



Ministerstvo práce a sociálních věcí

V Praze dne 4. března 2005

Č. j. : 2005/14131 - 12

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

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

Řídicí kontrola v podmínkách MPSV ve smyslu ustanovení § 26 a § 27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byla v roce 2004 upravena do 30. září 2004 Příkazem ministra č. 6/2003 - Řídicí kontrola v podmínkách MPSV, a Dodatkem č. 1 k Příkazu ministra č. 6/2003 a od 1. října 2004 Příkazem ministra č. 27/2004 - Zásady řídicí kontroly v podmínkách MPSV. Těmito příkazy byli mj. na MPSV určeni příkazci operací, správce rozpočtu a hlavní účetní.

Přiměřenost a účinnost předběžné řídicí kontroly v rámci MPSV je pololetně vyhodnocována odborem interního auditu a kontroly a zprávy z tohoto vyhodnocení jsou předkládány operativní poradě vedení MPSV.

* * * * *

Interní audit v podmínkách MPSV ve smyslu ustanovení § 28 až § 31 zákona č. 320/2001 Sb. upravuje Příkaz ministra č. 11/2002 - Zásady pro výkon interního auditu. Interní audit zajišťuje funkčně nezávislý útvar, kterým je odbor interního auditu a kontroly podřízený přímo ministru práce a sociálních věcí, konkrétně pak v souladu s interní řídicí dokumentací 2 z 5 oddělení tvořících tento odbor, a to oddělení interního auditu a oddělení interního auditu prostředků EU. Činnost obou oddělení je realizována na základě plánu.

Oddělení interního auditu provedlo v roce 2004 celkem 7 auditů, a to 5 plánovaných a 2 operativně zařazené mimo plán, jeden plánovaný audit byl z časových důvodů přesunut na rok 2005.

Ze 7 provedených auditů bylo v roce 2004 uzavřeno 5 auditů, zbývající 2 audity budou uzavřeny v roce 2005. Auditorské zprávy z uzavřených auditů byly ředitelkou odboru interního auditu a kontroly projednány s ministrem práce a sociálních věcí.

V rámci auditu č. 2/2004 - Postup odboru poradenství a zprostředkování MPSV při nakládání s prostředky státního rozpočtu, bylo zjištěno neoprávněné použití rozpočtových prostředků určených na pořízení integrovaného systému typových pozic, a to minimálně ve výši 5 649 250 Kč. Zjištění bylo předáno dne

21. července 2004 Ministerstvu financí jako informace o závažném zjištění podle ustanovení § 22 odst. 6 zákona č. 320/2001 Sb. a dne 30. září 2004 místně příslušnému správci daně - Finančnímu úřadu pro Prahu 2, jako podnět k zahájení řízení ve věci odvodu podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Ke všem uzavřeným auditům byla auditovanými stranami přijata adekvátní nápravná opatření, s výjimkou jednoho zjištění u auditu č. 3/2004 - Systém hospodaření s prostředky na aktivní politiku zaměstnanosti, ke kterému musel uložit adekvátní nápravné opatření přímo ministr práce a sociálních věcí.

Provedené audity ukázaly, že z hlediska obecného hodnocení vnitřního kontrolního systému podle ustanovení § 31 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb. byl vnitřní kontrolní systém na MPSV nastaven jednotně, ale že :

- někteří zodpovědní zaměstnanci ne vždy chápou jednotlivé fáze předběžné, průběžné a následné řídicí kontroly z hlediska časového i věcného určení,
- problémy se řeší často nárazově, málokdy systematicky a s využitím procesní analýzy,
- všechny úseky MPSV, tedy i auditované strany, v červenci 2004 sice provedly analýzu rizik, ale jako nástroj řízení úseku/odboru/oddělení ji zatím nevyužívají,
- vedoucí zaměstnanci nejasně stanovili odpovědnosti a pravomoci.

Při analýze nedostatků podle ustanovení § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb. se jako nejzávažnější zjištění jevila tato :

- koncepční práce při tvorbě Národního akčního plánu zaměstnanosti neumožnily aktuální realizaci stanovených opatření,
- neoprávněné čerpání finančních prostředků na zabezpečení stravování důchodcům,
- nebyl dostatečně zabezpečen výkon kontrolní činnosti vůči úřadům práce v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti,
- byly nejasně stanovené odpovědnosti a pravomoci v oblasti rozpočtování.

Většina nápravných opatření směřovala do oblasti vnitřního kontrolního systému a do oblasti změn ve vnitřních předpisech MPSV a zároveň na důslednější kontrolu dodržování těchto předpisů ze strany vedoucích zaměstnanců MPSV. Ve vnitřních předpisech MPSV totiž nebyly stanoveny postupy pro činnosti a tím nebyli vždy jasní ani nositelé povinností a odpovědností tak, jak to ukládá zákon č. 320/2001 Sb.

Oddělení interního auditu prostředků EU provedlo v roce 2004 celkem 9 auditů, přičemž všechny tyto audity bylo plánované, z důvodů podobnosti zaměření a cílů však byly 2 plánované audity sloučeny do auditu jednoho. Na základě následného ověření implementace nápravných opatření formou re-auditů oddělení interního auditu prostředků EU v roce 2004 rovněž uzavřelo 4 audity provedené v roce 2003.

Po vypořádání připomínek auditovaných stran byly jednotlivé závěrečné auditorské zprávy ředitelkou odboru interního auditu a kontroly projednány s ministrem práce a sociálních věcí. K 8 auditům přijaly auditované strany adekvátní nápravná opatření.

Provedené audity ukázaly, že z hlediska obecného hodnocení vnitřního kontrolního systému pro systém čerpání prostředků z programů Phare a Evropského sociálního fondu podle ustanovení § 31 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb. :

- je vnitřní kontrolní systém na MPSV nastaven,
- pravomoci a odpovědnosti vedoucích zaměstnanců a ostatních zaměstnanců nejsou dostatečně vymezeny,
- nebylo prokázáno vedení dostatečných záznamů a příslušné dokumentace na všech úrovních řízení,
- nastavený systém komunikace, spolupráce a informačních toků mezi jednotlivými subjekty implementační struktury nelze považovat za dostatečný,
- systém řízení rizik je částečně nastaven a bude i nadále předmětem následujících auditů.

Při analýze nedostatků podle ustanovení § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb. se jako nejzávažnější zjištění jevila tato :

- pracovní postupy používané při provádění jednotlivých činností nejsou dostatečně detailní,
- neexistuje jednotný systém pro vzdělávání všech zaměstnanců implementační struktury,
- nastavený systém ukládání a archivace dokumentů týkajících se čerpání prostředků z programů Phare a Evropského sociálního fondu není dostatečný,
- postupy pro finanční řízení projektů jsou nedostatečné a neúplné,
- neexistuje jednotný metodický postup pro zadávání zakázek v rámci MPSV,
- systém provádění finančních kontrol není v současnosti plně nastaven a bude předmětem následujících auditů,
- jednotlivé činnosti při čerpání prostředků z programů Phare a Evropského sociálního fondu byly nastavovány bez předchozích analýz,
- není zajištěno efektivní využívání informačního systému MSSF.

Implementace nápravných opatření z provedených auditů vedla ke změně řízení lidských a materiálních zdrojů, ke změně nastavení dílčích procesů (pravomoci a odpovědnosti, rozhraní procesů). Tyto činnosti se bezprostředně promítly v písemných postupech útvarů MPSV.

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)

V roce 2004 se konečně podařilo v rámci odboru interního auditu a kontroly naplnit oddělení specializovaných veřejnosprávních kontrol, jehož hlavním úkolem je výkon veřejnosprávní kontroly u organizačních složek státu a příspěvkových organizací v působnosti MPSV, u kterých vzhledem k malé pravděpodobnosti výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, a to zejména v návaznosti na povahu zajišťovaných úkolů, strukturu a stupeň obtížnosti vnitřního řízení, ministr práce a sociálních věcí nahradil funkci útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly

z úrovně správce kapitoly ve smyslu ustanovení § 29 odst. 5 zákona č. 320/2001 Sb.

Oddělení specializovaných veřejnosprávních kontrol spolupracovalo na vytvoření softwarového nástroje pro sjednocení kontrolního prostředí a postupů k prověřování a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti systému finančního řízení v účetních jednotkách podřízených MPSV a následně tento nástroj pilotně odzkoušelo v rámci 4 neplánovaných veřejnosprávních kontrol provedených na Úřadech práce v Českém Krumlově, Ostravě, Písku a Prachaticích.

Při kontrolách byla auditní technikou prověřena přiměřenost a účinnost systému finančního řízení na výše uvedených úřadech práce a současně byl prověřen 5% vzorek výdajů těchto úřadů. Provedenými kontrolami nebylo zjištěno neoprávněné čerpání prostředků státního rozpočtu. Vnitřní kontrolní systém na kontrolovaných úřadech je zaměřen na kontrolu vynakládání prostředků na aktivní i pasivní politiku zaměstnanosti, dávky státní sociální podpory, provoz apod. Z výsledků kontrol vyplývá, že vnitřní kontrolní systém je přiměřený pro zajištění hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy v oblasti zaměstnanosti. Podmínky pro příznivé kontrolní prostředí jsou vytvořeny vydanými řídicími akty ředitelů úřadů práce, které většinou stanoví postupy, oprávnění a povinnosti vedoucích zaměstnanců a zaměstnanců vykonávajících kontrolní činnost. Určování závažnosti rizik se uskutečňuje při schvalovacím postupu k uzavírání dohod v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Oblast rizik byla na jednotlivých úřadech práce zpracována různě a lze konstatovat, že v této oblasti jsou velké rezervy. Odpovědnost příslušných vedoucích a ostatních zaměstnanců je většinou stanovena. Průběžné sledování a prověřování systému finanční kontroly je na úřadech práce zajištěno různě, a to zejména s ohledem na skutečnost, zda je zřízena funkce interního auditora či zda je tato funkce nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly z úrovně správce kapitoly.

V závěru roku 2004 byl softwarový nástroj rozeslán všem účetním jednotkám podřízeným MPSV ke zpracování sebehodnocení. Toto sebehodnocení bylo následně oddělením specializovaných veřejnosprávních kontrol analyzováno a využito při zpracování plánu veřejnosprávních kontrol MPSV na rok 2005.

Odbornými útvary MPSV byly v roce 2004 provedeny celkem 64 veřejnosprávní kontroly, a to 49 plánovaných a 15 neplánovaných.

Přes značné úsilí odboru interního auditu a kontroly v oblasti metodického vedení odborných útvarů MPSV při výkonu jejich kontrolní činnosti je nutno konstatovat, že ani v roce 2004 nebyla tato kontrolní činnost na požadované úrovni. Řada kontrol byla zahájena později, než stanovil plán hlavních kontrolních úkolů MPSV, velice zdoluhavé bylo vypořádávání námitek a odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaných kontrolovanými osobami, v protokolech o výsledcích kontrol zpravidla nebyly uváděny kontrolovanými osobami plněné veřejné příjmy a uskutečňované veřejné výdaje, takže nebylo možno hodnověrně vyplnit údaje na řádcích č. 1, 2, 4, 5, 7 a 8 přílohy č. 4.

b) zahraničních prostředků (příloha č. 5)

V roce 2004 nebyla provedena žádná veřejnosprávní kontrola zahraničních prostředků.

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

O hlavních nedostacích, které v roce 2004 nepříznivě ovlivnily činnost MPSV i o jejich příčinách, se zmiňujeme již v bodech I. 1. a I. 2. a) této zprávy.

4. Informace o finančních kontrolách vykonaných podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a o jejich výsledcích

V roce 2004 nebyla podle mezinárodních smluv ve smyslu ustanovení § 24 zákona č. 320/2001 Sb. vykonána žádná finanční kontrola.

5. Přehled a charakteristika opatření přijatých vedoucím orgánem veřejné správy ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti, zabezpečení účinnosti vnitřního kontrolního systému a průběžnému sledování řešených problémů a zvládání důsledků negativních jevů

V roce 2004 byla provedena, příp. připravena, novelizace řady vnitřních předpisů MPSV vztahujících se k řízení provozní a finanční činnosti a k zabezpečení účinnosti vnitřního kontrolního systému. Kromě Příkazu ministra č. 27/2004 - Zásady řídicí kontroly v podmínkách MPSV, zmíněného již v bodě I. 1. této zprávy, byly např. vydány Příkaz ministra č. 19/2004 - Zásady oběhu účetních dokladů a navazujících činností v MPSV (nahradil Příkaz ministra č. 8/2002), Příkaz ministra č. 36/2004 - Zásady hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu, Instrukce náměstka ministra č. 7/2004 - Pokyny pro přípravu, realizaci a evidenci úkonů spojených s vynakládáním finančních prostředků státního rozpočtu na MPSV (nahradila Instrukci náměstka ministra č. 2/2003, s účinností od 1. února 2005 byla nahrazena Příkazem ministra č. 4/2005 - Zásady přípravy, realizace a evidence veřejných zakázek, obchodních a jiných smluv na dodávky, služby a stavební práce na MPSV). Několik příkazů ministra se dále týká metodiky a dokumentace MPSV pro poskytování dotací ze státního rozpočtu.

Zaměstnanci MPSV a jemu podřízených účetních jednotek absolvovali seminář k vyhlášce č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. Seminář organizovalo přímo MPSV a proběhl v několika bžích.

Seminář k výkonu veřejnosprávní kontroly na místě pro zaměstnance odborných útvarů MPSV zajistil rovněž odbor interního auditu a kontroly, který zorganizoval i několik pracovních setkání pro zaměstnance účetních jednotek podřízených MPSV souvisejících s tvorbou softwarového nástroje pro sjednocení kontrolního prostředí a postupů k prověřování a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti systému finančního řízení v těchto jednotkách.

II. Přehled o kontrolních zjištěních předaných k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů

Údaj na řádce č. 1 v tabulce č. 3 se týká zjištění z auditu č. 2/2004 - Postup odboru poradenství a zprostředkování MPSV při nakládání s prostředky státního rozpočtu (viz bod I. 1. této zprávy).

* * * * *

Údaje na řádcích č. 1 a 3 v příloze č. 2 se vztahují ke kontrole skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně při čerpání účelových finančních prostředků poskytnutých z resortu MPSV, kterou na



MPSV provedl Finanční úřad pro Prahu 2. Tato kontrola navazovala na kontrolu zaměřenou na postup MPSV při financování programů reprodukce majetku v letech 2001 a 2002 a na zavedení systému finanční kontroly u MPSV provedenou na MPSV v roce 2003 Ministerstvem financí. Platebním výměrem č. 17/2004 byl MPSV uložen odvod neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu republiky v celkové výši 431 127 173 Kč a platebním výměrem č. 18/2004 bylo MPSV předsáno penále za porušení rozpočtové kázně ve výši 299 334 304 Kč. MPSV podalo proti oběma platebním výměrům odvolání.

K údajům na řádcích č. 13 a 14 v příloze č. 3 dodáváme, že na odboru interního auditu a kontroly pracuje jeden zaměstnanec, který je držitelem mezinárodní certifikace interních auditorů programu Institute of International Auditors. Tento zaměstnanec je zařazen v oddělení auditů a kontrol prostředků EU a není tudíž interním auditorem. Relativně menší počet interních auditorů, kteří jsou držiteli osvědčení o absolvování základního kurzu jednotného systému odborné přípravy veřejné správy v oboru „finanční kontrola“ a „interní audit“, je ovlivněn skutečností, že interní auditoři zařazení v oddělení interního auditu prostředků EU absolvují především vzdělávací akce vztahující se k problematice prostředků EU.

Ing. Marie Bílková

ředitelka odboru
interního auditu a kontroly