

PŘÍLOHA II

ZALOŽENÍ SYSTÉMU NÁRODNÍHO FONDU

Tato příloha nabízí návod/doporučení pro založení systému Národního fondu v zemích střední a východní Evropy, které se připravují na členství v EU.

Systém Národního fondu je koncept vyvinutý Evropskou komisí pro řízení pomoci (fondů) ES kandidátským zemím před datem vstupu. Po vstupu se předpokládá, že země již bude mít založen systém pro řízení fondů EU a národní rozpočet (včetně všech národních zdrojů), který bude splňovat požadavky Evropské unie ve smyslu řízení, odpovědnosti i kontroly.

Kandidátské země jsou nabádány k tomu, aby nezakládaly dva oddělené systémy – pro řízení pomoci ES a pomocí národního rozpočtu. Dvojitý nebo paralelní systém bude vyžadovat více zdrojů než fungování jednoho systému a může se ukázat jako méně efektivní.

Při navrhování systému Národního fondu by měla země zhodnotit svůj současný správní systém a užívané postupy a na základě toho posoudit, zda jsou v souladu s požadavky EU. Mnohé struktury a postupy mohou být pro splnění požadavků EU postačující nebo mohou vyžadovat jen drobné úpravy. Jiné mohou být nově strukturovány nebo nově založeny tak, aby vyhověly normám EU.

Tento dokument je rozdělen do osmi částí, z nichž každá je zaměřena na okruh otázek, které musejí být při zakládání systému Národního fondu posouzeny. Jde o:

- systém pro řízení fondů EU (systém Národního fondu),
- plnění rozpočtu, platební a účetní postupy,
- finanční kontrolu a audit,
- zadávání zakázek podle pravidel Phare (*Phare DIS Rules*),
- monitorování a hodnocení,
- řízení prostředků z fondů Phare, SAPARD a ISPA,
- rozpočtový proces, programování prostředků EU a spolufinancování,
- nesrovnalosti, podvody a vymáhání nesprávně vynaložených výdajů.

A. Systém pro řízení fondů EU (systém Národního fondu)

1. Národní fond

Neexistuje žádné unikátní „modelové“ řešení pro založení systému Národního fondu. Každá země si musí vybrat svůj vlastní přístup a identifikovat příslušné institucionální odpovědnosti. Mnoho kandidátských zemí se rozhodlo měřit Národní fond do odpovědnosti ministerstva financí.

- Bude Národní fond samostatným oddělením (sekcí nebo odborem) na ministerstvu financí?
- Nebo bude Národní fond integrován s celkovým systémem řízení státní pokladny na ministerstvu financí, tj. nebude fungovat samostatně, ale budou pouze vyčleněni úředníci zodpovědní za prostředky EU?
- Byly zpracovány/schváleny mandát a odpovědnosti Národního fondu?
- Kolik pracovníků pracuje v Národním fondu a jaké jsou jejich funkce (popisy práce)?
- Jaké je postavení pracovníků Národního fondu (státní úředníci, státní zaměstnanci nebo externisté na základě smlouvy)? Komu se zodpovídají?

2. Implementační agentury

K implementaci prostředků ES v rámci systému Národního fondu bylo připraveno Memorandum porozumění a Finanční dohody. Tyto dokumenty byly podepsány společně kandidátskou zemí a Evropskou komisí s předpokladem založení implementačních agentur. Vzhledem k tomu, že neexistuje standard Společenství pro implementační agentury, je na každé kandidátské zemi, aby si vybrala, jak budou implementační agentury založeny a jakou budou mít institucionální strukturu.

- Jakou institucionální strukturu mají implementační agentury? Jsou to oddělení nebo odbory na příslušných ministerstvech, nebo samostatné instituce?
- Jaké mají mandáty a funkční kompetence implementační agentury?
- Jaký je počet pracovníků a s jaké mají úlohy a odpovědnosti?
- Jaké je postavení pracovníků implementační agentury (státní úředníci, státní zaměstnanci nebo externisté na základě smlouvy)? Komu jsou odpovědni?
- Kdo nese konečnou odpovědnost za činnost implementační agentury a kdo za ní skládá účty?
- Jaký je vztah mezi schvalujícím úředníkem programu a implementační agenturou?

3. Centrální finanční a kontraktační jednotka

Všechny kandidátské země měly doposud Centrální finanční a kontraktační jednotku (CFCU).

- Bude tato jednotka transformována do Národního fondu? Jestliže ano, bude založena jiná implementační jednotka pro přípravu institucí?

- Bude CFCU pokračovat jako jedna z implementačních agentur (tj. pro přípravu institucí a/nebo jako podpora příslušným ministerstvům, regionálním a místním úřadům, které nemají vybudovanou kapacitu připravenou dostát pravidlům Phare)?

4. Legislativa

Vzhledem k tomu, že systém Národního fondu zahrnuje nové a odlišné odpovědnosti a úkoly pro rezortní ministerstva a vládní organizace, měla by být k dispozici potřebná nová legislativa (primární nebo sekundární) – nebo alespoň pracovní manuály a metodiky –, která by tyto nové úlohy a odpovědnosti vyjasnila.

- Byla připravena nějaká legislativa (primární nebo sekundární) nebo jiná oficiální dokumentace, která definuje příslušné odpovědnosti Národního fondu a implementačních agentur?
- Jestliže ne, jak budou nové odpovědnosti rozděleny mezi jednotlivé instituce?

5. Implementační manuály a metodiky

Založení systému Národního fondu bude vyžadovat, aby dotyčné organizace byly schopny postupovat podle systému Phare (DIS) a aby tento systém byl auditován. Státní správa každé země bude muset vypracovat vlastní postupy, které budou vyhovovat jak systému Národního fondu, tak systému správnímu.

- Byl vypracován manuál nebo jiné podrobné pokyny, které popisují systém Národního fondu a určují aktivity a odpovědnosti každé dotyčné instituce?
- Byla vypracována standardní dokumentace pro Národní fond, jako například následující?

1. Formuláře

- žádosti o platby
- platební razítka
- platební příkazy
- formulář pro předkládání nabídek a smluv a informací o druhé smluvní straně

2. Zprávy

- plány aktivit
 - plány výplat
 - zprávy o závazcích a platbách
 - zprávy o činnosti
- Kdo je/bude zodpovědný za přípravu takové dokumentace a jaká jsou pravidla pro podepisování a předkládání?

B. Plnění rozpočtu, platby a účetnictví

1. Funkce pokladny

Některé kandidátské země provozují svůj systém finančního řízení na základě centrální pokladny, která provádí všechny platby pro rezortní ministerstva a ostatní vládní instituce.

- Budou prostředky EU realizovány prostřednictvím stejného pokladního systému? Budou klasifikovány podle systému rozpočtové skladby (správní jednotky, ekonomické kategorie, funkce)? Budou účtovány v systému rozpočtového účtování?
- Jestliže ne, jaký je systém plnění rozpočtu, tj. kdo provádí platby dodavatelům atd.?
- Provádí pokladna všechny platby pro výdajové vládní jednotky?
- Provádí pokladna všechny platby týkající se prostředků EU?
- Budou místní orgány přímými příjemci grantů EU? Jak jsou místní orgány zapojeny do řídicího procesu prostředků EU (jaké mají funkce, jak jsou jim tyto prostředky převáděny a jak jsou tyto transakce uvedeny v jejich rozpočtu)?

2. Vztahy s rozpočtem

Způsob, jakým jsou prostředky EU zapojeny do rozpočtu, bude důležitý pro plnění rozpočtu, identifikaci spolufinancování, přípravu rozpočtových účtů, jejich vykazování a podávání zpráv o plnění a užití těchto prostředků.

- Je spolufinancování vyznačeno v rozpočtu jako spolufinancování, tj. může být identifikováno?
- Jakým způsobem byly prostředky EU a spolufinancování zapojeny do rozpočtu – například jako „souhrnné částky“, nebo podle příslušných programů a ministerstev?
- Jsou prostředky EU zahrnuty v rozpočtovém dopisu/pokynech pro přípravu návrhu ročního rozpočtu ministerstvem financí?
- Jak budou prostředky EU klasifikovány na výdajové a příjmové straně rozpočtu? Budou identifikovatelné jako prostředky EU?
- Jak budou prostředky spolufinancované národním rozpočtem identifikovány a vztahovány k odpovídajícím prostředkům EU?

3. Systémy finančního řízení

V závislosti na návrhu systému Národního fondu může být odpovědnost za finanční řízení prostředků EU svěřena různým institucím (ministerstvu financí, pokladně, implementačním agenturám, centrální bance atd.).

- Kdo je odpovědný za řízení finančních prostředků z EU?

- Kde budou umístěny bankovní účty Národního fondu?
- Jsou tyto bankovní účty konsolidovány s ostatními bankovními účty, vstupují do celkové pokladní pozice? Jestliže ano, jak často jsou konsolidovaná data připravována? Denně, týdně?
- Jak je zabezpečeno řízení (potenciálních) finančních rizik (např. úroků, pohybů měnového kurzu atd.)? Jaké techniky jsou používány k řízení těchto rizik? Kdo je za řízení finančních rizik odpovědný?

4. Systémy rozpočtového účetnictví

Systém rozpočtového účetnictví provozovaný v současnosti v některých kandidátských zemích je schopen pracovat s různými měnami, takže používání účtů v euru by nemělo být problémem. Přesto je důležité, aby účetní systém splňoval požadavky výkaznictví a monitorovacích zpráv a zajišťoval odpovídající audit.

- Umožňuje systém zaznamenat pohyby prostředků EU s osmimístným kódem, provázat platby s kontrakty a provázat kontrakty s programy, projekty a jejich dílčími projekty?
- Jaký druh finanční analýzy a finančních výkazů a zpráv o plnění může být vypracován na základě účetního systému?
- Může být tento systém používán jako základ pro předkládání výkazů Komisi a pro žádosti o doplnění prostředků?
- Tvoří se rezervy z titulu změn měnového kurzu mezi eurem a jednotkami národní měny? Na jakém základě jsou zaúčtovány zisky a ztráty z kurzových pohybů?
- Jak se účtuje o hmotných aktivech (např. půda, budovy, infrastruktura, vybavení) pořízených z prostředků EU? Jak jsou tato aktiva oceněna? Jsou tato aktiva systematicky odepisována?

5. Systém Perseus

Evropská komise vyžaduje, aby se k vykazování užití prostředků Evropské komisi používal systém Perseus. Vzhledem k tomu, že tento systém nemůže být konsolidován a musí být provozován několika institucemi, musí být rozhodnuto, která/é instituce za něj bude/ou odpovědná/é a bude/ou ho spravovat.

- Kdo bude zodpovědný za řízení a předkládání výkazů a komentářů v rámci systému Perseus? Národní fond, nebo implementační agentury, nebo všichni?
- Jakým způsobem jsou rozděleny zodpovědnosti za systém Perseus, tj. kdo je zodpovědný za jednotlivé části systému?
- Jak bude Národní fond kontrolovat údaje vyplňované implementačními agenturami?

C. Finanční kontrola a audit

Většina otázek týkajících se vnitřní kontroly i vnitřního a vnějšího auditu se vztahuje obecně k řízení veřejných výdajů (viz kapitoly 10 a 14). Otázky zmíněné v této části jsou omezeny pouze na ty, které mají zvláštní význam pro řízení prostředků prostřednictvím Národního fondu.

- Má ministerstvo financí speciální úlohu ve věci prostředků EU vůči odborům/oddělením vnitřního auditu na jednotlivých ministerstvech?
- Jaké odpovědnosti mají oddělení odpovědná za vnitřní audit na jednotlivých ministerstvech ve vztahu k řízení prostředků EU?
- Jaké jsou role a odpovědnosti nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k těmto prostředkům?
- Zahrnují zákony týkající se vnitřního a vnějšího auditu i vnější zdroje?

D. Zadávání zakázek podle pravidel Phare

Je důležité zajistit, aby odbory/oddělení, které jsou zodpovědné za dodržování a uplatňování současných národních pravidel pro zadávání zakázek, byly nejen seznámeny se systémem Phare DIS (*Decentralised Implementation Systems*), ale aby byly také schopny řídit/vést a monitorovat instituce, které tento systém implementují.

- Byli pracovníci jednotlivých ministerstev vyškoleni v pravidlech zadávání veřejných zakázek v souladu s pravidly DIS?
- Jsou pracovníci implementačních agentur, které hospodaří s prostředky EU, schopni uplatňovat systém zadávání zakázek DIS?
- Mají rezortní ministerstva zkušenosti s veřejnými zakázkami podle pravidel DIS (FIDIC)?
- Byly pracovníci vnitřního a vnějšího auditu vyškoleni v postupech DIS a FIDIC?

E. Monitorování a hodnocení

Se založením systému Národního fondu se zvýšily požadavky na kandidátské země v oblasti monitorování prostředků Společenství. V každé kandidátské zemi musí být založen Systém monitorovacích výborů v čele se Společným monitorovacím výborem. Monitorovací výbory budou sledovat programy na základě zpráv a hodnocení (které mohou být zadány tímto výborem). Každá země bude muset vypracovat postupy pro naplnění těchto požadavků.

Vzhledem k rozdělení funkční zodpovědnosti musí být oddělena funkce realizační od funkce monitorování programu.

- Které instituce jsou zodpovědné za programování prostředků EU?
- Které instituce jsou zodpovědné za celkové programování SAPARD a ISPA?
- Které instituce jsou zodpovědné za monitorování a implementaci prostředků z programů EU?
- Kdo je zodpovědný za založení monitorovacího systému?
- Které instituce jsou zodpovědné za přípravu monitorovacích zpráv?
- Které instituce jsou zodpovědné za přípravu standardu monitorovacích zpráv?

- Byly založeny požadované monitorovací výbory?
- Existuje vnitřní směrnice pro přípravu monitorovacího systému, která zajišťuje, aby monitorování poskytovalo přesný obraz skutečnosti?
- Jak se nakládá s výsledky tohoto monitorování? Jsou využívány pro hodnocení efektivnosti výkonu politik a vynakládání veřejných prostředků? Kdo zpracovává tato hodnocení? Jaké jsou jeho dopady na politické úrovni?

F. Řízení prostředků Phare, SAPARD a ISPA

- Jsou národní rozpočet a SAPARD realizovány prostřednictvím stejného systému?
- Kdo je zodpovědný za realizaci SAPARD?
- Jaké jsou úkoly agentury SAPARD?
- Byly odděleny programovací a realizační funkce pro SAPARD?
- Byly pro SAPARD vytvořeny funkce předběžné kontroly a vnitřního auditu?
- Provádí pokladna úhrady pro SAPARD? Nebo byla platební funkce delegována na jiné instituce?
- Který orgán je zodpovědný za akreditaci platební agentury pro SAPARD?
- Která instituce je zodpovědná za certifikaci plateb v rámci SAPARD? Kdo provádí certifikaci (auditorská firma, národní orgán finanční kontroly nebo někdo jiný)?
- Jaký je současný systém pro řízení infrastrukturních investic (zejména dopravních a do životního prostředí)? Které instituce se ho účastní? Jsou tyto instituce zodpovědné za programy Phare v dopravě a životním prostředí? Jsou tyto instituce zodpovědné za ISPA?
- Jsou regionální orgány zapojeny do realizace programů financovaných z ISPA? Jaká je jejich role?
- Kdo jsou koneční příjemci projektů ISPA? Jaká je jejich role při realizaci projektu?

G. Rozpočtový proces, programování prostředků fondů EU a spolufinancování

S Předvstupním partnerstvím a Národním rozvojovým plánem se programování prostředků EU posunulo k užší vazbě s národním rozpočtováním a k víceletému rozpočtování. Přestože programování prostředků Společenství je postupem, který je od rozpočtového procesu jako takového oddělen, musí systém zabezpečovat úzkou koordinaci mezi oběma systémy.

- Která instituce je zodpovědná za programování prostředků od EU?
- Kdo je zodpovědný za Národní rozvojový plán a za jeho monitorování?
- Kdo je zodpovědný za Předvstupní partnerství a Národní program pro transpozici *acquis*?

- Jak je programování prostředků EU koordinováno s rozpočtovým procesem a programem veřejných investic?
- Existuje právní vztah mezi národním koordinátorem pomoci a národním schvalujícím úředníkem?

H. Nesrovnalosti, podvody a vymáhání nesprávně vynaložených výdajů

Je žádoucí, aby byly připraveny funkční systémy pro předcházení nesprávným postupům, pro jejich odhalování a nápravná opatření, zejména ta, jež vedou ke zpětnému vymáhání částek, které byly důsledkem nesprávností nebo zanedbání ztraceny. Je třeba přezkoumat požadavky na předcházení nesprávnostem, jejich odhalování a nápravu, a to pro každé příslušné nařízení ES (například cla, Phare, ISPA a SAPARD).

Hlavními kritérii pro posuzování efektivnosti systému je míra, v níž systém: 1. zahrnuje a priori preventivní kontroly, jak je požadováno příslušnými nařízeními ES, 2. na základě využití současných zákonů a sekundární legislativy umožňuje zpětné vymáhání ztracených částek (včetně odškodného a/nebo pokut), k jejichž ztrátě došlo v důsledku nesprávností, zanedbání nebo omylů, 3. zahrnuje struktury pro boj proti podvodům a/nebo korupci (a to prostřednictvím jak existujících národních institucí, tak samostatných institucí) v souladu s požadavky a nařízeními ES.

- Jaké systémy a postupy existují k odhalení a potírání finančních nesprávností a podvodů, včetně opatření pro zpětné získávání neodůvodněných nákladů?
- Jaká opatření existují v národní legislativě, včetně administrativních předpisů, k umožnění zpětného vymáhání prostředků ztracených v důsledku nesprávností a podvodů?
- Je možné uložit správní pokuty a tresty bez zapojení správního nebo trestního soudu?
- Je možné bez účasti soudů získat zpět od dodavatele nebo příjemce zneužitou nebo nesprávně vydanou částku v případě, že podmínky pro využívání, včetně možnosti zpětného získání, byly dodavatelé nebo příjemci oznámeny předem a byly jím akceptovány písemně?
- Existuje legislativa, kterou by mohly soudy uplatnit v případech zneužití veřejných prostředků, včetně případů nesouladu s nařízeními platnými pro poskytnutí těchto prostředků, ať už tato osoba nebo dotyčná organizace měla z tohoto zneužití výhodu, či nikoliv?
- Rozumějí agentury zajišťující technické služby a implementační agentury jasně definici nesprávnosti, jak uvedena v nařízeních 595/81 a 1681/94?
- Mají agentury poskytující technické služby a implementační agentury formuláře pro podávání zpráv o možných nesprávnostech?
- Existují v rámci technických služeb a platebních agentur postupy, které by umožnily přezkoumat nesprávnosti právním odborem v rámci technických služeb a/nebo implementačních agentur?
- Je pro agentury poskytující technické služby vypracován postup, který zajišťuje, aby všechny možné nesprávnosti byly nahlášeny příslušným implementačním agenturám?
- Mají implementační agentury registr, který obsahuje aktualizované záznamy o nahlášených nesprávnostech, informace o právní pomoci, stížnostech a právních odvoláních a informace poskytované Komisi o vývoji při přijímání stížností a o platbách odváděných Komisi?