jejichž základě tyto orgány předaly věc k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů k tomu příslušným orgánům:

	Veřejná správa	Státní správa	Územní samospráva
v mil. Kč	46	45	1
počet	92	80	12



Graf 6 - Celkový objem veřejných příjmů a výdajů prověřený veřejnosprávními kontrolami na místě
v roce 2004

	Veřejné příjmy v mld Kč	Veřejné výdaje v mld Kč
Veřejná správa	82,2	127
Státní správa	34,4	65
Územní samospráva	47,8	62

