

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 vneslo 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.

II. Připomínky a návrhy změn

Pro hodnocení přínosu úpravy by bylo třeba znát popis současného stavu, personálního zabezpečení a hlavních slabín 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, vynucování a přezkum jsou dle mého názoru 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 jistě 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 odborná, a 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.

III. Závěr

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

Text zcela opomíjí hodnocení současného stavu z hlediska nikoliv legislativního, ale zejména funkčního. Proto není snadné potvrdit názor, že úprava bude více funkční.

Nelze proto ani se kvalifikovaně vyjádřit k nákladům na novou úpravu, a to zejména u personálních požadavků. Uváděné mzdy neodpovídají potřebě mzdy pro kvalifikovaně fungujícího pracovníka interního auditu.

Zpráva o RIA je v nejdůležitější své části pojata zcela formálně a zabývá se pouze legislativně technickým řešením problému. Nepomáhá proto v potvrzení či odmítnutí hypotézy, že jde o efektivní postup.

O dalším postupu je dle názoru Komise třeba rozhodnout po projednání tohoto stanoviska s předkladateli. Za současných okolností, před proběhnutím diskuse, se kloní Komise k názoru Závěrečnou zprávu RIA neakceptovat.

Vypracoval: RNDr. Luděk Niedermayer

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise