

Zpráva o výsledcích finančních kontrol za rok 2004

I. Souhrnné zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných orgánem veřejné správy a přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly zahrnuje:

1. zhodnocení výsledků řídicí kontroly podle § 26 a 27 zákona o finanční kontrole (příloha č. 2), výsledků interního auditu podle § 28 a 29 zákona o finanční kontrole (příloha č. 3) a přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému ve smyslu § 25 zákona o finanční kontrole

a) vytváření podmínek pro příznivé kontrolní prostředí v orgánu veřejné správy

Kontrolní prostředí krajského úřadu je zarámováno vnitřní směnicí k provádění kontrolní činnosti, ustanoveními v organizačním řádu, která vymezují všem útvarům a vedoucím zaměstnancům působnost k výkonu finanční kontroly a podrobnými pracovními náplněmi. Na pracovních seminářích a metodických schůzkách uvnitř úřadu jsou odpovědní zaměstnanci informováni o změnách v kontrolním prostředí, vyvolaných změnou vnějších podmínek (legislativních nebo v souvislosti s procesy implementace procesů souvisejících s čerpáním prostředků z fondů Evropské unie). Kontrola je nedílnou součástí řídicí práce na středním stupni managementu, na nejvyšší úrovni řízení jsou kontrolní procesy posíleny fungováním oddělení vnitřní kontroly. Ujištění pro vedení o fungování kontrolních i řídicích mechanismů poskytuje pro top management interní audit.

b) fungování systému určování závažnosti rizik spojených se zajišťováním stanovených úkolů a schválených cílů orgánu veřejné správy včetně rizik spojených s vlivem vnějšího prostředí na činnost tohoto orgánu

V průběhu kalendářního roku 2004 se uskutečnil pro všechny vedoucí zaměstnance seminář k řízení rizik, který zajišťovali zaměstnanci renomované mezinárodní konzultantské společnosti. Tento seminář nastartoval proces systémového řízení rizik na úřadě. Proces zahrnuje analýzu, identifikaci a hodnocení rizik prostřednictvím IT nástroje, umístěného na intranetu. Následně zahrnuje zpracování katalogu rizik a mapy rizik. V současné době je celý systém ve zkušebním provozu, s jeho komplexním reálným využitím se počítá v prvním čtvrtletí roku 2005. Co se týče zahraniční pomoci, jsou systémy řízení rizik zabudovány v systémech řízení těchto výdajů jako jejich nedílná součást, ve většině případů jsou tyto specifické systémy řízení rizik součástí vnitřních předpisů (manuálů), které upravují čerpání prostředků z fondů v rámci Společného regionálního operačního programu. Tam, kde kraj vystupuje jako příjemce (nositel grantových schémat), je kvalitní řízení rizik předpokladem k potlačení nehospodárného, neefektivního a neúčelného využívání těchto zdrojů, proto je mu věnována ze strany příslušných projektových manažerů náležitá pozornost.

c) organizace odpovědností příslušných vedoucích a ostatních zaměstnanců orgánu veřejné správy, spojená především s jejich jednoznačným vymezením

zejména v případech delegování odpovědnosti a zřetelným oddělením funkcí mezi zaměstnanci, kteří se podílejí na přípravě a přímém uskutečňování operací a zachycování dopadu těchto operací v příslušných evidencích pro účely finančního výkaznictví

Odpovědnost vedoucích zaměstnanců a ostatních zaměstnanců orgánu veřejné správy za uskutečňování veřejných výdajů a příjmů je jednoznačně vymezena systémem adresných pověření. Pravomoci a odpovědnosti zaměstnanců, kteří se podílejí na přípravě a přímém uskutečňování operací, jsou odděleny od pravomocí a odpovědností zaměstnanců, kteří se podílejí na zachycování dopadu těchto operací v příslušných evidencích, a to prostřednictvím pověření k výkonu funkce na pozici příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní v souladu s § 26 a násl. zákona č. 320/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Pro provozní výdaje funguje uvnitř úřadu elektronický žádankový a objednávkový systém, který poskytuje auditní stopu pro schvalovací postupy a zároveň neumožňuje uskutečnit určitý typ výdaje bez schválení příslušného příkazce. Systém umožňuje prostřednictvím tzv. „rezervace rozpočtových výdajů“ pružnější sledování informací o čerpání rozpočtu – stav čerpání je u některých rozpočtových organizačních jednotek k dispozici v reálném čase, tzn. již po schválení objednávky, nikoli až po jejím promítnutí v účetním systému. V rámci používaného IT systému pro účetnictví a rozpočet je používána i nadstavba tohoto systému, která sleduje plnění rozpočtu ve větším stupni podrobnosti, tj. nikoli pouze podle druhu výdaje (rozpočtová položka) nebo podle odpovědnostního místa (ORJ), ale ještě podle dalších, příslušnými vedoucími nadefinovaných, analytických hledisek.

- d) zajištění informačních funkcí v rámci systému finanční kontroly zavedeného v orgánu veřejné správy, které souvisejí s rizikem jejich selhání při poskytování včasných a spolehlivých informací o finančním řízení

Fungování informačních toků, jejich spolehlivost a včasnost je předmětem pravidelného prověřování vnitřního kontrolního systému v rámci činnosti interního auditu. V této oblasti nebyla zjištěna žádná podezření ze záměrného nebo nedbalého předkládání chybných nebo neúplných informací.

- e) zajištění průběžného sledování a prověřování systému finanční kontroly zavedeného v orgánu veřejné správy včetně hodnocení

Stejně tak je předmětem těchto auditů sledování, prověřování a hodnocení systému finanční kontroly zavedeného v krajském úřadě. Vnitřní kontrolní činnost vedoucích zaměstnanců i externí kontrolní procesy typu ex post, on gong i ex ante jsou nedílnou součástí činnosti příslušných odborů i předmětem plánu kontrolní činnosti úřadu, plnění tohoto plánu je pravidelně dvakrát ročně vyhodnocováno. Zhodnocení veřejnosprávních kontrol je uvedeno v bodě 2.

- f) dosahovaných výsledků při zajišťování činnosti a schválených cílů tohoto orgánu včetně realizace doporučení jednotlivých typů interního auditu

V činnosti interního auditu došlo v roce 2004 k několika zásadním skutečnostem, které ji ovlivnily. Rozhodnutím rady kraje byl navýšen počet zaměstnanců interního auditu na celkový počet 4. Dva noví zaměstnanci nastoupili v říjnu roku 2004. Základním důvodem pro jejich přijetí bylo navýšení kapacitních možností pro provádění auditních činností, a to zejména

v souvislosti s rozsahem nových povinností, vyplývajících ze zapojení orgánů veřejné správy do administrativních struktur při čerpání prostředků z fondů Evropské unie. Druhou neméně významnou skutečností bylo aktivní zapojení interního auditu do projektu Phare 2003 „Posílení vnitřních finančních kontrolních mechanismů na regionální úrovni“. Díky projektu byla provedena první systémově pojatá analýza rizik, na jejímž základě byl sestaven strategický plán interního auditu. Co se týče plnění ročního plánu interního auditu, byl počet plánovaných auditů naplněn. V jednom případě byl zásadně změněn hlavní cíl auditu. Byl zařazen jeden operativní audit a původně plánovaný audit majetku byl přesunut do plánu na rok 2005.

Auditní činnost se zaměřila prioritně na ujištění v oblasti fungování vnitřního kontrolního a řídicího systému uvnitř úřadu (audit příjmů, audit připravenosti Sekretariátu Regionální rady Regionu soudržnosti NUTS II Jihovýchod a audit spolupráce mezi odbory (tj. i komunikace, předávání informací a výkon kompetence jednotlivých odborů uvnitř krajského úřadu)). Nejsložitějším, ale z našeho pohledu zároveň nejvýznamnějším auditem, byl audit připravenosti Sekretariátu Regionální rady, který byl prováděn v koordinaci se SOIA MMR. Metodické přístupy byly zevšeobecněny a prezentovány na společné poradě interních auditorů MMR a krajských úřadů a jsou k dispozici i na webovém serveru pro interní auditory, který provozuje MMR. Audit prokázal možnost koordinace auditních činností v rámci implementačních struktur, možnost předávání metodiky auditů, zaměřených na nové procesy, které souvisejí s čerpáním prostředků z fondů EU. Jeho doporučení se v mnoha ohledech shodovala s výsledky externích auditů, prováděných na centrální úrovni. Audity zaměřené na vnitřní kontrolní systém v oblasti příjmů kraje iniciovaly změny ve vnitřních směrnících a postupech v souvislosti s novelou prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole, č. 416/2004 Sb.

Pro sledování plnění auditních doporučení začal interní audit používat vnitřní nástroj na sledování auditních doporučení. Pro ujištění o naplnění doporučení v oblastech a procesech s nejvýznamnějšími riziky budou sloužit i následné audity, které jsou zahrnuty do plánu auditní činnosti. Je zpracován střednědobý plán interního auditu, který navazuje na výsledky analýzy rizik, uskutečněné v rámci metodologie plánování interního auditu a strategie řízení rizik, která byla jedním z výstupů twinngové části již zmíněného projektu Phare 2003. Roční plán na rok 2005 zahrnuje 3 audity, zaměřené na procesy v oblasti čerpání prostředků ze strukturální pomoci EU a dalších 5 auditů, zaměřených na procesy na úřadě.

Interní auditoři se podíleli i na zkvalitňování systému řízení úřadu také tím, že byli zapojeni do připomínkovacího procesu k nastavení schvalovacích a operačních postupů v rámci systému vnitřních předpisů a poskytovali četné konzultace k problematice finanční kontroly uvnitř i vně úřadu. Dále se účastnili připomínkovacího řízení ke Strategickému dokumentu vlády k finanční kontrole a k nové vyhlášce, která provádí zákon o finanční kontrole. Několikrát iniciovali na krajském úřadě diskusi k problematice zavedení interního auditu na zřizovaných příspěvkových organizacích a k pojetí vnitřních kontrolních systémů a jejich fungování ve zřizovaných příspěvkových organizacích. Podíleli se i na definici kontrolních procesů v rámci řízení grantových schémat, spolupracovali při zvyšování povědomí o systému nesrovnalostí v procesech čerpání prostředků z fondů Evropské unie, poskytovali metodickou pomoc při řízení rizik v této oblasti. Sehráli významnou

úlohu facilitátora řízení rizik na úřadě, iniciovali vzdělávací akci, realizovali ve spolupráci s odborem informatiky uživatelsky příjemný nástroj k řízení rizik, to vše v souladu s Metodickým pokynem č. 6 Centrální harmonizační jednotky MF ČR.

2. zhodnocení výsledků veřejnosprávních kontrol vykonávaných podle § 7 odst. 2, 8, 9 a 11 zákona o finanční kontrole včetně zhodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému této kontroly

a) národních prostředků (příloha č. 4)

Předběžné, průběžné a následné veřejnosprávní kontroly byly v roce 2004 vykonávány všemi odpovědnými zaměstnanci dle jejich působností v souladu se zákonem o finanční kontrole a vnitřní směrnici k zajištění kontrolní činnosti.

Předběžné veřejnosprávní kontroly byly pravidelně vykonávány před vynaložením veřejných výdajů při posuzování žádostí jednotlivých žadatelů o veřejnou finanční podporu, tzn. před poskytnutím příspěvků a dotací příspěvkovým organizacím zřizovaným krajem, a před poskytnutím podpor z rozpočtu kraje a fondu kraje - Fondu Vysočiny.

Výkon *průběžných* veřejnosprávních kontrol byl zaměřen zejména na dodržování stanovených podmínek a postupů při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací, na včasnost a přesnost zápisů o uskutečňovaných operacích.

Předběžná a průběžná veřejnosprávní kontrola byla vykonávána všemi odpovědnými zaměstnanci u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory v rámci finančního řízení.

Průběžné veřejnosprávní kontroly *na místě* byly prováděny u příspěvkových organizací zřizovaných krajem v resortu školství, sociálních věcí a zdravotnictví, u příjemců podpor poskytnutých z rozpočtu kraje a fondu kraje.

Následných veřejnosprávních kontrol bylo u příspěvkových organizací zřizovaných krajem v resortech školství, zdravotnictví, sociální věci, kultura a doprava v roce 2004 provedeno celkem 29, u příjemců podpor poskytnutých z rozpočtu kraje a z Fondu Vysočiny bylo provedeno celkem 78 kontrol, u soukromých škol a základních škol zřizovaných obcemi celkem 10 kontrol.

U příspěvkových organizací kraje byly kontroly zaměřeny na dodržování právních předpisů, schválených rozpočtů a pokynů zřizovatele a na ověření údajů o hospodaření s veřejnými prostředky, tzn. na věrné zobrazení zdrojů, stavu a pohybu veřejných prostředků a zda tyto údaje odpovídají skutečným rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky.

Provedenými veřejnosprávními kontrolami bylo zjištěno nedodržení některých obecně závazných právních předpisů, především v oblastech účetnictví (nesprávné postupy účtování, evidence a inventarizace majetku), nakládání s majetkem, vnitřního kontrolního systému, odměňování, cestovních náhrad, hospodaření s fondy a vnitřních norem kontrolovaných osob. Na základě zjištěných nedostatků byla vyžadována opatření k odstranění nedostatků. Odvody za zjištěná porušení rozpočtové kázně nebyly rozhodnutím rady kraje předepsány.

Následné veřejnosprávní kontroly byly zaměřeny u příjemců veřejných finančních podpor poskytnutých z rozpočtu kraje a z Fondu Vysočiny na ověření dodržení podmínek poskytnutí podpor.

Počet provedených následných veřejnosprávních kontrol vycházel z personálního obsazení oddělení veřejnosprávní kontroly (7 zaměstnanců vykonávajících následnou veřejnosprávní kontrolu). Vzhledem k velkému počtu zřizovaných příspěvkových organizací kraje (k 31. 12. 2004 celkem 157 organizací) je tudíž mnohdy problematické zajistit obecně požadovanou periodicitu provádění následných kontrol.

Je možno konstatovat, že v rámci kraje byl v průběhu roku 2004 dále rozšířen výkon průběžných kontrol u příspěvkových organizací jakožto kontrol veřejnosprávních, prováděných v souladu se zákonem o finanční kontrole. V dalším období je třeba se nadále zaměřovat na správné metodické vedení jednotlivých zaměstnanců při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě, tzn. včetně sepsání protokolu a dání možnosti kontrolované osobě k podání případných námitek proti znění protokolu.

b) zahraničních prostředků (příloha č. 5)

Krajem Vysočina bylo v průběhu roku 2004 vyhlášeno 5 grantových schémat. V roce 2004 nebyla provedena veřejnosprávní kontrola zahraničních prostředků na místě.

3. uvedení hlavních nedostatků, které v hodnoceném období zásadním způsobem nepříznivě ovlivnily činnost orgánu veřejné správy včetně stručné charakteristiky jejich příčin

V hodnoceném období nebyly identifikovány takové nedostatky, které by zásadním způsobem nepříznivě ovlivnily činnost orgánu veřejné správy. Pokud se v rámci činnosti orgánu krajského úřadu objevily nedostatky, šlo o běžné provozní problémy, které neovlivnily negativně plnění základních cílů a strategických záměrů tohoto orgánu veřejné správy, které vyplývají z přenesené i samostatné působnosti. Krajský úřad je velmi otevřeným systémem, na jeho činnost má vliv celá řada vnějších, objektivně působících faktorů – zejména probíhající reforma veřejné správy, vstup ČR do Evropské unie, časté změny vnější legislativy i pravidel v rozpočtovém určení daní a další vnější faktory.

4. Informace o finančních kontrolách vykonaných podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a o jejich výsledcích, které poskytly mezinárodním organizacím na základě jejich vyžádání (§ 24 odst. 5 zákona)

V rámci činnosti krajského úřadu nebyly v roce 2004 vykonány žádné finanční kontroly podle mezinárodních smluv.

5. Přehled a charakteristika opatření přijatých vedoucím orgánu veřejné správy

Vedoucí orgánu veřejné správy v hodnoceném období přijal tato zásadní opatření, vedoucí ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti, zabezpečení účinnosti vnitřního kontrolního systému a průběžnému sledování řešených problémů a zvládnání důsledků negativních jevů:

- a. krajský úřad se zapojil do systému hodnocení kvality aplikací modelu CAF. Byl sestaven hodnotící tým, zpracována sebehodnotící zpráva. Výsledkem byl také akční plán zlepšování, který je postupně realizován. Realizace začíná definicí vize a strategie úřadu, do tohoto procesu je zatím zapojen vrcholový management úřadu (vedoucí odborů);
- b. byla novelizována směrnice k oběhu a přezkušování účetních dokladů, byly do ní zapracovány nejnovější poznatky, vyplývající z novely prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole i poznatky, vyplývající z praktického uplatňování této vnitřní normy. Fungováním vnitřního kontrolního systému se zabývala i činnost interního auditu, doporučení z těchto auditů směřovala do oblasti zefektivnění fungování řídicích a kontrolních mechanismů;
- c. vedení krajského úřadu podporovalo v minulém období i zefektivnění výkonu veřejné správy, mj. i vylepšováním vnitřních informačních systémů (nový intranetový nástroj pro sledování čerpání rozpočtu v reálném čase, vytváření a zlepšování elektronických archivů smluv a prvotních dokladů). V oblasti veřejných výdajů a zakázek byla v roce 2004 realizována příprava na elektronické poptávkové řízení prostřednictvím internetového rozhraní. Tato tzv. elektronická aukce byla připravována ke konci roku 2004, v reálném čase proběhla v počátku roku 2005 - díky ní došlo k úspoře veřejných výdajů a především k nastartování dobrých zkušeností s používáním tohoto progresivního, transparentního a velmi efektivního nástroje při řízení a kontrole veřejných zakázek;
- d. průběžné sledování řešených problémů včetně negativ je součástí operativního řízení na úrovni top managementu a středním stupni řízení. Jsou využívány tradiční i nové nástroje: porady vedení, porady odborů, zadávání úkolů a jejich běžná kontrola na intranetu, zasedání rady kraje a zastupitelstva kraje a přenos usnesení do výkonných struktur, elektronická kontrola plnění usnesení, spolupráce s výbory zastupitelstva, operativní oboustranné předávání informací, maximální využití intranetu jako místa, kde je jednoduše možné najít a posléze efektivně pracovat s širokou škálou a rozsáhlou databází informací.

6. Souhrnné zhodnocení

Kraj Vysočina jako orgán veřejné správy vykonával v roce 2004 svou kontrolní činnost v souladu s právními předpisy, zejména zákonem o finanční kontrole. Veškeré povinnosti stanovené tímto zákonem a prováděcí vyhláškou byly promítnuty do vnitřních norem, orgány kraje a ředitelkou krajského úřadu byly pověřeny vymezenými pravomocí a odpovědností jednotlivých vedoucích a ostatních zaměstnanců. Všem odpovědným zaměstnancům byly jejich povinnosti určeny v pracovních náplních. Finanční kontrola je tak nedílnou součástí

finančního řízení a je neustále sledována a ověřována její funkčnost. Každoroční zpráva o výsledcích finančních kontrol také napomáhá při prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému.

Kraji byly předloženy zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2004 všemi 157 příspěvkovými organizacemi zřízenými krajem k 31. 12. 2004, z toho 153 organizací zpracovalo zprávu prostřednictvím Modulu ročních zpráv.

Povinnost předložit každoročně zprávu o výsledcích finančních kontrol je zákonem o finanční kontrole stanovena také obcím jako orgánům veřejné správy. V kraji Vysočina bylo k 31. 12. 2004 celkem 729 obcí. Z tohoto počtu předložilo zprávu 537 obcí, tj. 74 %. Z předložených zpráv bylo 335 zpráv (tj. 62 %) ve zkráceném rozsahu s nulovými hodnotami v tabulkových přílohách č. 2 a 4. Pouze 14 zpráv bylo obcemi podáno elektronicky prostřednictvím Modulu ročních zpráv a 523 zpráv bylo zasláno písemně. Zadávání jednotlivých zpráv obcí do Modulu „ručně – jednotlivě“ bylo administrativně velice náročné. Proto by bylo vhodné u obcí, které vykázaly ve svých zprávách nulové hodnoty, umožnit v Modulu sumární zadání.

Obsah zprávy byl jednotlivými obcemi pojat různými způsoby, když v některých případech byly místo zprávy zaslány zápisy z jednání finančního a kontrolního výboru, zprávy o přezkoumání hospodaření obce, protokoly z kontrol provedených různými státními orgány, případně přílohy vyhlášky č. 64/2002 Sb. Mnoho obcí vykázalo jako objem zkontrolovaných prostředků veřejnosprávními kontrolami (v příloze č. 4) výši příjmů a výdajů samotné obce.

Z těchto poznatků vyplývá závěrečná otázka o významu zpracovávání ročních zpráv u obcí, které nezřizují žádnou příspěvkovou organizaci, ani neposkytují žádnou veřejnou finanční podporu a převážná většina jejich výdajů se týká výdajů mandatorních, a proto rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů jsou minimální. Navíc všechny obce mají podle zákona o finanční kontrole povinnost nejméně jednou ročně zajistit prověření přiměřenosti a účinnosti vnitřního kontrolního systému.

Vzhledem k těmto skutečnostem je na zvážení, zda by nebylo vhodné stanovit povinnost zpracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol pouze za obce s rozšířenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem.

Zpracovali:

Ing. Eva Janoušková
vedoucí odboru interního auditu

Ing. Michal Ňachaj
vedoucí odboru kontroly

Ing. Iva Ďásková
vedoucí oddělení veřejnosprávní kontroly
odbor kontroly

Schválila:

JUDr. Simeona Zikmundová
Ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina

V Jihlavě dne 2. 3. 2005