

PROCES CERTIFIKACE VÝDAJŮ PROGRAMU SOLIDARITA A ŘÍZENÍ MIGRAČNÍCH TOKŮ

Vladislava Jedličková*

1. Úvod

Problém migrace lidí, kteří přicházejí do České republiky i do jiných zemí EU a pocházejí z míst s víceméně či značně odlišnou kulturou od kultury středoevropské či evropské, se dotýká téměř nás všech. Je však velice málo těch, kteří vědí o problémech, jež jsou v těchto souvislostech řešeny, a také o tom, že jsou spolufinancovány z rozpočtu Evropské unie.

Prvním komunitárním programem, který Evropská unie na svém území v souladu se svými politikami vytvořila, je obecný program **Solidarita a řízení migračních toků** pro programové období 2007 až 2013. Evropská komise (dále také EK nebo Komise) rozhodla, že u tohoto programu bude pro finanční řízení použito principu tzv. sdíleného řízení. Tak se tento program stal prvním komunitárním programem v ČR na tomto principu organizovaným.

Princip sdíleného řízení, který je použit při finančním řízení, ve své podstatě znamená přenesení pravomocí z orgánů EU na členský stát.¹ Orgány Evropské unie v řízení založeném na tomto principu zde plní „pouze“ funkci kontrolní s pravomocí, která znamená, že na základě svých zjištění z provedených kontrol mohou pozastavit platby členskému státu, nebo zcela zamezit platbám členskému státu ze souhrnného rozpočtu EU.

Členský stát, který je účastníkem programu **Solidarita a řízení migračních toků** a pracuje v režimu sdíleného řízení, musí zabezpečit realizaci tohoto programu, stanovit finanční řízení na svém území a přijmout preventivní opatření proti případným podvodům a nesrovnalostem.

Zajištění realizace programu, finančního řízení, kontroly a potvrzení správnosti veškerých činností vůči Evropské komisi zabezpečují v každém členském státě tři orgány. Jedná se o odpovědný orgán, auditní orgán a certifikační orgán. Každý z těchto orgánů má v právních dokumentech EK přesně stanovena svá práva a povinnosti. Vláda České republiky k této situaci přijala Usnesení vlády č. 104 z roku 2006.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta podnikohospodářská (jedlickova_v@volny.cz). Autorka je certifikátorkou obecného programu Solidarita a řízení migračních toků EU.

¹ „Sdílené řízení“ znamená, že orgány EU „snímají se svých beder“ a „předávají“ členskému státu odpovědnost za výběr a realizaci projektů, splnění jejich cílů, včetně financování a kontroly v členském státě.

Podle rozhodnutí EK **odpovědný orgán** zabezpečuje finanční řízení a realizaci programu na území členského státu **prostřednictvím** projektů **konečných příjemců**.

Auditní orgán má funkci kontrolní, provádí kontroly projektů u konečných příjemců a kontroly nastaveného řídicího kontrolního systému.

Certifikační orgán má funkci potvrzovací. Je to poslední článek mezi Evropskou komisí a členským státem. Jeho pozice se dá výstižně hovorově vyjádřit jako pozice „hlídacího psa“. Hlídá, aby vše, co bude, a tedy následně je předloženo a vykázáno Evropské komisi, bylo v souladu a správné podle právních dokumentů EU a současně právních předpisů členského státu. Jeho povinností je toto EK potvrdit. Tento akt je nazván „certifikace“. Každý orgán má také povinnost písemně zpracovat postupy své práce – tzv. metodiky. Jako představitelka certifikačního orgánu v České republice jsem tuto metodiku jako **první metodiku certifikačního orgánu postavenou na principu sdíleného řízení u komunitárních programů** vypracovala.

Cílem tohoto příspěvku je představit tuto zatím téměř neznámou problematiku širší odborné veřejnosti, seznámit ji s vytvořenou metodikou i s problémy a úskalími, které byly s její tvorbou spojeny a event. dosud přetrvávají. Tvorba takové metodiky je náročná na velké množství znalostí a informací, které bylo zapotřebí skloubit do nových metodických souvislostí. Vytvořená metodika může posloužit obecně certifikaci výdajů i v rámci jiných programů v oblasti veřejného sektoru, ale i úspoře času toho, kdo bude řešit obdobný problém (např. v jiném resortu). Lze ji rozvinout dále jako problematiku teorie certifikace, jako problematiku metodiky posuzování projektů a dále může posloužit k zamezení nesprávných postupů, zneužívání finančních prostředků nejen Evropské unie, k prevenci podvodů, či poskytnout návod k obecnému použití.

1. Evropská unie a členský stát

Podle již zmíněného usnesení² přijala vláda České republiky k situaci vzniku obecného programu Solidarita a řízení migračních toků jasná pravidla, vycházející z nařízení, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.³ Podle tohoto usnesení vlády uvádím pravidla dělby pravomoci a odpovědnosti mezi EU a členským státem.

Odpovědnost členského státu je dána tím, že přijímá opatření k zajištění skutečné realizace a správnosti provedených projektů financovaných z rozpočtu EU, opatření k prevenci a řešení nesrovnalostí a podvodů a také k vymáhání či navrácení nesprávně vyplacených nebo nesprávně použitých prostředků nebo prostředků, k jejichž ztrátě došlo z důvodu nesrovnalostí či administrativních chyb.

Odpovědnost Evropské komise je dána provedením kontroly, zda nastavení řídicích a kontrolních systémů v členských státech je v souladu s ustanoveními rozhodnutí v příslušném programu. Dále Evropská komise ověřuje, zda v členských státech řídicí a kontrolní systémy řádně fungují, a má právo přerušit či pozastavit veškeré platby nebo jejich části či provést finanční korekce.

2 Usnesení vlády ČR č. 104/2006.

3 Nařízení ES č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu ES.

Společná odpovědnost členského státu a Evropské komise je dána povinností zajišťovat financování programu, dodržování pravidel publicity, dodržovat soulad s ostatními politikami EU a provádět finanční monitorování a hodnocení programu.

Prostředky ze společného rozpočtu EU plynou ke konečnému příjemci⁴ zprostředkovaně. Odpovědný orgán je tedy tím, kdo poskytuje finanční prostředky uvedeným příjemcům. Podle české legislativy je k této činnosti oprávněn pouze správce kapitoly státního rozpočtu.⁵

Funkci odpovědného orgánu plní tedy příslušné ministerstvo. Odpovědný orgán je povinen rozpočtovat o daném programu, a to jak v příjmech, tak ve výdajích své rozpočtové kapitoly. Za účelem sledování čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU je odpovědnému orgánu navíc stanovena povinnost informovat každoročně ministerstvo financí o skutečném objemu vyčerpaných prostředků.

Na programy se sdíleným řízením stanovuje EK předem tzv. národní alokace, a to zvlášť na každý roční program. Národní alokace se skládá z fixní a variabilní částky, přičemž výše variabilní částky vychází např. ze statistických údajů o počtech uprchlíků či v závislosti na tom, o který konkrétní program⁶ se jedná. Na základě znalosti výše **národní alokace** a s využitím znalostí o daném komunitárním programu lze provést odhad skutečného čerpání. Odpovědnému orgánu je proto uložena povinnost zasílat Ministerstvu financí ČR současně s informací o skutečné výši čerpání také odhad čerpání na běžný rok.

Pravomoci a povinnosti členského státu při realizaci programu jsou obsaženy v právních aktech. Jedná se o rozhodnutí EK, která zakládají příslušný program nebo fond, a jejich prováděcí pravidla, dále rozhodnutí EK o národním víceletém programu a rozhodnutí EK o spolufinancování. Toto poslední rozhodnutí je vydáváno EK poté, co jí členský stát předloží a Komise schválí návrh ročního programu zahrnující obecná pravidla pro výběr projektů, pravomoci odpovědného orgánu a návrh rozdělení finančních prostředků na jednotlivé činnosti. Rozhodnutí obsahuje částku alokovanou členskému státu a období způsobilosti výdajů.

Způsob a konkrétní **pravidla zajištění vztahu mezi členským státem**, který je zastoupen odpovědným orgánem, a **konečným příjemcem** přímo z legislativy EU nevyplývá. Vymezení pravidel je ponecháno na národní legislativě. Podle právního řádu České republiky je pro volbu vhodného právního zajištění určující zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění, ze kterého vyplývá, že jedinou formou je „rozhodnutí odpovědného orgánu“ o přidělení finančních prostředků konečnému příjemci, v němž budou přesně stanoveny veškeré povinnosti konečného příjemce.

Pro přehlednost a usnadnění orientace v dokumentech citovaných v tomto článku uvádím pojmy, které se v dané problematice používají:

4 Konečným příjemcem se zde rozumí subjekt, který žádá orgán odpovědný za řízení programu o příspěvek z rozpočtu EU a schválený příspěvek od příslušného orgánu přijímá.

5 Případně jiný orgán k tomu oprávněný ve zvláštním zákoně.

6 V obecném programu Solidarita a řízení migračních toků se jedná o 4 roční programy.

- Finanční zpráva – povinná příloha zprávy o pokroku obsahující finanční údaje o realizovaných projektech a o výdajích.
- Check list – standardizovaný formulář upravující pracovní postupy při monitoringu projektu.
- Monitoring projektu – kontrola provedená odpovědným orgánem u konečného příjemce.
- Nesrovnalost – jakékoliv porušení ustanovení právních předpisů ČR nebo EU v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede, nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU, a to započtením nezpůsobilého výdaje do rozpočtu EU.
- Podrobná finanční zpráva – povinná příloha závěrečné zprávy obsahující finanční údaje o realizovaných projektech a o výdajích v rámci technické pomoci.
- Program „Solidarita“ – obecný program Solidarita a řízení migračních toků.
- Prováděcí pravidla – rozhodnutí EK, kterým se provádí základní akt fondu.
- Základní akt – rozhodnutí EK o zřízení fondu.
- Závěrečná zpráva – dokument vypracovaný odpovědným orgánem podle vzoru závěrečné zprávy v prováděcích pravidlech.
- Zpráva o pokroku – dokument vypracovaný odpovědným orgánem podle vzoru zprávy o pokroku v realizaci ročního programu v prováděcích pravidlech.
- Zpráva z monitoringu – výstup, který vypracovává odpovědný orgán na základě provedené kontroly projektu u konečného příjemce.

1.1 Hospodaření a systém řízení v členském státě

Každý komunitární program či fond má svá speciální pravidla. Existují ale obecné zásady, které musí „platit pro všechny“. Přesný „bodový výčet“ těchto zásad lze sice najít na internetových stránkách ministerstva financí,⁷ ale mezi nejdůležitější, podle mého názoru, patří následující čtyři.

Zásadou číslo jedna je písemná dokumentace. Veškeré vztahy, ať už se jedná o vztahy mezi jednotlivými orgány, či mezi odpovědným orgánem a konečným příjemcem, musí mít písemnou podobu. Písemná dokumentace musí být vedena i o provedených kontrolách a ověřeních, ať už jde o kontroly finanční dokumentace, nebo kontrolu předmětu či cílů jednotlivých projektů.

Zásadou číslo dvě je transparentnost. Veškeré činnosti od výběru projektů odpovědným orgánem až po zadávání veřejných zakázek konečnými příjemci musí být transparentní. Obzvláště musí být „průhledné“ účetnictví.

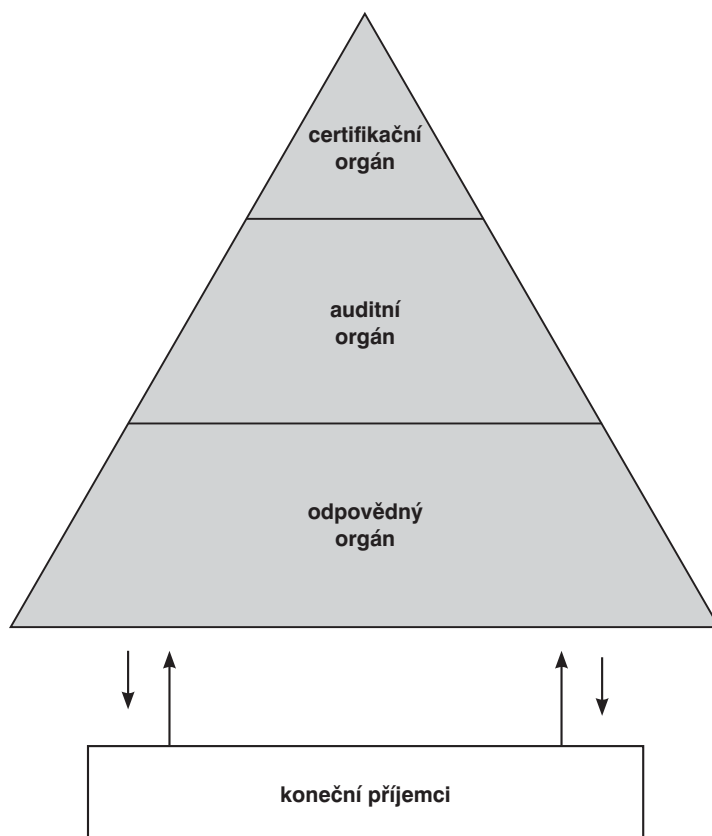
Zásadou číslo tři jsou informace o financování. Veřejnost musí být informována o skutečnosti, že daný projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie.

⁷ www.mfcr/komunitarniprogramy.cz

Zásadou číslo čtyři je nezávislost a oddělení jednotlivých funkcí. Oblastí, kde tato zásada musí být striktně dodržována, je účetnictví a finanční toky (tato skutečnost je všeobecně známa). Zásada nezávislosti mezi jednotlivými orgány již tak známá není. Evropská unie vyžaduje nezávislost orgánů, které zajišťují v členském státě realizaci programu, jeho kontrolu a ověření vůči EK. Nazývají se odpovědný orgán, auditní orgán a certifikační orgán. Postavení jednotlivých orgánů v organizační struktuře znázorňuje obrázek 1.

Obrázek 1

Grafické znázornění pozic jednotlivých orgánů v řízení obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.⁸



⁸ Námět na grafické zobrazení použit podle European Commission, Directorate-General Home Affairs (SOLID/2010/15).

2. Program Solidarita a řízení migračních toků

Jak už bylo výše uvedeno, prvním komunitárním programem založeným na principu sdíleného řízení v České republice je obecný program Solidarita a řízení migračních toků. Jeho cílem je podpořit budování společné politiky řízení vnějších hranic Evropské unie a napomáhat členským státům při realizaci společné azylové a migrační politiky. Pro lepší orientaci, srozumitelnost i čtivost textu považuji za účelné seznámit čtenáře s jeho cíli a s jeho náplní a strukturou poněkud podrobněji. Úplné znění lze najít na příslušných internetových stránkách.

Obecný program se skládá ze čtyř fondů (Evropský uprchlický fond, Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí, Fond pro vnější hranice, Evropský návratový fond). Tyto fondy byly založeny čtyřmi základními akty přijatými v roce 2007 na období 2007–2013 a 2008–2013.⁹

2.1 Evropský uprchlický fond

Evropský uprchlický fond na období 2008–2013¹⁰ (EUF) byl zřízen rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady¹¹ jako součást obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

Obecným cílem EUF je „podpora a povzbuzení úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při nesení důsledků tohoto přijímání s ohledem na právní předpisy EU v těchto věcech prostřednictvím spolufinancování akcí“.¹²

Cílovou skupinou pro jednotlivé činnosti fondu jsou státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří mají právní postavení vymezené Ženevskou úmluvou ze dne 28. 7. 1951 o právním postavení uprchlíků a Protokolem k ní z roku 1961 a kterým je povoleno pobývat v tomto postavení v jednom ze členských států, státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří požívají určité formy mezinárodní ochrany členským státem,¹³ státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří požádali o jednu z forem ochrany podle bodu 1 a 2,¹⁴ dále státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří požívají dočasné ochrany,¹⁵ a státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří jsou nebo byli opětovně usídleni v členském státě.

Obecné způsobilé akce v členském státě jsou: zabezpečení ubytování nebo služeb v oblasti ubytování, poskytování materiální pomoci a zajištění lékařské nebo psychologické péče, odborná příprava a zabezpečení přístupu žadatelů o azyl k azylovým řízením, poskytování sociální pomoci, informací nebo pomoci s administrativními

9 Evropský uprchlický fond a Evropský návratový fond byly zřízeny na programové období 2008–2013. Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí a Fond pro vnější hranice byly zřízeny na programové období 2007–2013.

10 www.mvcr.cz/EU

11 Č. 573/2007/ES z 23. května 2007.

12 Čl. 2 odst. 1 rozhodnutí č. 573/2007/ES.

13 Ve smyslu směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004.

14 Dto, poznámka 15.

15 Ve smyslu směrnice 2001/55/ES.

a nebo soudními formalitami, právní pomoci a jazykové podpory, vzdělání, poskytování informací místním komunitám (např. poskytování odborného vzdělání pro zaměstnance místních orgánů, kteří budou přicházet do styku s osobami přijímanými hostitelskou zemí), zabezpečení přesunu osob z členského státu, ve kterém se nacházejí, do členského státu příslušného k posuzování jejich žádosti o azyl, akce na podporu integrace cílových skupin a jejich trvalé účasti na občanském a kulturním životě, opatření zaměřená na vzdělání, odbornou přípravu, uznání kvalifikace a diplomů, akce, které mají těmto osobám pomoci k soběstačnosti a umožnit jim postarat se o sebe, dále akce, které podporují rovnost přístupu i výsledků při kontaktu s veřejnými institucemi, akce podporující shromažďování, zpracovávání, využívání a šíření informací o zemi původu, včetně překladu, statistických údajů o azylovém řízení, přijímání, integraci a subjektech mezinárodní ochrany, akce posilující schopnost posuzovat žádosti o azyl včetně opravných prostředků, akce přispívající k hodnocení azylové politiky (jako je posuzování dopadu na vnitrostátní úrovni, průzkumy mezi různými cílovými skupinami, rozvoj ukazatelů a srovnávací analýzy), akce týkající se vytvoření a rozvoje programu na znovuosídlení (v souvislosti s procesem přesunu, přezkoumání zdravotního stavu a lékařská péče před odchodem, materiální zabezpečení, poskytování informací před odchodem, zabezpečení cesty, poskytování informací a pomoci ihned po příchodu včetně tlumočnických služeb).

Příjemci veřejné finanční podpory z EUF, a tudíž předkladatelé projektů, mohou být orgány veřejné správy (národní, regionální nebo místní, s centrální nebo přenesenou působností), vzdělávací a výzkumné instituce, školící střediska, sociální partneři, vládní agentury, mezinárodní organizace nebo nevládní organizace, které fungují individuálně nebo formou partnerství, jimiž předložené projekty musí mít neziskovou povahu. Akce podporované EUF jsou prováděny na základě víceletého programu. Víceletý program je realizován prostřednictvím jednotlivých ročních programů.

2.2 Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí

Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013¹⁶ (EIF) byl zřízený rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady¹⁷ jako součást obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

Obecným cílem EIF je „podpora členských států v jejich úsilí umožnit státním příslušníkům třetích zemí pocházejícím z odlišného hospodářského, sociálního, kulturního, náboženského, jazykového a etnického prostředí, aby splnili podmínky pobytu, a usnadnit jejich integraci do evropské společnosti“.¹⁸

Cílem fondu je dlouhodobé a aktivní zapojení krajů, měst a obcí do procesu integrace cizinců v ČR a iniciace a vznik regionálních projektů – center na podporu integrace cizinců. Jde o cílené řešení sociálních a právních problémů a podpory integrace cizinců i se speciálními potřebami (např. nezletilých cizinců).

¹⁶ www.mvcr.cz/EU

¹⁷ Č. 2007/435/ES z 25. července 2007.

¹⁸ Čl. č. 2 odst. 1 Rozhodnutí 2007/435/ES.

Podporuje vzájemné komunikace, výměny zkušeností mezi cizinci a členy majoritní společnosti a zkvalitnění informací poskytovaných odborné veřejnosti, úředníkům státní správy a občanům o situaci a postavení cizinců i o přínosech imigrace pro společnost a občany ČR.

Dále jde o zefektivnění vzájemné komunikace mezi státními i nestátními orgány a institucemi, které se na integraci cizinců v ČR podílejí a zvýšení odborného potenciálu jeho pracovníků, o zlepšení hodnocení průběhu a podpory integrace cizinců v ČR a o cílenější zaměření aktivit orgánů a institucí na podporu integrace cizinců. Součástí programu je i posilování mezikulturních kompetencí zaměstnanců státní správy a poskytování asistenčních služeb příslušníkům třetích zemí.

Cílová skupina není explicitně určena v žádném článku citovaného rozhodnutí o zřízení daného fondu. Opatření na podporu procesu integrace státních příslušníků třetích zemí v členských státech by se měla zejména zaměřovat na nově příchozí státní příslušníky třetích zemí. Nemělo by jít o osoby, které na území členského státu získaly nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Jedná se tedy o zejména o nově příchozí státní příslušníky třetích zemí pobývajících na území členského státu legálně v režimu zákona o pobytu cizinců.¹⁹

Do oblasti působnosti nespádají občané EU a státní příslušníci třetích zemí, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, nebo kteří požívají postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.

Obecné způsobilé akce zahrnují v rámci tohoto fondu především činnosti, které pomáhají členským státům vypracovávat a vést řízení o přijetí příslušníků třetích zemí. Prostřednictvím podpory konzultací se zúčastněnými subjekty a subjekty odborného poradenství či výměny informací o přístupech se zvyšuje účinnost vedení řízení o přijetí, a to pomocí přístupných informačních technologií, informačních kampaní a výběrových řízení lépe připravují státní příslušníky třetích zemí na integraci do hostitelské společnosti, a to i opatřeními před odjezdem (formou odborné přípravy, komplexních kurzů s výukou jazyka v zemi původu nebo informační balíčky). Jde o zavádějící programy a činnosti, které jsou zaměřené na uvedení nově příchozích státních příslušníků třetích zemí do hostitelské společnosti (základní znalosti o jazyce, historii, institucích, společensko-ekonomických rysech, kulturním životě). Programy rozvíjejí a zlepšují kvalitu činností na místní a regionální úrovni se zřetelem na občanskou orientaci. Dále zvyšují schopnost navázat kontakt s konkrétními skupinami, zvyšují flexibilitu těchto programů a činností (především prostřednictvím kurzů při zaměstnání, systému dálkového nebo elektronického vzdělávání, které umožňují státním příslušníkům třetích zemí absolvovat programy při zaměstnání). Dále rozvíjejí takové programy – činnosti, které se zaměřují na mladé státní příslušníky třetích zemí s konkrétními sociálními a kulturními problémy a podporují proces integrace kvalifikovaných státních příslušníků třetích zemí, zlepšují přístup státních příslušníků třetích zemí k veřejnému a soukromému zboží a službám a podporují trvalou a trvale udržitelnou účast na občanském a kulturním životě. Také

¹⁹ Zákon č. 326/1999 Sb.

rozvíjejí a realizují mezinárodní vzdělávání, odbornou přípravu zaměstnanců – poskytovatelů veřejných i soukromých služeb.²⁰

Příjemcem veřejné finanční podpory z EIF a tudíž i předkladatelem projektu může být orgán veřejné správy (národní, regionální nebo místní, s centrální nebo přenesenou působností), vzdělávací a výzkumné instituce, školicí střediska, sociální partneři, vládní agentury nebo nevládní organizace, které fungují individuálně nebo formou partnerství, jimiž předložený projekt musí mít neziskovou povahu. Akce podporované EIF jsou prováděny na základě víceletého programu. Víceletý program je realizován prostřednictvím jednotlivých ročních programů.

2.3 Evropský návratový fond

Evropský návratový fond byl zřízen na období 2008–2013²¹ (ENF) rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady²² jako součást obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

Obecným cílem ENF je podpora úsilí členských států o zlepšení řízení návratů ve všech aspektech prostřednictvím využívání koncepce integrovaného řízení a zabezpečování společných akcí nebo vnitrostátních akcí v rámci zásady solidarity, což je konkretizováno specifikou fondu.²³

Cílem tohoto fondu je tedy konkrétní zajištění činnosti programu dobrovolných návratů a posílení informovanosti o službách v jeho rámci poskytovaných u cílové skupiny, odborné a laické veřejnosti. Zajištění motivace pro volbu dobrovolného návratu mezi cílovou skupinou, podpora mezinárodní spolupráce v oblasti nucených návratů.

Cílovou skupinou pro jednotlivé činnosti fondu je státní příslušník třetí země. To se týká jehož žádosti o mezinárodní ochranu v členském státě, která dosud nebyla pravomocně zamítnuta a který se může rozhodnout využít možnosti dobrovolného návratu, pokud nezískal novou státní příslušnost a neopustil území tohoto členského státu. Dále jde o ty, kteří požívají mezinárodní ochranu.²⁴ Ten kdo nesplňuje podmínky pro vstup a pobyt v členském státě a má povinnost opustit území tohoto členského státu, může využít dobrovolného návratu.

20 Posilují schopnost koordinovat, provádět, monitorovat a vyhodnocovat vnitrostátní strategie pro integraci státních příslušníků třetích zemí na různých úrovních a v různých útvech státní správy, přispívají k vyhodnocení postupů přijímání nebo programů, podporují reprezentativní průzkumy mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří se na těchto programech zúčastnili anebo mezi příslušníky zainteresovaných stran, jako jsou např. podniky, nevládní organizace, regionální nebo místní orgány, zavádějí a provádějí systémy pro shromažďování a analýzu informací o potřebách různých kategorií státních příslušníků třetích zemí, vytvářejí ukazatele a srovnávací studie pro posuzování pokroku na vnitrostátní úrovni, nástroje na monitorování integračních politik, opatření a systémy na jejich hodnocení, zvyšují akceptovatelnost migrace a integračních opatření v hostitelských společnostech prostřednictvím informačních kampaní v médiích.

21 www.mvcr.cz/EU

22 Č. 575/2007/ES z 23. května 2007.

23 Dle čl. 2 rozhodnutí 575/2007/ES.

24 Ve smyslu Směrnice č. 2004/83/ES.

Obecné způsobilé akce v členském státě jsou zavedení či zlepšení operativní spolupráce orgánů členských států s konzulárními a imigračními úřady třetích zemí. Účelem je získání cestovních dokladů pro návrat státních příslušníků třetích zemí a podporování způsobů a možností poskytování informací o návratu v rámci azylového a imigračního řízení a stimulace k využití možnosti dobrovolného návratu. Usnadňování dobrovolných návratů státních příslušníků třetích zemí je možné zejména prostřednictvím programů asistovaného dobrovolného návratu. Jde o zjednodušení realizace nucených návratů státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup a pobyt na území daného státu EU a spolupráci při shromažďování a poskytování informací o zemi původu, předchozího pobytu či průjezdu osob, které mohou být navraceny.²⁵

Tvorba společných integrovaných návratových plánů a jejich provádění včetně společných programů dobrovolných návratů pro konkrétní země nebo regiony původu, předchozího pobytu či průjezdu je součástí tohoto cíleného programu. Jde o studie o aktuální situaci a možnosti zkvalitnění administrativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti navracení a o úloze, kterou mají sehrávat mezinárodní a nevládní organizace. Dále se jedná o výměnu informací a nejlepších postupů, podporu a poradenství při řešení navracení obzvláště zranitelných skupin, o organizování odborných seminářů o osvědčených postupech na území konkrétní třetí země nebo regionu, o společná opatření umožňující přijímání zpětně přebíraných osob v zemích původu, předchozího pobytu či průjezdu, o společnou přípravu akcí na zabezpečení udržitelného návratu osob do země jejich původu nebo předchozího pobytu. Důležitým momentem je zvyšování schopnosti příslušných orgánů přijímat kvalitní rozhodnutí o návratu v co nejkratším čase, zvyšování kapacity příslušných správních orgánů rychle uplatňovat nebo vykonávat rozhodnutí o vyhoštění při plném respektování lidské důstojnosti a příslušných evropských bezpečnostních norem, zvyšování schopnosti justičních orgánů přijímat co nejrychleji vysoce kvalitní rozhodnutí o navracení a organizování seminářů a společné odborné přípravy zaměstnanců příslušných vnitrostátních, regionálních, místních, městských a jiných příslušných správních orgánů, orgánů činných v trestním řízení a soudních orgánů, pokud jde o právní a praktické aspekty operací v oblasti navracení.

Příjemcem veřejné finanční podpory z ENF, tudíž i předkladatelem projektu může být orgán veřejné správy (národní, regionální nebo místní, s centrální nebo přenesenou působností), vzdělávací a výzkumné instituce, školicí střediska, sociální partneři, vládní agentury nebo nevládní organizace, které fungují individuálně nebo formou partnerství, jimiž předložený projekt musí mít neziskovou povahu.

Akce podporované ENF jsou prováděny na základě víceletého programu. Víceletý program je realizován prostřednictvím jednotlivých ročních programů.

25 www.mvcr.cz/EU

2.4 Fond pro vnější hranice

Fond pro vnější hranice na období 2007–2013²⁶ (FVH) byl zřízen rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady²⁷ jako součást obecného programu Solidarita a řízení migračních toků. Fond má přispívat k zajištění jednotné a vysoce kvalitní ochrany vnějších hranic, k pružné přeshraniční dopravě a k rozvoji společného evropského systému integrovaného řízení hranic.

Obecné cíle FVH jsou účinná organizace kontrol, která zahrnuje úkoly v oblasti kontroly a ostrahy týkající se vnějších hranic, účinné řízení pohybu osob na vnějších hranicích ze strany členských států, zabezpečení jednotného uplatňování právních předpisů EU o překračování vnějších hranic (především nařízení č. 562/2006/ES příslušníky pohraniční stráže), zlepšení řízení činností organizovaných konzulárními a jinými službami členských států v třetích zemích (pokud jde o toky státních příslušníků třetích zemí na území členských států a spolupráci v této oblasti).

Operační cíle FVH spočívají v posílení efektivitu systému hraniční kontroly na mezinárodních letištích a zvýšení schopnosti hraniční stráže vykonávat hraniční kontrolu a dohled na mezinárodních letištích s užitím nejmodernějšího technického vybavení dopravních prostředků a komunikačních technologií. Jde dále o zlepšení podmínek diplomatických misí s ohledem na bezpečnost a vybavení a posílení fungování mezinárodních částí VIS a SIS, systému zasílání předběžných informací o cestujících v letecké dopravě a vytvoření zálohového centra.

Vytvoření efektivnějšího systému hodnocení a řízení migračních toků prostřednictvím analýzy rizik a posílení boje proti nelegální migraci je významným dílčím úkolem, jakož i posílení legálních nástrojů EU v oblasti ochrany vnějších hranic, víz a posílení kapacit a odbornosti odpovědných orgánů za řízení vnějších hranic a konzulárních úřadů.

Obecné způsobilé akce v členském státě jsou zaměřené na infrastrukturu hraničních přechodů a souvisejících budov, (např. hraniční služebny, přistávací plochy pro helikoptéry nebo zvláštní pruhy pro vozidla či prostory pro osoby čekající ve frontě na hraničních přechodech).

Infrastrukturu a budovy potřebné pro ostrahu území mezi hraničními přechody a pro ochranu proti nedovolenému překračování vnějších hranic tvoří operativní vybavení (snímače, dohled pomocí videokamer, přístroje na přezkoumání dokladů, detekční zařízení a přenosné nebo pevné terminály pro vyhledávání ve VIS, Evropský systém archivace vyobrazení FADO a jiné evropské a vnitrostátní systémy).

Dále jde o dopravní prostředky pro dohled na vnějších hranicích, (např. vozidla, plavidla, vrtulníky a malá letadla, speciálně vybavená elektronickým zařízením pro ostrahu hranic a zjišťování osob v dopravních prostředcích). Vybavení pro výměnu informací mezi příslušnými orgány musí být umožněno v reálném čase, jde tedy o systémy informační a komunikační technologie a programy vysílání a výměny zaměstnanců, jako jsou příslušníci pohraniční stráže, imigrační úředníci a konzulární

²⁶ www.mvcr.cz/EU

²⁷ Rozhodnutí č. 574/2007/ES z 23. května 2007.

úředníci (odborná příprava a vzdělávání zaměstnanců příslušných orgánů, včetně jazykové přípravy).

Fond dále slouží k financování investic do vývoje, ke zkoušení a zavádění nejnovější technologie vyžadující studie a pilotní projekty, provádějící doporučení, operativní standardy a osvědčené postupy vyplývající z operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti ochrany hranic (studie a pilotní projekty zaměřené na povzbuzení inovace, usnadnění výměny zkušeností a osvědčených postupů a zvyšování kvality řízení činností organizovaných konzulárními a jinými službami členských států ve třetích zemích, pokud jde o toky státních příslušníků třetích zemí na území členských států a spolupráce mezi členskými státy v tomto ohledu).

Příjemci veřejné finanční podpory mohou být např. útvary Policie ČR, konzulární úseky v zastupitelských úřadech, Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Při provádění FVH vzhledem k povaze projektů a jednotlivých opatření odpovědný orgán jedná jako výkonný orgán. Odpovědný orgán však nikdy nevykonává realizaci projektů přímo, vždy budou národní projekty implementovány ve spolupráci s jiným odborným útvarem MV ČR, jiným ministerstvem nebo jiným orgánem státní správy.

3. Certifikační ověřování a následná certifikace

Odpovědný orgán v rámci ročního programu daného fondu provede výběr konečných příjemců, tyto vybraní koneční příjemci zrealizují projekt (když se jim to povede), odpovědný orgán provede kontrolu realizovaného projektu a „předá“ jej k certifikaci certifikačnímu orgánu. V případech, kdy byl u projektu proveden audit auditním orgánem, dostává certifikační orgán k dispozici také auditní zprávu daného projektu.

Protože certifikační orgán musí provést certifikaci celého ročního programu daného fondu, znamená to tedy, že musí ověřit správnost a následně potvrdit Evropské komisi každý realizovaný projekt v členském státě, který je vůči EK vyúčtován.

Prováděcí pravidla jednotlivých fondů²⁸ striktně nařizují, co musí certifikační orgán vůči Evropské komisi potvrdit. Jedná se o dokument, který má název „**Prohlášení o výdajích**.“²⁹ V tomto dokumentu musí certifikační orgán potvrdit správnost vyúčtování vůči Evropské komisi a doložitelnost tohoto vyúčtování účetními doklady, včetně dodržení právních předpisů EU a předpisů ČR a s tím související potvrzení o spolehlivosti použitého účetního systému. Evropská komise vyžaduje, aby certifikační orgán ověřil a následně potvrdil, že realizované projekty jsou v souladu s cíli stanovenými Evropskou komisí, že obdržel od odpovědného orgánu informace o jeho provedených kontrolách a že výsledky z těchto kontrol byly vyhodnoceny a případná zjištění napravena, že obdržel od auditního orgánu zprávy z auditů u konečného příjemce nebo zprávy z auditu systému a že případná zjištění vzal certifikační orgán na vědomí, zapracoval do svých ověření a následného potvrzení – certifikaci.

²⁸ www.mvcr/EU.cz

²⁹ Příloha č. 8 a č. 9 Prováděcích pravidel k jednotlivým fondům.

Je toho hodně co musí certifikační orgán potvrdit. Již podle obrázku 1 je zřejmé, že certifikační orgán je vrchol pyramidy. Je to poslední článek mezi členským státem a Evropskou komisí. Proto samotné certifikaci musí předcházet celá řada ověření.

V podmínkách České republiky je metodika certifikace výdajů obecného programu Solidarita a řízení migračních toků zpracovaná tak, že její ústřední myšlenkou je povinnost odpovědného orgánu a auditního orgánu předložení dokumentů a požadovaných informací certifikačnímu orgánu. Certifikační orgán tyto dokumenty a informace shromažďuje, analyzuje a vyhodnocuje. Na základě těchto vyhodnocení provádí případná další ověření.

Při tvorbě metodiky nebylo možné použít postupy, které má zpracovány ministerstvo financí pro strukturální fondy. Organizace a řízení u strukturálních fondů je zcela odlišná od organizace a řízení u fondů programu Solidarita.³⁰ U strukturálních fondů je nejvýše postaven (na vrcholu pyramidy) auditní orgán, kdežto u fondů programu Solidarita je nevyšší postaven (na vrcholu pyramidy) certifikační orgán.

V dalším textu je charakterizována metodika certifikace, vytvořená jako originál poprvé, pro výše popsany komunitární program. **Metodika certifikace** tedy vypadá následovně:

1. Podle zmíněného Prohlášení o výdajích musí certifikační orgán potvrdit **správnou výši výdajů** uvedených ve Zprávě o pokroku nebo v Závěrečné zprávě o provádění ročního programu.

Znamená to, že certifikační orgán požaduje od odpovědného orgánu předložení:

- Informace o výši čerpání finančních prostředků v rámci „technické pomoci“, které jsou podkladem pro Finanční zprávu nebo Podrobnou finanční zprávu.
- Zprávu o pokroku v realizaci ročního programu, kterou předkládá odpovědný orgán EK.
- Závěrečnou zprávu o realizaci ročního programu, kterou odpovědný orgán předkládá EK.
- Žádost o druhou předběžnou platbu, kterou odpovědný orgán zasílá EK.
- Žádost o vyplacení zbylé části příspěvku nebo prohlášení o splatné úhradě, kterou odpovědný orgán zasílá EK.

2. Certifikační orgán musí potvrdit, že **akce probíhají v souladu s cíli stanovenými v rozhodnutí Komise, jímž se schvaluje roční program, a to v souladu se základním aktem.**

K ověření této správnosti požaduje certifikační orgán od odpovědného orgánu:

- Předložení smluv s konečnými příjemci nebo jiných právních dokumentů, které uzavřel odpovědný orgán s konečným příjemcem. V našem případě se jedná o Hospodářský zápis, Nařízení ministra vnitra a rozkaz Policejního prezidenta.
- Certifikační orgán ověřuje shodu mezi smlouvou s konečným příjemcem a schváleným ročním programem daného fondu.

30 European Commission, Directorate-General Home Affairs (SOLID/2010/15).

3. Certifikační orgán musí potvrdit, že **výdaje byly vynaloženy v souvislosti s akcemi, které byly vybrány pro financování podle kritérií týkající se ročního programu.**

Odpovědný orgán má povinnost předložit certifikačnímu orgánu:

- Informace o složení výběrových komisí pro jednotlivé fondy programu Solidarita – jména členů komise, jejich funkční zařazení.
- Kopii zápisu ze zasedání výběrové komise, která doporučuje ke schválení projekty, jež byly přihlášeny do výběrového řízení ke spolufinancování z prostředků z rozpočtu EU.
- Kopii rozhodnutí odpovědného orgánu o výběru projektů .

Porovnáním těchto dokumentů a ročních programů jednotlivých fondů certifikační orgán ověřuje výběr projektů.

4. Certifikační orgán musí potvrdit, že **Vykázané výdaje jsou v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy.**

Odpovědný orgán má povinnost předložit certifikačnímu orgánu dále uvedené dokumenty a poskytnout následující informace:

- Informace o přijatých finančních prostředcích, které Česká republika obdržela jako zálohovou platbu pro plnění úkolů z programu Solidarita.
- Informace o rozpočtu finančních prostředků jednotlivých fondů; tj. finanční místo (FM),³¹ paragraf (§),³² rozpočtová položka (RP),³³ funkční oblast (FO).³⁴
- Kopie dokladů o provedení 1. fáze předběžné veřejnosprávní (řídící) kontroly před vznikem závazku k veřejnému výdaji v působnosti příkazce operace a správce rozpočtu v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.
- Ověřenou kopii pověření ministra vnitra k výkonu předběžné veřejnosprávní kontroly pro příkazce operace ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., vyhlášky č. 416/2001 Sb. a popisu řídících a kontrolních systémů schváleného EK, vč. kopie podpisového vzoru.
- Popis pracovní činnosti správce rozpočtu podepsaný vedoucím zaměstnancem.
- Analýzu rizik s klasifikací podle pravděpodobnosti zapůsobení (vzniku) a míry škodlivého následku v pětistupňové škále, včetně opatření přijatých odpovědným orgánem ke zmírnění rozpoznaných rizik.
- Kopie rozpočtových opatření, kterými byly přiděleny finanční prostředky pro plnění úkolů programu Solidarita, (veškeré dokumenty týkající se prováděných rozpočtových opatření musí obsahovat náležitosti podle zákona č. 218/2000

31 FM = číselný kód sloužící k identifikaci rozpočtovaných finančních prostředků podle místa určení (např. organizační složky státu, odbory ministerstva apod.).

32 § = číselný kód používaný k členění příjmů a výdajů podle odvětví dle vyhl. č. 323/2002 Sb. v platném znění.

33 RP = číselný kód používaný k členění příjmů a výdajů podle druhu dle vyhl. č. 323/2002 Sb. v platném znění.

34 FO = Kód složený z čísel a písmen, který slouží k identifikaci projektů v účetním a informačním systému.

Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění).

- Kopie vystavených limitních oznámení³⁵ jednotlivým útvarům MV pro plnění úkolů Solidarity.
 - Informace o finančním místě útvaru, kterému bylo schváleno rozpočtové opatření a vystaveno limitní oznámení³⁶ tzv. limitka.
 - Popis pracovní činnosti hlavní účetní podepsaný vedoucím zaměstnancem s personální pravomocí a zaměstnancem pověřeným výkonem funkce hlavní(ho) účetní(ho).
 - Podpisové vzory hlavní(ho) účetní(ho).
 - Informace o založených funkčních oblastech v SAP R/3.³⁷
 - Kopie dokladů o provedení 2. fáze předběžné řídicí kontroly v působnosti příkazce operace a hlavního účetního.
 - Kopie relevantních částí bankovních výpisů, na kterých jsou informace o odeslaných dotacích konečným příjemcům.
 - Kopie relevantních částí bankovních výpisů, na kterých jsou informace o finančních prostředcích, které Česká republika obdržela od EK pro plnění úkolů z programu Solidarita.
 - Kopie relevantních částí bankovních výpisů, na nichž jsou informace o úrocích z přijatých finančních prostředků, které Česká republika obdržela pro plnění úkolů z programu Solidarita.
 - Kopie Registračního listu akce a jejich změn vystavených pro účastníka programu Solidarita.
 - Kopie „Stanovení výdajů OSS na financování akce“ nebo „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“.
 - Kopie „Pokynu k nastavení rozpočtového limitu“ nebo „Příkazu k převodu prostředků na účet příjemce dotace“.
 - Kopie „Závěrečného vyhodnocení akce“.
5. Certifikační orgán musí potvrdit, že **výdaje jsou vynaloženy podle pravidel pro zadávání veřejných zakázek.**
- Certifikační orgán vyhodnotí kontroly odpovědného orgánu u konečných příjemců a auditní zprávy od auditního orgánu. Na základě vyhodnocení těchto kontrol se certifikační orgán rozhodne, zda provede certifikaci v tomto bodě „Prohlášení o výdajích“.
6. Povinnost certifikačního orgánu potvrdit, že **Prohlášení o výdajích vychází ze spolehlivých účetních systémů.**

35 Podle zákona 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů v platném znění.

36 Dto poznámka 35.

37 SAP R/3 = Účetní a informační systém ministerstva.

- Certifikační orgán tento problém vyřeší tak, že si vyžádá informaci o spolehlivosti účetního systému od správce účetního systému odpovědného orgánu a čestné prohlášení o spolehlivosti účetního systému od konečných příjemců.
7. Certifikační orgán musí potvrdit, že prohlášení **o výdajích vychází z ověřitelných podkladů**.
- Aby mohl certifikační orgán v Prohlášení o výdajích toto potvrzení provést, vyžaduje od odpovědného orgánu 100 % kontrolu účetních dokladů u konečných příjemců u výdajů, které budou vykázány Evropské komisi jako výdaje, jež budou uhrazeny ze souhrnného rozpočtu Evropské unie. Tímto požadavkem certifikační orgán zároveň plní Usnesení vlády ČR č.104/2006, které nařizuje přijmout opatření k prevenci vzniku podvodů a nesrovnalostem.
8. Certifikační orgán musí potvrdit, že pro účel certifikace **obdržel náležité informace od odpovědného orgánu o postupech a ověřeních v souvislosti s výdaji uvedenými ve výkazech výdajů**.

Odpovědný orgán má povinnost předložit certifikačnímu orgánu:

- Kopii schválené Zprávy z monitoringů projektu, včetně Check listů.
- Kopii schválené Monitorovací zprávy konečného příjemce (průběžné i závěrečné), včetně Prohlášení o výdajích konečného příjemce.

Certifikační orgán se s těmito dokumenty seznamuje, vyhodnocuje je, zpracovává analýzu rizik, sumarizuje zjištění nezpůsobilých výdajů, vyhodnocuje indikátory případného podvodného jednání.

9. Certifikační orgán musí potvrdit, že **výsledky všech auditů provedených auditním orgánem nebo v rámci jeho odpovědnosti byly řádně zohledněny**.
- Auditní orgán má povinnost předložit certifikačnímu orgánu kopie auditních zpráv o provedených auditech u konečných příjemců a provedených auditech řídicího a kontrolního systému. Certifikační orgán pro účely certifikace zohledňuje výsledky všech auditů provedených auditním orgánem.
10. Certifikační orgán musí potvrdit, že **Prohlášení o výdajích a Žádost o platbu zůstatku zohledňují jakékoli částky vrácené zpět a jakékoli úroky získané v rámci ročního programu**.
- Odpovědný orgán má povinnost předložit certifikačnímu orgánu přehled o nařízených vratkách konečných příjemců v rámci ročního programu a kopie relevantních částí bankovních výpisů.
 - Certifikační orgán ověří shodu předložených informací.
 - Certifikační orgán provede početní kontrolu u jednotlivých projektů podle vzorce: částka, kterou odpovědný orgán vyplatil konečnému příjemci minus výše schválených způsobilých výdajů odpovědným orgánem.
 - Započtení úroků, v rámci „Prohlášení o výdajích konečného příjemce“ má konečný příjemce povinnost vykázat výši úroků a započtení těchto úroků do konečného finančního vypořádání. Certifikační orgán provede kontrolu tohoto výpočtu a zároveň při případném ověření na místě u konečného příjemce

provede kontrolu s výpisem z běžného účtu. Tím si certifikační orgán ověří, že odpovědný orgán provedl kontrolu započtení úroků do konečného finančního vypořádání.

- Problematika úroků finančních prostředků, které Česká republika přijala na účet z rozpočtu EU – je nutno zjistit u které banky jsou uloženy tyto finanční prostředky a výši úroků, které banka poskytuje.

11. Certifikační orgán musí potvrdit, že **Prohlášení o výdajích je založeno na účetních výkazech uzavřených k určitému dni.**

- Informaci, ke kterému dni je Prohlášení o výdajích potvrzeno získá certifikační orgán od odpovědného orgánu. Jedná se o datum, ke kterému odpovědný orgán uzavřel vyúčtování finančních prostředků ve vztahu k Evropské komisi.

12. Certifikační orgán musí potvrdit, že **podkladové dokumenty budou k dispozici po dobu minimálně pěti let po uzavření ročního programu ze strany EK.**

- Tento požadavek zajistí odpovědný orgán v právních aktech uzavřených s konečnými příjemci. Certifikační orgán provede ověření u všech právních aktů, zda je tato podmínka zanesena do povinností konečného příjemce. Všichni koneční příjemci musí mít tuto povinnost stanovenou odpovědným orgánem.

13. Certifikační orgán musí potvrdit, že **získal přiměřenou jistotu, že související transakce jsou legální a správné.**

- Tuto přiměřenou jistotu získává certifikační orgán postupně prováděným ověřováním dokumentů a dále je předpoklad, že tato jistota bude potvrzena certifikačním ověřením na místě u konečných příjemců.

4. Návod k obecnému použití metodiky certifikace

Obecně se dá říci, že pracovní postupy certifikačního orgánu neboli metodika certifikace spočívá v tom, že si v každém členském státě daný certifikační orgán nastaví postupy, jak docílí daného ověření tak, aby mohl potvrzení v daném bodě „Prohlášení o výdajích“ provést.

Na základě svých zkušeností jsem zpracovala obecný návod pro ty, kteří se budou zabývat problematikou kontroly projektů před certifikací a v jejím rámci. Jde o tyto etapy:

1. Při plánování kontrol:

- Seznámit se s plánem kontrol auditního orgánu a s plánem průběžných kontrol odpovědného orgánu k příslušnému fondu se zaměřením na konkrétní projekty a jejich výsledky.
- Sumarizovat informace o rizicích nebo nesrovnalostech, které byly zjištěny z dokumentů jednotlivých projektů průběžně předložených odpovědným orgánem nebo konečnými příjemci certifikačnímu orgánu (pro ty, kteří nebudou zaměstnanci certifikačního orgánu, to znamená, vyžádat si tyto informace od certifikačního orgánu).

2. Pro vlastní výkon kontroly je nezbytná znalost těchto předpisů a dokumentů:

- Rozhodnutí EK o zřízení příslušného fondu.
- Prováděcí pravidla k tomuto fondu.
- Víceletý a roční program příslušného fondu.
- Metodika postupů odpovědného orgánu.
- Metodika postupů auditního orgánu.
- Metodický materiál pro finanční toky.
- Právní předpisy upravující zejména účetnictví, majetek státu, veřejné zakázky, rozpočtová pravidla, daně, programové financování veřejných výdajů, České účetní standardy.

3. Při kontrole realizace konkrétního projektu seznámit se s následujícími dokumenty:

- Informace z kontrol a jejich zaměření, které u příjemce vykonal odpovědný orgán, případně mimoresortní kontrolní orgán (např. finanční úřad) včetně přijatých opatření.
- Zpráva o výsledku auditu, vykonaném auditním orgánem včetně opatření.
- Zpráva odpovědného orgánu z monitoringu projektu.
- Zpráva konečného příjemce o průběhu projektu.
- Výzva k předložení projektů a její náležitosti v souladu s podmínkami stanovenými ročním programem příslušného fondu.
- Schválený projekt – jeho obsah, rozpočet.
- Zápis výběrové komise s posouzením, zhodnocením a doporučením projektu ke schválení.
- Rozhodnutí odpovědného orgánu o výběru projektu.
- Doklad o provedení předběžné veřejnosprávní kontroly před vznikem závazku k veřejnému výdaji.³⁸
- Doklad o provedení II. fáze předběžné veřejnosprávní kontroly po vzniku závazku k veřejnému výdaji.³⁹
- Smlouva (nebo jiný analogický akt) uzavřená mezi odpovědným orgánem a příslušným příjemcem o poskytnutí dotace – porovnání obsahu smlouvy s podmínkami stanovenými ve výzvě a v nabídce (náležitosti, kvalifikace předmětu, termíny plnění, hodnota projektu, podmínky spoluúčasti, stanovení podmínek zadávacího řízení veřejných zakázek, podmínky financování, fakturace, účtování...).
- Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

³⁸ Dle Zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole.

³⁹ Dito poznámka 38.

- Zpráva o pokroku v realizaci ročního programu, v jehož rámci je realizován příslušný projekt.

- Přehled o nařízeních k vrácení poskytnutých peněžních částek.

4. Kontrola procesu zadávání veřejných zakázek (VZ):

- Správnost postupu příjemce jako zadavatele VZ při rozdělení celkového předmětu projektu na jednotlivé předměty pro zadávání VZ.
- Identifikace předmětu jednotlivých VZ – rozdělení na dodávky stavebních prací, dodávky služeb a dodávky zboží.
- Volba druhu zadávacího řízení dle hodnoty předmětu VZ v souladu se zákonem o VZ; ověření správného druhu zadávacího řízení ve vztahu k možnému neoprávněnému rozdělení předmětu VZ a tím i jeho hodnoty.
- Zveřejněná výzva, písemná výzva uchazečům (specifikovat druh výzvy).
- Obsah výzev podle druhu zadávacího řízení a předmětu plnění; povinné náležitosti (přesná identifikace předmětu VZ, stanovení hodnotících kritérií pro výběr, lhůty pro zaslání nabídek a dalších lhůt).
- Obsah zadávací dokumentace VZ – přesná identifikace předmětu VZ a další náležitosti.
- Jmenování hodnotící komise, případně komise pro otevírání obálek s nabídkami.
- Oprávněnost vyloučení nabídek, splnění stanovení hodnotících kritérií, objektivní stanovení pořadí uchazečů.
- Zápis hodnotící komise s výběrem uchazeče, rozhodnutí zadavatele o výběru nejlepší nabídky, zaslání zpráv všem uchazečům o výsledku výběrového řízení.
- Případné námitkové řízení uchazečů a jeho výsledky.
- Obsah uzavřeného smluvního vztahu na veřejnou zakázku mezi zadavatelem a dodavatelem, porovnání obsahu výzvy, nabídky a smlouvy.
- Identifikace případných indikátorů podvodů a korupce.

5. Splnění předmětu projektu:

- Fyzická kontrola předmětu plnění – jde-li o stavbu, dodání dlouhodobého nebo drobného dlouhodobého majetku movitého, zásob (materiál), práce, zboží, služby – porovnat obsah faktur, dodacích listů, specifikací, rozpisů prací a dodávek se skutečností přímo na místě, ověřit zda se deklarované služby (přednášky, školení...) skutečně realizovaly porovnáním s prezenčními listinami účastníků, ověřit pravost a legalitu dohod o provedení práce, práce přesčas a podobně, cestovní příkazy, vyúčtování pracovních cest, zaměřit se na odhalení případných podvodů, podezření z korupce, zneužívání prostředků dotace a pořízeného majetku, jeho neoprávněné užívání nebo nakládání s ním apod.
- Předání předmětu VZ, dodací listy, předávací protokoly, kontrola dodržení termínů, záruční listy...
- Kontrola realizace služeb a nákladů s nimi spojených (cestovní příkazy, záznamy o školeních, prezenční listiny účastníků školení, dohody o provedení

práce, další zpracované dokumenty, eliminace rizika fiktivních dohod a možnosti podvodů, apod.).

6. Účetnictví:

- Fakturace – její náležitosti (přesná identifikace-specifikace předmětu plnění, cena za jednotku plnění, hodnota předmětu plnění, soulad bankovního účtu dodavatele se smlouvou), což umožňuje odhalit případný podvod (fingovanou fakturu a zaslání peněžního plnění na soukromý účet neoprávněné osoby).
- Jména a příjmení včetně podpisových vzorů příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního.⁴⁰
- Správnost zaúčtování majetku pořízeného v rámci projektu.
- Splnění požadavku zákona o účetnictví o průkaznosti účetních záznamů v rámci každého jednotlivého projektu.
- Inventarizace pořízeného majetku v souladu s požadavky zákona o účetnictví.
- Splnění podmínky označení tohoto majetku jako pořízeného z prostředků EU.
- Porovnání vykázaného čerpání – plnění s údaji v účetním systému.
- Žádosti o platbu, platební proces, ověření správnosti a autentičnosti bankovních účtů příjemců a dodavatelů, platby, bankovní výpisy. Zaměřit se na průhlednost, aktuálnost a legalitu s cílem odhalit případná podvodná jednání.
- Ověřit náležitosti dokladů vyžadovaných zákonem o účetnictví.
- V případě, že obsah účetního záznamu – účetního dokladu, nebo inventurního soupisu neodpovídá skutečnosti je nutné podle zákona o účetnictví považovat takový účetní záznam za neprůkazný. Neprůkazný účetní záznam může být indikátorem podezření z korupce nebo podvodného jednání.

Certifikační orgán musí brát na zřetel nejen právní předpisy Evropské unie, ale také právní předpisy svého členského státu. Což znamená, že je oprávněn certifikovat pouze ty výdaje, jejichž způsobilost je uznatelná na základě příslušných předpisů EU a současně i obecně závazných právních předpisů členského státu, které s nimi nejsou v rozporu.

Závěr

Principem sdíleného řízení je rozdělení pravomocí mezi Evropskou komisí a členský stát EU. Při sdíleném řízení přebírá členský stát nejen veškerou odpovědnost za realizaci jednotlivých projektů na svém území, ale také odpovědnost za finanční vypořádání vůči Evropské komisi. Komise plní v tomto případě řízení pouze funkci kontrolní. Prvním komunitárním programem, který je v České republice založen na principu sdíleného řízení, je pro programové období 2007 až 2013 obecný program Solidarita a řízení migračních toků.

Jedním z orgánů finančního řízení a kontroly, které musí členský stát vytvořit, je certifikační orgán. Povinností certifikačního orgánu je potvrdit správnost vyúčtování

⁴⁰ Podle Zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole.

členského státu vůči souhrnnému rozpočtu Evropské unie, tzv. provést certifikaci výdajů. Z toho důvodu musí certifikaci výdajů předcházet celý proces ověřování. Jednotlivé postupy byly v ČR v rámci tohoto programu zpracovány v Metodice certifikace výdajů obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

K termínu zpracování tohoto článku byly pomocí vypracované metodiky certifikace ověřeny dva roční programy. Jednalo se o program 2007 Fondu pro vnější hranice a program 2007 Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí. Na „první pohled“ se čtenáři může zdát, že je poněkud zvláštní, že se v roce 2010 provádí certifikace ročního programu 2007 – zda jsou to správná data, či nedošlo-li k nějaké chybě při psaní textu. Ne, k chybě nedošlo, čísla jsou správná a důvod je prostý. V roce 2010 se provádí certifikace ročního programu 2007 proto, že způsobilé období ročního programu bylo Evropskou komisí stanoveno do 31. prosince roku 2009. Což znamená, že jednotlivé projekty ročních programů mohly být realizovány až do konce roku 2009. A protože Evropská komise stanovila ve svých rozhodnutích členskému státu lhůtu 9 měsíců do konečného vyúčtování ročního programu každého fondu, je certifikace realizována až v září roku 2010. Samotné certifikaci předcházela celá řada ověření, která byla prováděna podle metodiky certifikace. Tím vlastně docházelo k prvotnímu ověření metodiky certifikace v praxi a postupnému vyhodnocování její správnosti, či zjištění případných chyb.

Ve své podstatě se ukázalo, že navržená metodika je funkční. Je možné pomocí jejich jednotlivých kroků provést ověření a nabýt ujištění pro to, aby bylo možné potvrdit – certifikovat prohlášení o výdajích pro Evropskou komisi. Zjištění, která byla v průběhu certifikačního ověřování odhalena, ukazují na správnost zpracované metodiky. K těm nejzávažnějším zjištěním patřilo: realizace projektu, který nebyl schválen výběrovou komisí odpovědného orgánu, nulová kontrolní činnost odpovědného orgánu při zadávání veřejných zakázek konečnými příjemci, zjištění nezpůsobilých výdajů a špatná vypovídací schopnost zpráv auditního orgánu.

Skutečností, kterou nechci charakterizovat jako zjištění, ale jedná se o odchylku praxe od teorie, je to, že odpovědný orgán ve vztahu s konečnými příjemci neuplatňoval „pouze“ právní formu vztahu dokumentem nazvaným „rozhodnutí“, jak vyplývá z českého právního řádu,⁴¹ ale vedle tohoto vystaveného „rozhodnutí“, nebo v případech, kdy toto „rozhodnutí“ nemělo být vydáváno,⁴² použil i další „nástroje“ ve vztahu s konečným příjemcem (smlouva, hospodářský zápis, rozkaz policejního prezidenta). Jsem přesvědčena, že „nutnost“ vytvoření těchto dalších potřebných dokumentů jenom svědčí o „zkratkovitosti“ zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o potřebě jeho novelizace.

Jelikož je proces certifikačního ověřování značně různorodý a dlouhodobý, ukázalo se potřebné vést evidenci jednotlivých uskutečněných kroků ověření. Z toho důvodu byly průběžně vypracovány tzv. kontrolní listy, do kterých byla jednotlivá ověření zaedvidována. Kontrolní listy tím pádem plní funkci „dokladu o provedeném ověření“.

41 Viz kapitola 1 tohoto článku.

42 Usnesení vlády č. 104/2006.

Charakterizovala jsem jednotlivé etapy činností, které jsem vytipovala při práci s tvorbou metodiky certifikace obecného programu Solidarita. Co se týká obsahu dosavadního dokumentu „Metodiky certifikace“, praxe i mé poznatky a zkušenosti při tvorbě a ověřování metodiky prokázaly, že bude třeba provést doplnění schváleného dokumentu. Jednoznačně se ukázalo, že je zapotřebí uložit jako povinnost odpovědnému orgánu předložit (spolu se schválenou závěrečnou monitorovací zprávou konečného příjemce) také „soupis účetních dokladů“ potvrzený konečným příjemcem, které se týkají uzavřeného projektu. Důvodem požadavku předložení této „soupisky“ je moje dosavadní zkušenost opovředného certifikátora při ověřování vykázaných výdajů v závěrečné monitorovací zprávě konečného příjemce. A to nemožnost nalezení vykázaného účetního dokladu v závěrečné monitorovací zprávě konečného příjemce v účetnictví konečného příjemce. Ověření prokázala, že se nejednalo o podvody, nýbrž o chybně vykázané účetní doklady.

Jak už jsem uvedla výše, praxe potvrdila, že vypracovaná Metodika certifikace výdajů obecného programu Solidarita a řízení migračních toků splnila svoji funkci. Samozřejmostí však je, že ji považuji za „živý dokument“, který bude na základě již provedených ověření doplněn, a také předpokládám, že v průběhu následujících období bude na základě dalších získaných zkušeností dále „vylepšován“. Jsem přesvědčena, že tento dokument na tento vývojový proces nárok má, protože byl v České republice zpracován pro komunitární programy, které jsou realizovány na principu sdíleného řízení, jako první.⁴³

Literatura

- BOUKAL, P. 2009. *Nestátní neziskové organizace – teorie a praxe*. 1. vyd. Praha : VŠE, Nakladatelství Oeconomica, 2009. ISBN 978-80-245-1650-9.
- EVROPSKÁ KOMISE. 2002. Nařízení č. 2342, 2002.
- KISLINGEROVÁ, E. a kol. 2008. *Inovace nástrojů ekonomiky a managementu*. Praha : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-882-8.
- KISLINGEROVÁ, E. a kol. *Manažerské finance*. Praha : C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-802-9.
- OCHRANA, F. 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha : Ekopress, 2008. ISBN 978-80-86929-46-0.
- PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. akt. a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- RADA EU. 2002. Nařízení č. 1605, 2002.
- REKTOŘÍK J. a kol. 2002. *Ekonomika a řízení veřejného sektoru*. Praha : Ekopress, 2002. ISBN 80-86119-60-2.
- STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Grada Publishing, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- SYNEK, M. a kol. 2003. *Manažerská ekonomika*. 3. přeprac. a akt. vyd. Praha : Grada Publishing, 2003. ISBN 80-247-0515-X.
- SYNEK, M. a kol. 2000. *Podniková ekonomika*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2000. ISBN 80-7179-388-4.
- VEBER, J. a kol. 2006. *Management – základy, prosperita, globalizace*. Praha : Management Press, 2006. ISBN 80-7261-029-5.

43 Usnesení vlády ČR č. 104/2006.

VLÁDA ČR. 2006. Usnesení vlády ČR č. 104, 2006.

VYSKOČIL, V. K. 2010. *Management podpůrných procesů. Facility management*. 1. vyd. Praha : Professional Publishing, 2010. 210 s. ISBN 978-80-7431-022-5.

THE PROCESS OF EXPENDITURES' CERTIFICATION OF THE PROGRAMME SOLIDARITY AND MANAGEMENT OF MIGRATION FLOWS

Abstract: Mechanisms for implementing community programs resulting from general principles of Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities and Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of the Financial Regulation. Community programs may be implemented by centralized management or shared management. In the centralized management of community programs are funded directly from the EU budget.

The principle of shared management is the division of powers between the European Commission and EU Member States. One Community program, which is in the Czech Republic based on the principle of shared management for the programming period 2007 to 2013 common program „Solidarity and Management of Migration Flows“. Even in this method of financial management, there are areas in which a Member State and European Commission joint responsibility (eg, compliance with the rules of publicity).

Keywords: community program, centralized management, shared management

JEL Classification: F15, F53, H11