

Komentář k výsledkům finančních kontrol a účinnosti vnitřního kontrolního systému Jihomoravského kraje za rok 2006

I. Souhrnné zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných Jihomoravským krajem a přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly.

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

Vnitřní kontrolní systém Jihomoravského kraje je upraven několika směrnicemi, především „Kontrolním systémem,“ který byl novelizován s účinností od 13.7.2006 a „Systémem zpracování účetnictví Jihomoravského kraje“, který je také upravován - poslední aktualizace proběhla k 3.7.2006. Tyto směrnice slouží k zajištění komplexní kontrolní činnosti Krajského úřadu Jihomoravského kraje, a to jak v rámci krajského úřadu, tak i vůči třetím subjektům. Směrnice slouží k zabezpečení účinného provádění kontrol, jejichž množství a rozsah je stanoven pololetními plány kontrol, schvalovanými ředitelem krajského úřadu. V případě vzniku nových skutečností, jsou na jejich základě zařazovány do kontrolní činnosti i kontroly mimořádné, které původně v plánu nebyly. Kontrolní činnost je následně písemně vyhodnocována v pololetním vyhodnocení plánu kontrolní činnosti, toto vyhodnocení podléhá též schválení ředitele krajského úřadu. Střednědobý plán kontrol je v podmínkách Krajského úřadu Jihomoravského kraje tvořen na tříleté období. Kromě výše uvedených interních norem je vnitřní kontrolní řídicí systém řízen i Statutem interního auditu Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Činnost útvaru interního auditu vychází z ročního plánu činnosti, který je zpracován na základě střednědobého plánu činnosti, s přihlédnutím k objektivnímu hodnocení rizik, která vyplývají ze stanovených úkolů Krajského úřadu Jihomoravského kraje a s ohledem na získané informace. Činnost útvaru je vyhodnocována v roční zprávě o činnosti předkládané řediteli krajského úřadu. Vnitřní kontrolní systém se neustále vyvíjí a je funkční.

a) Proto, aby byly kontroly prováděny a vykonávány na příslušné odborné úrovni si zaměstnanci v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění a vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších změn, průběžně zvyšují své znalosti, profesní kvalifikaci a dovednosti, aby při své činnosti splňovali požadavky Kodexu etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje. Noví úředníci absolvují vstupní vzdělávání, v průběhu praxe pak odbornou způsobilost a další vzdělávání, semináře a akreditované kurzy, které se vztahují k jejich odbornému zaměření. Řada zaměstnanců si prohlubuje vzdělání studiem vysoké školy nebo si zvyšují kvalifikaci distančním studiem.

b) Interní audit Krajského úřadu Jihomoravského kraje (příloha č. 3), je z hlediska organizační struktury krajského úřadu, útvar zcela funkčně nezávislý, organizačně oddělený od řídicích a výkonných struktur krajského úřadu a ze své činnosti je odpovědný pouze řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Organizace a výkon tohoto útvaru jsou upraveny vlastním interním normativním aktem, „Statut Interního auditu“ (poslední aktualizace k 1.2.2006). Plán

činnosti útvaru interního auditu vychází ze zpracované analýzy rizik. Ke každému auditu je vždy vypracována aktuální analýza a mapa rizik. V roce 2006 plánoval interní audit provedení 11 auditů, z nichž k 31.12. 2006 byly vykonány všechny tyto audity. Kromě toho byly provedeny ještě 2 interní audity operativně zařazené mimo roční plán podle § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole.

V roce 2006 byla na útvaru interního auditu schválena a obsazena 4 pracovní místa, včetně vedoucího útvaru. Interní auditoři si průběžně zvyšují znalosti, dovednosti a svoji profesní kvalifikaci. Při výkonu interního auditu je uplatňován Kodex etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje a Etický kodex Institutu interních auditorů.

Cílem auditu je v konečném důsledku poskytovat řediteli krajského úřadu informace, které zmírní příslušné negativní důsledky, které se vyskytují při dosahování cílů krajského úřadu.

c) Provádění řídicí kontroly ve smyslu § 26 a 27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v platném znění, je věnována samostatná kapitola interního normativního aktu „Systém zpracování účetnictví Jihomoravského kraje“. Největší pozornost je věnována předběžné řídicí kontrole příjmů a výdajů, a to ve dvou fázích – administrativní (právní) fázi a finanční fázi. Předběžná řídicí kontrola je v podmínkách Jihomoravského kraje rovněž prováděna (vzhledem k četnosti a účelu) u převodů mezi jednotlivými bankovními účty Jihomoravského kraje. V roce 2006 byly do Systému zpracování účetnictví z podnětu interního auditu nově zpracovány články věnované průběžné a následné řídicí kontrole. Nastavený proces předběžné řídicí kontroly je neustále konfrontován s praxí. Konkrétní osoby vykonávající funkce příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní jsou uvedeny na podpisových vzorech, které jsou pro daný rok zpracovávány v návaznosti na upravený rozpočet. V oblasti příjmů jsou podpisové vzory zpracovány podle příjmových položek ve vazbě na příslušné odvětvové odbory.

Pravidla řídicí kontroly jsou důsledně dodržována při uskutečňování jednotlivých operací: příkazci operace, správci rozpočtu a hlavní účetní jsou na sobě funkčně nezávislí. Tito odděleně přezkoumávají a následně schvalují veškeré operace s veřejnými finančními prostředky Jihomoravského kraje. Všechny operace, které provádí Krajský úřad Jihomoravského kraje za použití veřejných finančních prostředků, nesmí být a nejsou prováděny bez schválení všech etap řídicí kontroly.

Systém předběžné a průběžné řídicí kontroly je zabezpečován jednotlivými vedoucími pracovníky příslušných odborů, kteří jsou odpovědní za přidělení veřejných finančních prostředků. Jakékoli poskytnutí veřejných finančních prostředků Jihomoravským krajem je smluvně účelově vázáno. Je nutné, aby odvětvový odbor provedl všechny úkony nezbytné k zabezpečení rizik před provedením operace, tedy než jsou poskytnuty prostředky a následně musí provést takové úkony, aby nemohlo dojít k neoprávněnému použití poskytnutých prostředků v průběhu akce, na kterou byly uvolněny.

Řídicí a kontrolní systém v souvislosti se zajišťováním stanovených úkolů a schválených cílů je na krajském úřadu nastaven dostatečně, přiměřeně a je účinný.

d) Potřeba 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, vyplývá z § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, čímž naplňuje hlavní cíle finanční kontroly. Prvkem finanční kontroly je mj. řídicí kontrola a interní audit. Informační systém je definován v příslušných interních normách. Postup při provádění řídicí kontroly je blíže upraven předpisem Rady JMK

„Systémem zpracování účetnictví Jihomoravského kraje“. Povinnost informační funkce v rámci činnosti interního auditu je zakotvena ve interní normě „Statut interního auditu“, schválené ředitelem úřadu. Ke každému auditu je vypracována zpráva obsahující jednotlivá zjištění a navrhovaná doporučení ke zmírnění či odstranění rizik v činnosti úřadu. Informační funkci plní i roční zpráva o činnosti útvaru interního auditu a pololetní zpráva o plnění přijatých doporučení (opatření) interního auditu předkládaná řediteli.

e) Systém finanční kontroly je zaveden a zpracován do vnitřních norem a jeho aplikace je průběžně sledována a prověřována v rámci každodenních povinností jednotlivých vedoucích i pověřených pracovníků. Je aktualizován na základě podnětů vyplývajících z kontrol a v souladu se změnami právních předpisů. Kromě provádění auditů, které jsou vykonány postupně v průběhu roku, bylo provedeno ověření plnění přijatých opatření již provedených auditů. Bylo provedeno i prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému. Interní audit sleduje i zavedený systém finanční kontroly v rámci své konzultační činnosti i v rámci účasti v různých pracovních skupinách.

f) Na základě dosažených výsledků směřujících ke zlepšení činností nebo snížení či odstranění rizik byla a jsou jednotlivá doporučení (opatření) postupně realizována. V rámci provedených auditů nebyl zjištěn žádný závažný nedostatek, který by signalizoval, že činnost úřadu není hospodárná, efektivní a účelná.

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

V rámci systému finanční kontroly je pravomoc a odpovědnost vymezena v právních a řídicích aktech vydaných Jihomoravským krajem. Zavedený systém finanční kontroly veřejnosprávní přispívá k vytvoření takových podmínek, aby veřejná správa byla vykonávána v souladu s požadavky zákona o finanční kontrole.

a) Dle přílohy č. 4 - celkový objem veřejných příjmů plněných kontrolovanými osobami v období prověřovaném veřejnosprávními kontrolami na místě pracovníky Krajského úřadu Jihomoravského kraje činil 13 377 884 tis. Kč. U vybraného vzorku operací byl v prověřovaném období u kontrolovaných osob přezkoumán na místě objem plněných veřejných příjmů ve výši 14 627 512,50 Kč, což je 0,10 % z celkového objemu veřejných příjmů plněných kontrolovanými osobami.

Celkový objem veřejných výdajů uskutečněných kontrolovanými osobami v období prověřovaném veřejnosprávními kontrolami na místě činil 13 809 900 tis. Kč. Objem uskutečněných veřejných výdajů vybraného vzorku operací, které kontrolní orgán prověřil veřejnosprávními kontrolami u kontrolovaných osob na místě činil 76 248 513,38 Kč, což v poměru k celkovému objemu veřejných výdajů činí 0,55 %. V rámci kontrol bylo zjištěno 7 případů porušení rozpočtové kázně, za které byly osobám, které se tohoto porušení dopustily, uloženy odvody do rozpočtu kraje.

b) Jihomoravský kraj provedl v průběhu roku 2006 veřejnosprávní kontroly v rámci programu SROP u 20 projektů (příloha č. 5b). Jihomoravský kraj na projekty v rámci tohoto programu poskytl ze svého rozpočtu částku 2 542 044,- Kč. Celkově byl dle § 11 zkontrolován objem prostředků ve výši 20 373 250,- Kč, což v poměru k celkovému objemu prostředků z různých

rozpočtů činí 76,70 %. Při kontrolách nebyly zjištěny nesrovnalosti ani nebylo přistoupeno k pozastavení, vymáhání či vrácení finančních prostředků.

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

a) Kontrolami v oblasti zadávání veřejných zakázek provedenými v průběhu roku 2006 byly zjištěny případy, kdy byl významně prodloužen termín dokončení zakázky, který měl rozhodující vliv na výběr zhotovitele, nebylo dodrženo uplatnění sankcí dohodnutých ve smlouvě.

b) Žádnou z kontrol provedených ve sledovaném roce také nebylo zjištěno, že by v příspěvkové organizaci kraje jediná osoba schvalovala, zpracovávala, evidovala i kontrolovala finanční operace. Na druhou stranu bylo celkem ve 25 případech konstatováno porušení těch ustanovení zákona o finanční kontrole, která definují základní požadavky na výkon předběžné, průběžné a následné kontroly v organizaci. Jednalo se o případy, kdy organizace neměla dostatečně zpracovaná pravidla pro funkční systém řídicí kontroly. Zneužití těchto nedostatků v systémech řídicí kontroly organizací nebylo prokázáno.

c) a d) Celkem v 7 případech byla konstatována neprůkaznost účetního záznamu. V některých z těchto případů byla zpochybněna i průkaznost účetnictví jako celku. Byly zaznamenány případy nedodržení řádné správy při nakládání s pohledávkami, zejména na úseku přijatých a poskytnutých provozních záloh.

e) V hodnoceném období ve většině případů, které byly předmětem kontroly, se nevyskytly takové nedostatky, které by zásadním způsobem ovlivnily výkon řídicí kontroly u kontrolovaných organizací. Přesto však existují okolnosti, kdy porušením právních norem na úseku hospodaření v oblasti provozní a řídicí činnosti byla signalizována nižší výkonnost systémů řídicí kontroly. Ve sledovaném období byl zvýšený výskyt nedostatků u provedených následných veřejnosprávních kontrol při hospodaření s veřejnými prostředky.

- ***Nedodržení zásad hospodaření s majetkem předaným příspěvkovým organizacím do správy k vlastnímu hospodářskému využití***, a to zejména:
 - *v oblasti inventarizace majetku a závazků – porušení ustanovení § 29 a 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, nevypořádané zjištěné inventarizační rozdíly*
 - *v oblasti fyzické kontroly majetku (majetek se nenacházel v organizaci nebo nebyl veden v účetnictví – nerespektování pravidel zabezpečení ochrany majetku svěřeného do užívání)*
 - *v oblasti zařazování, vyřazování a evidence majetku – nerespektování požadavků na zařazení majetku do příslušných účtových skupin, průkaznost vedení účetní a operativní evidence a způsoby oceňování majetku a závazků v souladu s účetními zásadami*
- ***Nerespektování požadavků na zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům a nedodržení základního předpokladu hospodárného a efektivního vynakládání finančních prostředků*** v souladu s hlavními cíli finanční kontroly uvedenými

v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů

- *úhrada faktur bez řádné průkaznosti věcného plnění nebo v rozporu s podmínkami smlouvy, nehospodárnost v oblasti hospodaření s prostředky vynaloženými na zabezpečení provozních potřeb; zejména na úseku poskytování nebo nákupu služeb*
- ***Nerespektování povinnosti zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, nezavedení systému řídicí kontroly*** v souladu s pravidly finančního řízení danými právní úpravou zákona o finanční kontrole a jeho prováděcím předpisem.
- ***Nerespektování zákonných podmínek pro plnění daňových povinností v návaznosti na systém uspořádání účetnictví, který nespĺňuje požadavky odděleného sledování nákladů, výnosů a výsledku hospodaření z jednotlivých druhů činností, zejména a těmito dopady:***
 - Príspevkové organizace provozují nepovolenou doplňkovou činnost, která
 - *není deklarována ve zřizovací listině*
 - *příspěvková organizace vykazuje z doplňkové činnosti ztrátu*
 - *nesprávné rozdělení hospodářského výsledku, zkresení výše zdrojů financování*

4. (bod č. 3 vyhlášky) informace o finančních kontrolách vykonaných podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána

V roce 2006 nebyly vykonány kontroly podle vyhlášených mezinárodních smluv a tedy žádné informace o finančních kontrolách a jejich výsledcích nebyly mezinárodním organizacím poskytnuty.

5. (bod č. 4. vyhlášky) přehled a charakteristika opatření přijatých vedoucím orgánem veřejné správy

Pravidla, kterými jsou upraveny zásady vztahů orgánů JMK k řízení příspěvkových organizací ukládají ředitelům povinnost sledovat a vyhodnocovat výsledky finanční kontroly. Při zjištění, že pravděpodobnost výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky je větší než-li malá, je ředitel povinen zavést, jako součást vnitřního kontrolního systému, interní audit. Z celkem 24 provedených kontrol plnění přijatých nápravných opatření bylo u 10 organizací zjištěno 27 případů neplnění nápravných opatření.

Na základě auditních zjištění a doporučení interního auditu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, byl v rámci každého auditu navržen a zpracován akční plán s konkrétními úkoly ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti, zabezpečení účinnosti vnitřního kontrolního systému odpovědnými osobami a termíny plnění. Plnění je průběžně sledováno. V roce 2006 nebyly v rámci auditů zjištěny žádné závažné nedostatky, proto nebyla ze strany vedoucího orgánu veřejné správy přijata v tomto směru žádná opatření.

6. (bod č. 5 vyhlášky) souhrnné zhodnocení

Vykonané předběžné kontroly vedly k eliminaci poskytnutí dotací tam, kde akce nesplňovaly předepsané podmínky a průběžné kontroly pomáhaly postupovat příjemcům dotací správným způsobem.

Při průběžných kontrolách u příjemců finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu kraje provedených na místě za účelem prověření jejich čerpání byly zjištěny případy, kdy finanční

operace nebyly prováděny v souladu s podmínkami uzavřených smluv. Přijatá opatření byla řešena vrácením části finančních prostředků na účet Jihomoravského kraje, aby nedocházelo k zadržení prostředků veřejné finanční podpory z důvodů snížení celkových nákladů akce. Ve sledovaném období byly zjištěny případy použití prostředků na jiný než sjednaný účel. Kontrolní zjištění byla postoupena k dalšímu řízení, za účelem vydání rozhodnutí o odvodu z důvodu neoprávněně použitých prostředků.

Zefektivněním předběžných a průběžných kontrol se minimalizuje prostor pro neprůhlednost, popř. neoprávněnou manipulaci s poskytnutými prostředky.

Následnou veřejnosprávní kontrolu vykonává odbor kontroly Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který má 44 pracovníků a skládá se ze 3 oddělení – oddělení stížností, petic a vnitřní kontroly, oddělení vnější kontroly a oddělení přezkumu obcí.

K vytvoření odpovídajících organizačních a kádrových podmínek pro kvalitní výkon kontroly byla přijata příslušná opatření a také byla v potřebném rozsahu realizována součinnost s ostatními složkami kontrolního systému.

Na základě vytvořené a zpracované metodiky kontrolních postupů pro výkon veřejnoprávní kontroly a na základě plánu kontrolní činnosti provádí oddělení vnější kontroly odboru kontroly finanční kontrolu hospodaření příspěvkových organizací Jihomoravského kraje a veřejnosprávní kontrolu příjemců veřejné finanční podpory z rozpočtu Jihomoravského kraje.

V hodnoceném období bylo tímto oddělením provedeno celkem 23 následných veřejnosprávních kontrol na místě u příjemců veřejné finanční podpory. Jedna z těchto kontrol nebyla do konce roku ukončena z důvodu neposkytnutí součinnosti ze strany kontrolované osoby. Objem kontrolovaných veřejných prostředků z podpory poskytnuté z rozpočtu Jihomoravského kraje činil celkem 2 908 400 tis. Kč. Objem zjištěných vyčíslených nedostatků činil 30 741,- Kč. Porušení smlouvy bylo konstatováno v 5 případech.

K vyloučení nepřiměřených rizik při zajišťování stanovených úkolů při hospodaření s veřejnými prostředky jsou aktualizována pravidla s cílem pokrýt opatření k zajištění rychlého informování o zjištěných nesrovnalostech. K průběžnému zhodnocení systémových postupů k přijímání nápravných opatření - důraz na zpětnou vazbu je součástí vytvářené koncepce systému finanční kontroly v orgánu veřejné správy - Jihomoravského kraje.

V oblasti finanční kontroly zabezpečuje Krajský úřad Jihomoravského kraje také metodickou činnost zejména vůči příspěvkovým organizacím, jež jsou zřízeny Jihomoravským krajem. Na poradách starostů obcí a poradách kontrolních pracovníků obecních úřadů provádí KrÚ metodickou činnost i vůči obcím.

V Brně dne

Schválil: Ing. Jiří Crha, ředitel KrÚ Jihomoravského kraje