

## Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

### zákona o řídicím a kontrolním systému veřejné správy

---

#### I. Úvod

Návrh nového zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě reaguje na vládní úkol a zastaralost existující právní úpravy, postižené navíc mnoha ne zcela koordinovanými novelami.

Kromě zlepšení stavu je cílem i vytvoření shodného režimu ochrany veřejných prostředků, a to bez ohledu na to, zda jsou jejich zdrojem zahraniční prostředky, státní rozpočet nebo územní rozpočty.

Předkladatel uvádí, že „hlavním cílem navrhované úpravy je právně zjednodušit regulativní rámec řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě České republiky, a to zavedením společných zásad pro rozdělení a oddělení odpovědností za systém finančního řízení a kontroly a za systém nezávislého interního auditu na všech úrovních veřejné správy, jako dvou základních částí řídicího a kontrolního systému. V souladu s evropskou dobrou praxí upravit jako třetí část řídicího a kontrolního systému centrální harmonizaci, včetně dohledu nad zavedením řídicích a kontrolních systémů správců veřejných rozpočtů, v působnosti Ministerstva financí“. Pozici tohoto ministerstva zákon takto posiluje.

Autoři zákona uvádějí finanční dopady na stát v řádu jednotek milionů (u MF do 8 milionů na úpravu systémů, dále pak vznik ca. 50 pracovních pozic (na ministerstvech a krajích, roční zvýšení mzdových nákladů cca o 7,5 mil. Kč u krajů a 8,1 mil. Kč u ministerstev. Předpokládá se pokrytí těchto nároků z jednotlivých kapitol ministerstev a z rozpočtů krajů).

Návrh nové právní úpravy byl dne 9. května 2013 zaslán do vnějšího připomínkového řízení všem povinně připomínkujícím místům, krajům, hlavnímu městu Praze a dalším zainteresovaným subjektům **se zkrácenou lhůtou deseti pracovních dnů** pro sdělení stanoviska. Text vypořádání připomínkového řízení na 290 stran. Velká část připomínek je akceptována.

Předkladateli se nepodařilo vypořádat následující návrhy:

1. Zapojení orgánů Finanční správy do řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě. S tímto návrhem nesouhlasí místopředsedkyně vlády Mgr. Peake.
2. Celkově novou právní úpravu systému finanční kontroly, z důvodu, že stávající systém funguje a postačí pouze přijetí novely, odmítá Zlínský kraj, Liberecký kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj a Jihočeský kraj.
3. Nesouhlas se zakotvením rady územních samosprávných celků jako výkonného orgánu, odpovědného za nastavení řídicího a kontrolního systému, uplatňují Olomoucký kraj, Kraj Vysočina, Jihočeský kraj, Ústecký kraj a Plzeňský kraj.
4. Právní úpravu správních deliktů požadují odstranit Ministerstvo práce a sociálních věcí, Pardubický kraj, Karlovarský kraj, Plzeňský kraj, Moravskoslezský kraj, Ústecký kraj, Hradecký kraj a Olomoucký kraj.
5. Nesouhlas s fakultativní možností zřízení výborů pro audit a s jeho právní úpravou vzneslo Ministerstvo práce a sociálních věcí a místopředsedkyně vlády Mgr. Peake.

Důvodová zpráva neuvádí důvody odmítnutí. Zejména připomínka 1 a 5 je přitom zásadní povahy, dotýkající se jádra úpravy.

Materiál byl projednán na Komisi RIA dne 21.6. 2013. Na základě připomínek vznesených při jednání Komise předkladatel dopracoval Závěrečnou zprávu RIA, kterou předložil k opětovnému posouzení v červenci 2013l.

## **II. Připomínky a návrhy změn**

Pro hodnocení přínosu úpravy by bylo třeba znát popis současného stavu, personálního zabezpečení a hlavních slabin dnešního systému. Tyto informace z textu nelze vyčíst.

Nezohledněné připomínky (1. a 5.) mají vysokou relevanci pro kvalitu předlohy (zejména druhá z nich). Argument, že:

*„Fakultativní možnost zřízení výborů pro audit byla zvolena proto, že na zřízení výborů pro audit existují diametrálně odlišné názory. Jedna skupina žádá zakotvit zřizování výborů pro audit povinně, druhá skupina absolutně nesouhlasí s úpravou výborů pro audit v legislativě.... „ není v žádném případě dostatečný pro vypořádání se s touto otázkou. Stejně tak nejsou přesvědčivé ani argumenty u druhé z nich, zejména to, že*

*„V roce 2002 byla varianta zřízení centrální harmonizace na Úřadu vlády zamítnuta s ohledem za značný finanční dopad této varianty na státní rozpočet.“, neboť náklad na tuto činnost by měl vycházet z její náročnosti a nikoliv z jejího umístění.*

Z hlediska zprávy RIA lze konstatovat, že:

- Rizika přetrvávání dnešního stavu jsou zřejmě opodstatněná, uvedená nulová varianta proto není žádoucí;

- Další varianty jsou však popsány jen z hlediska legislativně formálního (jeden nebo více zákonů) a tím se zcela vyhýbají jiným alternativám řešení daného problému. Tato část tedy není z hlediska účelu RIA adekvátní;
- Kvantifikaci nákladů z hlediska změn informačního systému MF nelze posoudit, personální náklady se jeví podhodnocené z hlediska výše mezd. Opodstatnění popsaného počtu pracovních míst není možné díky tomu, že není popsán současný stav;
- Části implementace, vynuocování a přezkum jsou řešeny adekvátně.

Řešená problematika je přitom z mnoha pohledů velmi obtížná a řešení se nehledá snadno. Platí to mimo jiné z následujících důvodů:

- Postavení funkce interního auditu v instituci de facto řízené monokraticky, s absencí institutů typu dozorčích rad, valných hromad a podobně, je velmi obtížné. Zajištění nikoliv jen formálního, ale i funkčního řešení se proto hledá obtížně. V podmínkách dnešní ČR mohou existovat legitimní obavy, že systém nemusí být funkční, přičemž fungování kvalitních výborů pro audit, včetně kvalifikovaných externích členů, by mohlo v této situaci být přínosem.
- Koncentrace dalších odpovědností a pravomocí na MF je otázkou politickou, přijaté řešení by však mělo být dlouhodobě udržitelné. Otázkou je však jisté zapojení odborníku Finanční správy do jisté formy dohledu nad fungováním kontrolních a řídicích systémů.
- Celý systém kontroly a auditu pro své fungování musí být kvalitní a odborný, zejména prostý politické ingerence nejen z hlediska výkonu své činnosti, ale i z hlediska plánování svých konkrétních akcí.

Nejen tyto body jsou vysoce relevantní pro funkčnost systému, bohužel však není zřejmé, z jakého důvodu považují předkladatelé „své“ řešení za nejvhodnější.

Na výše uvedené předkladatel reagoval doplněním Závěrečné zprávy RIA, která představuje podstatné doplnění informací a upřesnění argumentace předkladatele zákona se zjevnou snahou lépe zdůvodnit tento návrh. Snaží se adresovat problémy, které byly uvedeny ve stanovisku Komise z června 2013. Podstatné jsou 3 faktické body a obecná otázka, zda přinese zákon v důvodové zprávě uváděné přínosy.

## **1. Navýšení počtu auditorů, jejich ocenění a očekávané zlepšení procesů**

Na straně 48 jsou uvedené údaje o stávajícím stavu:

*„Protože vlastní návrh zákona sám o sobě nemůže stanovit přesný rozsah velikosti útvarů interního auditu v jednotlivých orgánech veřejné správy, je v této důvodové zprávě v bodě 3.2. provedeno vyhodnocení předpokládaných nákladů pro navýšení personálních kapacit útvarů interního auditu u ministerstev a krajů v rozsahu 2 funkčních míst. Stávající personální stav v ústředních orgánech státní správy má spíše klesající tendenci, když celkový počet interních auditorů činil v roce 2010 159 auditorů, v roce 2011 pak 177 auditorů, ale v roce 2012 již jenom 134 auditorů. U všech krajů vykonávalo v roce 2010 audit celkem 36 auditorů, a v letech 2011 a 2012 již jenom 34 auditorů.“*

*„Stávající personální stav z hlediska přínosu výstupů interního auditu je proto v navrhovaném kombinovaném systému nutno navýšit právě u ministerstev a krajů.“*

Na straně 53 je pak uvedena kvantifikace zvýšení:

*„S ohledem na konstatování podhodnoceného personálního stavu útvarů interního auditu v části 1.3 a na nově koncipovanou činnost interního auditu se navrhuje posílit útvary interního auditu ministerstev a krajů o 2 funkční místa.“*

Z uvedeného lze dovodit personální zajištění interních auditů na krajích (zřejmě 2-3 osoby), mnohem méně potom v ústředních orgánech státní správy (není uvedeno, které jsou započteny, v textu se mluví o ministerstvech). I nadále není tedy zcela zřejmé, jaký cílový stav má zákonodárce na mysli (například velikost útvarů na velikostech i finanční silou zcela rozdílných ministerstvech) a zda jej pomocí předloženého zákona dosáhne.

Doplnění textu o toto by podstatně zlepšilo vypovídací schopnost materiálu.

Text dále obsahuje vysvětlení problému v oblasti mezd (příliš nízká odhadovaná částka):

Text je uveden na straně 53-54:

*„Ministerstvo financí v pozici ústředního správního úřadu pro finanční kontrolu opakovaně při navrhovaných změnách legislativy upravující katalog prací ve veřejné správě vznáší zásadní připomínky k zařazení interních auditorů do platových tříd dle katalogu s tím, že interní auditoři krajů by s ohledem na složitost agendy měli být zařazeni v rozmezí platových tříd 11 až 13 a interní auditoři ministerstev v rozmezí platových tříd 12 až 14. Zásadní připomínky Ministerstva financí dosud akceptovány nebyly. Ministerstvo financí jako předkladatel sice považuje mzdové zařazení zaměstnanců vykonávajících kontrolní činnost a interní audit dlouhodobě za podhodnocené, nicméně s ohledem na stávající legislativní základ vymezující hranice platových tříd v nařízení vlády, kterým je stanoven katalog prací ve veřejných službách, neuvádí náklady na posílení interního auditu nad tento zákonný rámeček.“*

Tento problém jde za možnosti předkladatele a měl by být řešen na vládní úrovni. Je velmi nepravděpodobné, že při predikované výši platů bude zajištěna dostatečně kvalitní funkce útvarů.

## **2. Vznik výborů pro audit**

Materiál se zabývá touto otázkou poměrně podrobně. Nad rámeček argumentu o odporu institucí, kterých by se povinnost zřízení výborů dotýkala, jsou uvedeny tyto argumenty:

*„Dále bylo rozhodováno o tom, zda a jakým způsobem zavést do veřejné správy institut výborů pro audit. S ohledem na nejednotnost názorů zástupců veřejné správy na výbory pro audit ve veřejné správě vzalo ministerstvo financí tuto situaci do úvahy s tím, že obligatorní zřízení výborů pro audit by představovalo proti dosavadnímu stavu rozšíření právní regulace o stanovení právní povinnosti subjektům, kteří tuto*

*regulaci nežádají. Proto byla zvolena fakultativní možnost zřízení výborů pro audit. Návrh nové právní úpravy umožňuje správcům veřejného rozpočtu zřízení výborů pro audit. Návrh zákona nestanoví povinnost zřídit výbory pro audit, a to zejména ze dvou důvodů. Zásadním důvodem jsou zkušenosti evropské dobré praxe. V současnosti nemá výbory pro audit ve veřejné správě zřízeno 19 členských států Evropské unie, neboť je nepovažují za pojistku nezávislosti výkonu interního auditu. Zřízeny jsou u sedmi zemí, z toho u tradičních západoevropských států je tomu tak jen u Nizozemska a u Belgie, kde je však výbor pro audit zřízen jen u federální vlády.....“*

K uvedenému postoji lze konstatovat mimo jiné to, že kvalita institucí veřejné správy je u nás zjevně významně pod úrovní zemí západní Evropy a z tohoto pohledu se zdá, že u zemí, které mají větší problémy s kvalitou finanční administrace je to poměrně častá praxe.

Kromě toho pochopitelně existovala možnost obligatorní povinnosti zřízení výboru uložit zákonem dotčeným orgánům, které realizují vyšší objem finančních operací.

Z hlediska kvality předlohy se nezdá odmítavé stanovisko k tomuto rozporu dostatečně robustně podložené.

### **3. Kvalita odkazů v textu**

Předkladatelé se snaží v několika částech textu podložit své závěry odkazy na zahraniční praxi. Tento postup je nepochybně velmi přínosný, mělo by však být učiněno podstatně přesnějším způsobem. V textu se vyskytují formulace jako:

Strana 49

*„Řešení zařazení Centrální harmonizace není předkládáno variantně, ale v souladu s evropskou dobrou praxí je navrhováno v působnosti Ministerstva financí, stejně jako je tomu v naprosté většině členských států EU.“*

Kdy není, ani v odkazu uvedeno, jaké země naprostou většinu formují a jak podrobně předkladatelé jejich systémy analyzují.

Strana 55

*„a) Je třeba zdůraznit, že věcné řešení řídicího a kontrolního systému ve veřejné správě České republiky je limitováno.*

*b) Strukturovaným modelem systému tzv. „vnitřní kontroly ve veřejné správě (Public Internal Control)“, který Evropská komise „doporučila“ členským zemím.*

*„Proto bylo rozhodováno zejména o uspořádání systému interního auditu. S ohledem na vyhodnocení slabých stránek stávajícího decentralizovaného systému interního auditu, jakož i na zkušenosti z evropské dobré praxe, kdy v zemích Evropské unie převažuje kombinovaný systém, byla zvolena jako nejvhodnější varianta kombinovaného systému interního auditu v působnosti správců veřejných rozpočtů.“*

Opět není uvedeno, co znamená pojem „převažuje“. Zejména však alespoň částečně vysvětlení hlavních postulátů uvedeného modelu, by bylo pro text velmi prospěšné.

Strana 55

*„Z materiálu prezentovaného na Konferenci o systémech Public internal control v Bruselu v únoru 2012, pořádané Evropskou komisí a OECD SIGMA, vyplynulo konstatování, že ve většině členských států se nejeví zřízení výborů pro audit jako účinný nástroj k podpoře nezávislosti interních auditorů.“*

Takovýto text, při uvedené formulaci, nemá absolutně hodnotu reference.

Uvedení dostatečně přesných odkazů, které navedou čtenáře k tomu, do jaké míry implementujeme „standardní řešení“ a do jaké míry evolučně upravujeme u nás historicky vzniklý systém, by bylo vysoce užitečné, stejně jako podpora učiněných rozhodnutí o podobě zákona opět odkazy na dobrou praxi. Forma uvedených odkazů tomuto však neodpovídá. Úprava textu a podstatné zpřesnění by byly žádoucí.

#### **4. Dosažení deklarovaných cílů předlohy**

Z textu není příliš jasné, do jaké míry mají předkladatelé za to, že dnešní systém je v zásadě funkční (a hlavním problémem je dvojkolejnost systému pro národní a Evropské peníze) a do jaké míry směřují k podstatnému zvýšení kvality. V textu lze najít výroky mířící oběma směry:

Strana 45

*„Evropská komise v rámci sledování vývoje připravenosti členských států plnit sdílenou odpovědnost při správě evropských fondů opakovaně upozornila na další závazky k modernizaci řídicího a kontrolního systému veřejné správy, ke kterým se Česká republika v předstupních jednáních zavázala. V této souvislosti doporučila, aby Česká republika neodkladně zaměřila svou pozornost na slabá místa řídicího a kontrolního systému při zajišťování řádné správy veřejných financí.“*

Z tohoto textu se jeví jako priorita uspokojení požadavků EU.

Strana 49

*„Ministerstvo financí je ústředním správním úřadem pro finanční kontrolu podle kompetenčního zákona, funkci centrální harmonizace vykonávalo, fakticky ji naplňuje i po vypuštění této funkce ze stávajícího znění zákona, proto nevidí zpracovatel minimální důvody pro převod harmonizační funkce, jakož i funkce dozorové, které mají všechna odvětvová ministerstva ke svým právním předpisům, na jiný subjekt.“*

Text naznačuje, že s faktickou funkčností alespoň v této oblasti není zásadní problém.

Naproti tomu lze v textu najít i tyto výroky:

Strana 44

*„Usnesením č. 39 ze 16. ledna 2013 schválila vláda materiál „Od korupce k integritě - Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014“. Tento materiál pod bodem 1.6 ukládá Ministerstvu financí předložit do 31. prosince 2013 věcný záměr nové úpravy finanční kontroly ve veřejné správě, zahrnující manažerskou kontrolu, interní audit a centrální harmonizaci těchto systémů, včetně právní úpravy*

*přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a do 31. prosince 2014 pak předložit návrh tohoto zákona.“*

Strana 46

*„Výsledně přijatá legislativní úprava zákona o finanční kontrole, provedená zákonem č. 298/2007 Sb., zásadním způsobem zhoršila stávající právní rámec.“*

Z těchto textů (a zjištění na straně 46-47) se naopak jeví, že rizik v dnešním stavu je velmi mnoho a podstatná změna úpravy je nutná.

V tomto kontextu je pak přinejmenším vysoce sporné konstatování autorů na straně 52, že: *„Navrhovaná právní úprava nepředstavuje žádné riziko...“*

### **III. Závěr**

Jedná se pro fungování státu velmi podstatnou úpravu. Způsob jejího projednání v zkrácené lhůtě se proto jeví jako poněkud nešťastný.

Z výše uvedeného vyplývá nejasný popis stávajícího stavu z hlediska nikoliv legislativního, ale zejména funkčního a omezená možnost pochopení, jaké změny předložený návrh přinese (platí zejména pro oblast kontroly, auditu a méně již pro oblast zodpovědností, která je popsána jasněji).

Závěrečná zpráva RIA odpovídá struktuře stanovené Obecnými zásadami pro hodnocení dopadu regulace, nicméně v nejdůležitější části je pojata velmi formálně a zabývá se pouze legislativně technickým řešením problému. Z tohoto důvodu nelze jednoznačně potvrdit, že se jedná o efektivní postup.

Vypracoval: RNDr. Luděk Niedermayer

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc. v. r.**  
předseda komise