

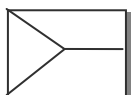


V Praze dne září 2008

Č.j.: 1506/ 2008

Akční plán

plnění priorit a cílů Národní strategie na ochranu finančních
zájmů Evropských společenství v České republice



1. ÚVOD

Vláda České republiky schválila usnesením č. 535 ze dne 14. května 2008 Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „Strategie“). Jedná se o dokument, jehož hlavním účelem je zajistit plnění závazků, které České republice (dále jen „ČR“) vyplývají z článku 280 Smlouvy o založení Evropských společenství (dále jen „ES“) ^{x)}, a to **přijmout taková opatření, která zajistí finančním zájmům ES stejnou ochranu, jakou poskytuje ČR vlastním finančním zájmům.**

V přijatém usnesení byl uložen úkol ministru financí „vypracovat a předložit vládě do 30. září 2008 návrh Akčního plánu. Tento Akční plán obsahuje postupy při plnění úkolů jednotlivými subjekty, které se zúčastňují na implementaci finančních prostředků z ES, (dále jen „Akční plán“).

Hlavním východiskem Akčního plánu je

- předcházet vzniku nesrovnalostí,
- usnadňovat odhalování nesrovnalostí,
- náprava a získávání neoprávněně vyplacených prostředků zpět.

ČR a Evropská komise (dále jen „EK“) jsou povinny ve sdílené odpovědnosti zavést řídicí a kontrolní systémy operačních programů v souladu s požadavky předpisů ES a mezinárodně uznávanými auditorskými standardy.

Strategie spatřuje v systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě ČR těžiště úspěšnosti ochrany finančních zájmů nejen ES, ale i ČR. Optimální nastavení systému se navrhuje dosáhnout:

- odstraněním slabých míst stávajícího systému vnitřního řízení a kontroly a zajištěním jeho dalšího rozvoje,
- uplatněním hlavních principů a nástrojů rozpracovaných ve Strategii vlády v boji proti korupci na období 2006 až 2011 schválené usnesením vlády ČR č. 1199/2006,
- prováděním opatření na základě výzvy členským státům Evropské unie (dále jen „EU“), která jsou uvedena v akčním plánu EK na zřízení integrovaného rámce

^{x)} Článek 280 Smlouvy o založení ES

1. Společenství a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Společenství opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a mohou poskytnout v členských státech účinnou ochranu.
2. Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.
3. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Společenství úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými orgány.
4. K zajištění účinné a rovnocenné ochrany v členských státech přijímá Rada postupem podle článku 251 po konzultaci s Účetním dvorem opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství. Použití trestního práva členských států a organizace soudnictví nejsou těmito opatřeními dotčeny.
5. Komise každoročně předkládá ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.

vnitřního řízení a kontroly, obsaženém ve sdělení EK Radě EU, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru SEK (2006)49 ze dne 17.1.2006,

- praktickou aplikaci pokynů EK k přípravě auditních strategií – jedná se o činnosti, které musí být provedeny ke splnění požadavků právních předpisů ES v oblasti zajištění řádné správy a řízení prostředků poskytnutých z fondů EU v programovém období 2007 až 2013 (COCOF 07/0038/01-CS).

2. SYSTÉMOVÉ SOUVISLOSTI

Současný systém vnitřního řízení a kontroly je komplikován velkým počtem decentralizovaných a často se překrývajících kontrolních aktivit celé řady subjektů (např. MF, ŘO, AO, PAS, FŘ, FÚ,...). V tomto nepřehledném systému existují složité vazby a rozdílné kontrolní výstupy. Systém vnitřního řízení a kontroly prostředků z fondů EU a národních veřejných rozpočtů je významně ovlivněn jednotlivými správci kapitol státního rozpočtu, správci územních rozpočtů a regionálními radami regionů soudržnosti.

Strategie konstatuje, že se nedaří naplnit cíl přechodu od inspekčního pojetí finančních kontrol k systému manažerské odpovědnosti a systému nezávislého interního auditu. Zatím nebylo úplně dosaženo jednotného režimu ochrany veřejných zdrojů.

3. KONKRÉTNÍ NÁVRHY ÚKOLŮ

Úkoly jsou v Akčním plánu koncipovány do následujících tří tematických skupin:

- zjednodušit regulativní rámec a zavést společné zásady (standards) v systému vnitřního řízení a kontroly (úkol č. 1),
- dohled nad funkčností systému (úkol č. 2 a 3),
- předcházení nesrovnalostem, podvodům a korupci, jejich odhalování, šetření a hlášení, zajištění nápravy a návratnosti neoprávněně použitých finančních prostředků (úkol č. 4).

Shrnutí konkrétních úkolů je obsaženo v příloze č. 1.

3.1 Zjednodušit regulativní rámec a zavést společné zásady (standards) v systému vnitřního řízení a kontroly (úkol č. 1)

Jedná se zejména o:

- zásady, které budou klást důraz na jednotný přístup k hodnocení rizika plýtvání, zneužívání, podvodů, korupce a chyb v řízení,
- jednoznačné oddělení jednotlivých odpovědností vedoucích zaměstnanců, které jsou vzájemně neslučitelné z hlediska správného finančního řízení a současné vymezení manažerské odpovědnosti za řízení rizik a nastavení funkčních mechanismů vnitřního řízení a kontroly,
- nastavení interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, územních samosprávných celků jako správců územních rozpočtů a regionálních rad regionů soudržnosti jako správců prostředků na spolufinancování regionálních operačních

programů (dále jen „správců veřejných rozpočtů“) ve shodě s mezinárodními standardy pro profesionální praxi interního auditu,

- posílení úlohy Ministerstva financí v oblasti centrální harmonizace a nezávislého dohledu nad zajištěním kvality interního auditu v celé veřejné správě ČR.

Zavedením společných zásad na všech úrovních veřejné správy ČR jsou sledovány tyto konkrétní cíle:

- **zjednodušit regulativní rámec,**
- **vytvořit shodný režim ochrany veřejných prostředků** – v rámci odpovědnosti, která je rozložená mezi více správců veřejných rozpočtů, bez ohledu na jejich zdroj (fondy EU, státní rozpočet, územní rozpočty),
- **odstranit duplicitu, vícekolejnost řídicích a kontrolních aktivit různých subjektů,**
- **použít lidské zdroje, uvolněné splněním předchozího cíle, k posílení celkového systému kontroly včetně pokrytí nově definovaných povinností,**
- **odstranit nadměrné zátěže kontrolovaných osob,**
- **stanovit jednotnou metodu pro zajištění činností v rámci systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě ČR .**

Z toho vyplývá

Úkol č. 1	<i>Zpracování návrhu nového zákona, který nahradí stávající zákon o finanční kontrole ve veřejné správě</i>
------------------	--

Nový zákon zejména

- zohlední aktuální potřeby ČR v oblasti finanční kontroly a zapracuje povinnosti, které vyplývají z nově přijatých právních předpisů ES,
- vytvoří společné zásady systému vnitřního řízení a kontroly pro všechny správce veřejných rozpočtů a ostatní subjekty napojené na tyto rozpočty,
- zajistí jednotnou ochranu finančních zájmů ČR a ES,
- položí základy pro zkvalitnění hospodaření s veřejnými zdroji.

Cílem nové právní úpravy je

- vytvořit dostatečné právní pojistky pro správné nastavení kontrolních mechanismů,
- vyloučit možnosti managementu ovládat současně jak své kontrolní mechanismy, tak i interní audit.

Garant přípravy návrhu nového zákona

- Ministerstvo financí – ústřední orgán státní správy pro finanční kontrolu,
- v oblasti komunikační a informační infrastruktury, motivace lidských zdrojů a Národního strategického referenčního rámce je neopomenutelná role Ministerstva vnitra, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj - Akční plán je založen na úzké součinnosti těchto orgánů při přípravě nového zákona.

3.2 Dohled nad funkčností systému (úkol č. 2 a 3)

Cílem je

- poskytnout důkazy o tom, že systémy vnitřního řízení a kontroly zajišťované v resortní nebo územní působnosti správců veřejných rozpočtů jsou funkční v souladu se společnými zásadami, viz úkol č. 1,
- udržet rizika vzniku nesrovnalostí v přijatelných mezích,
- povinnost managementu podávat jednotné prohlášení o správnosti řízení a hospodaření jednotlivých subjektů veřejné správy ČR – poskytuje se vládě ČR, Parlamentu ČR nebo zastupitelstvům a radám územních samosprávných celků,
- ujištění nezávislých auditorů o správnosti řízení.

Z toho vyplývá

Úkol č. 2	<i>Jednotný přístup k podávání ujištění o přiměřenosti a funkčnosti systému vnitřního řízení a kontroly.</i>
------------------	---

Cílem je vytvořit jednotnou metodiku

- k podávání ujištění správců veřejných rozpočtů o řádném řízení a ochraně finančních zdrojů schválených pro vlastní činnost,
- sdílené odpovědnosti za veřejnou finanční podporu, která je poskytována z jiných finančních zdrojů.

Úkol č. 3	<i>Posílit nezávislost interního auditu.</i>
------------------	---

Cílem je

- rozlišit odpovědnost interního auditu od odpovědnosti managementu za řídicí a kontrolní mechanismy ve struktuře správy a řízení veřejných subjektů,
- zajistit nezávislost interního auditu na managementu a administrativních a finančních službách orgánů a organizací veřejné sféry,
- dosáhnout objektivitu interního auditu,
- vytvořit podmínky pro snížení rizika plýtvání, zneužívání, podvodů, korupce a chyb v řízení,
- stabilizace a formování kvalifikovaných auditních týmů u správců veřejných rozpočtů.

V souladu s mezinárodně uznávanými auditorskými standardy je těžiště při zajištění funkce interního auditu na veřejném subjektu. Při podstatných změnách nebo vzniku specifických potřeb lze posílit funkci interního auditu nákupem služeb od externích dodavatelů. Přitom je vždy nezbytné vyhodnotit veškeré finanční a administrativní dopady a rizika.

3.3 Předcházení nesrovnalostem, podvodům a korupci, jejich odhalování, šetření a hlášení, zajištění nápravy a návratnosti neoprávněně použitých finančních prostředků (úkol č. 4)

Plnění Strategie vyžaduje

- jednoznačně vymezit kompetence a odpovědnost všech veřejných subjektů v procesech, které zajišťují ochranu finančních zájmů ES – s ohledem na spolufinancování operací z národních veřejných rozpočtů se tyto zájmy kryjí s finančními zájmy ČR

Z toho vyplývá

Úkol č. 4	<i>Vymezení specifických prvků a postupů v systému ochrany finančních zájmů ES.</i>
------------------	--

Cílem je

- zajistit prevenci, případně rychlé odhalení a kvalifikované reakce v oblasti nesrovnalostí, podvodů a korupce,
- posílit standardní prvky a postupy v systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě,
- doplnit současný systém o další specifické prvky a postupy, viz. příloha č. 2,
- vypracovat procesní mapu v oblasti prevence, odhalování nesrovnalostí, jejich hlášení a šetření a pro získávání neoprávněně vyplacených prostředků zpět,
- jasně definovat kompetence všech dotčených subjektů v této oblasti.

Garant plnění úkolu

- Ministerstvo financí v součinnosti s Ministerstvem pro místní rozvoj a ostatními zainteresovanými stranami.

Závěr

Akční plán definuje soubor úkolů, které zajistí přiměřenou ochranu finančních zájmů ES a ČR a povedou k optimálnímu nastavení systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě ČR. Bezpečnostní aspekty nelze v žádném případě oddělovat od změn, které probíhají ve veřejné správě ČR a které souvisí s přípravou absorpční kapacity na čerpání finančních prostředků z fondů EU. Jakékoliv znepráhlednění v rozdělení a oddělení odpovědností hlavních činitelů tohoto systému může negativně ovlivnit odolnost veřejných subjektů vůči omylům, opomenutím, podvodům a korupci.