

GOOD GOVERNANCE

POZIČNÍ DOKUMENT K NÁVRHU
ZÁKONA O ŘÍZENÍ A KONTROLE
VEŘEJNÝCH FINANCÍ K PROJEDNÁNÍ
VLÁDY DNE 19. 11. 2016

Obsah

ÚVOD	3
SHRnutí NEDŮLEŽITĚJŠÍCH NEDOSTATKŮ.....	3
OMEZENÍ SOUČASNÉHO SYSTÉMU VNITŘNÍHO ŘÍZENÍ A KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	4
DEFORMACE PRVNÍHO PILÍŘE - DEFORMOVANÉ CÍLE A ROZMĚLNĚNÍ ODPOVĚDNOSTI	4
DEFORMACE DRUHÉHO PILÍŘE – NOVĚ DEFINOVANÁ FUNKCE INTERNÍHO AUDITU NEBUDE V SOULADU S MEZINÁRODNÍMI STANDARDY IIA.....	5
ZRUŠENÍ TŘETÍHO PILÍŘE – ZRUŠENÍ FUNKCE CENTRÁLNÍ HARMONIZACE A KOORDINAČNÍ ČINNOSTI	6
VYJMUTÍ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL A VEŘEJNÝCH VÝZKUMNÝCH INSTITUCÍ.....	6
ODSTRANĚNÍ DUPLICITNÍCH KONTROL.....	6
ZMATEČNÉ ROZDĚLENÍ ODPOVĚDNOSTÍ ZA EXTERNÍ AUDIT	6
ZMATEČNÁ DEFINICE STŘETU ZÁJMU	6
ZACHOVÁNÍ NETRANSARENTNÍHO SYSTÉMU PROMÍJENÍ ODVODŮ ZA PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ	7
ZAVEDENÍ FUNKCE VRCHNÍHO AUDITU	7
OPOMENUTÝ PRINCIP JEDNOTNÉHO AUDITU	8

ÚVOD

Na jednání vlády dne 19. 11. 2016 předložil ministr financí, Andrej Babiš, návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který by měl dle vyjádření jeho předkládací zprávy vyřešit následující oblasti:

- zvýšení ochrany veřejných prostředků,
- flexibilnějšímu nastavení schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly,
- snížení administrativní zátěže,
- zvýšení kvality systému řízení a kontroly veřejných financí,
- posílení regulace praxe interního auditu.

SHRNUTÍ NEDŮLEŽITĚJŠÍCH NEDOSTATKŮ

- Nový návrh nepřináší systémové zlepšení současného stavu řízení a kontroly veřejných financí, naopak přijetím navrhovaných úprav by došlo ke zhoršení současného stavu.
- Nový návrh kompletně likviduje současný systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě dle modelu PIC¹. Deformuje první dva pilíře tohoto systému - nastavení řídicích a kontrolních mechanismů podle COSO² a funkci interního auditu dle mezinárodních auditních standardů. Navíc kompletně ruší třetí pilíř - funkci centrální harmonizace a koordinace.
- Nový návrh snižuje osobní odpovědnost vedoucích pracovníků za nastavení a udržení efektivního systému řízení a kontroly jednotlivých úřadů.
- Mezinárodní standardy popisují vnitřní systém řízení a kontroly jako proces, který poskytuje přiměřené ujištění, že stanovené cíle budou dosahovány, že výkaznictví pravdivě odráží realitu a že veškerá činnost organizace je v souladu s legislativou a předpisy. Nová úprava, zcela nelogicky, mění tuto mezinárodně uznávanou definici a nahrazuje ji novou, kde cílem vnitřního systému řízení a kontroly je dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivity.
- Nový návrh oproti současnému stavu oslabuje nastavení vnitřního kontrolního systému veřejných vysokých škol a veřejných výzkumných institucí.
- Nový návrh nepřináší snížení administrativní zátěže současného komplikovaného systému inspekčních kontrol, pouze zavádí novou terminologii a překonané kontrolní postupy ponechává.
- Nový návrh Ministerstva financí neřeší jeden z podstatných problémů pro možné rozšíření působnosti NKÚ na územní samosprávu. Není řešen vztah interního a externího auditu. Návrh ponechává duplicitní přezkum hospodaření, který by v případě rozšíření působnosti NKÚ dubloval jeho funkci.
- Nový návrh zavádí zmatečnou definici střetu zájmu.
- Nový návrh neřeší netransparentní promíjení odvodů za porušení rozpočtové kázně.
- Nový návrh zavádí novou inspekční funkci Ministerstva financí s názvem vrchní audit.
- Nový návrh zavádí výbory pro audit, avšak nedefinuje jejich roli ani povinnosti. Nestanovuje odbornost členů výboru a ani nspecifikuje vztah výboru k internímu auditu. Zavedení výborů pro audit by mohlo zvýšit nezávislost a kvalitu interního auditu, posílit transparentnost i dohled nad řízením organizace. Bez řádného popisu jeho role a pravomocí je to však jen další administrativní zátěž a možná trafika, například pro politické nominanty.

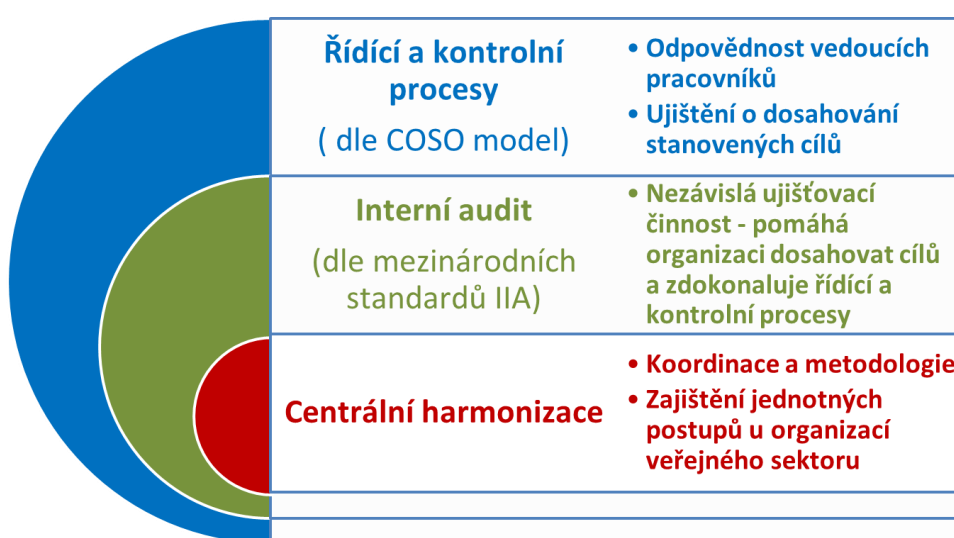
¹ Model PIC (Public Internal Control), vypracovaný Evropskou Komisí

² Kontrolní a řídicí model, který slouží jako vzor legislativě většiny vyspělých států (USA, Kanada, Velká Británie, Francie, Nizozemí)

OMEZENÍ SOUČASNÉHO SYSTÉMU VNITŘNÍHO ŘÍZENÍ A KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Pro vstup kandidátských zemí do Evropské Unie je třeba splnit jednotlivé kapitoly přístupových rozhovorů. Jednou z těchto kapitol je i nastavení adekvátního systému vnitřního řízení a kontroly. Jinými slovy, každý kandidátský stát musí prokázat, že má legislativní rámec pro efektivní řízení a kontrolu veřejných financí, který je v souladu s mezinárodními standardy a rámcem PIC³. Tento rámec stojí na třech pilířích:

1. Nastavení řídicích a kontrolních procesů podle modelu COSO.
2. Nezávislé ujištění a poradenství ohledně vhodnosti a účinnosti řídicích a kontrolních procesů ze strany interního auditu. Zde je podmínka, že interní audit bude pracovat v souladu s mezinárodními standardy interního auditu (standardy IIA).
3. Centrální harmonizace, která má za úkol tvorbu legislativy, metodiky a koordinace pro řádnou implementaci mezinárodních standardů COSO a IIA.



Aby Česká republika splnila výše popsané přístupové požadavky, zavázal se tehdejší náměstek ministra financí, ing. Eduard Janota, v rámci přístupových vyjednávání, že nedostatečnosti v systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru odstraní a uvede do souladu s mezinárodními standardy pro systém vnitřní kontroly ve veřejném sektoru a s metodikou EK pro finanční kontrolu ve veřejném sektoru ve všech jejích třech hlavních prvcích.

Nově navrhovaný zákon deformuje nebo ruší všechny tři pilíře současného systému vnitřního řízení a kontroly.

DEFORMACE PRVNÍHO PILÍŘE - DEFORMOVANÉ CÍLE A ROZMĚLNĚNÍ ODPOVĚDNOSTI

Nově Ministerstvo financí navrhuje, aby hlavním cílem řízení a kontroly veřejných financí bylo: „zajistit, že s veřejnými prostředky bude nakládáno účelně, hospodárně a efektivně“. Jde o zjevné nepochopení finančního řízení veřejných výdajů. Zákon oproti současnému stavu zužuje vnitřní řízení a kontrolu na zajištění několika principů. Hlavní cílem by však mělo být dosahování cílů veřejné správy definovaných v konkrétních zákonech prostřednictvím takovýchto zásad a při dodržení všech platných právních předpisů. Zákonodárce ve svém novém návrhu navíc systémově opomíjí zásadu legality, která v návrhu Ministerstva financí není.

³ Public Internal Control (model vyvinutý Evropskou Komisí)

Nový návrh Ministerstva financí v § 6 a 10 nově stanovuje odpovědnosti za nastavení vnitřního řídicího a kontrolního systému na úroveň úřadu oproti současnému stavu, kdy měl tuto odpovědnost konkrétní vedoucí pracovník, například ministr. V důsledku tak nebude možné v budoucnu při systémovém selhání jakoukoliv odpovědnost dovést. V případě schvalování konkrétních výdajů naopak umožňuje delegovat rozhodovací pravomoci formou pověření na nižší úřednické úrovni bez jasně stanovených pravidel. Nový návrh zákona zavádí nové pojmy jako schvalovatel, hodnotitel nebo ověřovatel. Tyto vágně definované role odporují běžné mezinárodní praxi, kdy primárně za rozhodnutí o pohledávce nebo závazku a o veřejném příjmu nebo výdaji rozhoduje schvalující osoba a za správnost inkasa nebo platby a zaúčtování pohledávky nebo závazku a platby veřejného výdaje nebo inkasa veřejného příjmu odpovídá hlavní účetní. Tyto definované role mohou určit svého zástupce. Jiná neřízená delegace rozhodovacích pravomocí je nepřijatelná. Jakékoliv další funkce jsou nadbytečným rozmělněním odpovědností. Takto nastavené prostředí vede i v současnosti k problémům, kdy úředníci kteří věcně nerozhodují, musí podepisovat a tím odpovídat za pokyny od jejich nadřazených politiků a úředníků.

DEFORMACE DRUHÉHO PILÍŘE – NOVĚ DEFINOVANÁ FUNKCE INTERNÍHO AUDITU NEBUDE V SOULADU S MEZINÁRODNÍMI STANDARDY IIA

V současné legislativě role a povinnosti interního auditu vychází z mezinárodních auditních standardů IIA. Jednak je tato role a povinnosti přímo definována v zákoně, jednak je zde přímý odkaz na mezinárodní standardy. Tyto standardy definují roli interního auditu: „*nezávislá, objektivně ujišťovací činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit pomáhá organizaci dosahovat jejím cílům tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy organizace*“. Standardy dále stanovují mechanismy pro zajištění objektivnosti a nezávislosti interního auditora. Dále popisují auditní postupy tak, aby byla zajištěna adekvátní kvalita auditní práce.

V nové právní úpravě navržené Ministerstvem financí neexistuje žádný odkaz na mezinárodní standardy, tudíž ani zákonná povinnost se těmito standardy řídit. Toto je v přímém rozporu s evropskou a mezinárodní dobrou praxí. Návrh navíc zužuje roli interního auditu na inspekční ověřování známé z doby před dvaceti lety, se zaměřením na:

- splnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených,
- spolehlivost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů,
- soulad operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí,
- účinnost řízení rizik v oblasti informačních technologií.

Ministerstvo financí mění mezinárodně uznávanou definici interního auditu a zavádí jakousi novou kontrolní činnost, kterou nesprávně nazývá interní audit.

V návrhu zákona ministerstvo dále například stanovuje byrokratický postup při vyřizování námitek k auditní zprávě, kde ukládá lhůtu 15 dnů pro vyjádření auditovaného subjektu. Jde opět o zjevné nepochopení role auditu, která nemá za cíl zpětně kontrolovat a trestat, ale především předcházet možným pochybením a upozorňovat na rizika. Audit by měl poskytovat včasné a kvalitní zprávy, které mají za cíl chránit hodnotu organizace. Námítky k auditní zprávě se většinou projednávají na osobní schůzce mezi auditorem a jeho klientem, případně se eskalují na schůzku s vyšším managementem. Stanovování lhůt vrací auditní činnost k jakési policejní práci, kdy „podezřelý“ má právo se k dané věci písemně vyjádřit.

ZRUŠENÍ TŘETÍHO PILÍŘE – ZRUŠENÍ FUNKCE CENTRÁLNÍ HARMONIZACE A KOORDINAČNÍ ČINNOSTI

V současné legislativě a v souladu s rámcem PIC je definována harmonizační a koordinační činnost Ministerstva financí při dohledu nad kontrolním prostředím v České republice. Hlavními úkoly této činnosti je zejména:

- vyhodnocování efektivity kontrolního prostředí v ČR a návrhy na možná zlepšení,
- dohled nad principem jednotného auditu, tzn. odbourávat překryvy a duplicity kontrol,
- příprava jednotných legislativních a metodických pravidel.

Návrh ministra Babiše tuto harmonizační a koordinační funkci ruší bez náhrady.

VYJMUTÍ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL A VEŘEJNÝCH VÝZKUMNÝCH INSTITUCÍ

V současném zákoně o finanční kontrole se povinnost nastavení systému, zásad, principů a odpovědností souvisejících s vnitřním řídicím a kontrolním systéme týká i veřejných vysokých škol a veřejných výzkumných institucí. Tyto instituce jsou běžnou součástí efektivního řízení veřejných financí, protože jsou z převážné většiny financovány ze státního rozpočtu. Není proto žádný objektivní důvod je nově z celého kontrolního prostředí vyjmát. Akademické svobody nejsou opodstatněním pro ztrátu kontroly nad plněním podmínek pro nakládání s prostředky státního rozpočtu. Kontrola dodržování podmínek poskytnuté podpory je a vždy musí být v odpovědnosti toho, kdo takovou podporu poskytuje. Jde o evropskou a mezinárodně uplatňovanou praxi při řízení veřejných výdajů. O tom, že i vysoké školy mohou plýtvat veřejnými prostředky, svědčí příklad prestižní univerzity Columbia Univerzity, kde audit zjistil rozsáhlé zneužívání grantů ve výši 9,5 mil USD.

ODSTRANĚNÍ DUPLICITNÍCH KONTROL

Nový návrh zákona nezjednodušuje počet duplicitních kontrol, které jsou často zmiňovány ze strany starostů a příjemců veřejné finanční podpory. Tyto inspekční kontroly jsou pouze přejmenovány následovně:

- původní řídicí kontrola je nova nazvána jako řídicí ekonomická kontrola prvního stupně,
- původní veřejnosprávní kontrola je nově nazvána jako řídicí ekonomická kontrola druhého stupně a jako vrchní audit Ministerstva financí,
- není odstraněn přezkum hospodaření, který v tuto chvíli supluje působnost NKÚ v oblasti kontroly obcí a krajů.

ZMATEČNÉ ROZDĚLENÍ ODPOVĚDNOSTÍ ZA EXTERNÍ AUDIT

V jakémkoliv unitárním státu by měla být primární odpovědnost za výkon externího auditu v působnosti NKÚ. Nový návrh zákona zachovává duplicitní přezkum hospodaření ze strany Ministerstva financí, který v tuto chvíli supluje výkon externího auditu NKÚ u obcí a krajů. Tento stav bude ponechán. V případě rozšíření působnosti NKÚ tak dojde k navýšení byrokratické zátěže, jejíž odbourání mělo být jedním z cílů předkládaného návrhu. Jedná se o další promarněnou šanci, kdy návrhem nového zákona mohl být napraven současný stav, kdy úředníci Ministerstva financí, podřízení ministrowi (tedy politikovi) kontrolují hospodaření krajů, měst a obcí (tedy jiných politiků).

ZMATEČNÁ DEFINICE STŘETU ZÁJMU

Navrhovaná definice střetu zájmu svědčí o nepochopení této problematiky. Střet zájmu je objektivním stavem a není přípustné, aby se kdokoliv podílel na rozhodovacím procesu, pokud je jeho situace být potencionálně ve střetu zájmu. V takovém případě je automaticky nezbytné takovou osobu z rozhodování vyloučit.

Ministerstvo financí navrhuje následující vymezení střetu zájmu:

„Ten, jehož vlastní zájem je v rozporu s naplňováním cíle řízení a kontroly veřejných financí, nesmí vlastní zájem upřednostňovat.⁴ Za vlastní zájem se pro účely tohoto ustanovení považuje i zájem osoby mu blízké, právnické osoby ovládané touto osobou nebo právnické osoby ovládané osobou blízkou této osoby.“

Jinými slovy, i osoby, které budou ve střetu zájmu, budou moci rozhodovat. Bude na nich, jestli upřednostní vlastní zájem. Samotné prokázání jejich osobního přístupu bude velice obtížně přezkoumatelné. Problematiku střetu zájmu tak tento návrh nevyřeší. Mimo to není řešena i vazba politické spřízněnosti, která je důležitá. Příkladem mohu být různé mediální kampaně ministrů, kteří zneužívají veřejné prostředky úřadů pro sebezprezentaci naplňování svých politických cílů.

ZACHOVÁNÍ NETRANSPARENTNÍHO SYSTÉMU PROMÍJENÍ ODVODŮ ZA PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ

Problematika nesystémového promíjení odvodů za porušení rozpočtové kázně je v návrhu ministerstva zachována. I nadále tak zůstane netransparentní systém, kdy je směřován systém schvalování rozpočtu a jeho plnění. Dílčí úpravou je pouze změna výpočtu výše penále. Zůstává tak zachován nesmyslný systém, kdy dojde k prokazatelnému porušení zákona, mnohdy i na trestně právní úrovni, za které je následně vyčíslený nepřiměřeně vysoký odvod, který může finanční správa, kraj nebo obec následně prominou. Je tak zachován vysoce korupční systém, který může při prominutí odvodu některé příjemce zvýhodnit a některé naopak postihnout. Takto nastavený systém je jednoznačně nedovolenou státní podporou. Správným řešením by bylo stanovení korekcí, jejichž výše by byla známa již v okamžiku udělení dotace. Pro formální chyby nebo méně závažná porušení nízkou částkou, pro zásadní trestněprávní porušení potom vyšší částkou. Promíjení by v tom případě bylo nadbytečné. Zůstane tak zachován systém, kdy například v kauze Promopro došlo k prokazatelnému trestně právnímu jednání. Finanční správa udělila Úřadu vlády odvod ve výši 848 milionů korun. Kabinet rozhodl, že 748 milionů zaplatí z vládní rozpočtové rezervy. Zbýlých 100 milionů uvolnil Úřad vlády z uspořené prostředků z minulých let.

ZAVEDENÍ FUNKCE VRCHNÍHO AUDITU

Ministerstvo financí zavádí ve svém návrhu novou inspekční funkci vrchního auditu. Půjde tak o nový nesystémový nástroj kontrol. Cílem tohoto inspekčního nástroje bude ověřování:

- splnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu,
- spolehlivost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů,
- soulad operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí a
- účinnost řízení rizik v oblasti informačních technologií.

Jde o zřejmou duplicitu s výkonem kontrol NKÚ. Návrh deformuje původní myšlenku jednotného auditu, kdy by ministerstvo koordinovalo výkon služby interního auditu. Vedle interních auditů jednotlivých úřadů by bylo vhodné, aby Ministerstvo financí realizovalo službu interního auditu pro potřeby vlády pro horizontální otázky, týkající se naplňování strategií více ministerstev. V návrhu však jde pouze o duplicitní inspekční ověřování pro potřeby ministra financí, které nemá specifikovaná jasná pravidla založená na mezinárodních auditních standardech. V současné podobě bez zákonem stanovených pravidel existuje vysoké riziko zneužití takové inspekční kontroly ze strany ministra financí.

⁴) Například čl. 32 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

OPOMENUTÝ PRINCIP JEDNOTNÉHO AUDITU

Pro naplnění cíle zjednodušení kontrolního systému je nezbytná koordinace auditní a kontrolní činnosti jednotlivých úřadů tak, aby byla jedna koruna poskytnutá z veřejného rozpočtu kontrolována maximálně jednou ročně. Proto je nezbytná koordinace plánu činností NKÚ, subjektů ověřujících prostředky EU fondů, kontroly jednotlivých poskytovatelů a interního auditu. Jedině takováto koordinace by mohla vést k nastavení systému jednotného auditu. V návrhu Ministerstva financí však princip jednotného auditu není vůbec řešen. Naopak je zrušena funkce centrální harmonizace, která by měla jednotný audit zastřešit. V konečném důsledku tak dojde ke zhoršení současného stavu. Neřízené plánování kontrol a auditů bude i nadále pokračovat a harmonizující prvek bude odstraněn.



Centrum of Excellence for Good Governance, z. s. je nezávislým a nestranným think tankem, který se zaměřuje na výzkum, vzdělávání a policy advocacy v oblasti dobré praxe při utváření a správě věcí veřejných v duchu demokraticko-právního státu.