

# Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí



## Obsah

<b>Zhodnocení dopadů regulace (RIA)</b>	<b>4</b>
<b>1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA</b>	<b>4</b>
<b>2 Důvod předložení a cíle</b>	<b>7</b>
2.1 Název	7
2.2 Definice problému a popis existujícího právního stavu v dané oblasti	7
2.2.1 Shrnutí a dopady současné právní úpravy	7
2.2.2 Zásadní problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole	9
2.3 Identifikace dotčených subjektů	16
2.4 Popis cílového stavu	17
2.4.1 Cíle úpravy	17
2.4.2 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR	28
2.4.3 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie	29
2.4.4 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami	30
2.4.5 Sociální dopady	31
2.4.6 Dopady navrhovaného řešení na spotřebitele	31
2.4.7 Dopady navrhovaného řešení na životní prostředí	31
2.4.8 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace	31
2.4.9 Dopady na výkon státní statistické služby	31
2.4.10 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů	31
2.5 Zhodnocení rizika	31
2.5.1 Návrh změnového zákona	32
<b>3 Návrh variant řešení</b>	<b>32</b>
3.1 Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny	32
3.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole	32
3.3 Varianta II – Zpracování nového zákona	32
<b>4 Vyhodnocení nákladů a přínosů (charakteristika specifických dopadů)</b>	<b>32</b>
4.1 Identifikace nákladů a přínosů	32
4.1.1 Nulová varianta	32
4.1.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole	34



4.1.3	Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí	35
4.1.4	Dopady zvolené varianty na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty .....	38
4.1.5	Dopady na podnikatelské subjekty .....	39
4.1.6	Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) .....	39
4.2	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant.....	39
4.2.1	Nulová varianta.....	39
4.2.2	Varianta I – novelizace zákona o finanční kontrole.....	40
4.2.3	Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí	40
5	Návrh řešení .....	40
5.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení .....	40
6	Implementace doporučené varianty a vynucování.....	40
6.1	Vynucování.....	41
7	Přijetí prováděcích právních předpisů .....	41
8	Přezkum účinnosti regulace.....	41
9	Konzultace a zdroje dat.....	44
9.1	Zhodnocení naplňování kritérií.....	47
9.2	Specifické podmínky .....	48
9.3	Transparentnost a otevřená data .....	50
9.4	Přiměřenost postupů, procesů a sankcí.....	50
9.5	Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích.....	50



## Zhodnocení dopadů regulace (RIA)

### 1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA

Závěrečná zpráva RIA návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí zahrnuje též dopady návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí, protože v tomto případě se jedná pouze o legislativně technické úpravy v souvislosti s návrhem zákona o řízení a kontrole.

#### 1.1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA s ohledem na změny nastavení řízení a kontroly veřejných financí

<b>1. Základní identifikační údaje</b>
<b>1.1 Název zákona</b>
Zákon o řízení a kontrole veřejných financí
<b>1.2 Zpracovatel</b>
Ministerstvo financí
<b>1.3 Předpokládaný termín nabytí účinnosti</b>
1. ledna 2018
<b>1.4 Komentář</b>
<p>Do návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí je právo Evropské unie implementováno částečně prostřednictvím tvorby pravidel pro ověřovací mechanismy řízení a kontroly veřejných financí na všech úrovních organizace veřejné správy s vhodným využitím mezinárodně uznávaných standardů, funkčního modelu řízení a kontroly veřejných financí, právních předpisů a organizačních výzev orgánů Evropské unie.</p> <p>Návrh zákona</p> <p>a) nahrazuje dosud platný zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“),</p> <p>b) nejde nad rámec požadavků stanovených předpisy Evropské unie. Evropská unie stanoví základní požadavek na zavedení řízení a kontroly veřejných financí ve všech subsektorech sektoru vládních institucí a to podle základních zásad a principů obsažených v mezinárodně uznávaných standardech. Toto se promítá zejména do osobní působnosti návrhu zákona (srov. § 2). Návrh zákona stanoví jen základní principy a základní povinnosti nezbytné pro nastavení řízení a kontroly veřejných financí.</p>
<b>2. Cíl návrhu zákona</b>
<p><b>Cílem návrhu zákona je zvýšení ochrany veřejných prostředků, zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých</b></p>



systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“ (single audit) a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Návrhem zákona jsou vytvářeny předpoklady pro řádnou správu veřejných financí podle principů 3E.

### **3. Agregované dopady návrhu zákona**

#### **3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano**

Očekávají se dopady na státní rozpočet v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 337 500 Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 43,5 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů ve státní správě o 4,3 mil. Kč a navýšení ročních nákladů ve státní správě a zdravotních pojišťovnách v souvislosti s povinnostmi externího hodnocení kvality o 1,4 mil. Kč.

#### **3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne**

Změny v ověřování provedené návrhem zákona, které budou mít dopad na podnikatelské subjekty, pro ně nebudou znamenat zvýšení nákladů. Podnikatelské subjekty by měly zaznamenat snížení administrativní zátěže.

#### **3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano**

Očekávají se dopady na rozpočty územních samosprávných celků v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 85 mil. Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 26,45 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů u územních samosprávných celků o 46 mil. Kč a navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 4,4 mil. Kč.

#### **3.4 Sociální dopady: Ne**

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nemá sociální dopady.

#### **3.5 Dopady na životní prostředí: Ne**

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nemá dopad na životní prostředí.



## 1.2 Shrnutí závěrečné zprávy RIA s ohledem na změny některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí

<b>1. Základní identifikační údaje</b>
<b>1.1 Název zákona</b>
Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí
<b>1.2 Zpracovatel</b>
Ministerstvo financí
<b>1.3 Předpokládaný termín nabytí účinnosti</b>
1. ledna 2018
<b>1.4 Komentář</b>
Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí obsahuje zejména legislativně technické úpravy související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.
<b>2. Cíl návrhu zákona</b>
Cílem návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí je promítnout do právních předpisů změny související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.
<b>3. Agregované dopady návrhu zákona</b>
<b>3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne</b>
<b>3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne</b>
<b>3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne</b>
<b>3.4 Sociální dopady: Ne</b>
<b>3.5 Dopady na životní prostředí: Ne</b>



## 2 Důvod předložení a cíle

### 2.1 Název

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „Návrh zákona“).

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „Návrh změnového zákona“).

### 2.2 Definice problému a popis existujícího právního stavu v dané oblasti

#### 2.2.1 Shrnutí a dopady současné právní úpravy

Systém řízení a kontroly veřejných financí je v současné době upraven v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Tento systém sestává z 3 subsystémů – veřejnosprávní kontroly, kontroly podle mezinárodních smluv a vnitřního kontrolního systému. Tato právní úprava byla vytvořena v rámci přípravy České republiky na vstup do EU a je účinná již 13 let, kdy dosavadní novelizace pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole.

Současný zákon věnuje minimální pozornost úpravě interního auditu. Nedostatečné nastavení role interního auditu v praxi způsobuje nesprávné nastavení kompetencí a dochází někdy ke kumulaci jiných činností do stejné organizační jednotky s interním auditem. Dochází tak k narušení nezávislosti interního auditu a omezování jeho činnosti. Stručná právní regulace ponechává prostor pro různorodé uchopení funkce interního auditu. Při ochraně, především národních prostředků, tak vzniká závislost na individuálních osobnostních předpokladech konkrétního interního auditora bez možnosti dohledu nad jeho činností. Pro nastavení ochrany všech veřejných prostředků (národních i zahraničních) je proto žádoucí rozšíření právní regulace interního auditu a zavedení dohledu nad ním.

Stávající systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole je složitý a konkrétní postupy dle prováděcí vyhlášky značně nepřehledné. Nastavení systému finanční kontroly je v mnohých organizacích a územních samosprávních celcích dostatečné pro ochranu veřejných prostředků, ale pro nastavení řádného systému finanční kontroly u všech organizací veřejné správy, které hospodaří a nakládají s veřejnými prostředky, nedává současný zákon předpoklady.

Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole jsou rigidní, bez možnosti nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo ji bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Stejně požadavky jsou kladeny na nejmenší organizace, jako například malé mateřské školy, i na organizace se složitou organizační strukturou a tisíci zaměstnanci.

V jednotlivých fázích schvalujícího postupu sice vystupují dvě osoby, každá však kontroluje jinou oblast a v praxi tak nedochází k naplnění principu kontroly čtyř očí. Do procesu není zakotvena role samostatného ověřovatele. Není výjimkou, že příkazce operace bere schvalovací postup pouze jako administrativní proces bez zamyšlení nad jeho cílem a naplnění jeho účelu. Vedoucí zaměstnanci si nejsou vědomi odpovědnosti za rizika, o kterých rozhodují, a současný zákon nastavení této odpovědnosti nijak nezaručuje. Proces



řídící kontroly je de facto oddělen od reálného řízení a rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky.

Nakládání s veřejnými prostředky tedy doznává i přes existenci zákona významných trhlin a ochrana veřejných prostředků není dostatečná. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Právní úprava neřeší uspokojivě u orgánu veřejné správy provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. Rovněž není uspokojivě zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol. Důsledkem těchto selhání systému vnitřního řízení a kontroly jsou i tzv. korupční kauzy.

V roce 2007 došlo poslaneckým návrhem, který reagoval na původně předložený vládní návrh zákona sjednocujícího kontroly národních i zahraničních finančních prostředků k zavedení nové právní kategorie „audit podle přímo použitelných předpisů ES“, kterým byl zařazen tento audit jako další součást systému předběžné, průběžné a následné veřejnosprávní kontroly (srov. v § 3 odstavci 2 zákona o finanční kontrole). V současnosti neexistuje bližší právní úprava pro audit národních prostředků poskytnutých z národních zdrojů při spolufinancování operačních programů EU, ani pro audit dalších zahraničních prostředků. Od roku 2007 přetrvává rozdílný režim právní úpravy auditu národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU. To způsobuje problémy z hlediska transparentnosti, průtahů v provádění kontrol a související zvyšování nákladů a vytížení nejen orgánů veřejné správy, ale také kontrolovaných osob.

Jedním z projevů neefektivity právní úpravy systému vnitřního řízení a finanční kontroly je její nedostatečná spolehlivost a účinnost, což lze mimo jiné demonstrovat počtem oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu na základě výsledků veřejnosprávní kontroly. V roce 2014 k tomu došlo ve 30 případech s celkovým objemem 99 825 401 Kč. Oproti roku 2013 se jedná o stejný počet, avšak objem škody je vyšší o cca 200%. Vývoj v posledních letech ukazuje následující tabulka:<sup>1</sup>

Rok	Počet oznámení	Celkový objem v Kč
2010	29	42 111 736
2011	400	198 897 050
2012	37	41 603 324
2013	30	31 809 856
2014	30	99 825 401

Tabulka 1: Vývoj počtu oznámení a celkový objem škody

Dále lze neefektivitu systému vnitřního řízení a kontroly demonstrovat na počtech porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, kdy při provádění veřejnosprávních

<sup>1</sup>Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě.





kontrol v roce 2014 bylo identifikováno a předáno k dalšímu řízení místně příslušnému správci daně celkem 546 případů v objemu 6 406 965 589 Kč. Srovnání s předchozími lety je v následující tabulce:<sup>2</sup>

Rok	Počet oznámení	Celkový objem v Kč
2010	591	480 948 265
2011	252	353 198 320
2012	438	2 368 021 640
2013	686	641 353 016

Tabulka 2: Vývoj počtu porušení zákona o rozpočtových pravidlech

Systém vnitřního řízení a kontroly je zásadním katalyzátorem stavu veřejných financí a jeho hodnocení. Podle průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.) až 89 % respondentů označilo v roce 2015 problémy související se stavem veřejných financí za velmi naléhavé či naléhavé. 93 % respondentů také označilo problémy související s korupcí, které se systému vnitřního řízení a kontroly také týkají, za velmi naléhavé či naléhavé.<sup>3</sup>

Z hlediska přímo zainteresovaných osob způsobuje současné nastavení systému vnitřního řízení a kontroly problémy především:

1. kontrolujícím, kdy je jejich práce zbytečně komplikována, přestože ve většině kontrolních postupů lze vymezit jisté společné fáze, role či instituty;
2. kontrolovaným osobám, kdy jsou mnohdy zatěžovány množstvím kontrol, jejichž opakované, v určité míře duplicitní, provádění není nutné;
3. všem adresátům příslušných norem díky nedostatečné právní jistotě (jde zejména o nejednotný výklad zákona č. 320/2001 Sb., např. kolik může být v organizaci správců rozpočtu, kdy se provádí řídicí kontrola u výběrového řízení podle ZVZ, různé postupy interního auditu, kde je často odlišná míra zohlednění mezinárodně uznávaných standardů.<sup>4</sup>

## 2.2.2 Zásadní problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

Nedostatky, kterými jsou současná legislativa i praxe při provádění kontrol hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky orgány veřejné správy zatíženy, se dají shrnout do následujících oblastí:

- Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako nedostatečná náhrada za interní audit
- Duplicitní kontrola dotací

<sup>2</sup>Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě.

<sup>3</sup>Zdroj: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. - Naléhavost zabývání se oblastmi veřejného života – březen 2015.

<sup>4</sup>Například Mezinárodní organizace Nejvyšších auditorských institucí (INTOSAI) vydala v roce 2006 **standardy systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru**, opíraje se o mezinárodně uznávané standardy COSO.



- Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly a nedostatečné vymezení zodpovědnosti v procesu schvalování operací
- Nedostatečné vymezení role interního auditu a nezávaznost mezinárodních standardů pro jeho výkon

### 2.2.2.1 Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako náhrada za interní audit

Interní audit a veřejnosprávní kontrola plní různé funkce. Je běžnou praxí, že je interní audit nahrazen veřejnosprávní kontrolou, která opomíjí přidanou hodnotu, kterou interní audit přináší.

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací je prováděna zřizovatelem a týká se:

- 1) organizačních složek státu,
- 2) organizačních složek územních samosprávných celků,
- 3) státních příspěvkových organizací,
- 4) příspěvkových organizací územních samosprávných celků.

V rámci veřejnosprávních kontrol hospodaření s veřejnými příjmy a výdaji bylo v roce 2014 zkontrolováno celkem 183 582 mil. Kč veřejných příjmů z celkového objemu 463 038 mil. Kč, což činí 39,65 % z celkového objemu veřejných příjmů kontrolovaných subjektů a 240 094 mil. Kč veřejných výdajů z celkového objemu 597 607 mil. Kč, tj. 40,18 % z celkového objemu veřejných výdajů kontrolovaných subjektů.<sup>5</sup>

Rok	Příjmy v mil. Kč		Výdaje v mil. Kč		Ukončená řízení o odnětí dotace	
	celkem	kontrolované	celkem	kontrolované	počet	tis. Kč
2010	220 298	82 291 (37,35 %)	655 041	159 139 (24,29 %)	102 723	100 786
2011	248 534	74 148 (29,83 %)	423 340	135 536 (32,02 %)	49 792	7 546
2012	229 476	79 981 (34,85 %)	407 116	121 790 (29,92 %)	52 038	59 661
2013	253 967	84 461 (33,26 %)	512 173	118 089 (23,06 %)	79 678	28 030
2014	463 038	183 582 (39,65 %)	597 607	240 094 (40,18 %)	143 343	453 125

Tabulka 3: Příjmy a výdaje zkontrolované v rámci veřejnosprávních kontrol

Interní audit může být prováděn buď přímo podřízenou organizací, nebo, dle § 29 odst. 5 zákona o finanční kontrole, může zřizovatel rozhodnout o nahrazení interního auditu právě veřejnosprávní kontrolou, kterou provádí sám zřizovatel.

Použití kontrolních postupů a kontrolního řádu jako obecného právního předpisu neumožňuje dostatečně naplnit smysl výkonu interního auditu. Interní audit se zaměřuje na zdokonalování a zlepšování procesů. Naproti tomu veřejnosprávní kontrola, jako každá jiná kontrola, která probíhá podle kontrolního řádu, je zaměřena na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti stanovené zákonem (viz § 2 kontrolního řádu). Řízení podřízených organizací je přitom jednou z klíčových oblastí řízení veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejným majetkem. Podřízené organizace jsou závislé na příjmech z veřejných rozpočtů a hospodaří téměř výhradně s veřejným majetkem. Proto je nezbytné,

<sup>5</sup>Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě.



aby řízení a kontrola veřejných financí těchto organizací byla prověřena také prostřednictvím interního auditu.

Dle definice interního auditu obsažené v § 3 odst. 4 zákona o finanční kontrole, má interní audit nezávisle přezkoumávat a vyhodnocovat přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému a také správnost prováděných operací (legalita, hospodárnost, účelnost a efektivnost). Veřejnosprávní kontrola se ovšem primárně zaměřuje jen na prověření souladu s právními předpisy, ne na přiměřenost nebo účinnost systému. Tato možnost nahrazení proto částečně eliminuje smysl samotného interního auditu, protože pokud je nahrazen veřejnosprávní kontrolou, nejedná se už o plnohodnotný interní audit.

### 2.2.2.2 Duplicitní kontroly dotací

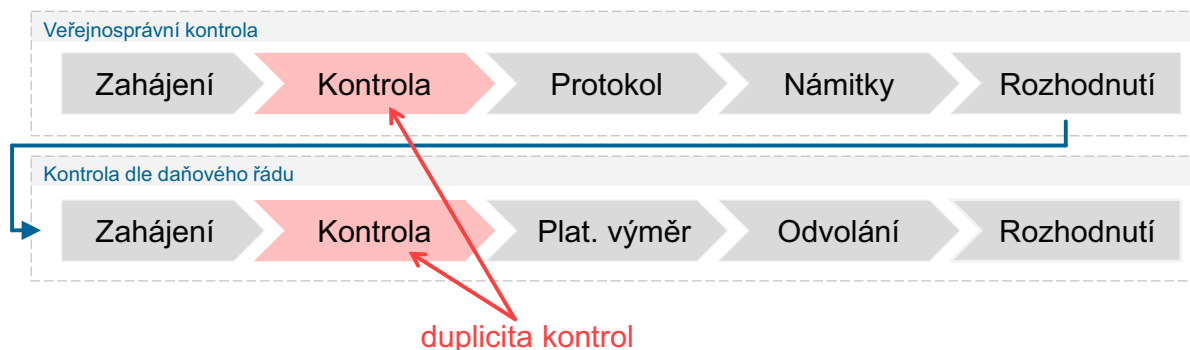
V důsledku neefektivního nastavení kontrolního systému dochází k duplicitní kontrole dotací, která zatěžuje kontrolovaného příjemce dotace tím, že dva různé orgány veřejné správy provedou dvě různé kontroly se stejným zaměřením. Dálek dochází k umělému a neodůvodněnému prodlužování lhůty od zjištění porušení rozpočtové kázně po odvod veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu. Tím se oddaluje možnost opětovného použití veřejných financí pro zabezpečení veřejného statku nebo veřejné služby.

Právní úpravou, která z výše uvedeným systémem finanční kontroly úzce souvisí, je úprava zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Zásadní je zejména úprava související s poskytováním dotací z veřejných rozpočtů a s tím související porušení rozpočtové kázně. Finanční kontrola má za cíl zajistit ochranu veřejných prostředků před jejich poskytnutím z veřejného rozpočtu i v průběhu celého životního cyklu financovaného projektu. Pokud finanční kontrola odhalí podezření na porušení rozpočtové kázně, které je definováno v rozpočtových pravidlech, je zahájeno řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně – sankce *suigeneris*. Finanční kontrola ve smyslu zákona o finanční kontrole je, s výjimkou kontroly dle mezinárodních smluv, která je primárně upravena prameny mezinárodního práva, úpravou vnitřního systému řízení a kontroly veřejných prostředků. Podstata této úpravy je v nastavení vnitřních pravidel pro řízení a kontrolu veřejných příjmů a výdajů, včetně výdajů ve formě poskytovaných dotací. Nastavení podmínek poskytování dotací v případě prostředků z rozpočtu Evropské unie vychází zejména z pravidel stanovených Evropskou unií. V případě dotací z územních rozpočtů je nastavení podmínek poskytování dotací v pravomoci orgánů územních samosprávných celků. Jde o samostatnou působnost pod ústavní ochranou, která vylučuje nepřiměřené zásahy do práva na samosprávu. V případě dotací poskytovaných ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu Evropské unie je řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně vedeno nezávislými orgány finanční správy. Toto nastavení bývá často předmětem kritiky a označováno za příčinu výkonu duplicitních nebo multiplicitních kontrol. Podstata problémů nespočívá v tom, kdo vede řízení o porušení rozpočtové kázně. Předchozí verze návrhu zákona počítali s nahrazením orgánů finanční správy poskytovateli dotací. Touto změnou by nedošlo k vyřešení problému s duplicitními kontrolami. Mezirezortní připomínkové řízení ukázalo, že příčinou duplicitních kontrol v případě kontrol dotací jsou různé přístupy k výkonu kontrolní činnosti a nejednotné metodické vedení. Toto způsobuje, že podněty z kontrolní činnosti poskytovatelů dotací předávány na orgány



finanční správy nejsou dostatečným podkladem pro uložení sankce a proto je zahajována opětovná kontrola.

Následující obrázek znázorňuje duplicitu prováděných kontrol:



Obrázek 1 Duplicita prováděných kontrol

Evropské fondy a čerpání z nich představují šanci pro vyšší hospodářský růst a zaměstnanost – v programovém období 2014–2020 má ČR možnost čerpat z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy) 22,0 mld. EUR ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a další 2,2 mld. EUR z rozvoje venkova a rybářství, které jsou rovněž součástí ESI fondů, což dohromady představuje cca 650 mld. Kč. Čerpání z ESI fondů bude mít zásadní vliv na investice a tím i na hospodářský růst a zaměstnanost v České republice.<sup>6</sup>

Jedním z rizik pro čerpání alokace programového období 2007–2013 v letech 2014 a 2015 jsou kontroly a audity. **Z analýzy čerpání evropských fondů a krizové plány (plnění usnesení vlády ČR č. 94/2014) vyplynulo, že je nutné optimalizovat systém sdílení zkušeností z provedených kontrol a auditů.** Významným rizikem pro kontrolní a auditní činnost je nejednotný přístup k uplatňování finančních oprav za porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek v rámci jednotlivých operačních programů, a to v kontextu respektování minimálních požadavků a pravidel Komise, včetně velké výkladové volnosti ze strany kontrolních orgánů a poskytovatelů dotací.

Auditní orgán vykonal, resp. zahájil v roce 2014 celkem 771 auditních akcí, z toho 748 auditů pokrývajících jak strukturální fondy, tak i Fond soudržnosti a 23 auditů u Evropského rybářského fondu. Ze statistiky auditů vyplývá, že 704 auditních akcí se týkalo auditu operací a 63 auditů mělo formu auditu systémů.<sup>7</sup>

U programového období 2004 – 2006 bylo v roce 2014 na vnější úrovni nahlášeno 11 nových nesrovnalostí s celkovou částkou dotčenou nesrovnalostí ve výši 14 424 217 €. Pokud jde o programové období 2007 – 2013, bylo úřadu OLAF v roce 2014 zasláno celkem 1 063 nových hlášení nesrovnalostí v celkové výši dotčené částky 315 771 328 €. Za rok 2013 byl počet nových nesrovnalostí nahlášených úřadu OLAF nejvyšší za programové období – počet nahlášených nesrovnalostí byl tedy 1 104.

<sup>6</sup>Akční plán na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti ČR.

<sup>7</sup>Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě.



Nesrovnalosti zaslané úřadu OLAF za oblast strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, fondů společné zemědělské politiky a Evropského rybářského fondu v programovém období 2007 – 2013 se v roce 2013 týkaly zejména těchto typů zjištění:

Zjištění	Procentuální část
porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech	30 %
porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách	24 %
porušení legislativy Evropské unie	15 %
porušení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	13 %
porušení Dohody/Smlouvy o poskytnutí dotace/Příručky pro příjemce	12 %
porušení Metodiky finančních toků a kontroly a Metodiky OP Lidské zdroje a zaměstnanost	2 %
porušení zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník	2 %
porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví	2 %
porušení Pokynu NOK	1 %

Tabulka 4: Typy zjištění zasílaných na OLAF

### 2.2.2.3 Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly a nedostatečné vymezení zodpovědnosti v procesu schvalování operací

Současná podoba zákona o finanční kontrole určuje postupy řídicí kontroly bez možnosti individuálního přizpůsobení velikosti, organizační struktury a typu organizace podle poskytované veřejné služby. Každá organizace tak musí nastavit postup, ve kterém je

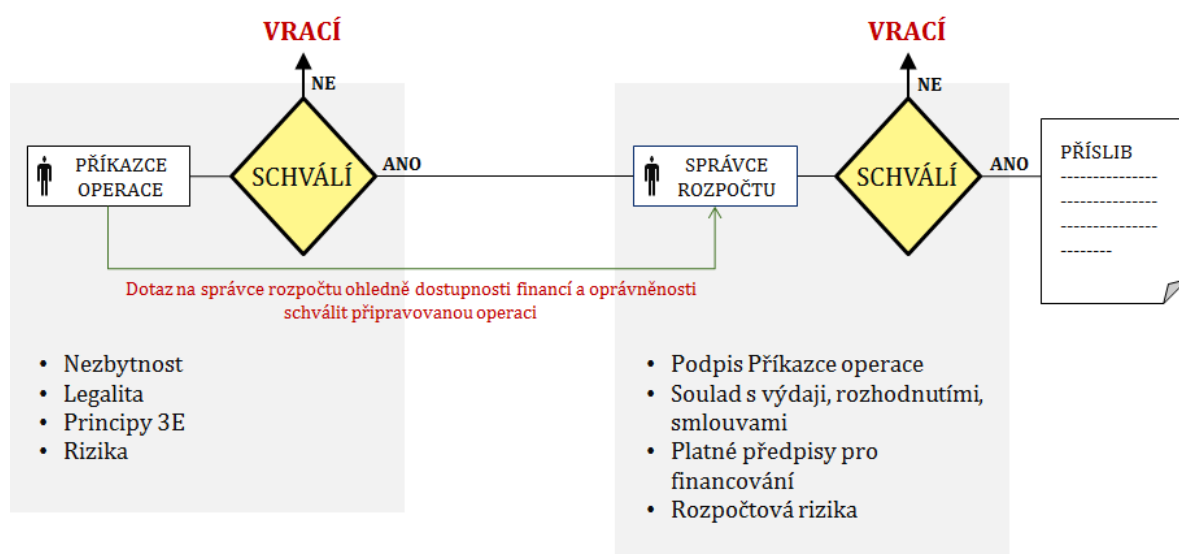
- příkazce operace vedoucím zaměstnancem,
- správce rozpočtu a hlavní účetní musí být zaměstnancem (zákon o finanční kontrole nereflektuje malé obce a další malé organizace, které outsourcují ekonomické procesy – zejména vedení účetnictví),
- správce rozpočtu musí provést kontrolu po příkazci operace (i když ji například provedl již před ním).

Právní úprava schvalovacích postupů řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole je poplatná době, kdy byl tento zákon přijímán, jehož přijetí bylo nezbytné pro splnění požadavků pro vstup do Evropské unie. V České republice šlo o zavedení zcela nových prvků do oblasti hospodaření s veřejnými prostředky a nebylo možné tedy vycházet z praktických zkušeností. Za dobu účinnosti zákona o finanční kontrole (13 let), prošla vývojem celá veřejná správa včetně oblasti finančního řízení a hospodaření s veřejným majetkem. Návrh zákona stejně jako zákon o finanční kontrole má dopadat na všechny organizace veřejné správy, které hospodaří a nakládají s veřejnými prostředky. Jde o značné množství organizací, které se liší zejména rozsahem působení (celonárodní, regionální, místní), velikostí a organizační strukturou (od mateřských škol, přes obce různých velikostí, kraje, až po ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) a také typem poskytovaných veřejných statků a služeb. Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole působí v tomto systému organizací veřejné správy značně rigidně bez možnosti nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo ji bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s veřejnými příjmy a veřejnými výdaji.

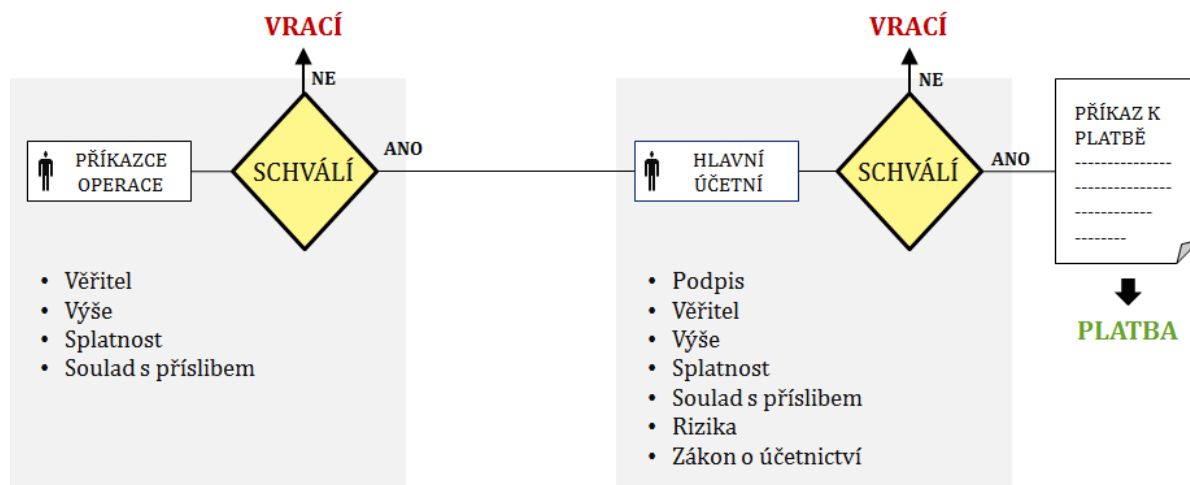


Podle zákona o finanční kontrole může být do funkce správce rozpočtu pro celou organizaci ustaven jen jeden zaměstnanec. V praxi je jeho úkolem ověřovat, zda jsou v rozpočtu prostředky na úhradu toho, co již příkazce operace coby vedoucí zaměstnanec schválil jako nezbytné a správné. Běžně dochází k tomu, že buď správce rozpočtu vystupuje v procesu řídicí kontroly dvakrát -jednou před tím, než operaci schválil příkazce operace a jednou po schválení příkazce operace. Případně, dochází k situaci, která je v rozporu se zákonem o finanční kontrole a správce rozpočtu se podílí jen na kontrole před tím, než operaci schválí příkazce operace. Navíc se kontrola (schvalovací postup) správce rozpočtu často omezuje na prověření dostupnosti prostředků v rozpočtu případně na přidělení správné položky a paragrafu rozpočtové skladby. Povinné řízení rozpočtových rizik bývá často opomíjeno.

Následující obrázky popisují současné nastavení předběžné řídicí kontroly před a po vzniku závazku:



Obrázek 2 Nastavení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku



Obrázek 3 Nastavení předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku





#### 2.2.2.4 Nedostatečné vymezení role interního auditu a nezávaznost mezinárodních standardů pro jeho výkon

Interní audit je jedním ze základních kamenů řízení a kontroly veřejných financí a nedílnou součástí kontrolního systému. Přispívá k dodržování předpisů a vede k vyžadování a ověřování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při řízení veřejných financí. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly. Jeho kompetence by se měly odvíjet od stanovených kvalifikačních požadavků a upravených postupů a nástrojů pro dosahování spolehlivých výsledků poskytujících objektivní ujištění o fungování vnitřní kontroly. Současný zákon o finanční kontrole ale věnuje internímu auditu minimální pozornost. Konkrétně se jedná o § 28 – § 31 s tím, že vymezení role interního auditu je věnován pouze § 28 odst. 4 písm. a) – c). Pokud organizace veřejné správy nastaví výkon interního auditu jen v duchu těchto několika málo paragrafů zákona o finanční kontrole, které interní audit výslovně upravují, nemůže výkon interního auditu přinášet potřebnou přidanou hodnotu. V praxi způsobuje nedostatečné nastavení role interního auditu jeho nahrazování výkonem veřejnosprávní kontroly nebo nesprávním nastavením kompetencí interního auditora.

Zákon o finanční kontrole v § 5 odkazuje na použití mezinárodních standardů. Významnou skupinou těchto celosvětově uznávaných standardů jsou standardy IIA (The Institute of Internal Auditors). Použití těchto standardů bývá však v praxi často zcela opomíjeno. Pokud organizace veřejné správy nastaví výkon interního auditu jen v duchu těch několika málo paragrafů zákona o finanční kontrole, které interní audit výslovně upravují, výkon interního auditu nepřináší potřebnou přidanou hodnotu.

Následující tabulka shrnuje údaje o vykonaných interních auditech za roky 2012 – 2014.

Název	Počet
počet plánovaných auditů u orgánu veřejné správy podle § 30 odst. 3 zákona o finanční kontrole	11 095
počet vykonaných plánovaných auditů u orgánu veřejné správy podle § 30 odst. 3 zákona o finanční kontrole	9 762
počet vykonaných interních auditů operativně zařazených mimo roční plán podle § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole	1 263
počet vykonaných auditů celkem	11 549



Název	Počet
z toho finančních auditů podle § 28 odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole	3 659
auditů systémů podle § 28 odst. 4 písm. b) zákona o finanční kontrole	3 402
auditů výkonu podle § 28 odst. 4 písm. c) zákona o finanční kontrole	2 104
jinak zaměřených auditů	2 384

Tabulka 5 - Výkon interního auditu za roky 2012 - 2014<sup>8</sup>

V průběhu roku 2014 provedly útvary interního auditu celkem 3 235 plánovaných interních auditů z celkového počtu naplánovaných 3 664 auditů a 385 operativně zařazených interních auditů. Finanční audity z celkového množství provedených auditů tvořili 31,72 %, audity systému 28,51 %, audity výkonu 19,11 % a jinak zaměřené audity (ostatní) 20,66 %. Provedené interní audity odhalily tyto nedostatky:<sup>9</sup>

- nedostatečné nebo vůbec žádné zapracování nové legislativy do vnitřních řídicích aktů orgánu veřejné správy,
- nedostatečné nebo vůbec žádné zdůvodnění zadání veřejné zakázky bez uveřejnění,
- nedodržování zákona o účetnictví při nakládání s majetkem (chybné zaúčtování),
- nedostatky při evidenci majetku a jeho inventarizaci,
- nedostatky při tvorbě a čerpání FKSP.

Z výše uvedeného vyplývá, že interní audity se zaměřují převážně na kontroly typu „splněno x nesplněno“ místo toho, aby odhalovaly systémové chyby.

## 2.3 Identifikace dotčených subjektů

Návrh zákona upravuje vztahy v řízení a kontrole veřejných financí na všech úrovních organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčeny tyto subjekty:

- 1) organizační složky státu, které jsou správcem kapitoly státního rozpočtu<sup>10</sup>, státní fondy, kraje, hlavní město Praha, obce, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, zdravotní pojišťovny,
- 2) organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, Správa železniční dopravní cesty, městská část hlavního města Praha, městský obvod nebo městská část statutárního města, příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo

<sup>8</sup> Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě

<sup>9</sup> Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě

<sup>10</sup> § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).





dobrovolným svazkem obcí, školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Praha, městským obvodem nebo městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,

- 3) veřejné vysoké školy,
- 4) veřejné výzkumné instituce.

## 2.4 Popis cílového stavu

### 2.4.1 Cíle úpravy

Cílem návrhu zákona je zvýšení ochrany veřejných prostředků prostřednictvím

- zpřesnění definic účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti (§ 5 odst. 2 návrhu zákona),
- zjednodušení procesů řídicí kontroly (§ 12 až 21 návrhu zákona),
- regulace interního auditu (§ 22 až 44 návrhu zákona), zejména
  - stanovení závaznosti mezinárodních standardů výkon interního auditu (§ 32 návrhu zákona),
  - definování požadavků na odbornost interních auditorů (§ 29 a 30 návrhu zákona) a
  - požadavků na výstupy auditní činnosti (§ 34 a 35 návrhu zákona),
- snížení administrativní zátěže a zjednodušení vykazovací povinnosti v rámci ročních zpráv o systému finanční kontroly (§ 47 a 48 návrhu zákona) a
- vytváření předpokladů pro aplikaci principu jednotného auditu<sup>11</sup> zavedením povinné koordinace kontrol a sdílení výstupů z nich (§ 12 odst. 7 návrhu zákona).

**Návrh zákona jasně definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky (§ 6 a 12 návrhu zákona).** To umožňuje nastavení schvalovacích postupů řídicí kontroly se značnou mírou flexibility a minimalizaci administrativní zátěže.

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí je návrh, který částečně transponuje směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011. Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí, jakožto gestor tohoto zákona, povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době. Cílem Návrhu zákona je **splnění této povinnosti**.

Díky nekonzistenci zjištění různých kontrolních orgánů vznikají náklady pro státní rozpočet nebo rozpočty ÚSC (v důsledků neproplacení ze strany Evropské unie). V případě přijetí návrhu zákona a odstraněním této nekonzistence se lze domnívat, že **dojde k úspoře státního rozpočtu či rozpočtů územních samosprávných celků**.

Cílem návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E – hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Obecně se jedná o principy, jejichž aplikace přibližuje způsob rozhodování

---

<sup>11</sup> Tzv. single audit je princip, který předchází duplicitním kontrolám subjektů tím, že stanovuje společnou metodologii kontrol a vzájemné uznávání kontrolních nálezů. Zásada jednotného auditu je uvedena v článku 73 nařízení rady (ES) č. 1083/2006.



o veřejných prostředcích způsobu, který je běžný v případě rozhodování o vlastních prostředcích. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.



Obrázek 4 - 3E a nakládání s veřejnými prostředky

Návrh zákona podporuje principy 3E pomocí nastavení flexibilnějších postupů řídicí kontroly a posílení role interního auditu.

Jedním z úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády ČR ze dne 12. února 2014 je zefektivnění prováděných kontrol a odstranění duplicitních kontrol. Návrh zákona se zaměřuje zejména na zefektivnění řízení a kontroly veřejných financí. Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků zůstává zachováno v plném rozsahu, a to na základě výslovného požadavku územních samosprávných celků uplatněného v prvním kole připomínkového řízení. Ministerstvo financí vytvoří pracovní skupiny k přezkoumávání hospodaření, jejichž cílem bude vyhodnocení stávající právní úpravy, poskytované metodické podpory a dohledu a případně návrh dalších legislativních i nelegislativních opatření.

Nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky je komplexní systém finančněprávních vztahů, souvisejících finančních toků a nakládání s veřejným majetkem. Je tvořen souborem právních předpisů, které nelze nahradit jediným zákonem. Návrh zákona o řízení a kontrole si proto ani neklade tuto ambici. Jelikož jde o zákon, který má nahradit stávající zákon o finanční kontrole a který má dle směrnice č. 85/2011/EU upravit systém vnitřní kontroly a auditu uvnitř organizací, **návrh zákona upravuje jen vnitřní pravidla pro řízení a kontrolu veřejných prostředků primárně uvnitř organizací veřejné správy.**

**Návrh zákona výše popsané nedostatky řeší prostřednictvím úpravy vnitřního systému řízení a kontroly veřejných financí.** Úprava provedena nad rámec předmětu zákona by nebyla v souladu s požadavky na přípravu právních předpisů.

Do návrhu zákona jsou promítnuta následující doporučení, která vyplývají z výsledků auditů Evropského účetního dvora i kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu<sup>12</sup> pro nové programové období 2014–2020:

<sup>12</sup> EU REPORT 2014 – Zpráva o finančním řízení prostředku EU



Doporučení	Způsob promítnutí do návrhu zákona
Zlepšit kontrolní systémy; zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřeby a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti; nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace.	Aplikace principů 3E v rámci výkonu řídicí ekonomické kontroly  Důraz na předběžné hodnocení výdajových operací jako nástroje pro předcházení pochybením, které jsou důvodem pro vrácení dotací
Nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků.	Posílení role interního auditu jako důležitého monitorovacího prvku a důraz na jeho kvalitu

Tabulka 6 Zhrnutí doporučení EÚD a NKÚ

Cílem Návrhu zákona je i promítnout do právního řádu České republiky ty části ustanovení směrnice 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, které nejsou implementovány souborem předpisů týkajících se rozpočtové odpovědnosti (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a změnový zákon, které jsou momentálně projednávány Parlamentem ČR jako sněmovní tisky č. 411 až 413). V této souvislosti hrozí riziko sankcí ze strany Evropské komise v důsledku řízení o porušení práva EU, zejména uplatnění postupu podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Toto řízení již bylo zahájeno dne 27. ledna 2014, kdy Evropská komise zaslala České republice formální upozornění v důsledku uplynutí lhůty k transpozici předmětné směrnice. Jedním z cílů je proto částečná transpozice výše uvedené směrnice.

#### 2.4.1.1 Řešení problému nahrazení výkonu interního auditu u podřízených organizací veřejnosprávní kontrolou

Návrh zákona posiluje manažerskou odpovědnost při správě veřejných prostředků. Místo spoléhání na veřejnosprávní kontrolu návrh zákona umožňuje, aby zřizovatel měl oprávnění vykonávat interní audit u podřízených organizací jako základní vnitřní nástroj kontroly nad riziky (§ 25 odst. 1 návrhu zákona).

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací podle zákona o finanční kontrole je nahrazena výkonem řídicí ekonomické kontroly II. stupně (§12 odst. 2 návrhu zákona). Jde o nástroj manažerské kontroly hospodaření podřízených organizací. K prověření účinnosti a přiměřenosti nastaveného vnitřního systému řízení a kontroly nicméně manažerská kontrola není dostačující. Z povahy kontroly vyplývá, že se zaměřuje na ověření souladu skutečného stavu s požadavky právních předpisů. K prověření účinnosti a přiměřenosti nastaveného systému řízení a kontroly u podřízených organizací je nezbytné prověření prostřednictvím postupů interního auditu. Interní audit se zaměřuje na zdokonalování procesů, tedy jeho nástrojem je zejména audit systému zaměřený na ověřování účinnosti a přiměřenosti procesů a to jak hlavních procesů, tedy procesů poskytování veřejných služeb, tak procesů provozních např. u ekonomických agend.



Jeden z původních návrhů zákona předpokládal úplné nahrazení manažerské kontroly výkonem interního auditu. Od této varianty bylo ustoupeno v průběhu mezirezortního připomínkového řízení z důvodů, že absence manažerské kontroly hospodaření by měla za následek snížení míry ochrany veřejných prostředků, což je v rozporu se základním cílem předkládané právní úpravy a útvar interního auditu nebude zřízen u všech organizací veřejné správy. Útvar interního auditu bude povinně zřízen jen největších organizací veřejné správy (§ 23 návrhu zákona). U malých organizací postrádá zřízení útvaru interního auditu smysl s ohledem na významnost rizik, které souvisí s činností těchto organizací. Možnost zřídit útvar interního auditu dobrovolně je zachována.

#### **2.4.1.2 Řešení problému duplicitních kontrol dotací**

Příčinou duplicitních kontrol jsou různé přístupy k výkonu kontrolní činnosti a nejednotné metodické vedení. V případě kontroly dotací jsou výsledky kontrolní činnosti poskytovatele dotace v případě porušení rozpočtové kázně předány orgánům finanční správy, které rozhodují o uložení sankce. Tyto podněty mají různou podobu a kvalitu a často nejsou dostatečným podkladem pro rozhodnutí o uložení sankce. Z tohoto důvodu zahajuje orgán finanční správy kontrolu, která je duplicitní k již vykonané kontrole. Předchozí verze návrhu zákona počítaly s nahrazením orgánů finanční správy poskytovateli dotací. Touto změnou by nedošlo k vyřešení problému s duplicitními kontrolami.

**Příčina problému tedy nespočívá v právní úpravě, ale v nedostatku spolupráce a koordinace orgánů podílejících se na řízení veřejných prostředků poskytovaných ve formě dotací.**

Návrh zákona upravuje povinnost předávat informace o plánovaných kontrolách a o jejich výsledcích Ministerstvu financí, vzájemně koordinovat plánované kontroly s cílem předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol u stejných subjektů a vzájemně sdílet výsledky kontrol (§ 12 odst. 7 návrhu zákona). Ministerstvo financí již navázalo spolupráci na několika úrovních s poskytovateli dotací, kteří provádí veřejnosprávní kontrolu a do budoucna řídící ekonomickou kontrolu, s orgány finanční správy, které vedou řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Připravované i probíhající pracovní skupiny a připravovaný školicí program mají za cíl sjednotit kontrolní praxi všech zapojených orgánů a koordinovat výkon kontrol. K tomu má sloužit i nástroj – informační systém Ministerstva financí, jehož použití by se návrhem zákona mělo rozšířit i na další státní organizace. Podstatou systému je koordinovat kontroly tak, aby nedocházelo k neodůvodněným duplicitním kontrolám a aby kontrolní orgány mohly sdílet své výsledky. S tím souvisí i požadavek na zvýšení kvality kontrolních výstupů a jejich metodické sjednocení, což jsou základní předpoklady pro možnost spolehnout se na výsledek provedené kontroly a tedy neprovádět kontrolu znovu.

Mezirezortní připomínkové řízení ukázalo, že příčinou duplicitních kontrol jsou různé přístupy k výkonu kontrolní činnosti a nejednotné metodické vedení. Toto způsobuje, že podněty z kontrolní činnosti poskytovatelů dotací předávány na orgány finanční správy nejsou dostatečným podkladem pro uložení sankce a proto je zahajována opětovná kontrola.

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být princip jednotného auditu naplňován, musí být pro to naplněny



určité předpoklady. Následující tabulka shrnuje předpoklady pro efektivní výkon jednotného auditu a způsob promítnutí do návrhu zákona:

Předpoklad	Způsob promítnutí do návrhu zákona
systémy řízení a kontroly veřejných financí jsou vystavěny na společných principech	stejně principy pro nastavení systému pro všechny organizace, které hospodaří s veřejnými financemi
kontroly probíhají na základě stejných pravidel	jednotná pravidla pro výkon kontrol
kontroly jsou koordinované	koordinace plánování kontrol v informačním systému Ministerstva financí
kontroly jsou transparentní	předávání zpráv, oznamování nesrovnalostí
ujištění nezávislého interního auditu	posílení role a nezávislosti interního auditu

Tabulka 7 Předpoklady EÚD a promítnutí do zákona

S ohledem na předmět návrhu zákona je problém duplicitních kontrol řešen i na úrovni vnitřního systému řízení a kontroly veřejných financí. S tím souvisí i požadavek na upřednostnění prevence před represí. Návrh zákona vytváří prostor pro účinnější nastavení řídicích a kontrolních mechanismů. To by mělo mít za následek, že se bude snižovat počet pochybení, které budou zpětně vést k vrácení dotací. Nejvýznamnějšími preventivními mechanismy, které návrh zákona upravuje, jsou řízení rizik a předběžné hodnocení výdajové operace.

Návrh zákona v rámci řídicích a kontrolních mechanismů dále počítá s řízením rizik (§11 návrhu zákona). Zajistit řízení rizik je v odpovědnosti schvalující osoby. Následující tabulka shrnuje nastavení řízení rizik ve vybraných evropských zemích.

Země	Nastavení řízení rizik
<b>Estonsko</b>	Každý státní orgán je povinen předložit vládě souhrn analýzy rizik.
<b>Švédsko</b>	Ve Švédsku je stanovena povinnost provést analýzu rizik, zaměřenou na identifikaci okolností, které představují potenciální riziko, že účetní jednotka nebude schopna splnit cíle v souladu s požadavky stanovenými vládou. V případě potřeby musí být přijata opatření ke zmírnění nebo k řízení rizik, které představují ohrožení pro dosažení stanovených cílů. Identifikace a řízení rizik jsou považovány za nezbytné, s cílem maximalizovat pravděpodobnost dosažení požadovaných výsledků.
<b>Irsko</b>	Mullarkeyho zpráva doporučuje, aby formální strategie byla začleněna úředně do procesů řízení úřadů a útvarů. Doporučuje se, aby byl přijat následující postup pro zavedení formalizovaného systému řízení rizik: <ul style="list-style-type: none"><li>• Centrální pokyny pro vypracování strategie hodnocení a řízení rizik.</li><li>• V rámci úřadu/útvaru by se měl systém řízení rizik soustředit</li></ul>



Země	Nastavení řízení rizik
	na hlavní rizika v organizaci, jakož i na hlavní rizika plynoucí ze vztahů s jinými organizacemi. Hodnocení rizik a proces jejich řízení by měl být začleněn do stávajících systémů řízení a měl by být tak jednoduchý a přímočarý.
<b>Finsko</b>	Analýza rizik ve vztahu k přiměřenosti vnitřní kontroly musí být součástí zprávy o činnostech, která je součástí účetní závěrky.
<b>Velká Británie</b>	Vytvořit vhodný systém vnitřní kontroly je úkolem účetního, což mj. zahrnuje rozsáhlý rámec pro řízení rizik.  Účetní ve Velké Británii každoročně podepisují prohlášení o vnitřní kontrole, kde mj. deklarují odpovědnost za řízení rizik.
<b>Kypr</b>	Neexistuje jednotná metodika pro řízení rizik. Posouzení rizik se provádí na úrovni jednotlivých ministerstev z jejich vlastní iniciativy. Míra podrobnosti a kvality posouzení rizik kolísá mezi jednotlivými ministerstvy.
<b>Řecko</b>	V Řecku platí od roku 2006 zákon, který definuje interní audit jako nezávislou auditorsko-poradenskou činnost poskytující ujištění o přiměřenosti řídicích a kontrolních systémů. Cílem auditu má být zlepšení provozu a dosahování cílů organizace. Jednou z metod je i řízení rizik.
<b>Maďarsko</b>	Vedení veřejné rozpočtové organizace (HBPO) je zodpovědné za politiku řízení rizik a za činnost systému řízení rizik. U činnosti organizace jsou odhadována a určována její rizika. Organizace musí vypracovat metody pro vypořádání se s riziky a určit, jak tyto metody aplikovat.
<b>Dánsko</b>	Řízení rizik, které má podobu hodnocení a řízení nejistot a potenciálních odchylek od plánu, je součástí finančního řízení instituce.

Tabulka 8 Řízení rizik ve vybraných evropských zemích<sup>13</sup>

Při zavádění programu řízení rizik by se mělo plně využít existujících systémů, procesů a postupů. Například výbory pro interní audit by mohly radit při tvorbě resortní strategie řízení rizik.

Předběžné hodnocení výdajové operace je zcela novým prvkem řízení a kontroly veřejných financí (§17 návrhu zákona). Jde o povinnost provést zhodnocení před samotným zahájením výdajových operací. Příkladem využití je podklad pro investiční nebo strategické záměry organizací veřejné správy nebo příprava pro podání žádosti o dotaci. Podstatou předběžného hodnocení výdajové operace je například zhodnocení budoucích provozních nákladů plánované investice nebo nákladů souvisejících s obdobím udržitelnosti projektu financovaného z Evropské unie. Předběžné hodnocení je manažerský nástroj, který má snížit riziko, že dojde k pochybením v realizaci projektu, které by měly za následek odnětí dotace.

<sup>13</sup>Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission.





#### 2.4.1.3 Řešení problému rigidních schvalovacích postupů řídicí kontroly

Návrh zákona umožňuje nastavení schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility. Zároveň jasně definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků. Je v odpovědnosti schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví, které zaměstnance nebo útvary do toho zapojí, v jaké míře a v jakém pořadí (§ 14 návrhu zákona). O provedení schvalovacích postupů musí být dle návrhu zákona pořízena a uchovávána auditní stopa, která by měla poskytnout **informace, které se týkají všech etap** rozhodovacího procesu o operaci, a umožnit **snadnou rekonstrukci posloupnosti postupů** použitých při uskutečňování operace a možnosti ověření souladu této operace se **zásadami legality a správnosti** (§ 15 návrhu zákona). Výsledkem schvalovacích postupů není rozhodnutí o provedení resp. neprovedení operace, ale podklad pro toto rozhodnutí.

Stávající právní úprava schvalovacích postupů řídicí kontroly neumožňuje jejich přizpůsobení velikosti a organizační struktuře organizace a charakteru poskytované veřejné služby. Stejně požadavky jsou kladeny na nejmenší organizace, jako například malé mateřské školy, tak na organizace se složitou organizační strukturou a tisíci zaměstnanci. Nastavení řídicí kontroly proto v praxi představuje zbytečnou administrativní zátěž. Proces řídicí kontroly je de facto oddělen od reálného řízení a rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky. Řídicí kontrola za stávajícího stavu neplní svůj účel.

Návrh zákona při nastavení těchto postupů stanoví základní podmínku - aby ve schvalovacím procesu vystupovaly alespoň dvě osoby (kontrola 4 očí).

Je důležité zmínit, že související procesy je možné nastavit dle specifických požadavků organizace, nebo je ponechat dle současného stavu, který je určen stávajícím zákonem o finanční kontrole. Stačí, aby byly splněny následující požadavky na systém řídicí kontroly:

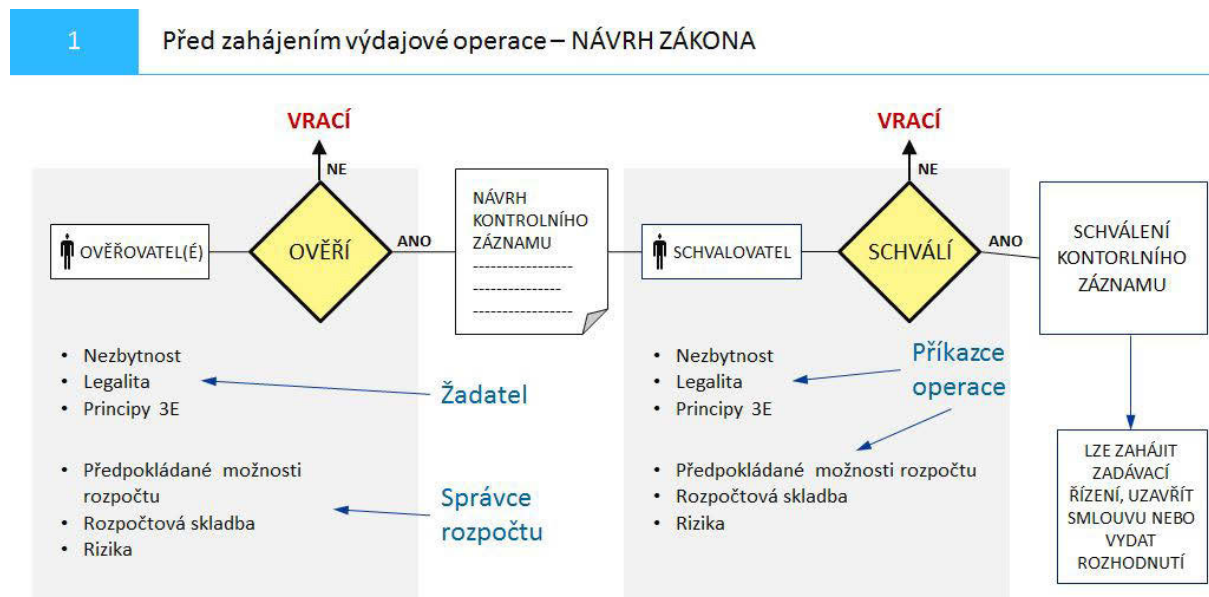
- a) Kontrola 4 očí – ve fázi před zahájením operace vystupují alespoň 2 osoby (ověřovatel a schvalovatel); obdobné platí pro fázi po zahájení operace
- b) Kontrola nezbytnosti a plnění cílů
- c) Úměrné výdaje na zavedení systému
- d) Řízení rizik spojených s plánovanou operací
- e) Legalita (dodržování právních předpisů)
- f) Umožnění odhalení nedovoleného jednání
- g) Dodávání spolehlivých informací
- h) Nezávislý útvar interního auditu

Návrh zákona umožňuje, aby u malých organizací (malé obce, malé příspěvkové organizace) mohl být do procesu řídicí ekonomické kontroly zahrnut externí dodavatel, např. účetní na živnostenský list nebo zastupitel, který například plní funkci místostarosty (§ 13 návrhu zákona). Podle zákona o finanční kontrole se tyto osoby nemůžou podílet na výkonu řídicí kontroly jako příkazce operace, správce rozpočtu nebo hlavní účetní i když se reálně podílejí na řízení a kontrole veřejných financí.

Dále návrh zákona umožňuje, aby si organizace nastavily role vystupující v schvalování příjmových a výdajových operací dle svých potřeb. Je na jejich uvážení, v souladu se zásadou přiměřenosti, kolik osob bude v procesu vystupovat, jaké budou jejich role a pořadí.

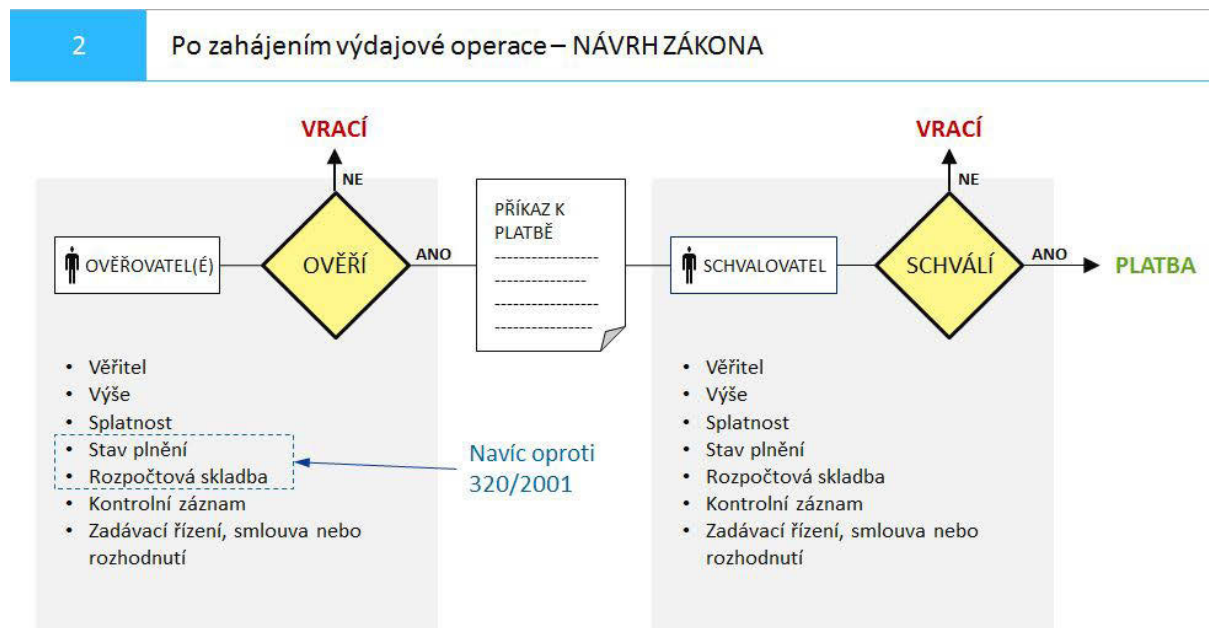
Návrh zákona jen stanoví rozsah prověření. V souladu s principem posílení odpovědnosti návrh zákona dále stanoví, že osobou odpovědnou za schválení příjmu nebo výdaje, tedy osobou odpovědnou za to, že existuje dostatečný podklad pro realizaci příjmu nebo výdaje, je schvalovatel.

Následující obrázek naznačuje kontrolu před zahájením výdajové operace dle Návrhu zákona:



Obrázek 5 - Kontrola do zahájení výdajové operace

Následující obrázek znázorňuje kontrolu po zahájení výdajové operace dle Návrhu zákona:



Obrázek 6 - Kontrola po zahájení výdajové operace





#### 2.4.1.4 Řešení problému nedostatečného vymezení role interního auditu

Interní audit nebo nezávislé ověření, které vychází z mezinárodně uznávaných standardů<sup>14</sup>, nemá pouze odhalovat pochybení, ale zejména zjistit jejich příčinu, včetně analýzy, zda jde o jednorázové pochybení nebo systémové selhání. Součástí výsledků činnosti interního auditu jsou upozornění na slabé stránky řízení a kontroly veřejných financí a podle potřeby i doporučení pro jejich zlepšení. Tato činnost by se měla řídit souborem pravidel a etiky obsažených v právních předpisech a mezinárodně uznaném rámci profesionální praxe interního auditu. Pro zajištění naplnění účelu interního auditu je potřeba roli interního auditu posílit, rozšířit a legislativně upravit i na úkor vyšší regulatorní zátěže.

Návrh zákona upravuje interní audit v Hlavě III. A IV. kde stanovuje procesní pravidla nezbytná pro splnění účelu interního auditu včetně postupu vypracovávání a předávání auditní zprávy. Dále návrh zákona rozšiřuje působnost IA, podrobněji definuje IA, definuje požadavky na IA, vedoucího IA a také návrh zákona stanoví povinnost plánovat výkon IA na základě analýzy rizik.

Zákon mění kritéria pro povinné zřízení útvaru interního auditu (§ 23 návrhu zákona). Pokud organizace není ze zákona povinna zřídit útvar interního auditu, má možnost zřídit jej dobrovolně. I v tomto případě však musí splňovat pravidla pro fungování interního auditu daná novým zákonem. Nejvýraznější změnou oproti současnému stavu je posílení pozice interního auditu prostřednictvím zavedení právní závaznosti Mezinárodních standardů pro výkon profesní praxe interního auditu (§ 32 návrhu zákona). Tato změna s sebou přinese řadu novinek. Mezi největší změny patří nově stanovená povinnost provádět alespoň jednou za pět let externí hodnocení interního auditu (§ 31 návrhu zákona). Toto hodnocení může být nahrazeno sebehodnocením, které bude následně validováno externím subjektem. V oblasti kvalifikace bude nově pro interní auditory ve veřejné správě nutné splnit zkoušku profesní způsobilosti interních auditorů, kterou bude zajišťovat Ministerstvo financí (§ 30 návrhu zákona).

Předkladatel vycházel z mezinárodně uznávaných standardů i praktických zkušeností s výkonem interního auditu v podmínkách veřejné správy za dobu účinnosti zákona o finanční kontroly. Tato oblast byla konzultována i s Českým institutem interních auditorů, který sdružuje odborníky v oblasti interního auditu z celé veřejné správy. Posílení interního auditu je jedním ze základních předpokladů pro zefektivnění systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě. Naprostá většina z 28 členských států Evropské unie má zavedenu funkci interního auditu. Některé země, jako například Francie a Portugalsko, se zavázaly, že provedou komplexní strukturální reformy veřejného sektoru.<sup>15</sup> Stávající systém finanční kontroly od svého zavedení před vstupem do Evropské unie žádnou zásadní reformou neprošel. Interní audit byl upozaděn institutem veřejnosprávní kontroly, která se prostřednictvím revizních postupů zaměřuje spíše na formální pochybení. V případech, kdy odhalí systémové selhání, nezjišťuje jeho příčiny ani nehodnotí jeho dopady. V důsledku tohoto přístupu nepřispívá ke zdokonalování celého systému, jen umožní odstranění konkrétních nedostatků. Tyto nedostatky se opakují, což dokládá, že základní požadavek na

<sup>14</sup> Například Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu 2011, Institute of internal auditors

<sup>15</sup> Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission.



systém vnitřního řízení a kontroly není dosažen. Interní audit se naopak zaměřuje na odhalování příčin, posuzování dopadů jednotlivých zjištění na funkčnost a efektivnost celého systému. Interní audit není revizí, jeho cílem je odhalit nedostatky systému a přispět k jeho zlepšení. Interní audit tak přináší přidanou hodnotu a umožňuje zefektivnění systému. Jedním z jeho úkolů je i sledování plnění přijatých opatření. Cílem interního auditu není trestat za pochybení. Role interního auditu má být preventivní. Tohoto cíle může být dosaženo jen důslednou aplikací mezinárodně uznávaných standardů pro výkon interního auditu. I když zákon o finanční kontrole při zavádění vnitřního kontrolního systému odkazoval na jejich použití, v praxi k tomu často nedochází. Proto návrh zákona upravuje interní audit v širším rozsahu (celá část pátá). Návrh zákona tak stanoví procesní pravidla nezbytné pro splnění účelu interního auditu.

Aby nastavení legislativního rámce interního auditu skutečně zajišťovalo smysl interního auditu, je nutné zohledňovat mezinárodní zkušenosti. V Návrhu zákona jsou proto zohledněny mezinárodně uznávané standardy. Následující tabulka shrnuje vybraná doporučení, která se přímo promítají do Návrhu zákona.

Doporučení	Promítnutí do Návrhu zákona
<b>1100 - Nezávislost a objektivita</b>	Příslušný výbor pro interní audit, jakož i schvalující orgán a schvalující osoba jsou povinni zajistit nezávislost a objektivitu funkce interního auditu (§ 26 návrhu zákona).
<b>1210 - Odbornost</b>	Odbornost při uplatňování uvedeného standardu znamená schopnost uplatnit znalosti v situacích, které mohou vzniknout při provádění auditní činnosti a schopnost zvládat tyto situace náležitým způsobem. S přihlédnutím k uvedeným doporučením pro auditní praxi jsou v ustanovení stanovena tři hlavní kritéria - vysokoškolská úroveň vzdělání, praxe v oboru a prokázání zvláštní odborné kvalifikace (§ 29 a 30 návrhu zákona).
<b>1300 - Program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu</b>	Program pro zabezpečení a zvyšování kvality má umožnit hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí interního auditu, včetně zaměření na přidávání hodnoty a se standardy a dále umožnit hodnocení, zda se interní auditoři řídí Etickým kodexem. Tento program také hodnotí efektivnost činnosti interního auditu a identifikuje příležitosti ke zlepšení. Všechny součásti programu pro zabezpečování a zvyšování kvality, tedy průběžné a pravidelné interní a externí hodnocení, jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky stanovenými tímto Návrhem zákona, resp. mezinárodními standardy (§ 31 návrhu zákona).
<b>1312 - Externí hodnocení</b>	V souladu se Standardem IIA 1312 musí být externí hodnocení prováděno minimálně jednou za 5 let. Součástí externího hodnocení je prověření uceleného spektra ujišťovacích a poradenských činností prováděných interním auditem, včetně jejich souladu s definicí interního auditu tímto návrhem zákona a standardy. Externí hodnocení by mělo obsahovat doporučení ke zlepšení. Další rozsah externího hodnocení lze modifikovat podle potřeb konkrétní organizace (§ 31 návrhu zákona).
<b>2010 - Plánování</b>	Roční plán auditu se připravuje na základě „audit universe“, vstupů od vedení a orgánů organizace, na základě vyhodnocení a míry rizik. Roční plán je aktualizován jen v nezbytné míře, pokud to vyžaduje



Doporučení	Promítnutí do Návrhu zákona
	změna okolností, která má dopad na východiska plánování auditu uvedená v předchozí větě (srov. standard IIA 2010)(§ 33 návrhu zákona).
<b>2330 - Dokumentace informací</b>	Ustanovení obsahuje v souladu se standardem IIA 2330 povinnost vést dokumentaci informací vztahujících se k auditní nebo poradenské zakázce ve formě auditního spisu. Auditní spis je tak souborem všech relevantních dokumentů a záznamů pořízených v souvislosti s výkonem interního auditu. Jejich obsahem jsou získané informace, provedené analýzy a testy, důkazy pro závěry, aj. Konkrétní obsah a struktura spisu bude záviset nadruhu prováděné zakázky. Auditní spis podléhá uchovávání a archivaci (§ 34 návrhu zákona).
<b>2410 - Kritéria komunikace</b>	Auditní zprávy musejí obsahovat cíl a rozsah zakázky, příslušné závěry, doporučení a seznam opatření navržených k odstranění nedostatku (§ 35 návrhu zákona).
<b>2440 - Distribuce výsledků</b>	V souladu se Standardem IIA 2440, musí být zpráva předána osobě odpovědné za auditovanou oblast a dále všem subjektům a osobám, které jsou schopny zajistit, že zjištěním, závěrům a doporučením útvaru interního auditu bude věnována dostatečná pozornost. O tom, komu konkrétně a v jakém rozsahu se auditní zpráva poskytne, rozhodne vedoucí útvaru interního auditu na návrh interního auditora, který auditní zprávu vypracoval (§ 35 návrhu zákona).
<b>2500 - Monitorování</b>	<p>Podle Standardu IIA 2500.A1 musí vedoucí interního auditu zavést proces následného ověření, který bude sledovat a zaručovat, že nápravná opatření byla účinně provedena nebo že vedení organizace převzalo odpovědnost za riziko neprovedení nápravných opatření.</p> <p>Realizace doporučení z provedeného auditu spadá do odpovědnosti auditovaného subjektu, nikoliv interního auditora. Interní auditor doporučuje, co má být splněno, aby se napravily nedostatky, avšak nenavrhuje, nezavádí ani nesestavuje koncept postupů nebo systémů (§ 37 návrhu zákona).</p>

Tabulka 9 Doporučení IIA a způsob promítnutí do návrhu zákona

Dalším nástrojem k posílení postavení a výkonu interního auditu jsou **Výbory pro interní audit** (hlava IV návrhu zákona). V českém právním řádu jde o zcela nový prvek řízení a kontroly veřejných financí. Výbor pro interní audit je primárně orgánem dohlížejícím na celý systém. Pro zajištění nezávislosti interního auditu má i některé rozhodovací pravomoci (např. schvaluje statut a plány interního auditu). Výbory pro interní audit také zajišťují poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a efektivní systém řízení a kontroly veřejných financí, a zvláště účinný interní audit.

Výbory pro interní audit či jím podobné prvky zajišťující nezávislost interního auditu a poskytování poradenských služeb nejsou v Evropě neobvyklé. Rady nebo výbory poradenského typu lze nalézt například v Maďarsku. Meziresortní výbor pro vnitřní finanční kontrolu veřejné správy poskytuje pokyny pro zlepšování systému PIC. Ve Finsku existuje Poradenská rada pro vnitřní kontrolu a řízení rizik s působností k podpoře rozvoje vnitřní kontroly, plánování spolupráce a společných opatření ve všech odvětvích státní správy. Jiné příklady ilustrují rozmanitost výborů pro audit, které se zaměřují více na řízení a provozní



otázky interního auditu. Polsko má 17 výborů pro audit, které byly zřízeny v roce 2010, a které korespondují s existujícími 17 ministerstvy. Takový výbor může informovat a poskytovat poradenství ministři o rizicích spojených s prováděním činností v celé působnosti, za kterou nese ministr politickou odpovědnost. Účelem výboru pro audit je zajistit poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a účinný systém vnitřního řízení a kontroly, a zvláště účinný interní audit v celém portfoliu odpovědnosti ministra. Lotyšsko má čtyři výbory pro audit, skládající se z nejvyšších řídicích úředníků. Úloha těchto výborů je však omezená na udržování předávání informací o výsledcích interního auditu a poskytování poradenství ve věci jakýchkoli doporučení vyplývajících z těchto auditů.

Následující tabulka shrnuje prvky podobné výborům pro interní audit ve vybraných evropských zemích.

Země	Výbory pro interní audit
<b>Finsko</b>	Poradenská rada pro vnitřní kontrolu a řízení rizik s působností k podpoře rozvoje vnitřní kontroly, plánování spolupráce a společných opatření ve všech odvětvích státní správy.
<b>Polsko</b>	Polsko má 17 výborů pro interní audit, které byly zřízeny v roce 2010, a které korespondují s existujícími 17 ministerstvy. Takový výbor může informovat a poskytovat poradenství ministři o rizicích spojených s prováděním činností v celé působnosti, za kterou nese ministr politickou odpovědnost
<b>Maďarsko</b>	Meziresortní výbor pro vnitřní finanční kontrolu veřejné správy, který poskytuje pokyny pro zlepšování systému finanční kontroly veřejné správy.
<b>Lotyšsko</b>	Lotyšsko má čtyři výbory pro interní audit, které se skládají z vyšších vedoucích úředníků. Úkoly těchto výborů jsou omezeny, nicméně je udržována informovanost vedení o výsledcích interního auditu a je poskytováno poradenství ve věci realizace veškerých doporučení vyplývajících z těchto auditů.

Tabulka 10 Výbory pro interní audit ve vybraných evropských zemích

#### Náklady na zřízení výborů pro interní audit

Návrh zákona stanoví požadavky na obsazení výborů pro interní audit. Dva členové z tří budou de facto státními zaměstnanci (zástupce MF, zástupce příslušného ministerstva). Třetí člen bude nezávislý externí odborník. Jeho účast se předpokládá na základě dobrovolnosti. Půjde o prestižní záležitost. Mělo by se jednat o dlouholeté odborníky a členství ve výboru by nemělo být podmiňováno motivační odměnou. Na obdobném principu fungují například poradní orgány vlády. Předpokládáme, že členům budou propláceny maximálně vynaložené náklady, např. na cestovné. Jelikož se výbor bude scházet cca 3 až 4 krát ročně, půjde o zanedbatelné náklady příslušné kapitoly státního rozpočtu.

#### **2.4.2 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR**

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Při přípravě návrhu zákona vyvstala otázka slučitelnosti návrhu zákona s čl. 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zní: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem



stanoveným zákonem“. Návrh zákona nastavuje systém řízení a kontroly veřejných financí, čímž dochází k zásahu do činnosti územních samosprávných celků prostřednictvím zákona. Důvodem tohoto zásahu je ochrana veřejných financí, včetně veřejného majetku, která je zaručena například § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 35 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento cíl Návrhu zákona je deklarován v § 5, který vymezuje cíl řízení a kontroly veřejných financí.

### 2.4.3 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná se zásadami práva Evropské unie a přibližuje právní řád České republiky ustanovením základacích smluv a požadavkům přímo použitelných předpisů EU. Toto dokládá i vyjádření Výboru Poslanecké sněmovny pro evropské záležitosti<sup>16</sup>.

Předložený návrh zákona částečně zapracovává některé požadavky směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Tato směrnice členským státům ukládá povinnost nastavit řízení a kontrolu veřejných financí ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. **Z toho vyplývá, že navrhovaná právní úprava je nejenom v souladu s právem Evropské unie, ale že je přímo požadována.** Smyslem tohoto požadavku Evropské unie je zajistit dostupnost spolehlivých fiskálních údajů jako nutný předpoklad pro výkon dohledu a monitorování, jenž umožní rychlou reakci v případě neočekávaného rozpočtového vývoje členských států.

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství. Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.<sup>17</sup> Sektor vládních institucí se dále člení na:

- centrální vládní instituce (např. ministerstva, ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),
- národní vládní instituce<sup>18</sup>,
- místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jimi zřizované organizace),
- fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

Při vypracování návrhu nové právní regulace řízení a kontroly veřejných financí bylo nutno přihlídnout k nutnosti naplnění závazků České republiky vůči Evropské unii, tj. vytvořit právní podmínky pro jednotný režim ochrany finančních prostředků Evropské unie a finančních prostředků, které pocházejí z národních zdrojů vyplývající z Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví

<sup>16</sup>Záznam o předběžné konzultaci o návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě s výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (ve smyslu usnesení vlády ČR ze dne 15. března 2000 č. 257) s termínem ukončení konzultací 31. 3. 2015.

<sup>17</sup> Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi.

<sup>18</sup> V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce.





finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, a dalších nařízení. Plnění tohoto požadavku je zabezpečeno navržením jednotného rámce řídicích a kontrolních mechanismů v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců a nezávislého interního auditu a to bez ohledu na původ veřejných prostředků, které jsou předmětem řízení a kontroly (zahraniční nebo národní původ, státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty).

Předkládaný návrh zákona vytváří právní podmínky pro minimalizaci zbytečného vícečetného ověřování a tím i zátěže ověřovaných subjektů.

Procesní pravidla zohledňují především princip manažerské zodpovědnosti, tj. především, pokud jde o riziko, kterému vystavuje vedoucí zaměstnanec veřejné finance svým rozhodováním při financování úkolů veřejné správy. V Evropské unii (např. v Rakousku) jsou ve finančním sektoru rozhodovací pravomoci delegovány na úředníky různých úrovní s přísným důrazem na oddělení neslučitelných funkcí v rámci řízení a kontroly veřejných financí. Rozhodovací pravomoc (především řízení, organizace, lidské zdroje a infrastruktura) se určuje na základě popisu úkolů úředníků. Delegování povinností a pravomocí není ale nikdy neomezené. Základní odpovědnost a povinnost vykonávat dohled zůstává vždy na vyšší úrovni autority.<sup>19</sup>

Dále jsou zde podpořeny další moderní principy pro uplatnění metod řízení kvality, obsažené v mezinárodně uznávaných standardech organizačních výzvách orgánů Evropské unie.<sup>20</sup>

V neposlední řadě předkládaný návrh zákona zohledňuje i existenci malých subjektů, např. malých obcí. Ty mohou přistupovat k organizování, a to nejen funkce interního auditu, prostřednictvím regionálních center služeb, jako je tomu např. v Lucembursku. K tomu jim v českém právním prostředí může posloužit institut dobrovolného svazku obcí. Jsou také upravena pravidla pro zapojení externích subjektů do postupů ověřování. Vytváření regionálních center služeb není nutnou podmínkou pro úspěšnou a efektivní implementaci Návrhu zákona, proto nepředstavuje náklad, který by měl být předmětem zhodnocení dopadu navrhované regulace.

#### 2.4.4 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami

V mezinárodním právu je problematika kontroly, resp. auditu, upravena obecně v Lidské deklaraci z roku 1977, jež byla přijata v rámci mezinárodní organizace INTOSAI. Tato deklarace ovšem neřeší kontrolní procesy, popř. výkon kontroly obecně, nýbrž se zabývá především problematikou finančních auditů a postavení nejvyšších kontrolních institucí státu. V případě České republiky je tedy významná zejména pro činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Navíc se jedná o právně nezávazný dokument. I navzdory těmto skutečnostem však byly její obecné základní principy při přípravě Návrhu zákona též zohledněny. Některé

<sup>19</sup>Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission.

<sup>20</sup>Stanovisko č. 2 / 2004 Účetního dvora Evropského společenství, které se týká modelu „jednotného auditu“.

**Sdělení Komise** Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru o **plánu integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 15. 6. 2005, část C – Opatření požadovaná po členských státech,

**Sdělení Komise** Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru o **Akčním plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 17. 1. 2006,

**Nařízení** Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, **Nařízení** (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví **finanční pravidla o souhrnném rozpočtu** Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, atd.



mezinárodní dohody pak upravují určitou konkrétní oblast, přičemž na navrhované obecné procesně-právní kontrolní postupy se nevztahují a neregulují je.

Mezinárodní smlouvy upravující, resp. určitým způsobem se dotýkající kontrolní činnosti, jež jsou pro Českou republiku závazné, se na problematiku regulovanou návrhem zákona a priori bezprostředně nevztahují, nicméně jejich existence byla při přípravě návrhu zákona zohledněna.

Navrhovaná právní úprava primárně nezasahuje do působnosti Evropské úmluvy o lidských právech.

**Lze tedy konstatovat, že návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, včetně Evropské úmluvy o lidských právech**

#### **2.4.5 Sociální dopady**

Návrh zákona nemá sociální dopady.

#### **2.4.6 Dopady navrhovaného řešení na spotřebitele**

Návrh zákona nemá dopady na spotřebitele.

#### **2.4.7 Dopady navrhovaného řešení na životní prostředí**

Návrh zákona nemá dopady na životní prostředí.

#### **2.4.8 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace**

Návrh zákona neobsahuje žádná ustanovení, která by se vztahovala k zákazu diskriminace.

#### **2.4.9 Dopady na výkon státní statistické služby**

Návrh zákona nemá dopady na výkon statistické služby.

#### **2.4.10 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Návrh zákona nezvyšuje zásah do soukromí podnikajících fyzických osob a nestanoví žádné nové zpracování osobních údajů ani nemění způsob jejich zpracování nebo uchovávání nad rámec stávající právní úpravy. Návrh zákona stanoví povinnost mlčenlivosti interních auditorů. Stejně tak členové výboru pro interní audit a členové vládního výboru pro interní audit jsou povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se při výkonu funkce člena výboru dozví.

### **2.5 Zhodnocení rizika**

Mezi zásadní rizika zachování současného stavu patří zejména:

- nesplnění povinnosti ve vztahu k EU,
- zachování nízkého důrazu na aplikaci principů 3E a související neefektivita veřejné správy<sup>21</sup>.

Riziko je vnímáno v této zprávě RIA jako událost, která může negativně ovlivnit dosažení výše uvedeného obecného cíle a konkrétních a operativních cílů při aplikaci Návrhu zákona

---

<sup>21</sup> EU REPORT 2014 – Zpráva o finančním řízení prostředku EU



či Návrhu změnového zákona, a to jak v období legisvakance, pokud jde o zavedení inovovaného systému řízení a kontroly veřejných financí, tak i v období po legisvakanci při uplatňování postupů v jednotlivých fázích úplného kontrolního procesu.

V průběhu zavádění inovovaných systémů řízení a kontroly veřejných financí v období legisvakance bude nezbytné zajistit projekt vysvětlovací kampaně (role Ministerstva financí).

Současně se jeví jako nezbytné pojmout v této etapě řízení rizik jako systém včasného varování, který bude schopen vydat včasný signál o nepřiměřeném výskytu systémových chyb a iniciovat koordinované akce ke zmírnění dopadu a pravděpodobnosti jejich výskytu.

### **2.5.1 Návrh změnového zákona**

Návrh změnového zákona obsahuje zejména legislativně technické úpravy související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

## **3 Návrh variant řešení**

### **3.1 Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny**

Nulová varianta počítá s ponecháním současného stavu beze změny, tzn. bez přijetí nového zákona a bez novelizace zákona o finanční kontrole. Tato varianta předpokládá využití jiných prostředků k zlepšení vnitřního kontrolního systému. O naplnění cíle stanoveného v kapitole 2.4.1 je možné usilovat metodickou působností Ministerstva financí.

### **3.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole**

Varianta I předpokládá novelizaci zákona o finanční kontrole. Za předpokladu dosažení stanovených cílů právní úpravy by bylo nutné novelizovat i související právní úpravu. Jednotlivé problémy uvedené v kapitole 2.2.1 a 2.2.2 by se řešili postupnou novelizací klíčových oblastí. Prostředí, kterého by se novelizace dotýkaly, se v čase výrazně mění. Po každé novelizaci by bylo nutné provést školení zaměstnanců a vznikaly by další náklady. K tomu viz kapitola 4.1.2.

### **3.3 Varianta II – Zpracování nového zákona**

Vypracování nové právní úpravy řízení a kontroly veřejných financí. Nový zákon upraví komplexně především interní audit a schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly. Zároveň transponuje směrnici 2011/85/EU. Problémy uvedené v kapitole 2.2 budou řešeny kombinací nové právní úpravy a metodiky. Pro náklady tyto varianty viz kapitolu 4.1.3.

## **4 Vyhodnocení nákladů a přínosů (charakteristika specifických dopadů)**

### **4.1 Identifikace nákladů a přínosů**

#### **4.1.1 Nulová varianta**

Ponechání současného stavu ponechává řešení problému a dopadů aplikace aktuální právní regulace uvedených v kapitole 2.2.1 především na metodickou činnost.





Nejzásadnější problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole, uvedené v kapitole 2.2.2, nelze bez legislativních změn vyřešit. Například nedostatečná úprava role interního auditu způsobuje rozdíly v postavení a činnosti interních auditorů napříč organizacemi veřejné správy. Stejná míra ochrany všech veřejných prostředků nemůže stát jen na metodické podpoře. Zároveň by **nebyla transponována směrnice 2011/85/EU**, což by v extrémním případě mohlo vyústit v následky v podobě sankcí a pozastavení čerpání dotací. Blíže k nákladům nulové varianty viz kapitola 4.1.1.

#### 4.1.1.1 Náklady

Náklady spojené s nepřijetím nového zákona a neuskutečněním novelizace zákona o finanční kontrole lze rozdělit na náklady přímé s dopadem do státního rozpočtu a náklady nepřímé.

##### Přímé náklady

Nulová varianta nepředpokládá žádnou změnu a tedy žádné „dodatečné náklady“, nicméně lze mezi přímé náklady zařadit finance, o které Česká republika díky současné právní úpravě a z toho plynoucích nedostatků přichází. Dále lze mezi přímé náklady spojené s ponecháním současné úpravy započítat možné sankce ze strany Evropské komise či zastavení čerpání dotací. Vzhledem k tomu, že již uplynula lhůta k transpozici předmětné směrnice, Evropská komise přistoupila k zahájení řízení pro porušení povinnosti (číslo řízení 20140047). Dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění. V nejbližší době se očekává odeslání odůvodněného stanoviska.

##### Nepřímé náklady

Nepřijetí nového zákona ani novelizace současné právní úpravy představuje výrazné nepřímé náklady s tím, že hrozí riziko přijímání stále nových zvláštních právních úprav, což by způsobilo ještě větší nepřehlednost právní úpravy předmětné problematiky, zachování duplicity a nekoordinovanosti kontrolních činností, což znamená zachování stávajících vysokých administrativních i hospodářských nákladů jak veřejné správy a veřejných rozpočtů, tak i kontrolovaných subjektů.

Dále je pak nutné brát v potaz, že při zachování současného stavu nebude vyvíjen tlak na dodržování principů 3E při nakládání s veřejnými prostředky, což může znamenat další náklady.

#### 4.1.1.2 Přínosy

Přínosy ponechání současného stavu nejsou téměř žádné, vyjma skutečnosti, že dotčené subjekty se s platným zákonem již naučily pracovat a nebude třeba měnit stávající právní úpravu. Nebude tak nutné školit zaměstnance ve veřejné správě a aplikovat nové změny v takovém rozsahu. S ohledem na výše uvedené nedostatky je ale zřejmé, že nelze hovořit o přínosu.



#### 4.1.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole

##### 4.1.2.1 Náklady

Žádoucích změn stávajícího zákona o finanční kontrole nelze dosáhnout jednou novelizací, ale až postupnou novelizací celé související právní úpravy, která by trvala několik let. Pokud by totiž v novelizaci zákona o finanční kontrole byly zahrnuty všechny potřebné změny, znamenalo by to prakticky úplné přepsání současné legislativní úpravy. A jak vyplývá z některých stanovisek Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí není vysoký počet novelizačních bodů žádoucí. V prvním roce by náklady na novelizaci byly nižší než náklady na implementaci nového zákona, nicméně dá se předpokládat, že celkové náklady by díky postupným novelizacím a časové náročnosti byly mnohem vyšší. Novelizace zákona o finanční kontrole neumožní provést zásadní změny v systému, které jsou v návrhu zákona obsaženy.

Předpokládá se, že by novelizace zákona o finanční kontrole byla rozfázovaná do tří let. Každý rok by novela zákona o finanční kontrole pokryla jednu z klíčových oblastí. Předpokládaný začátek novelizace by byl rok 2018, kdy by proběhla novela týkající se posílení nezávislosti a regulace interního auditu. Jako další by proběhla novela týkající se flexibilního nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly, tj. úpravy a nastavení schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility, kdy je odpovědností schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví. V posledním roce by proběhla novelizace zahrnující využití účetních záznamů pro kontrolní činnosti v souladu s nastavením nových procesů a postupů řídicí ekonomické kontroly resp. interního auditu.

Po každé novelizaci by bylo nutné provést školení zaměstnanců. Kromě prvního roku by byla nutná úprava softwarů, které dotčené subjekty využívají ve zmíněných novelizovaných oblastech. Následující tabulka shrnuje náklady vzniklé v souvislosti se změnami nastavení řízení a kontroly veřejných financí.

Náklady	Částka v roce 2018	Částka v roce 2019	Částka v roce 2020
<b>Personální náklady</b>	70,53 mil. Kč	110,64 mil. Kč	135,55 mil. Kč
Náklady spojené se školením všech zaměstnanců veřejné správy	20,23 mil. Kč	60,34 mil. Kč	85,25 mil. Kč
Náklady související s navýšením minimálního počtu zaměstnanců interního auditu (roční náklady)	50,3 mil. Kč	50,3 mil. Kč	50,3 mil. Kč
<b>Externí hodnocení kvality (roční náklady)</b>	5,8 mil. Kč	5,8 mil. Kč	5,8 mil. Kč
<b>Náklady na úpravu software</b>	0 Kč	40,1 mil. Kč	70,2 mil. Kč
<b>Celkem</b>	<b>76,33 mil. Kč</b>	<b>156,54 mil. Kč</b>	<b>211,55 mil. Kč</b>

Tabulka 11 Náklady varianty I - novelizace zákona o finanční kontrole



Na základě provedených kalkulací by náklady na úpravu software představovaly 110,3 mil. Kč. Částka na školení zaměstnanců veřejné správy by představovala 165,82 mil. Kč. **Souhrnné jednorázové náklady spojené s novelizací zákona o finanční kontrole se pohybují ve výši 276,12 mil. Kč.** Podobně jako ve variantě II – Zpracování nového zákona popsané v kapitole 4.1.3.1 se předpokládají každoroční náklady v souvislosti se stanovením povinnosti minimálního počtu interních auditorů, tj. maximálně 50,3 mil. Kč a dále se také předpokládá navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 5,8 mil. Kč.

Provádění postupných novelizací souvisejících zákonů je však nežádoucí také z následujících důvodů:

- 1) Je nutný časový soulad s novelizací zákona o veřejných zakázkách, který je s navrhovaným zákonem velmi úzce spjat, celý proces řídicí (ekonomické) kontroly je navázán na proces zadávání veřejných zakázek a návrh zákona o zadávacích řízeních vypouští princip 3E jako kritérium.<sup>22</sup>
- 2) Prostředí, kterého se navrhované principy dotýkají, se v čase výrazně mění a mohlo by dojít k situaci, že na konci procesu novelizace související legislativy by úpravy přijaté na začátku již nebyly v souladu s aktuální situací a byly by tak nutné další novelizace.

Dále hrozí, že částečná novelizace nebude reflektovat všechny potřebné systémové změny (např. změna zásad, principů, závaznost mezinárodních standardů).

#### 4.1.2.2 Přínosy

Pokud by se pomocí novelizace podařilo dosáhnout narovnání současného stavu a určených cílů, spočíval by přínos, stejně jako v případě zpracování nového zákona, právě v dosažení těchto cílů, s tím rozdílem, že by se změny dosáhlo až v delším časovém horizontu. Nicméně se lze domnívat, že pomocí novelizace zákona o finanční kontrole je sice možné odstranit některé aplikační nepřesnosti, ale nelze provést nezbytné systémové zásahy.

### 4.1.3 Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí

#### 4.1.3.1 Náklady

Následující tabulka shrnuje náklady vzniklé v souvislosti se změnami nastavení řízení a kontroly veřejných financí:

Náklady	Částka
<b>Personální náklady</b>	<b>135,64 mil. Kč</b>
Náklady spojené se školením všech zaměstnanců veřejné	<b>85,34 mil. Kč</b>

<sup>22</sup>RIA k zákonu o zadávacích řízeních (Str. 1: Při argumentaci vyšším korupčním rizikem v ČR ve prospěch vyšší striktnosti zákona lze odkázat na nově připravovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který má nahradit dosavadní zákon o finanční kontrole, a další související předpisy a opatření (viz kapitola Implementace), které by měly tento problém řešit spíše než ZZVZ a které by spolu s účinností ZZVZ měly být podmíněčně realizovány. Pro dosažení maximální právní jistoty a s ohledem na výše uvedené navrhujeme přijetí Varianty 2, tj. převzetí celého katalogu výjimek ze směrnic, neboť tato se na základě výše uvedeného jeví jako adekvátní.)



Náklady	Částka
správy	
Náklady související s navýšením minimálního počtu zaměstnanců interního auditu (roční náklady)	50,3 mil. Kč
<b>Externí hodnocení kvality (roční náklady)</b>	<b>5,8 mil. Kč</b>
<b>Náklady na úpravu software</b>	<b>69,95 mil. Kč</b>
<b>Celkem</b>	<b>211,39 mil. Kč</b>

Tabulka 12 Náklady varianty II - zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí

### Personální náklady

Je nutné konstatovat, že organizace, které postupují řádně, podle stávajícího zákona o finanční kontrole, či jen postupují jako řádný hospodář, mají odpovídající nastavení řízení a kontroly veřejných financí již dnes. Předkladatel vychází z předpokladu, že většina organizací postupuje v souladu s Návrhem zákona již nyní a **jejich administrativní zátěž bude tedy navýšena jen minimálně.**

Výjimkou jsou organizace, kterých se týká stanovení minimálního počtu 2 zaměstnanců interního auditu. Dle Návrhu zákona se útvar interního auditu zřizuje u správce veřejného rozpočtu, pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek:

- a) průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů tohoto správce za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč,
- b) průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
- c) průměrná hodnota ročního objemu poskytnutých veřejných finančních podpor, poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.

Většina organizací tuto povinnost již naplňuje, nicméně v některých organizacích toto naplněno není. Pro Regionální rady, s ohledem na utlumování jejich činnosti, je stanovena výjimka z minimálního počtu interních auditorů. V případě obcí není k dispozici informace ohledně celkového počtu interních auditorů. K výpočtu proto bylo přistoupeno tak, jakoby obce žádné zaměstnance interního auditu v současnosti neměly. Dle průzkumu Ministerstva financí tak bude nutné navýšit počet interních auditorů v obcích o 97, o 1 interního auditora v kraji a o 9 interních auditorů ve státní správě. To je celkem navýšení o 106 interních auditorů. Pro výpočet byl použit medián hrubé mzdy u zaměstnání „33 – Odborní pracovníci v obchodní sféře a veřejné správě“ navýšený o sociální a zdravotní pojištění ve výši 35 % hrazené zaměstnavatelem, tj. 39 550 Kč.<sup>23</sup> **Celkový odhadovaný roční nárůst nákladů v souvislosti se stanovením povinnosti minimálního počtu interních auditorů je tedy maximálně 50,3 mil. Kč.**

<sup>23</sup> Zdroj: ČSÚ



Zavedení nového systému řízení a kontroly veřejných financí dle Návrhu zákona přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců veřejné správy. Předpokládá se jedno školení na organizaci v délce 5ti dní. Počet organizací, kterých se školení bude týkat, je 6 287 (6 248 obcí, 14 krajů, 25 resortů a 540 organizací v jednotlivých resortech). Odhadovaný náklad na jeden den školení je 2 500 Kč. **Celkové náklady na školení nového systému řízení a kontroly jsou tedy odhadovány na 85 337 500 Kč.** Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí bude v rámci svých kapacit realizovat různé vzdělávací aktivity.

Dalšími jednorázovými náklady jsou náklady na úpravu software v odhadované výši 69,95 mil. Kč. U velkých organizací veřejné správy jako jsou ministerstva a kraje je odhadováno 0,5 mil. Kč na jednu organizaci. U středních organizací veřejné správy jsou náklady odhadovány v rozpětí 30 tis. Kč až 250 tis. Kč. U nejmenších organizací jako malé obce do 5 tis. obyvatel, příspěvkové organizace ÚSC s aktivy do 100 mil. Kč, se nepředpokládá nutnost upravovat software, resp. v mnoha případech tyto organizace software k nastavení procesů řídicí kontroly nepoužívají.

### Externí hodnocení kvality

Dále se předpokládá nárůst nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality dle Návrhu zákona. Externí hodnocení kvality se týká všech organizací, které mají povinnost zřídit interní audit. Předpokládaná cena za zpracování externího hodnocení kvality jednou za 5 let je 200 000 Kč na jednu organizaci. Celkem se to týká 145 organizací, z toho 110 ÚSC, 14 ministerstev, 14 ústředních orgánů státní správy a 7 zdravotních pojišťoven. **Celkem se tedy předpokládá navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 5,8 mil. Kč.**

### Ostatní nepřímé náklady

Předpokládá se, že v důsledku účinnosti návrhu zákona vzniknou následující **náklady bez významného a přímého dopadu na veřejný rozpočet:**

- a) Změny organizačního řádu, vnitřních předpisů a pracovních postupů. **Je však možné zachovat stávající odpovědnosti, procesy a pracovní postupy.** Organizace tedy není nucena k radikálním zásahům do stávající struktury,
- b) **Případná úprava softwarových nástrojů** - vzhledem k povaze změn navrhovaných Návrhem zákona není nutné měnit procesy schvalování výdajů a tudíž ani jejich zachycení v softwarových nástrojích veřejné správy. Ve většině organizací veřejné správy půjde jen o úpravu vytváření doprovodných dokladů k účetním dokladům v rámci účetního SW, která bude provedena v rámci standardních úprav souvisejících se změnou legislativy,
- c) **Výbor pro interní audit** bude zřízen jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Předpokládá se, že zaměstnanci správce veřejného rozpočtu budou funkci vykonávat v rámci plnění úkolů vyplývajících z náplně práce (součást platu). Obdobně to platí pro zaměstnance Ministerstva financí. Nezávislí členové výboru pro interní audit nemůžou být zaměstnanci, tedy nelze s nimi uzavřít pracovní smlouvu ani dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Předpokládá se, že tuto funkci budou zkušení odborníci vykonávat pro bono jako součást svého profesního růstu. V případě, že s nimi bude odměna sjednána, stane se tak na základě občanskoprávní smlouvy. Předpokládá se, že tato odměna bude



odpovídat úhradě souvisejících nákladů nebo se bude jednat o odměnu symbolickou (srov. odměňování členů komisí Legislativní rady vlády). Tato změna nebude mít významný dopad na příslušný veřejný rozpočet.

#### 4.1.3.2 Přínosy

Přínosem nového zákona je zvýšení ochrany veřejných prostředků, vnitrostátních i zahraničních. Zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy řízení a kontroly veřejných financí přispěje k tomu, aby byl systém efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně veřejných prostředků na principu jednotného auditu a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Nový zákon si dává za cíl dále odstraňování duplicitních kontrol a zlepšení koordinace a spolupráce kontrolních orgánů.

Regulace interního auditu a podrobnější vymezení jeho role, funkce a podmínek jeho činnosti dopomůže k zlepšení celého systému řízení a kontroly veřejných financí a předcházení vzniku problémů, které jsou často odhaleny až při následné kontrole.

Nový zákon jasně definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky. To umožňuje nastavení schvalovacích postupů řídicí kontroly se značnou mírou flexibility a minimalizaci administrativní zátěže.

Nový zákon částečně transponuje směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011. Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí, jakožto gestor tohoto zákona, povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době.

Díky nekonzistenci zjištění různých kontrolních orgánů vznikají náklady pro státní rozpočet nebo rozpočty ÚSC (v důsledku neproplacení ze strany Evropské unie). V případě přijetí nového zákona a odstraněním této nekonzistence se lze domnívat, že **dojde k úspoře státního rozpočtu či rozpočtům územních samosprávných celků.**

Nový zákon na úrovni dopadu podporuje principy 3E – hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Obecně se jedná o principy, jejichž aplikace přibližuje způsob rozhodování o veřejných prostředcích způsobu, který je běžný v případě rozhodování o vlastních prostředcích. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.

#### 4.1.4 Dopady zvolené varianty na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Návrh zákona má dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. Očekávají se dopady na státní rozpočet v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 337 500 Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 43,5 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů ve státní správě o 4,3 mil. Kč a navýšení ročních nákladů ve státní správě a zdravotních pojišťovnách v souvislosti s povinnostmi externího hodnocení kvality o 1,4 mil. Kč.

Návrh zákona nemá negativní dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR.





#### 4.1.5 Dopady na podnikatelské subjekty

Změny v ověřování provedené Návrhem zákona nebudou pro podnikatelské subjekty, na které budou mít dopad, znamenat zvýšení nákladů. Podnikatelské subjekty by měly zaznamenat snížení administrativní zátěže. Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol, sdílet informace a podle toho se vzájemně koordinovat.

#### 4.1.6 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje)

Pokud lze hodnotit, zda z navrhované právní regulace vyplývají nové úkoly pro územní samosprávné celky, je třeba uvést, že jde pouze o revizi a implementaci inovovaného systému řízení a kontroly veřejných financí v souladu s mezinárodně uznávanými dobrými zkušenostmi a standardy.

V praxi to znamená zajištění řádné správy veřejných prostředků efektivnějším způsobem při využití současných zdrojů. Jelikož je hospodaření s veřejnými prostředky v samostatné působnosti územních samosprávných celků, byl by požadavek na zvýšení příspěvku k inovaci tohoto systému k tíži státního rozpočtu považován za nepatřičný.

**Díky flexibilnímu nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly nemusí obce a kraje měnit současné nastavení.**

Návrh zákona má dopad na územní samosprávné celky. Očekávají se dopady na rozpočty územních samosprávných celků v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 85 mil. Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 26,445 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů u územních samosprávných celků o 46 mil. Kč a navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 4,4 mil. Kč.

#### 4.2 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Se zřetelem na uvážení výše uvedených vývojových trendů se **varianta II, tj. zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí, jeví jako účinnější, hospodárnější a vhodnější, než ostatní uvažované varianty.**

Následující tabulka shrnuje přímé přínosy a náklady za rok u jednotlivých variant:

Varianta	Jednorázové náklady	Navýšení ročních nákladů	Roční přínosy
Nulová varianta	0 Kč	0 Kč	0 Kč
Varianta I	276,12 mil. Kč	56,1 mil. Kč	0 Kč
Varianta II	155,29 mil. Kč	56,1 mil. Kč	0 Kč

Tabulka 13 Shrnutí přímých nákladů a přínosů jednotlivých variant

##### 4.2.1 Nulová varianta

Hlavním argumentem pro vyřazení této varianty skutečnost, že by tak **nebyla transponována směrnice 2011/85/EU**, což by v extrémním případě mohlo vyústit v



následky v podobě sankcí a pozastavení čerpání dotací. Tato varianta neřeší ani jeden ze zásadních problémů uvedených v kapitole 2.2.

#### **4.2.2 Varianta I – novelizace zákona o finanční kontrole**

Novelizace zákona o finanční kontrole bude probíhat postupně v čase a nebude tak potřebných změn dosaženo včas. Současně je podmínkou transpozice směrnice 2011/85/EU přijetí nové právní úpravy a tedy stejně jako v případě nulové varianty, by nedošlo k naplnění požadavku ze strany EU.

#### **4.2.3 Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí**

Tato varianta se jeví jako nejlepší varianta jak z hlediska přímých finančních dopadů na státní rozpočet, tak z hlediska dopadů v podobě zjednodušení celého systému, podpory 3E při nakládání s veřejnými prostředky a vyhovění požadavkům EU. Novelizace zákona o finanční kontrole neumožní provést zásadní změny v systému, které jsou v návrhu zákona obsaženy. Novelizace stávajícího zákona by tak mohla být provedena jen prostřednictvím úplného přepsání současné legislativní úpravy. Jak ale vyplývá z některých stanovisek Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí není vysoký počet novelizačních bodů žádoucí. V tomto případě se jedná pouze o legislativně-technickou formu, proto varianta vypracovat nový zákon vychází jako varianta vhodnější, která je přehlednější a srozumitelnější, a bylo tak rozhodnuto též na základě připomínek z předchozích let, kdy kraje požadovaly změny zákona o finanční kontrole provést novým zákonem.

### **5 Návrh řešení**

S ohledem na výše uvedené předkladatel doporučuje **variantu II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí**.

#### **5.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

1. Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí
2. Novelizace zákona o finanční kontrole
3. Nulová varianta – ponechání současného stavu

### **6 Implementace doporučené varianty a vynucování**

Navrhovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole částečně implementuje část směrnice 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, jejíž hlavní část je implementována souborem předpisů týkajících se rozpočtové odpovědnosti (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a změnový zákon, které jsou momentálně projednávány Parlamentem ČR jako sněmovní tisky č. 411 až 413). U směrnice již v důsledku předčasného konce vlády P. Nečase (a rozpuštění Poslanecké sněmovny) uplynula stanovená lhůta k implementaci, Evropská komise je však o současném průběhu detailně informována.

Činnosti, které budou muset regulované subjekty v důsledku implementace nové právní úpravy provádět, jsou v zásadě činnosti, které provádí i v současné době.





## 6.1 Vynucování

Podle návrhu zákona jsou jak vynutitelnost nápravy, tak i odstranění nedostatků v systému řízení a kontroly veřejných financí podle nové právní regulace prosaditelné v rámci výkonu dohledu nad dodržováním souladu s touto regulací, a to auditorskými postupy formou auditu Ministerstva financí, systému harmonizace a Výborů pro interní audit.

## 7 Přijetí prováděcích právních předpisů

Návrh zákona předpokládá přijetí 2 prováděcích vyhlášek pro stanovení:

- 1) obsahu a průběhu zkoušky profesní způsobilosti,
- 2) obsahu a struktury
  - oznamování zjištění o závažném jednání v rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí
  - výroční kontrolní zprávy,
  - výroční auditní zprávy,
  - výročního shrnutí
  - informací o plánovaných kontrolách a jejich výsledcích,
  - získávání informací pro výkon kontroly a interního auditu (součást centrálního systému účetních informací státu).

## 8 Přezkum účinnosti regulace

Nástroje dohledu nad dodržováním nové právní regulace správci veřejného rozpočtu a veřejnými subjekty prostřednictvím interního auditu podle § 26 odst. 1 Návrhu zákona a výročních zpráv se zdají být postačující k tomu, aby Ministerstvo financí (Centrální harmonizační jednotka) přezkoumalo účinnost nové právní regulace a poskytlo o tom zprávu vládě.

V rámci přezkumu účinnosti regulace dojde k vyhodnocování závěrů interního auditu a výborů pro interní audit a sledování úspěšnosti vymáhání korekcí (případných soudních sporů a reálného splacení potvrzených výměrů).

Návrh zákona upravuje tyto nástroje přezkumu účinnosti regulace:

- a) interní audit,
- b) informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí,
- c) zhodnocení dopadů regulace po aplikaci zákona.

### Interní audit

Úkolem interního auditu je zajišťovat nezávislé, objektivně ujišťovací a poradenské činnosti, zaměřené na přidávání hodnoty a na zdokonalování procesů v systémech vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců.

Ujišťovací funkce interního auditu zajistí nezávislá stanoviska ke spolehlivosti a účinnosti fungování řídicích a kontrolních mechanismů, fungujících ve sdílené odpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalující osoby.



Součástí výsledků činnosti interního auditu jsou upozornění na slabé stránky řízení a kontroly veřejných financí a podle potřeby i doporučení pro jejich zlepšení. Tato činnost se řídí souborem pravidel a etiky obsažených v návrhu zákona a mezinárodně uznaném rámci profesionální praxe interního auditu.

V rámci úpravy přezkumu účinnosti nastavených systému návrh zákona přináší zásadní změnu. Ministerstvo financí již nebude provádět kontrolu zaměřenou jen na ověření plnění zákonných požadavků, ale bude provádět vrchní audit, zejména audit systému a případně audit operací jako podklad pro audit systému. Cílem tohoto působení má být nejen ověření naplňování díkce zákona ale i vyhodnocení naplňování cíle řízení a kontroly veřejných financí a účinnost a přiměřenost nastavení systému řízení a ochrany veřejných financí. Výsledkem těchto auditů mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému.

Vrchní audit Ministerstva financí se zaměří na systémové nedostatky a nesoulad s platnou právní úpravou. Výsledkem jeho činnosti však má být zpětná vazba o fungování systému řízení a kontroly veřejných financí na všech úrovních veřejné správy, podle které lze celý systém lépe metodicky řídit a rozvíjet.

Prostřednictvím tohoto nástroje by mělo Ministerstvo financí dát ujištění vládě, která je odpovědná za plnění státního rozpočtu, že s veřejnými financemi napříč veřejnou správou je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Výsledkem bude doporučení pro zlepšení adresované příslušné organizaci a také informace, ve kterých oblastech je nezbytné poskytovat cílenou metodickou pomoc ze strany Ministerstva financí.

Interní audit poskytuje nezávislé a objektivní ujištění o funkčnosti systému a dává doporučení ke zlepšení. Pokud se tím auditovaný subjekt nebude řídit, přebírá na sebe odpovědnost za rizika s tím související včetně odpovědnosti za škodu, porušení rozpočtové kázně nebo trestněprávní odpovědnosti. Tím se interní audit odlišuje od kontroly. V případě, že zjištěním interního auditu nebude věnována dostatečná pozornost, lze v případě ministerstev tuto skutečnost eskalovat na výbor pro interní audit, případně až na vládní výbor pro interní audit.

Výbor pro interní audit pomáhá ministrovi řídit rizika související s řízením a kontrolou veřejných financí a garantuje, že interní audit se zabývá tím, čím se zabývat má a že při své činnosti dodržuje stanovená pravidla. Vládní výbor pro audit poskytuje obdobnou službu vládě jako její poradní orgán. Výbory pro audit, které by se měly nově zavést na všech ministerstvech a na úrovni vlády, jsou novinkou v celém systému. V případě, že útvar interního auditu na ministerstvu zjistí, že na základě jeho zjištění nedošlo k nápravě, postoupí tuto věc výboru pro audit, který dohlédne na to, aby byla přijata opatření. V případě, že ani tato varianta nebyla úspěšná, postoupí se celé zjištění vládnímu výboru pro audit a celá záležitost se bude řešit na úrovni vlády.

#### Informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí

Ministerstvo financí již dnes provozuje informační systém, do něhož jsou vkládány zprávy o výsledcích finančních kontrol a dále informační systém, který obsahuje informace o plánovaných kontrolách v rámci výkonu kontrol řídicími orgány (kontroly u prostředků z EU), s cílem zamezit výkonu duplicitních kontrol. V návaznosti na zásadní požadavek uplatňovaný připomínkovými místy napříč veřejnou správou, bude využití informačního systému pro zamezení výkonu duplicitních kontrol rozšířeno. Do systému budou vkládány informace o plánovaných řídicích ekonomických kontrolách u žadatelů a příjemců veřejné



finanční podpory a podřízených organizací. Povinnost se bude vztahovat na organizace státní správy. Informační systém následně vyhodnotí duplicitu. Vykonat kontrolu u stejného příjemce nebo projektu bude možné jen po řádném a adekvátním odůvodnění. Součástí systému budou i výsledky těchto kontrol. Existence a využívání tohoto systému napomůže naplnění zásady jednotného auditu (singl audit), jehož cílem je zajistit omezení duplicitních kontrol a sdílení jejich výsledků.

Systém bude v reálném čase obsahovat informace o závažných zjištěních, které byly odhaleny v důsledku působení kontrolních a auditních mechanismů (viz § 57 návrhu zákona). Na rozdíl od stávajícího stavu se nebudou odevzdávat jen informace o zjištění samotném, ale průběžně se budou doplňovat i informace o navazujícím řízení nebo přijímání opatření k nápravě a to včetně výsledku. Půjde tedy o zásadní zdroj informací pro vyhodnocení účinnosti i navazující právní regulace, která primárně není ani nemůže být součástí řízení a kontroly veřejných financí, např. právní regulace ukládání sankcí.

Do systému budou vkládány stejně jako dnes i výroční zprávy od všech subjektů, které hospodaří s veřejnými prostředky. Návrhem zákona dochází k zásadní úpravě obsahu těchto zpráv. Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné usuzovat na vyzrálost a míru nastavení celého systému řízení a kontroly veřejných financí. Výroční zprávy, a to jak za oblast kontroly, tak za oblast interní audit, budou Ministerstvem financí vyhodnocovány. Při tomto vyhodnocování se předpokládá využití i dalších informací shromažďovaných na Ministerstvu financí. S tím souvisí i zajištění možnosti vyžádat si účetní záznam v elektronické podobě prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS) v rámci řídicí ekonomické kontroly a interního auditu. Předávání účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS se umožňuje efektivnější provádění kontrolních činností. Zavedení elektronického způsobu přenosu informací se předpokládá postupně v souladu s aktuálními možnostmi dotčených účetních jednotek a v souladu s nastavením nových procesů a postupů řídicí ekonomické kontroly resp. interního auditu. Vyžádání účetních záznamů bude probíhat v souladu se zásadami a konkrétními pravidly provádění kontroly, tzn., že bude možné pouze v případě standardních kontrolních činností. V tomto kontextu bude též zajištěna technická stránka a nezbytná auditní stopa způsobu zadávání požadavků na přenos vyžádaných účetních záznamů. Předávání účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS je v souladu s usnesením vlády č. 980/2013 ze dne 18. prosince 2013 k návrhu dalšího postupu zefektivnění výkonu státní statistické služby a revize v oblasti výkaznictví a evidencí, kterým se v čl. II bod 3. ukládá „členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zohlednit existenci Centrálního systému účetních informací státu spravovaného Ministerstvem financí při tvorbě právních předpisů upravujících oblast shromažďování účetních záznamů a dalších informací z účetnictví účetních jednotek pro potřeby státu, včetně monitorovacích, zjišťovacích a kontrolních činností orgánů veřejné správy“.

Výroční shrnutí předkládané Ministerstvem financí vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu má za cíl poskytnout představu o objemu prostředků, která podléhá přezkumu podle návrhu zákona, o související chybovosti a také důležitou zpětnou vazbu o účinnosti nastavení celého systému a o případných nedostacích. Půjde tedy o důležitý podklad pro analýzu systému řízení a kontroly veřejných financí prováděnou v ročních intervalech tak, aby mohly být navrženy vhodná opatření ke zvýšení ochrany veřejných financí. Půjde o opatření koncepčního, legislativního nebo metodického charakteru. Jelikož primárním adresátem



výročního shrnutí bude vláda, jako nejvyšší orgán moci výkonné, bude vyhodnocení systému a navrženým opatřením věnována zásadní pozornost. Vláda v rámci projednávání výročního shrnutí může přímo uložit povinnost realizovat navrhovaná případně další opatření směřujících ke zvýšení ochrany veřejných financí a účinnosti celého systému.

Jelikož jde o rozšíření využití stávajícího informačního systému, nepředpokládají se dodatečné náklady nad rámec již schválených objemů veřejných prostředků určených na jeho rozvoj.

#### Zhodnocení dopadů regulace po aplikaci zákona

Ministerstvo financí vypracuje do 5 let po nabití účinnosti zákona o řízení a kontrole veřejných financí zprávu k zhodnocení dopadů regulace. Předmětem zprávy bude

- dosažení cílů stanovených v závěrečné zprávě RIA,
- soulad předpokládaných dopadů regulace se skutečnými dopady,
- výskyt neočekávaných dopadů.

Dosažení cílů stanovených v závěrečné zprávě RIA bude vyhodnoceno na základě:

- komparativní analýzy interních předpisů upravujících procesy řídicí kontroly nastavených podle současné úpravy a podle návrhu zákona u vybraných organizací a územně samosprávných celků
- vyhodnocení zpráv z externího hodnocení interního auditu
- vyhodnocení výročních ročních zpráv
- vyhodnocení zákonné povinnosti vykonat zkoušku profesní způsobilosti interního auditora
- vyhodnocení funkčnosti informačního systému Ministerstva financí

Hlavními kritérii vyhodnocení dosažení stanovených cílů jsou:

- srovnání počtu a charakteru položek ve výročních zprávách
- zapojení kontrolních subjektů do informačního systému Ministerstva financí
- využitelnost kontrolních zjištění u více kontrolních orgánů
- srovnání rolí ve schvalovacím procesu, délky a složitosti schvalovacího procesu

## **9 Konzultace a zdroje dat**

Při vypracování zprávy RIA zpracovatel vycházel z výsledků konzultací s odborníky Generálního ředitelství pro rozpočet Evropské komise a orgánů veřejné správy, z mezinárodně uznávaných zkušeností a v neposlední řadě i ze zkušeností z neúspěšných pokusů o novelizaci stávajícího zákona o finanční kontrole nebo o prosazení návrhu nové právní regulace.

Hlavní konzultace se zástupci organizací všech úrovní veřejné správy byly organizovány již před konáním posléze i v rámci vnitřního a vnějšího připomínkového řízení. Za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému se uskutečnily formální i neformální konzultace s dotčenými subjekty, tj. především s odbornou veřejností, příslušnými resorty a dalšími ústředními správními úřady, územními samosprávnými celky, dalšími organizacemi, jichž se daná problematika jinak dotýká.

Výsledkem těchto konzultací a také předchozího kola připomínkového řízení jsou zejména tyto závěry, které byly promítnuty do návrhu zákona:



- ponechání přezkoumávání hospodaření ÚSC beze změny,
- zavedení Výborů pro interní audit jen u ministerstev,
- ponechání veřejnosprávní kontroly (ve formě řídicí ekonomické kontroly) s aplikací kontrolního řádu,
- revize schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly,
- doplnění důvodové zprávy včetně schémat.

Následující tabulka uvádí vybrané akce související s prezentací návrhu zákona:

Datum setkání	Účastníci setkání
15. - 16. 10. 2014	Národní konference Českého institutu interních auditorů
12. 11. 2014	Ministerstvo vnitra - workshop
19. – 20. 11. 2014	Konference Dny Práva
20. 11. 2014	Setkání tajemníků obcí s rozšířenou působností
10. 12. 2014	Setkání interních auditorů ze zdravotních pojišťoven
15. 12. 2014	Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci
16. 12. 2014	Setkání se zástupci místních samospráv - rada pro veřejnou správu
17. 12. 2014	Setkání se zástupci akademické obce
18. 12. 2014	Svaz měst a obcí
15. 1. 2015	Setkání interních auditorů Jihomoravského a Zlínského kraje
17. 2. 2015	Setkání interních auditorů Středočeského kraje a hlavního města Prahy
23. 2. 2015	Ministerstvo vnitra – porada primátorů statutárních měst
18. 3. 2015	Setkání interních auditorů Moravskoslezského a Olomouckého kraje
22. 4. 2015	Poslanecká sněmovna – Seminář k návrhu Zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě
23. -24. 4. 2015	Workshop pro veřejnou správu – Nové paragrafy pro vnitřní řízení a kontrolu aneb klíčové výzvy pro interní audit
5. 5. 2015	Ministerstvo vnitra – porada tajemníků obcí s rozšířenou působností, městských částí Hlavního města Prahy a tajemníků obcí s pověřeným obecním úřadem Středočeského kraje
8. - 9. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce ministerstev
9. - 10. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce krajských úřadů
12. 6. 2015	Setkání interních auditorů zdravotních pojišťoven
16. - 17. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce samostatných kapitol státního rozpočtu a státních fondů
25. 6. 2015	Porada MVČR s řediteli krajských úřadů
10. – 21. 8. 2015	„Kulaté stoly“ k návrhu zákona s jednotlivými připomínkovými místy
21. 8. 2015	Jednání s řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty k PRK podle



Datum setkání	Účastníci setkání
	návrhu zákona
15. 9. 2015	Jednání se státními fondy k jejich postavení podle návrhu zákona
19. 9. 2015	Dny práva 2015 – prezentace návrhu zákona na akademické půdě
1. 12. 2015 – 8. 1. 2016	Schůzky s jednotlivými připomínkovými místy k návrhu vypořádání připomínek a prezentaci změn v návrhu zákona
25. 1. 2016	Konferenční vypořádání a prezentace návrhu zákona ředitelům krajských úřadů
8. 2. 2016	Promítnutí zákona do praxe obcí – prezentace zástupcům obcí – Hradec Králové
3. 3. 2016	Prezentace návrhu zákona zástupcům SMS ČR a starostům v Jihomoravském kraji
13. – 14. 4. 2016	Workshop ČIIA – Šachy interního auditu ve víru legislativních změn
11. 5. 2016	Prezentace návrhu zákona zástupcům SMOČR

Tabulka 14 Vybrané akce související s prezentací zákona





## Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

### 9.1 Zhodnocení naplňování kritérií

#### 9.1.1 Přiměřenost

Cílem návrhu zákona je zajistit legislativní řešení jednotného režimu ochrany veřejných prostředků (vnitrostátních i zahraničních), zvýšení manažerské odpovědnosti v orgánech a organizacích veřejné správy. Tohoto cíle má být dosaženo zejména prostřednictvím:

- nastavení podmínek pro zavedení, udržování a zdokonalování řízení a kontroly veřejných financí,
- posílení zásad úplného kontrolního procesu v souladu s mezinárodními standardy INTOSAI<sup>24</sup> a evropskou dobrou praxí,<sup>25</sup> a
- posílení koordinace a dozoru nad systémy vnitřního řízení a kontroly.

Návrh je ve vztahu k cíli co do formy i obsahu přiměřený. Návrh zákona odráží změnu koncepce v oblasti řízení a kontroly veřejných financí, která je důsledkem přirozeného vývoje v rámci celé Evropské unie. V systémech řízení a kontroly veřejných financí dochází k důslednému rozdělení a oddělení ověřovacích mechanismů řídicí ekonomické kontroly, interního auditu a harmonizace v podobě koordinace činnosti a dozoru nad dodržováním ustanovení Návrhu zákona.

Návrh zákona jasně definuje odpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

Kompetence orgánů veřejné správy jsou Návrhem zákona upravovány pouze v nezbytném rozsahu, který je potřebný ke splnění cílů právní úpravy. Dochází k posílení kompetencí při kontrole nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky. Tyto kompetence budou uplatňovány zejména ve vztahu k jiným orgánům nebo organizacím veřejné správy, čímž dojde k posílení celkové odpovědnosti za veřejné prostředky. Vůči fyzickým a právnickým osobám zůstávají kompetence orgánů veřejné správy na úrovni původního zákona o finanční kontrole. Příslušným kompetencím orgánů veřejné správy odpovídá nastavení odpovědnosti za plnění uložených povinností.

#### 9.1.2 Efektivita

Návrh zákona reaguje na problematická ustanovení původního zákona o finanční kontrole. Měl by přispět ke snížení administrativní zátěže všech dotčených subjektů a odstranit výkon duplicitních kontrol. K tomu směřuje řada opatření a nástrojů, které Návrh zákona nově nastavuje nebo přebírá se zásadními úpravami z původního zákona o finanční kontrole.

Veřejná správa je schopna kontrolovat a vynucovat dodržování navržené regulace. Právě posílení nastavení kontrolních mechanismů ve veřejné správě při nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky je jedním z hlavních cílů Návrhu zákona a prolíná se do celé řady konkrétních ustanovení. V tomto případě jde zejména o stanovení konkrétní odpovědnosti jednak za svěřené veřejné prostředky a jednak za zavedení systému řízení a kontroly

<sup>24</sup> Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006.

<sup>25</sup> Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 12. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.



veřejných financí, který bude dostatečně účinný, aby je ochránil. K zvýšení efektivity plošné kontroly a vynucování dodržování této regulace přispívá i informační systém provozovaný Ministerstvem financí, u něhož Návrh zákona rovněž navrhuje konkrétní úpravy.

### **9.1.3 Odpovědnost**

Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází v rámci Návrhu zákona k jasnému vymezení odpovědnosti konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

V systémech řízení a kontroly veřejných financí dochází u kontrolních mechanismů k důslednému rozdělení kompetencí a odpovědností mezi subjekty, které budou zabezpečovat řídicí ekonomickou kontrolu a interní audit. Řídicí ekonomickou kontrolu zajišťují vedoucí zaměstnanci v průběhu první fáze úplného kontrolního procesu. Nezávislá objektivní ujišťovací a poradenská činnost, jejímž cílem je zlepšování efektivnosti řídicích a kontrolních mechanismů, je v odpovědnosti útvaru interního auditu. Dozor nad dodržováním zákona je v odpovědnosti Ministerstva financí, která k tomu kromě legislativních oprávnění disponuje i potřebným informačním systémem.

Příslušné pravomoci jsou tak rozloženy mezi odpovídající počet subjektů (orgánů a osob) veřejné správy.

### **9.1.4 Kontrolní mechanismy**

Nastavení odpovídajících kontrolních mechanismů k ochraně veřejných prostředků je jedním z hlavních cílů Návrhu zákona. V Návrhu zákona jsou obsaženy nástroje k zamezení negativních tendencí v oblasti hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky, včetně zahraničních prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie a jiných států. Dále Návrh zákona obsahuje nástroje, pomocí kterých bude možné dosáhnout vyšší míry transparentnosti, což snižuje prostor pro podvodná jednání a korupci nejen v rozhodovacích procesech.

Očekává se, že uplatňování těchto nástrojů současně posílí rozpočtovou odpovědnost orgánů a organizací veřejného sektoru v oblasti zefektivnění postupů, jak ve fázi zjišťovací, tak i ve fázi nápravné, a to prostřednictvím výraznějšího zapojení informačních technologií.

Subjekty veřejné správy (orgány a osoby) vzájemně spolupracují v rámci řízení a kontroly veřejných financí s tím, že odpovědnost za koordinaci této spolupráce má Ministerstvo financí.

## **9.2 Specifické podmínky**

### **9.2.1 Poptávková stránka**

Návrh zákona upravuje řízení a kontrolu veřejných financí na všech úrovních veřejné správy, kde jsou zahrnuty jak organizace státní správy, tak i územní samosprávy. Ve všech organizacích, na které Návrh zákona dopadá, musí být zavedeny postupy řídicí ekonomické kontroly. Návrh zákona stanoví základní požadavky a podmínky jejich průběhu, avšak výsledná realizace, zejména ve vztahu k počtu zapojených osob nebo k organizační struktuře, je v souladu s koncepcí, kterou tento Návrh zákona přebírá a je tedy ponechána



na rozhodnutí konkrétního orgánu. Realizace postupů řídicí ekonomické kontroly probíhá operativně, na denní bázi.

Další útvar, který plní v systému vnitřního řízení a kontroly významnou funkci, je útvar interního auditu. Tento útvar není nutné zřídit u všech organizací veřejné správy, ale jen u těch, u nichž je riziko z pohledu jejich velikosti nebo objemu spravovaných prostředků nejvyšší. Návrh zákona stanoví podmínky, za kterých se tento útvar zřizuje. Útvar interního auditu (kromě ověřování, které vykonává uvnitř organizace, u nichž je zřízena) má působnost k ověřování operace financované z veřejného rozpočtu i u příjemců veřejné finanční podpory nebo u subjektů, které jsou jim podřízeny (např. u příspěvkových organizací).

Ve srovnání s původním zákonem o finanční kontrole dochází k posílení odpovědnosti konkrétních osob.

Návrh zákona stanoví základní požadavky na podklady, na jejichž základě dochází k rozhodování nebo které jsou předmětem ověřování a také na jejich výstupy (srov. např. auditní stopa, auditní zpráva, výroční zpráva, aj.).

Výkon funkcí a činností v rámci řízení a kontroly veřejných financí vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti od toho, o kterou oblast systému jde. Zákon výslovně stanoví základní požadavky, které musí splňovat osoby vykonávající interní audit (požadavky na vzdělání a praxi). Dále zákon v případě interního auditu stanoví podmínky zkoušky profesní způsobilosti interního auditora.

### **9.2.2 Nabídková stránka**

Návrh zákona upravuje vztahy v systému řízení a kontroly veřejných financí všech úrovní organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčeny tyto subjekty:

- a) správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti a zdravotní pojišťovny,
- b) organizační složky státu, které nejsou správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k nimž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
- c) poskytovatelé veřejné finanční podpory,
- d) příjemci veřejné finanční podpory,
- e) dodavatelé zboží, prací nebo služeb hrazených ověřovanými subjekty (jako povinné osoby),
- f) veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce, které mají specifické postavení.

Očekává se, že navrhovaná právní úprava přinese úspory, a to jak na straně orgánů veřejné správy, tak na straně žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, především prostřednictvím snížení administrativní zátěže v důsledku odstranění duplicitních kontrol.

Návrh zákona posiluje kontrolní mechanismy, které souvisí se zadáváním veřejných zakázek (viz postupy řídicí ekonomické kontroly). Míra transparentnosti dotčených subjektů může být různá.



### 9.3 Transparentnost a otevřená data

Návrh zákona nevytváří žádné povinnosti ke zveřejňování informací, neboť tato povinnost je upravena v jiných právních předpisech, které zůstávají Návrhem zákona nedotčeny (např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů).

K posílení transparentnosti přispívá Návrh zákona prostřednictvím požadavků na uchovávání auditní stopy ze všech druhů ověřování. To umožňuje dohled a následně přezkoumání jednotlivých rozhodnutí nebo kontrol, které mají dopad na nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky. S tím souvisí i využívání informačního systému Ministerstva financí.

Ucelená informace o nastavení systémů řízení a kontroly ve veřejné správě bude obsažena ve výročním shrnutí o stavu a vývoji, které zpracovává Ministerstvo financí na základě dat z informačního systému. Výroční shrnutí se zveřejňuje na webu Ministerstva financí. Výroční shrnutí obsahuje výsledky dosažené při uskutečňování opatření, které přijala vláda České republiky, souhrnné údaje z výročních kontrolních zpráv a výročních auditních zpráv.

### 9.4 Přiměřenost postupů, procesů a sankcí

Návrh zákona vychází z dobré praxe reprezentované mezinárodně uznávanými standardy<sup>26</sup> v oblasti nastavení vnitřního řízení a kontroly a koncepčními i legislativními dokumenty Evropské unie<sup>27</sup>. Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k přiměřenému rozšíření odpovědnosti orgánů a osob, které se na činnostech systému řízení a kontroly veřejných financí podílejí.

### 9.5 Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích

V praxi se vyskytují korupční kauzy, které jsou důsledkem selhání systému řízení a kontroly veřejných financí. Vhodným nastavením řízení a kontroly veřejných financí v souladu s podmínkami, které upravuje Návrh zákona, dochází k významnému snížení korupčního rizika. Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k preciznějšímu oddělení pravomocí a odpovědností a posílení kontrolních mechanismů při nakládání s veřejnými prostředky. Na celý systém dohlíží nezávislý interní audit. V případě evropských prostředků jde také o Auditní orgán, v případě národních prostředků také o jiné útvary Ministerstva financí.

---

<sup>26</sup> Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006.

<sup>27</sup> Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 12. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.