

ZPRÁVA

o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2005

Březen 2006

Obsah

	strana
Základní shrnutí	3
I. Úvod	5
II. Hodnocení výsledků interního auditu ve veřejné správě	6
III. Hodnocení výsledků systému finančního řízení a kontroly	12
IV. Hodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol	15
V. Centrální harmonizace systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu ve veřejné správě	24

Základní shrnutí

Provedené zhodnocení finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2005 souhrnně charakterizuje dosažené výsledky systému finančního řízení a kontroly, systému interního auditu a centrální harmonizace obou těchto systémů. Vyhodnocení uvedené v této roční zprávě, která vychází i z hodnocení správců kapitol, krajů a Hlavního města Prahy potvrzuje, že v roce 2005 došlo k dalšímu rozvoji a pokroku v praktickém provádění finanční kontroly a k jejímu přínosu při hospodaření s veřejnými financemi a prosazování zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti ve veřejné správě. Roční zpráva současně poukazuje i na slabá místa, která se objevují v realizaci jednotlivých prvků finanční kontroly a jejich dopady na hospodaření veřejné správy.

Základní shrnutí dosažených výsledků finanční kontroly podrobně uvedených v dalších částech této roční zprávy ukazuje, že v roce 2005:

- Pokračovalo vytváření systému interního auditu ve veřejné správě. Zvýšil se počet útvarů interního auditu, posílila se jeho úloha při prosazování zásad finančního řízení i podíl na řízení rizika v organizacích veřejné správy. Management organizací ve stále větším rozsahu hodnotí pozitivně přínos funkce interního auditu a jeho zjištění a doporučení začíná využívat ke zlepšení finančního řízení a kontroly. Pozitivní hodnocení činnosti útvarů interního auditu potvrzují i výsledky provedených veřejnosprávních kontrol. Současně se však ukazuje, že konsolidaci útvarů interního auditu nelze považovat za ukončenou a že je potřebné dále zvýšit funkční nezávislost interního auditu a zlepšit postavení zaměstnanců vykonávajících tuto službu.
- Ve fungování finančního řízení a kontroly došlo k celkovému posunu, při diferencovaném rozvoji na jednotlivých úrovních řízení ve veřejné správě. V řadě organizací veřejné správy byla zpřesněna ustanovení vnitřních organizačních norem, jednoznačněji vymezena odpovědnost vedoucích a ostatních pracovníků při řízení a kontrole hospodaření s veřejnými prostředky, bylo vytvořeno náročnější kontrolní prostředí a zvýrazněna manažerská odpovědnost vedoucích zaměstnanců za provádění kontroly. V organizacích s malým počtem zaměstnanců a u obcí s nízkým počtem obyvatelstva byla nadále zjišťována nevyrovnanost v úrovni vytváření nebo aplikaci finančního řízení a kontroly na konkrétní řídicí postupy.
- Zintenzivnilo se provádění veřejnosprávních kontrol a přezkoumány byly vybrané vzorky operací v rozsahu více než 186 mld. Kč u veřejných příjmů, výdajů a veřejné finanční podpory. Veřejnosprávní kontroly byly prováděny důsledněji a kvalitněji, což se zejména projevilo při odhalování nedostatků a přijímání závěrů. V podstatně větším

rozsahu se na jejich provádění podílely financující odbory, útvary odpovědné za poskytování veřejné finanční podpory a za zřízení a činnost účetních jednotek. Obdobně jako v předchozích letech byly zjišťovány nedostatky v hospodaření s přidělenými prostředky, zejména případy porušování rozpočtové kázně. Policii ČR bylo kontrolními orgány podáno 43 podezření ze spáchání trestného činu zpronevěry, porušování povinností při správě cizího majetku a neoprávněného použití veřejných prostředků. Příčiny porušení rozpočtové kázně jsou spojovány především s problémy v účinnosti vnitřního kontrolního systému, v případě podezření na trestnou činnost jsou příčiny spatřovány v selhání lidského faktoru a v některých případech i v nedostacích ve finančním řízení a kontrole.

- Prověřována byla správnost čerpání prostředků Evropské unie a nastavení řídicích a kontrolních systémů při realizaci programů a projektů pomoci Evropské unie. Zkontrolovány byly prostředky v rozsahu téměř 6 mld. Kč u předstrukturálních a strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Identifikované nedostatky z provedených kontrol a auditů neohrožují implementaci finančních prostředků z Evropské unie a nezasahují do řádného fungování orgánů implementační struktury. Účinnost zavedeného systému kontroly prostředků z fondů Evropské unie je hodnocena jako dostatečná, což potvrzují i auditní mise Evropské komise.
- Zajišťována byla harmonizace systémů finanční kontroly. Mezi nejvýznamnější úkoly patřilo zpracování Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu, schválenou usnesením vlády č. 1570/2005. Koncepce stanovila hlavní cíle a úkoly systému finančního řízení a kontroly, systému interního auditu a centrální harmonizace ve veřejné správě ve dvou etapách pro rok 2006 a pro léta 2007 – 2013.

Řešení nedostatků a slabých míst zjištěných při výkonu finanční kontroly i odhalených závažných zjištění v roce 2005 koresponduje s přijatými cíli a úkoly Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu schválenou vládou v závěru roku 2005. Vyhodnocení výsledků za rok 2005 tak znovu potvrdilo aktuálnost a potřebnost plnění úkolů přijaté koncepce a současně zvýraznilo nezbytnost jejího důsledného zajišťování v plánovaných termínech.

Z uvedených důvodů se k předložené roční zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě nenavrhují žádné další úkoly k přijetí na úrovni vlády.

I. Úvod

Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2005 (dále jen roční zpráva) je pravidelná roční zpráva předkládaná k projednání vládě. Jejím základním cílem je podat vládě ucelenou informaci o dalším rozvoji systému vnitřního řízení a kontroly dosaženého při implementaci jeho tří základních částí, a to systému finančního řízení a kontroly, systému interního auditu a jejich centrální harmonizace ve veřejné správě ČR. Roční zpráva charakterizuje dosažené výsledky a pokrok v rozvoji finanční kontroly a současně i slabá místa při zajišťování její úlohy v procesu řádné správy a řízení veřejných financí v orgánech státu a územní samosprávě. Roční zpráva zahrnuje též výsledky veřejnosprávních kontrol při správě prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie. Podává rovněž přehled kontrolních zjištění předaných k dalšímu řízení.

Roční zpráva je předložena podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění, které ukládá Ministerstvu financí předložit roční zprávu vládě spolu se státním závěrečným účtem. Vláda v zaměření nelegislativní činnosti na I. pololetí 2006 schválila předložení roční zprávy jako samostatný materiál k projednání.

Struktura a rozsah zhodnocení výsledků finančních kontrol uvedené v roční zprávě vycházejí z vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole (dále jen prováděcí vyhláška). Součástí roční zprávy je i zhodnocení plnění usnesení vlády č. 561/2005 ke Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2004, kterým bylo uloženo ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy podporovat a zvýšit důraz na propracování a realizaci systému finančního řízení a kontroly v manažerské odpovědnosti vedoucích zaměstnanců a dále dokončení procesu vytváření nezávislých útvarů interního auditu.

Roční zpráva vychází z hodnocení výsledků finančních kontrol, které Ministerstvu financí ve svých ročních zprávách o výsledcích finanční kontroly za rok 2005 předložili správci kapitol státního rozpočtu, krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy. Roční zprávy ústředních orgánů státní správy zahrnují též výsledky finančních kontrol organizačních složek státu a právnických osob veřejného sektoru. Roční zprávy předložené kraji a Magistrátem hlavního města Prahy obsahují souhrnné výsledky finančních kontrol obcí a městských částí v jejich územních obvodech a příspěvkových organizací zřízených územně samosprávnými celky. Při hodnocení dosažených výsledků byly využity i poznatky Centrální harmonizační

jednotky pro finanční kontrolu Ministerstva financí z naplňování její harmonizační a koordinační funkce v oblasti finanční kontroly ve veřejné správě.

Roční zpráva je připravena tak, aby ve stručné formě poskytla souhrnné relevantní informace o fungování a výsledcích tří základních prvků finanční kontroly ve veřejné správě z hlediska přiměřenosti a účinnosti nastaveného a provozovaného systému finančního řízení a kontroly, systému interního auditu a centrální harmonizace obou těchto systémů.

V rámci systému zpravodajství o výsledcích finančních kontrol za rok 2005 předložilo své roční zprávy 11 114 účetních jednotek veřejného sektoru. Mimořádnou aktivitou krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy se podařilo, že zhruba 90 % až 100 % obcí v jednotlivých krajích předložily své roční zprávy, zatímco v předchozím roce nepředložila roční zprávu příslušným krajským úřadům zhruba čtvrtina obcí. Zpravodajskou povinnost za rok 2005 přitom nesplnily převážně malé obce. Ve Středočeském kraji počet obcí, které nepředložily své roční zprávy, byl vyšší než krajský průměr. Roční zpráva tak postihuje výsledky kontrolní činnosti z převážné části veřejného sektoru.

Roční zpráva je koncipována tak, že souhrn hlavních zjištění a závěrů je obsažen v Základním shrnutí uvedeném na začátku předložené zprávy.

II. Hodnocení výsledků interního auditu ve veřejné správě

Z celkového počtu předkladatelů zpráv o výsledcích finančních kontrol za rok 2005 jich 563 (z toho 290 ze státní správy a 273 z územní samosprávy) uvedlo, že zavedli a provozují službu interního auditu. Meziročně se tak ve veřejné správě zvýšil počet útvarů interního auditu o 24 pracovišť s tím, že rozhodující přírůstek byl zaznamenán ve státní správě.

Dosažený výsledek nasvědčuje, že se v minulém roce podařilo naplňovat usnesení vlády č. 561/2005 k roční zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě ČR za rok 2004, kterým bylo uloženo ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy dobudovat systém interního auditu, nicméně stále nelze považovat konsolidaci útvarů interního auditu ve státní správě ani v územní samosprávě za plně ukončenou.

Podle informací obsažených v ročních zprávách došlo v roce 2005 v ojedinělých případech u některých ústředních orgánů státní správy ke snížení nebo jinému omezení potřeby systemizovaných míst interních auditorů, aniž by tyto mechanismy byly dosud náležitě dobudovány.

Proces vytváření pracovišť interního auditu bude pokračovat v souladu s Koncepcí kontrolního systému v České republice se zaměřením na finanční kontrolu schválenou usnesením vlády č. 1570/2005, kdy klíčovým obdobím pro plnění tohoto úkolu se stává rok 2006 v návaznosti na splnění harmonogramu kroků k reorganizaci odpovědností v systému finančního řízení a kontroly a v systému interního auditu na jednotlivých úrovních veřejné správy v I. etapě realizace této koncepce.

Ve většině zpráv předložených správci kapitol státního rozpočtu, kraji a hlavním městem Prahou se konstatuje, že management hodnotí přínos funkce interního auditu pozitivně a začíná využívat jeho zjištění a doporučení, která jsou zapracovávána do příslušných opatření vedoucích orgánů veřejné správy a jejich účinnost je následně ověřována. Dochází k významnému posunu ve směru k jednoznačnému vymezení a oddělení řídicích a výkonných funkcí podílejících se na přípravě operací od funkcí zajišťujících přímé uskutečňování operací a od funkcí zajišťujících zachycování dopadu těchto operací v účetnictví a příslušných operativních evidencích pro účely finančního výkaznictví a podávání zpráv.

Prostřednictvím interního auditu vedoucí zaměstnanci odhalují chyby v systému finančního řízení a kontroly a propracovávají a prohlubují tento systém v podřízených organizačních jednotkách úřadů a v příspěvkových organizacích. Zejména v krajích je důsledně posilována manažerská odpovědnost příslušných linií v tom smyslu, aby odvětvové organizační jednotky provedly všechny úkony nezbytné ke zvládnutí rizik před prováděním operací a aby následně provedly takové úkony, které vyloučí neoprávněné použití poskytnutých veřejných prostředků v průběhu akce, na kterou byly uvolněny. Tuto skutečnost lze doložit vykázanými výsledky funkčnosti ex post manažerských systémů.

Pozitivním předpokladem dalšího zvýšení účinnosti vnitřního kontrolního systému vyšších územních samosprávných celků zejména ve směru k příspěvkovým organizacím bylo posilování decentralizovaného systému interního auditu v těchto organizacích nebo centrálního dohledu prostřednictvím veřejnosprávních kontrol na místě tak, aby byla zajištěna nejméně jeho tříletá periodicita. Jsou vyvíjeny integrované systémy centrální databáze systému řízení rizik úřadů a údajů příspěvkových organizací, jejichž koordinátory se stávají vedoucí zaměstnanci v úrovni zástupců ředitelů krajských úřadů, které radám a zastupitelstvům poskytují informace pro řádnou správu veřejných prostředků při naplňování jednotlivých politik těchto celků.

Řada ročních zpráv zejména správců kapitol státního rozpočtu poukazuje na hlavní problémy a rizika v systému interního auditu, které znovu potvrzují závěry koncepce

schválené vládou. Přetrvávající klíčové problémy jsou spatřovány v časté kumulaci provozních, výkonných, kontrolních a inspekčních odpovědností a odpovědností za interní audit do jedné organizační jednotky. Existují tak stále podmínky ke střetu zájmů interního auditu s hierarchií finančního managementu, k omezování auditorských funkcí a v konečném důsledku k oslabování odpovědnosti orgánů veřejné správy.

Nahrazování služby interního auditu v příspěvkových organizacích veřejnosprávní kontrolou ústředního orgánu státní správy vede podle poskytnutých informací k tomu, že organizační jednotka správce kapitoly státního rozpočtu bez posílení své kontrolní kapacity nezvládla plánované kontroly dokončit a některé z těchto akcí tak přecházejí do roku 2006.

Byly zjišťovány případy, že systém vnitřního řízení a kontroly hospodaření je zabezpečován v působnosti správce kapitoly státního rozpočtu prostřednictvím inspekci podle operativních zadání managementu s absencí interního auditu vykonávaného na základě analýzy rizik, což vzbuzuje pochybnosti o poskytnutí přiměřených záruk o zabezpečování řádné správy podle mezinárodních standardů.

II.1 Nezávislost a objektivita interního auditu

V průběhu roku 2005 byly k zajištění objektivitu interního auditu poskytovány garance nezávislosti na všech úrovních řídicích a výkonných struktur orgánu veřejné správy jejich vedoucími, a to především dostatečnými zárukami k řízení auditorských prací v souladu s přijatými statuty, schválenými strategickými (střednědobými) a ročními plány interního auditu a potřebami zdrojů k jejich plnění. Současně vedoucí orgánů veřejné správy odpovídali za vytvoření a udržování podmínek pro to, aby interní audit mohl podat objektivní ujištění o správném a řádném využití veřejných prostředků při plnění schválených cílů těchto orgánů.

II.2 Lidské zdroje a výběr interních auditorů

V roce 2005 orgány veřejné správy plánovaly potřeby interního auditu celkem na 866 výkonných auditorů, z toho ve státní správě na 455 a v územní samosprávě na 411 auditorů. Plánovaný počet pracovníků k 31.12. 2005 byl naplněn ve veřejné správě na 98,7 %, z toho ve státní správě na 96,9 % a v územní samosprávě na 100,7 %. Přitom však v některých organizacích veřejné správy jsou plánované stavy interních auditorů ve vztahu k potřebám podhodnoceny.

Podle poznatků získaných z ročních zpráv se začínají ve veřejné správě projevovat problémy s obsazováním pracovních míst v útvarech interního auditu, především odborně připravených interních auditorů se specializací na finanční audit a účetnictví. Přitom kompetentnost vedoucích a ostatních výkonných auditorů vybavených potřebnými schopnostmi, znalostmi a dovednostmi, ale též jejich postoje k vyjádření nezávislého a objektivního profesionálního názoru jsou jedním z rozhodujících faktorů pro dosahování dobrých výsledků a účinnosti práce interního auditu. Na řešení těchto potřeb rovněž poukázala koncepce finanční kontroly.

Při porovnání požadavků na subjektivní kvality této profese je možno konstatovat, že na tuto oblast se vztahují pouze obecně pojatá kritéria odborné způsobilosti platná pro všechny zaměstnance orgánů veřejné správy. Chybí především národní kvalifikační standard pro tento zcela nově koncipovaný obor, který by vytvořil odpovídající předpoklady k uspokojování specifických potřeb na různých úrovních systému vnitřního řízení a kontroly veřejné správy. Jako potřebné se jeví dořešení postavení vedoucích interních auditorů tak, aby jejich zařazení bylo srovnatelné se zařazením vedoucích zaměstnanců odpovědných za systém vnitřního řízení a kontroly v orgánech veřejné správy (vyšší management). Návazně je třeba přizpůsobit i zařazení výkonných interních auditorů tak, aby bylo srovnatelné se zařazením odborníků v auditovaných oblastech a vytvořit tak pozitivní podmínky pro tvorbu kariérního řádu v této nové profesi.

Požadavky na subjektivní kvality této profese jsou neoddělitelně spjaty i s vytvořením objektivních podmínek pro funkční nezávislost interního auditu. I přes dodatečně přijaté úpravy v zákonu o finanční kontrole k posílení nezávislosti interního auditu tak stále ještě nelze poskytnout ujištění o dostatečných pojistkách pro nezávislost interního auditu proti vnitřním a vnějším zásahům, které by mohly omezit schopnost nezávislého a objektivního profesionálního úsudku bez obavy vyplývající z existenčních dopadů.

Vnímání role interního auditu jako inspekce lze podle výsledků z ročních zpráv správců kapitol státního rozpočtu vysledovat i v přidělování lidských zdrojů interního auditu na operativně zařazované audity mimo roční plány interního auditu. Z přehledu operativně zařazených auditů vyplývá, že ve státní správě se jejich podíl na celkových výkonech interního auditu pohybuje stále nad 19 %, přičemž u některých orgánů státní správy přesahují 20 % hranici, která je brána podle mezinárodní dobré praxe jako okolnost, kdy služba interního auditu již není schopna plnit svůj plán ani poskytnout očekávané záruky. Tato okolnost je jedním z indikátorů ztráty nezávislosti interního auditu. Příčinou vyššího podílu

operativně zařazených interních auditů však v některých případech jsou i neaktuální mapy rizik organizací, které neodráží skutečné hodnoty rizik nebo nová rizika.

U vyšších územních samosprávných celků jsou obdobné názory na nedostatečnost pracovních míst pro službu interního auditu spíše ojedinělé, neboť většina krajů a hlavní město Praha své kapacity výkonných interních auditorů dále posilovala.

Doporučení k zajištění dalšího rozvoje lidských zdrojů v systému interního auditu proto směřují k posílení statusu vedoucích útvarů interního auditu a výkonných interních auditorů, který by poskytl dostatečnou ochranu v případech, kdy může docházet ke střetu zájmů s managementem. V současné době jsou vytvořeny pouze dílčí právní pojistky v zákoně o finanční kontrole pro jmenování a odvolávání vedoucích útvarů interního auditu, avšak bez právních následků. Situace pro systém interního auditu u územních samosprávných celků je v současné době příznivější, neboť ustanovení § 12 zákona č. 320/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, stanoví taxativně důvody odvolání vedoucího úředníka z funkce s tím, že odvolání bez uvedení důvodu je neplatné.

II.3 Profesionální rozvoj interních auditorů

V roce 2005, stejně jako v minulých letech, tvořily základ profesního rozvoje vzdělávací aktivity podle společného projektu Ministerstva financí a Českého institutu interních auditorů¹ pro jednotné vzdělávání zaměstnanců veřejné správy České republiky v oboru finanční kontrola a interní audit. Roční zprávy uvádějí, že absolventy základního vzdělání, které je akreditováno u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako rekvalifikační pro tento obor činnosti, je ve veřejné správě 610 interních auditorů, z toho ve státní správě 301 a v územní samosprávě 309. Držiteli mezinárodní certifikace programu Institute of Internal Auditors je 12 interních auditorů ve státní správě a 4 v územní samosprávě.

V rámci programu Phare 2003 „Posílení vnitřních finančních kontrolních mechanismů v regionálních podmínkách“, který byl po osmnácti měsících trvání ukončen 31. 5. 2005, získaly certifikáty o odborné připravenosti pro řízení a výkon interního auditu všichni vedoucí

¹ Český institut interních auditorů (profesní občanské sdružení) je v České republice garantem za profesionální kvalitu v oblasti vzdělávání na úseku interního auditu s certifikací Mezinárodního institutu interních auditorů.

útvary interního auditu a interní auditoři krajů a hlavního města Prahy, kteří se zúčastnili na tomto programu.

Celkové náklady z veřejných rozpočtů v letech 2001 až 2005 na rekvalifikaci zaměstnanců veřejné správy v tomto oboru se odhadují na více než 11,5 mil. Kč.

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

Porovnání výkonu systému interního auditu v roce 2005 ukazuje, že oproti předchozímu roku se počet provedených auditů ve veřejné správě zvýšil o 15,4 % (v tom plánované audity o 17,8 % a operativně zařazené audity o 2,4 %). Celkově bylo vykonáno 4 697 auditů (v tom 1 962 auditů ve státní správě a 2 735 auditů v územní samosprávě) oproti 4 447 auditům (ve státní správě 1 825 auditů a v územní samosprávě 2 622 auditů) zařazeným do ročních plánů. Podíl vykonaných finančních auditů činil 37,2 %, auditů systémů 25,5 %, auditů výkonu 19,1 % a jinak zaměřených auditů 18,2 %.

Téměř všechny roční zprávy uvádějí, že plánování auditů v roce 2005 vycházelo z aktualizovaných map rizik projednaných v řadě případů ve vedení orgánů veřejné správy. V některých úřadech byl systém řízení rizik upraven pro činnost jednotlivých organizačních složek vnitřním předpisem. Součástí této vnitřní regulace jsou i postupy pro prevenci korupce a podvodů a v některých případech je stav na tomto úseku zařazován na jednání porad vedení orgánů veřejné správy.

Z poznatků získaných na pravidelných pracovních setkáních s interními auditory ústředních orgánů státní správy, krajů a hlavního města Prahy je zřejmé, že i přes existenci rozdílných podmínek v prostředí jednotlivých úřadů interní auditoři vykazují úsilí o výkon auditorské práce způsobem, který je rovnocenný při srovnání s mezinárodními standardy, tj. že vyvíjejí iniciativu o získání takových znalostí, dovedností a dalších schopností interního auditu jako celku, které jsou nezbytné pro plnění funkcí interního auditu v orgánech veřejné správy.

Ministerstvo financí vyvíjí od roku 2004 ve spolupráci s externím dodavatelem software pro procesní podporu auditorské práce, který již využívají například všechna Finanční ředitelství, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

V roce 2005 útvary interního auditu krajských úřadů Vysočina a Moravskoslezského kraje vyvinuly vlastní programy softwarové podpory pro systém řízení rizik v podmínkách těchto

úřadů. Presentace těchto automatizovaných systémů řízení rizik na pravidelné poradě vedoucích interních auditorů se podle některých ročních zpráv stala impulsem pro přípravu k aplikaci této dobré praxe i u dalších krajských úřadů.

Pro efektivní výkon interního auditu jsou příznivě hodnoceny metodické postupy zpracovaných auditů na vybraná témata předmětu činnosti krajských úřadů, které byly dokončeny v rámci Projektu Phare 2003² v prvním pololetí 2005. Výsledky těchto auditů již slouží jako případové studie pro další činnost útvarům interního auditu krajských úřadů.

Auditorská práce, ať již v důsledku minimálních právních pojmů pro nezávislou objektivně ujišťovací činnost interního auditu, potřeb koncepčního řešení v oblasti zajištění trvalého profesního rozvoje a s přihlédnutím k dosud nerozvinutému systému hodnocení programů kvality, však ještě nedosáhla takové úrovně, aby mohlo být poskytnuto přiměřené ujištění, že nepřetrvávají určité problémy. Obezřetnost při hodnocení dosažených výsledků interního auditu v roce 2005 vyplývá především z toho, že interní audit se zatím soustřeďuje stále převážně do úrovně odpovědnosti středního a nižšího výkonného managementu.

V ročních zprávách jsou jako hlavní detekované závady a příčiny vzniku nesrovnalostí uváděna zjištění o nedostatečné účinnosti vnitřního kontrolního systému, který ne vždy poskytoval vedoucím orgánů veřejné správy včasné, dostatečné a úplné informace o způsobu nakládání s veřejnými prostředky, provádění finančních a majetkových operací a o jejich průkazném účetním zpracování. Projevilo se to zejména v porušování rozpočtové kázně při řízení veřejných výdajů, v neprůkaznosti účetních záznamů, v porušování základních zásad hospodaření s majetkem státu zejména při přejímání zboží, prací a služeb. Tyto nedostatky umožnily ve svém důsledku vznik podmínek pro páchaní majetkové trestné činnosti.

III. Hodnocení výsledků systému finančního řízení a kontroly

V rámci posilování úlohy finančního řízení a kontroly v organizacích státní správy a územní samosprávy byly v roce 2005 prováděny úpravy základních vnitřních předpisů a přijímány nové organizační postupy, které směřovaly k zefektivnění celého systému a jednoznačnému vymezení odpovědnosti vedoucích pracovníků a ostatních zaměstnanců státní správy za uskutečňování veřejných výdajů a příjmů.

² Projekt „Posílení finančních kontrolních systémů v regionálních podmínkách“ s účastí twinningového partnera poradenské firmy NI-CO z Velké Británie a s technickou asistencí francouzsko - britského konsorcia Sofreco – PAI.

Novelizace vnitřních předpisů, jako jsou organizační řády, pracovní řády, pracovní náplně, směrnice a nařízení vedoucích pracovníků reagovaly především na změny v legislativě, nařízeních Evropského společenství a na potřeby jednotlivých organizací ve státní správě a v územní samosprávě. Docházelo také k úpravám vnitřních předpisů pro zadávání veřejných zakázek, oběhu účetních dokladů či vnitřního uspořádání pravomocí. Ke kvalitativnímu posunu ve vymezení odpovědnosti jednotlivých vedoucích zaměstnanců a ostatních pracovníků orgánů státní správy vedlo transparentnější oddělení funkcí příkazce operací, správce rozpočtu a hlavního účetního. Systém vzájemně provázaných kontrolních mechanismů vytvořil příznivé náročnější kontrolní prostředí v organizacích státní a veřejné správy.

Systém vnitřních organizačních a řídicích aktů byl v organizacích průběžně sledován, vyhodnocována jeho funkčnost a vnitřní normy byly novelizovány podle potřeb, poznatků ze zhodnocení dosažených výsledků i v reakci na měnící se vnější podmínky. Fungování a účinnost systému finančního řízení a kontroly byly pravidelně vyhodnocovány útvary interního auditu nejen z hlediska ověřování účinnosti zavedeného vnitřního kontrolního systému, ale především z pohledu pružného odstraňování zjištěných nedostatků.

Pozitivní posun v systému finančního řízení a kontroly byl zaznamenán především u státních orgánů a organizačních jednotek v jejich působnosti s vyššími počty zaměstnanců. K výraznému pokroku došlo u krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, statutárních měst, městských částí a u obcí s vyšším počtem obyvatelstva.

V některých menších státních příspěvkových organizacích, jak uvádí správci kapitol státního rozpočtu ve svých ročních zprávách, však dosud nejsou systémy finančního řízení a kontroly zcela dopracovány a v omezeném rozsahu jsou zjišťovány případy jejich selhání, resp. absence. Na obdobné problémy poukazují ve svých ročních zprávách i krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy. Rovněž u malých obcí je zjišťována v řadě případů nízká úroveň nastavení systému finančního řízení a kontroly a tyto malé obce často nezajišťují ani výkon veřejnosprávních kontrol v jimi zřízených příspěvkových organizacích. Tyto problémy souvisí jak s nepochopením a neochotou zaměstnanců důsledně zabezpečovat systém finančního řízení a kontroly, tak zejména s personálními možnostmi těchto obcí. Řada obcí s neuvolněným starostou a účetním, který pracuje pouze na částečný úvazek, zapojuje do výkonu finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole finanční a kontrolní výbory zřízené podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.

Nižší úroveň finančního řízení u uvedených organizací a u obcí potvrzují i výsledky veřejnosprávních kontrol a analýzy závažných zjištění předaných orgánům činným v trestním řízení v průběhu roku 2005 uvedených v další části roční zprávy.

Ke zvýšení funkčnosti systému finančního řízení a kontroly byly vyvíjeny, zdokonalovány a přizpůsobovány podmínkám organizací veřejné správy informační systémy i další softwarové aplikace. Jejich využívání přispělo k vyšší transparentnosti a průkaznosti údajů o prováděných operacích, zjednodušení a zefektivnění toku informací a zamezení uskutečnění operací bez schválení příslušného správce rozpočtu, příkazce a hlavního účetního. Informační systémy současně poskytovaly auditní stopu schvalovacích postupů.

Důležitým předpokladem zavádění nových postupů v oblasti finančního řízení a kontroly, včetně využívání informačních systémů, je zajištění odpovídající profesní přípravy zaměstnanců. V té souvislosti organizace státní správy zorganizovaly nebo zabezpečily účast pro své pracovníky na informačních programech, seminářích, e-learningových kurzech a na jiných formách vzdělávacích aktivit. Součástí zvyšování úrovně profesní přípravy byla též výměna poznatků a zkušeností a zobecňování nejlepší praxe.

Krajské úřady zajišťovaly rozsáhlé několikaleté vzdělávací programy, včetně čerpání zkušeností z twinningových projektů Phare, zaměřených na problematiku finanční kontroly na úrovni regionů, které v několika krajích v roce 2005 vrcholily.

Podle hodnocení uvedeného v ročních zprávách správců kapitol státního rozpočtu, krajů a Magistrátu hlavního města Prahy došlo v roce 2005 k pozitivnímu posunu ve fungování finančního řízení a kontroly. V organizacích veřejné správy byla zpřesněna ustanovení vnitřních organizačních norem, jednoznačněji vymezena odpovědnost vedoucích a ostatních pracovníků při řízení a kontrole veřejných výdajů a nakládání s veřejnými prostředky, vytvořeno náročnější kontrolní prostředí a zvýrazněna manažerská odpovědnost vedoucích zaměstnanců za provádění kontrolní činnosti v rámci finančního řízení a kontroly. Současně však hodnocení ukazují na diferencovaný rozvoj finančního řízení a kontroly a jeho nevyrovnanost v úrovni tvorby či aplikaci na konkrétní řídicí postupy v malých obcích a organizacích veřejné správy s nízkým počtem zaměstnanců.

Náročnější kontrolní prostředí, důslednější provádění finančního řízení a kontroly i výkon interního auditu orgánů veřejné správy odhalily podezření nasvědčující tomu, že byly spáchány trestné činy. Policii ČR nebo státnímu zastupitelství bylo oznámeno za celou veřejnou správu 88 zjištění s celkovou výší škody v rozsahu 22 mil. Kč. Ze státní správy bylo podáno 60 zjištění a územně samosprávné celky postoupily 28 zjištění. Jednalo se především

o podezření ze zpronevěry, podvodu a krádeže zaměstnanci veřejné správy nebo o neplnění závazků vůči organizacím veřejné správy a ze zneužívání systému státní sociální péče.

IV. Hodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol

IV.1 Veřejnosprávní kontroly hospodaření s veřejnými prostředky

Veřejnosprávní kontroly organizované správci kapitol státního rozpočtu, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy, obcemi a městskými částmi byly v roce 2005 vykonávány vůči jimi zřízeným organizačním, resp. účetním jednotkám, žadatelům o veřejnou finanční podporu a příjemcům této podpory. Hlavním cílem prováděných veřejnosprávních kontrol bylo prověření skutečností rozhodných pro hospodaření, zejména při vynakládání veřejných výdajů, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich vynaložení a vyúčtování operací. U organizací s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky výkon veřejnosprávní kontroly nahradil funkci útvaru interního auditu.

Veřejnosprávní kontroly byly prováděny na podkladě přijatých ročních plánů. Jejich sestavení bylo u většiny správců kapitol státního rozpočtu, krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy podloženo systematickou prací s analýzou rizika. Pozitivně se projevila skutečnost, že do výkonu veřejnosprávní kontroly byly, vedle profesionálních kontrolních útvarů, zapojeny ve větším rozsahu než v předchozím roce financující odbory, útvary odpovědné za poskytování veřejné finanční podpory a za zřízení a činnost organizačních resp. účetních jednotek.

Veřejnosprávní kontroly prováděné správci kapitol státního rozpočtu, krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy se zaměřily na prověření souladu provedených operací s právními předpisy a na dodržení účelu a podmínek ve vydaných rozhodnutích nebo uzavřených smlouvách. Kontrolováno bylo především dodržování zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákona č.219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Pozornost se soustředila i na kontrolu zadávání veřejných zakázek. U kontrolovaných osob byla též prověřována přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému podle zákona o finanční kontrole.

Předmětem veřejnosprávních kontrol bylo i ověření plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků z předchozích kontrol a rovněž tak opatření přijatých k závěrům z kontrol provedených Nejvyšším kontrolním úřadem.

Z hodnocení ročních zpráv předložených správci kapitol státního rozpočtu, krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy i z meziročního porovnání ukazatelů uvedených v těchto zprávách vyplývá, že v roce 2005 se provádění veřejnosprávních kontrol zintenzivnilo, zaměřilo se na organizace veřejné správy a operace s vyšší mírou rizika vzniku nedostatků. Veřejnosprávní kontroly byly prováděny důsledněji, což se projevilo jak v odhalování nedostatků tak i v přijímaných závěrech.

Kontrolní orgány veřejné správy v roce 2005 u kontrolovaných osob na místě přezkoumaly vybrané vzorky operací v rozsahu 72,4 mld. Kč u veřejných příjmů (tj. 31,3 % z celkového objemu veřejných příjmů kontrolovaných osob), 105,9 mld. Kč u veřejných výdajů (tj. 26,8 % z celkového objemu veřejných výdajů uskutečněných kontrolovanými osobami) a 8 mld. Kč u veřejné finanční podpory (tj. 25,7 % z celkového objemu veřejné finanční podpory poskytnuté kontrolovaným osobám). Meziroční pokles oproti roku 2004 byl především ovlivněn zařazením většího počtu veřejnosprávních kontrol vzorku operací s nižším objemem veřejných příjmů, veřejných výdajů a veřejné finanční podpory i nepřesnostmi ve vykazování výsledků v roce 2004 zejména u obcí, které v tomto roce byly poprvé zahrnuty do ročních zpráv předkládaných krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy.

V organizacích státní správy kontrolní orgány v roce 2005 přezkoumaly na místě vybrané vzorky operací v celkovém objemu 29 mld. Kč u veřejných příjmů, 59,6 mld. Kč u veřejných výdajů a 8 mld. Kč u veřejné finanční podpory. V průběhu roku 2005 ukončily kontrolní orgány řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci podle zjištění o neúplnosti nebo nepravdivosti údajů, na základě kterých bylo vydáno rozhodnutí ve 44 případech v celkové výši 345 mil. Kč.

Ze strany kontrolovaných osob nebyly kontrolním orgánům kladeny takové překážky, které by zavdaly důvod k uložení pokuty za maření výkonu veřejnosprávní kontroly. V 7 případech byla kontrolními orgány státní správy uložena pokuta za nepřijetí nebo neplnění opatření k nápravě a dále bylo uloženo 16 pořádkových pokut podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v celkové výši 238 tis. Kč.

V působnosti územně samosprávných celků kontrolní orgány krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, městských částí a obcí přezkoumaly vybrané vzorky operací na místě ve výši 43,4 mld. Kč u veřejných příjmů a 46,3 mld. Kč u veřejných výdajů. Náročněji než v předchozím roce přistoupily územně samosprávné celky k řešení případů porušení rozpočtové kázně. Kontrolovaným osobám, které se dopustily tohoto porušení, bylo v 682 případech, tj. více než čtyřnásobek případů oproti předchozímu roku, uložen odvod do rozpočtu podle ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb.

Obdobný přístup byl uplatněn i při udělování pořádkových pokut, jejichž rozsah meziročně vzrostl více než čtyřnásobně a celkově bylo uloženo 995 pořádkových pokut podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb. Za nepřijetí nebo neplnění opatření k nápravě nedostatků zjištěných veřejnosprávními kontrolami byly uloženy 2 pokuty.

Prověrky přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému prováděné jako součást veřejnosprávních kontrol ukázaly, že vnitřní kontrolní systém je v organizacích, které mají zřízen útvar interního auditu, na podstatně vyšší úrovni než v organizacích, u kterých je jeho funkce nahrazena veřejnosprávní kontrolou. Současně však analýzy nedostatků zjištěných veřejnosprávní kontrolou potvrdily, že v řadě případů byl jejich vznik umožněn nízkou úrovní fungování vnitřních kontrolních systémů, které nepracovaly dostatečně účinně a efektivně a neposkytovaly dostatek kvalitních a objektivních informací o způsobu nakládání s veřejnými prostředky a o provádění finančních a majetkových operací a jejich průkazném účetním zpracování. V působnosti územních samosprávných celků bylo u některých malých městských částí i u malých obcí zjištěno, že dosud nemají zcela dopracován vnitřní kontrolní systém, nebo neprovádí veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole u jimi zřízených příspěvkových organizací a u příjemců dotací.

Při veřejnosprávních kontrolách na místě byly v roce 2005 zjišťovány obdobné nedostatky jako v předchozích letech. Docházelo k porušování rozpočtové kázně při řízení veřejných výdajů, k nedodržování účtové osnovy, postupů účtování a průkaznosti účetních dokladů v rozporu se zákonem o účetnictví. Porušovány byly zásady hospodaření s majetkem státu při přejímání prací a dodávek, zákon o veřejných zakázkách uzavíráním smluv bez výběrového řízení, zásady hospodárnosti při vynakládání veřejných finančních prostředků. Dále byla nedůsledně nebo formálně prováděna inventarizace hmotného i nehmotného majetku (např. software), nesprávný postup byl uplatňován při financování reprodukce majetku, docházelo k neplnění projektovaných parametrů, věcných, časových a finančních ukazatelů rozhodných pro účast státního rozpočtu na financování akce apod.

Mezi nejčastější formy porušení rozpočtové kázně v roce 2005 patřilo ve státní správě neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných prostředků státu, a to v 244 případech a neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem, a to v 552 případech (ustanovení § 44 zákona č. 218/2000 Sb.). Z provedených veřejnosprávních kontrol bylo místně příslušným správcům daně jako podnět k zahájení řízení ve věci odvodu podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění, postoupeno 799 zjištění o podezření z porušení rozpočtové kázně v celkové částce 2,3 mld. Kč.

Z provedených veřejnosprávních kontrol bylo Policii ČR nebo státnímu zastupitelství podáno 43 podezření nasvědčujících, že ve veřejné správě byl spáchán trestný čin, z toho ze státní správy 24 podezření a 19 podezření z územně samosprávných celků. Kontrolní orgány ohodnotily rozsah podezření na 107 mil. Kč. Nejzávažnější z hlediska rozsahu vzniklé škody minimálně ve výši 86 mil. Kč je podání na likvidátora státního podniku v likvidaci na podezření z porušování povinností při správě cizího majetku, zpronevěry a podvodu. Dále byly podány podezření ze spáchání trestného činu zpronevěry, porušování povinností při správě cizího majetku a neoprávněné použití veřejných prostředků. Úřady práce podaly trestní oznámení na zjištěné případy neoprávněné výplaty dávky státní sociální podpory a na nedodržení dohod o zřízení společensky účelného pracovního místa.

Obdobné závěry a výsledky hodnocení veřejnosprávních kontrol uvedených v roční zprávě správci kapitol státního rozpočtu, krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy vyplývají i z poznatků Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu a oddělení Finanční kontroly Finančních ředitelství ze 172 provedených veřejnosprávních kontrol ve veřejné správě.

IV.2 Veřejnosprávní kontroly a audity předstrukturálních fondů

Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu Ministerstva financí v rámci své působnosti jako Národní kontrolní orgán pro Phare a Transition Facility (dále jen Národní kontrolní orgán) v souladu s Memorandem o porozumění a zřízení Národního fondu a s Memorandem o porozumění a zavedení přechodového nástroje (Transition Facility) koordinovala přípravu Plánu kontrol a auditů Phare a Transition Facility na rok 2005 za Českou republiku. Plán zpracovaný na základě analýzy rizik byl sestaven z ročních plánů

útvary interního auditu a kontrolních útvarů ministerstev a implementačních agentur v souladu se zákonem o finanční kontrole a usnesením vlády č. 918/2004 k Pokynům pro hospodaření s finančními prostředky při implementaci nástrojů Phare a Transition Facility (Přechodový nástroj) v České republice. V návaznosti na skutečnost, že po vstupu do Evropské unie přešla plná odpovědnost za provádění kontrol hospodaření s prostředky Phare, SAPARD a nového nástroje Transition Facility na Českou republiku předpokládalo se již v plánu za rok 2005 podstatné zvýšení kontrolní činnosti v této oblasti a to především z úrovně jednotlivých ministerstev. K posílení kontrolní činnosti na regionální úrovni se do provádění veřejnosprávních kontrol zapojila i oddělení Finanční kontroly Finančních ředitelství.

V roce 2005 byly vykonávány veřejnosprávní kontroly a audity prostředků Phare, Transition Facility a SAPARD především z úrovně ministerstev a implementačních agentur, v jejichž gesci je řízení a implementace těchto projektů, a dále z úrovně orgánů veřejné správy jako konečného příjemce pomoci. Kontrolovanými osobami byli koneční příjemci finančních prostředků, implementační agentury, platební jednotky a příslušné resorty.

Cílem kontrol a auditů bylo ověřit správnost čerpání prostředků Evropské unie v souladu s právními předpisy Evropských společenství a legislativou České republiky a nastavení řídicích a kontrolních systémů pro realizaci programů a projektů pomoci Evropské unie.

V roce 2005 bylo ve vazbě na plán kontrol a auditů Phare a Transition Facility celkově vykonáno útvary interních auditů a finančních kontrol více než 120 kontrolních a auditních akcí u Phare a Transition Facility a 40 akcí u nástroje pomoci SAPARD včetně 6 auditních misí organizovaných Evropskou komisí.

V oblasti Phare byly realizovány kontroly zejména u těch programů, u kterých již bylo ukončeno čerpání finančních prostředků na jednotlivé projekty (Národní Program Phare 2000) a na projekty Phare, které jsou ve struktuře přípravy na čerpání strukturálních fondů. Současně se prováděly audity nastavení řídicích a kontrolních systémů pro realizaci projektů Phare.

V oblasti Transition Facility, v souladu s Memorandem o porozumění mezi Ministerstvem financí (Centrem pro zahraniční pomoc a Centrální finanční a kontraktační jednotkou) a ministerstvy či úřady, zastoupenými Vedoucím úředníkem programu o rozdělení pravomocí a odpovědností v řízení a implementaci programů Phare a Transition Facility, se uskutečnilo 19 pravidelných interních auditů aktivit Vedoucího úředníka programu a jedna veřejnosprávní kontrola. Koordinaci těchto aktivit zajišťoval Národní kontrolní orgán společně se Schvalujícím úředníkem programu.

V roce 2005 došlo proti úrovni předchozího roku k podstatnému zvýšení kontrolní činnosti u prostředků Phare a Transition Facility. Počet kontrol a auditů se více než zdvojnásobil a stejně tak objem zkontrolovaných finančních prostředků, který představoval hodnotu cca 656 mil. Kč.

Při těchto kontrolách nebyly zjištěny závažné nedostatky v hospodaření s prostředky poskytnutými z předstrukturálních fondů Evropské unie. Drobné nedostatky byly zjišťovány v dílčím porušování specifických podmínek stanovených ve smlouvách a v rozdílném výkladu jednotlivých ustanovení finančních memorand a navazujících dokumentů, v nejednotné a neúplné dokumentaci k jednotlivým aktivitám či v chybějící zpětné vazbě v řídicím a kontrolním systému.

V oblasti SAPARD byly kontroly a audity vykonávány Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem financí a jeho územními finančními orgány. Při kontrole hospodaření s prostředky SAPARD byla zjištěna vyšší kvalita zpracování příslušné dokumentace, což svědčí o zvýšeném důrazu na kontrolní činnost z úrovně jednotlivých regionálních pracovišť Státního zemědělského intervenčního fondu. Podle ročních zpráv kontrolní orgány zkontrolovaly v této oblasti v roce 2005 finanční prostředky ve výši cca 484 mil Kč.

Kromě uvedených kontrol a auditů byly provedeny i 4 audity z úrovně orgánů Evropské komise (GŘ pro regionální politiku, GŘ Rozšíření, GŘ pro zemědělství a Evropského účetního dvora) a 2 audity provedené pro Evropskou komisi auditorskou firmou Littlejohn Frazer. Uzavřen byl v roce 2005 pouze audit GŘ pro zemědělství Evropské komise.

Na základě údajů vykázaných orgány veřejné správy činil v roce 2005 celkový objem zkontrolovaných prostředků u projektů Phare, Transition facility a SAPARD cca 1 140 mil. Kč.

Lze konstatovat, že v rámci uvedených veřejnosprávních kontrol a auditů nebyly nalezeny závažné nedostatky. Identifikovaná zjištění neohrožují implementaci finančních prostředků z fondů Phare, Transition Facility a SAPARD a nezasahují do řádného fungování jednotlivých orgánů implementační struktury.

Vedoucí orgánů veřejné správy akceptovali doporučení z provedených interních auditů a nálezů kontrolních orgánů, přijímali opatření k odstranění zjištěných nedostatků např. vydáním novel nebo nových směrnic, příkazů a jiných aktů přímého řízení, projednávali s podřízenými aktuální problémy a kontrolovali splnění přidělených úkolů.

Prostřednictvím Nejvyššího státního zastupitelství bylo v roce 2005 Evropskému úřadu pro potírání podvodných jednání (OLAF) nahlášeno formou pravidelných čtvrtletních zpráv o nesrovnalostech zjištěných v rámci implementace předstrukturálních nástrojů 10 případů

nesrovnalostí v celkové výši 266 400 EUR. Rozhodující podíl tvořilo 7 nesrovnalostí u programu SAPARD (239 450 EUR), programu Phare se týkaly 3 nesrovnalosti (26 950 EUR). U nesrovnalostí programu Phare se jednalo o nekompletnost dokladů týkajících se konečného hodnocení, u nesrovnalostí programu SAPARD o nedodržení podmínek kontraktu.

IV.3 Veřejnosprávní kontroly a audity strukturálních fondů a Fondu soudržnosti

V rámci sdílené správy finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti byly v roce 2005 vykonávány veřejnosprávní kontroly a audity především z úrovně ministerstev. Kontrolní a auditorské akce vycházely z plánů sestavených na základě analýzy rizik. Kontrolám bylo podrobena zejména nastavení řídicích a kontrolních systémů, výběrová řízení na zhotovitele a supervizory, smluvní vztahy s dodavateli prací a služeb a podklady k finančním transakcím. Kontrolovanými osobami byli koneční příjemci finančních prostředků, implementační agentury, platební jednotky a příslušné resorty. Vzhledem k postupnému náběhu realizovaných projektů bylo ve sledovaném období ve vazbě na Konsolidovaný plán auditů a kontrol vzorků operací a projektů za Českou republiku vykonáno z této úrovně útvary interních auditů a finančních kontrol celkem 41 kontrolních a auditních akcí u strukturálních fondů a 17 akcí u Fondu soudržnosti včetně 8 auditních misí Evropské komise.

V oblasti strukturálních fondů byly realizovány kontroly u těch operačních programů, u kterých již probíhá čerpání finančních prostředků na jednotlivé projekty. Příslušné útvary pro kontrolu vzorku operací prověřily v průběhu roku správnost čerpání finančních prostředků u operačních programů Průmysl a podnikání, Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, Rozvoj lidských zdrojů a Infrastruktura. Zjištěné nedostatky a pochybení byly odstraněny již v průběhu kontrolní a auditorské činnosti.

V oblasti čerpání prostředků Evropského sociálního fondu se ve 3. čtvrtletí 2005 uskutečnil následný audit za účelem ověření přiměřenosti opatření k nápravě přijatých Magistrátem hlavního města Prahy k odstranění nedostatků zjištěných při auditu, jenž byl zaměřen na proces hodnocení a výběru projektů financovaných v rámci JPD 3 v opatřeních implementovaných hlavním městem Prahou jako zprostředkujícím subjektem. Tento audit byl proveden Ministerstvem práce a sociálních věcí za účasti auditora Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Bylo ověřeno, že přijetí opatření k nápravě odpovídá doporučením z předchozího auditu.

V oblasti Fondu soudržnosti proběhla ve 2. čtvrtletí 2005 u projektu „Kanalizační systém města Brno“ společná veřejnosprávní kontrola vedená pracovníky odboru kontroly Ministerstva pro místní rozvoj s tím, že v kontrolní skupině bylo zastoupeno Ministerstvo životního prostředí a Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu Ministerstva financí. Cílem kontroly bylo ověřit správnost čerpání prostředků Fondu soudržnosti v souladu s právními předpisy Evropského společenství a legislativou České republiky.

V souvislosti s ukončením projektů ISPA „Optimisation of the Ústí nad Orlicí – Česká Třebová Railway Section“, „Vyhodnocení připravenosti Národního fondu a implementačních agentur ISPA na implementaci ISPA v rámci rozšířeného decentralizovaného implementačního systému (EDIS)“ a „Podpora organizování monitorovacích výborů“ provedli auditoři Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu závěrečné audity. Účelem auditů bylo získat ujištění jak o řádném fungování řídicích a kontrolních systémů projektu, tak o správnosti vynaložených výdajů, a zjištěné skutečnosti zohlednit při zpracování prohlášení při ukončení projektů („winding-up declaration“) pro Evropskou komisi. Nesrovnalosti, které se vyskytly u jednoho z uvedených projektů, byly uspokojivě eliminovány včasným přesunutím ohrožených finančních prostředků (143,3 mil. Kč) na jiné činnosti v oblasti způsobilých výdajů a neměly vliv na celkovou výši finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie. U dalšího projektu bylo rozhodnuto o vrácení prostředků ve výši 0,5 mil. Kč, a to z důvodu neuznatelnosti výdajů.

V roce 2005 proběhly i externí audity z úrovně orgánů Evropské unie. V lednu proběhla auditní mise Evropské komise GŘ pro regionální politiku zaměřená na Rámec podpory společenství a v dubnu na Fond soudržnosti. V průběhu září byly v ČR realizovány systémové auditní mise Evropské komise – GŘ pro zemědělství u OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a GŘ pro zaměstnanost, sociální záležitosti a rovné příležitosti u OP Rozvoj lidských zdrojů, kterých se zúčastnili auditoři Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Následně ve 4. čtvrtletí proběhly auditní mise Evropské komise - GŘ pro regionální politiku pro Fond soudržnosti, Fond solidarity, Společný regionální operační program a Jednotný programový dokument 2 - Praha a GŘ pro zaměstnanost, sociální záležitosti a rovné příležitosti pro EQUAL a Jednotný programový dokument 3, uskutečněné rovněž za aktivní účasti auditorů Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Obecné připomínky, které byly vzneseny ze strany Evropské komise, se týkaly např. nastavení systému hlášení nesrovnalostí, funkčnosti monitorovacího systému strukturálních fondů, či některých nejasností ohledně kompetencí jednotlivých složek implementačního

systému Fondu soudržnosti. K odstranění identifikovaných nedostatků a ke zdokonalování řídicích mechanismů a nastavených systémů byla následně přijata opatření k nápravě. Celkově však auditní mise Evropské komise konstatovaly řádné nastavení řídicích a kontrolních mechanismů u strukturálních fondů a Fondu soudržnosti včetně připravenosti a fungování Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu vydávající prohlášení při ukončení pomoci, resp. projektu (winding – up).

Na podkladě údajů vykázaných orgány veřejné správy činil objem zkontrolovaných prostředků u projektů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti cca 4 688 mil. Kč, což činí 40,3 % z celkového objemu poskytnutých prostředků. Z tohoto objemu byly organizacemi státní správy podrobeny kontrolám finanční prostředky ve výši 4 547 mil. Kč, tj. 47,3 % celkového objemu poskytnutých prostředků, a správné nakládání s dalšími 141 mil. Kč prověřily územně samosprávné celky, což je 6,9 % ze souhrnné částky poskytnutých prostředků. Rozhodující podíl na objemu zkontrolovaných prostředků tvoří Fond soudržnosti - 3 907 mil. Kč.

Z výsledků kontrolních zjištění vyplývá, že se určité problémy nachází v oblasti veřejných zakázek, uzavřených smluv, dokumentace a její dohledatelnosti. V několika případech je poukazováno na nedostatečné personální zabezpečení některých útvarů implementační struktury. Potřebné bude i zpřesnit vykazování výsledků provedených kontrol v příloze č. 5 vyhlášky č. 416/2004 Sb. Identifikované nedostatky však závažným způsobem neohrožují implementaci finančních prostředků z fondů Evropské unie a nezasahují do řádného fungování jednotlivých orgánů implementační struktury. Výsledky z provedených vnitrostátních kontrol a auditů ujišťují o správnosti využívání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Účinnost zavedeného systému kontroly prostředků ze strukturálních fondů i Fondu soudržnosti lze hodnotit pozitivně a pokládat ji za dostatečnou.

Evropskému úřadu pro potírání podvodných jednání bylo v roce 2005 prostřednictvím kontaktních bodů sítě AFCOS (Anti-Fraud Coordination Structure) na příslušných resortech nahlášeno formou pravidelných čtvrtletních zpráv o nesrovnalostech zjištěných v rámci implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti 11 případů nesrovnalostí v celkové výši 413 650 EUR, z toho 5 případů se týkalo strukturálních fondů (267 280 EUR), Fondu soudržnosti 6 nesrovnalostí (146 370 EUR). U strukturálních fondů se jednalo především o nedodržení obchodních podmínek při poskytování úvěrů a u Fondu soudržnosti o zjištění neuznatelných výdajů v rámci financování projektů. Zjištěné případy nesrovnalostí byly operativně řešeny a neovlivnily tak čerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie.

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

V roce 2005 byl značný důraz položen na celkové posílení metodické, harmonizační a koordinační úlohy Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Mezi nejvýznamnějšími úkoly byl její podíl na plnění Harmonogramu k postupům a hlavním směrům reformy a modernizace ústřední státní správy, schválené usnesením vlády č. 237/2004, kterým bylo Ministerstvu financí uloženo vypracování analýzy současného systému kontroly ve státní správě a zpracování koncepce kontroly.

Na základě těchto úkolů byla vypracována Analýza současného systému kontroly ve státní správě, kterou schválila vláda usnesením č. 738/2005. V návaznosti na schválenou analýzu byla zpracována Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu byla připravována v úzké součinnosti se zástupci ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů, krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, obcí, Nejvyššího kontrolního úřadu i s odborníky z vysokých škol a vědeckých pracovišť. Koncepce naplňuje závazky ČR pro zavedení jednotných principů vnitřního řídicího a kontrolního systému a respektuje principy ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Koncepce vytváří základní předpoklady a podmínky pro vypracování modernizace a zkvalitnění tohoto systému ve dvou etapách, a to pro rok 2006 a pro střednědobé období v letech 2007 – 2013.

V souladu s koncepcí schválenou vládou byl připraven Harmonogram kroků k reorganizaci odpovědnosti v systému finančního řízení a kontroly a v systému interního auditu na jednotlivých úrovních veřejné správy v návaznosti na specifický cíl pro I. etapu Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu (dále jen harmonogram), který byl schválen usnesením vlády č. 128 z 8. února 2006. Harmonogram stanoví postup a úkoly k zajištění specifického cíle pro I. etapu realizace koncepce.

V legislativní činnosti Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu připravila 3 návrhy novel zákona o finanční kontrole, které přijala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. V zákonu o finanční kontrole byla zpřesněna ustanovení navazující na nově vydaný správní řád, doplněno bylo převedení kompetencí k výkonu finanční kontroly

finančních prostředků z výnosu prodeje majetku v privatizaci na Ministerstvo financí. Dále byla v zákonu o finanční kontrole a zákonu č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, doplněna působnost těchto zákonů na Regionální rady v návaznosti na novelu zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

V rámci zajišťování metodické činnosti byla připravena aktualizace 15 základních metodických pokynů k provádění finanční kontroly ve veřejné správě v návaznosti na provedené změny v legislativě a k zajištění nově schvalovaných Nařízení Evropské unie. Při přípravě následujícího programového období pro strukturální finanční nástroje Evropské unie se Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu aktivně podílela na zpracování připomínek k novým právním předpisům Evropských společenství. Prováděn byl též metodický výklad právních předpisů pro finanční kontrolu k zajištění jednotného postupu ve veřejné správě, zejména na podkladě dotazů subjektů veřejné správy.

K zajištění harmonizační úlohy a výměně zkušeností organizovala Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu pravidelná pracovní setkání vedoucích zaměstnanců útvarů interních auditů a veřejnosprávních kontrol ústředních správních orgánů. Na jednání byly zařazovány aktuální úkoly finanční kontroly, projednávány připravované koncepční dokumenty, návrhy na úpravu legislativy, metodické pokyny, zpravodajství o výsledcích kontrol včetně rozvoje informačních systémů. Součástí jednání byla i výměna zkušeností při zajišťování ročních cílů v zaměření kontrolní činnosti a zobecňování dobré praxe a její rozšiřování v celé státní správě. Uskutečnilo se setkání zástupců útvarů interního auditu a kontrolních útvarů České a Slovenské republiky k výměně zkušeností z oblasti finanční kontroly prostředků ze zahraničí. V rámci koordinační činnosti spojené s problematikou nesrovnalostí byla vytvořena mezíresortní pracovní skupina ke sjednocení postupů při řešení metodických i praktických otázek spojených s hlášením nesrovnalostí Úřadu pro potírání podvodných jednání Evropské komise.

K zajištění dalšího profesního rozvoje v oblasti finančního řízení a kontroly a interního auditu byl připraven střednědobý rozvojový projekt, jeho dořešení však bude dokončeno v roce 2006. Jak je uvedeno v předchozích částech roční zprávy, vzdělávání pracovníků veřejné správy v základních kurzech bylo v roce 2005 zabezpečeno. Jako lektori v těchto kurzech působili též zaměstnanci Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu. Dále byly organizovány vzdělávací aktivity pro oddělení Finanční kontroly Finančních ředitelství k zabezpečení jednotného přístupu k plánování, provádění i vyhodnocování kontrolní činnosti.

V oblasti kontroly prostředků fondů Evropské unie se Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu v rámci své působnosti podílela na postupném odstraňování nedostatků identifikovaných v předcházejícím roce auditem připravenosti implementačního systému na čerpání prostředků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Intenzivní spolupráce Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu a odboru Národního fondu Ministerstva financí s kontrolními útvary, útvary pro kontrolu vzorku operací a projektů a s útvary interního auditu orgánů veřejné správy při zpracování manuálů pracovních postupů jednotlivých subjektů implementační struktury vedla k nápravě zjištěných nedostatků a zvýšení úrovně připravenosti orgánů veřejné správy zajistit řízení a kontrolu čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Převážná část doporučení auditorů byla zapracovávána do manuálů postupů a dalších dokumentů jednotlivých institucí podílejících se na implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Lze konstatovat, že od data vydání závěrečných zpráv auditu připravenosti došlo k významnému zdokonalení především u těch programů, u kterých byly auditem identifikovány zásadní problémy.

V důsledku neustálého vývoje zdokonalování v oblasti implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a změn souvisejících s úpravami vnitrostátních právních předpisů i právních předpisů Evropských společenství byla aktualizována Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V návaznosti na tuto metodiku probíhaly další aktualizace a úpravy již vydaných metodických manuálů, směrnic a pokynů souvisejících s oblastí finanční kontroly. Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu dále zaměřila svoji pozornost na přípravu nastavování řídicích a kontrolních systémů pro programové období 2007 – 2013.

V rámci spolupráce s útvary implementační struktury Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu pořádala metodická a konzultační jednání a školení. Na konci roku byl zorganizován pracovní seminář ke kontrole vzorků u strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a školení pro krajské úřady na téma přezkoumávání hospodaření se zahraničními prostředky.

Další činnosti Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu se týkaly bilaterálních administrativních dohod. Po vzájemných konzultacích a dohodě na konečném znění s GŘ Regionální politiky Evropské komise byly dne 20. května 2005 uzavřeny Administrativní dohody o spolupráci v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti mezi Evropskou komisí a Českou republikou. V rámci úzké spolupráce se službami auditu

Evropské komise bude uskutečňována vzájemná výměna zpráv a protokolů z auditů, resp. z kontrol.

V oblasti kontrol hospodaření s prostředky poskytovanými z předstrukturálních nástrojů Evropské unie nadále pokračovala úzká spolupráce s Národním schvalujícím úředníkem a Národním koordinátorem pomoci v návaznosti na plnění role Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu jako Národního kontrolního orgánu pro Phare, resp. Transition Facility.

Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu z pozice Národního kontrolního orgánu koordinovala nejen přípravu plánu kontrol a auditů na rok 2005 za Českou republiku, který byl předložen Evropské komisi, ale i přípravu výroční zprávy o zhodnocení kontrolní a auditní činnosti v oblasti kontroly prostředků Phare a Transition Facility v České republice za předchozí rok. Zpráva byla připravena z vyhodnocení kontrolní a auditní činnosti jednotlivých orgánů, které řídily či implementovaly programy a projekty. Souhrnná zpráva zahrnující komentář k výsledkům finančních kontrol a zhodnocení účinnosti vnitřních kontrolních systémů byla zaslána Evropské komisi.

O průběžném plnění kontrolní činnosti byl na svých jednáních v roce 2005 informován Společný monitorovací výbor České republiky a Evropské komise. V rámci České republiky byl s plánem kontrol a auditů na rok 2005 i s plněním plánu za předchozí rok seznámen Národní schvalující úředník a Národní koordinátor pomoci.

V průběhu roku 2005 Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu zajistila podle požadavků správců kapitol státního rozpočtu, krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy úpravu softwaru pro zpracování a přenos ročních zpráv v celé veřejné správě. Informační systém se stal uživatelsky přívětivější. Předkládání ročních zpráv však bylo nepříznivě ovlivněno výpadky v dostupnosti webových stránek Ministerstva financí a v některých případech i nutností zadávat údaje opakovaně. Jako potřebné se ukazuje další zjednodušení zpravodajské povinnosti u malých obcí, na který ve svých ročních zprávách poukazují krajské úřady, a to i v návaznosti na uplatňování systému přezkoumávání hospodaření obcí podle zákona č. 420/2004 Sb, což si vyžádá úpravu některých právních nebo metodických předpisů.