

**„Finanční kontrola ve veřejné správě, mezinárodní
dobrá praxe a slabá místa v ČR“
Praha, 11. dubna 2012**

**Nezávislý pohled interního auditora orgánu veřejné
správy na novelu zákona č. 320/2001 Sb., o
finanční kontrole ve veřejné správě**

**Ing. Miroslav Čtvrtlík
Katastrální úřad pro Olomoucký kraj**

Několik oblastí v kterých lze spatřit slabá místa novely zákona o finanční kontrole na úrovni podřízených organizací?

Úvodem bych rád sdělil své přesvědčení o tom, že obecně od každé novely zákona očekávám, že posouvá problematiku, která je zákonem řešena někam dopředu. Tzn., že novela reaguje na současnou situaci a potřeby a předmět zákona je minimálně o jeden stupeň kvalitativnější, než zákon předchozí.

Vzhledem k tomu, že v rámci vnějšího připomínkového řízení bylo ze strany široké odborné auditorské veřejnosti, zaštiťované Výborem Sekce veřejné správy při Českém institutu interních auditorů, vzneseno 1 118 (!) zásadních, obecných, technických a ostatních připomínek, považuji za důležité upozornit alespoň na některé z nich. Například:

❖ **Novela zákona o finanční kontrole neposiluje manažerskou odpovědnost za hospodaření s veřejnými prostředky**

- Do novely zákona je zapracována Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole ve veřejné správě. Obsahem této vyhlášky jsou i tzv. schvalovací postupy, které jsou v novele zahrnuty do vnitřního kontrolního systému, konkrétně pak do tzv. řídicí kontroly.
- Novelou nastavené schvalovací postupy, tzv. řídicí kontroly jsou zaměřeny pouze na jejich formální stránku. Důvodem je to, že některé kompetence se přesouvají až na ministerstvo a ministry.
- Každý orgán veřejné správy, musí každý výdej finančních prostředků schválit příkazcem operace (PO) a správcem rozpočtu ještě před tím, než prostředky skutečně uhradí a v konečné fázi pak PO a hlavním účetním.
- Tento kontrolní mechanismus byl doposud považován za stěžejní jak uvnitř orgánu veřejné správy, tak i ze strany NKÚ, Finančních úřadů apod.

- Bude-li schválena novela v současném znění, tak si nedokážu v praxi představit, že by účetní, která má ověřit správnost plánované a připravované operace podle zákona o účetnictví, měla například vrátit ministrovi předraženou zakázku, nevýhodnou smlouvu apod. „Úředníci“ zapojeni do procesu vnitřní kontroly, tak prakticky nemohou ovlivnit ani vyhodnotit každý takový špatný výdaj.
- Neexistuje tak žádná vymahatelná odpovědnost za nevýhodný výdaj, protože současná legislativa nemá žádné sankční nástroje, které by dopadaly na ty, kteří skutečně rozhodují.
- Přitom jednou ze základních povinností vedoucího orgánu veřejné správy je, aby zajistil hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení.

❖ **Novela zákona o finanční kontrole neobsahuje posílení funkční nezávislosti interního auditu**

- Nezávislost interního auditu je jedním z pilířů pro řádný výkon jeho funkce
- Útvar interního auditu by měl být přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který má zajistit jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur.
- Tento základní princip nezávislosti novela zákona žádným výrazným způsobem neupravuje.
- Původní zákon o finanční kontrole je v platnosti od roku 2001 a Ministerstvo financí (MF) neučinilo žádné výrazné kroky k tomu, aby k posílení nezávislosti interního auditu došlo. Namísto konkrétních kroků se MF odvolává na neúčinnost zákona o státní službě a současné znění Zákoníku práce. Je-li tomu tak, proč nejsou všechny legislativní normy řešeny společně, aby v konečném důsledku měla novela zákona o finanční kontrole smysl a splnila svůj účel.

- Na našem úřadě je zřízeno jedno systemizované místo interního auditora. To v praxi znamená, že jsem především výkonným interním auditorem. Na tomto místě pak souhlasím se stanoviskem MF, že nezávislost interního auditora se odvíjí od osobnosti interního auditora samotného. Zároveň mohu zcela odpovědně prohlásit, že k výkonu funkce interního auditora, mám ze strany vedoucího orgánu veřejné správy vytvořeny všechny podmínky k výkonu své funkce, spolupráce s vedením je na velmi dobré úrovni a interní audit má tak svou skutečnou přidanou hodnotu. Ale je tomu skutečně ve všech orgánech veřejné správy tak?
- Považuji za nezbytné, aby interní auditor neměl obavy z toho, že v případě např. zásadního zjištění z auditu veřejných zakázek, nebyl vedoucím orgánu veřejné správy diskreditován natolik, že následující měsíc je bez finančních prostředků a hledá si novou práci. Bude-li interní auditor pracovat v takovémto prostředí, pak zcela jistě nebude plnit svou funkci.
- Nezávislost umožňuje vynášet nestranné a nezaujaté soudy, důležité pro řádné vedení auditů

❖ Dlouhodobá personální poddimenzovanost interního auditu

- Předpokládám, že na tomto místě není třeba hovořit o významu, úloze a nepostradatelnosti interního auditu. Ten v moderní společnosti slouží stále lépe vedení orgánu veřejné správy, jako nástroj pro dosažení efektivity a zároveň představuje zvláštní typ podpory řízení.
- Výše uvedené svědčí o tom, že splnit v praxi očekávání, která jsou na interního auditora kladena, není vůbec jednoduché. Objem práce, který musí auditor zajistit je skutečně veliký.
- Proti těmto skutečnostem se staví dlouhodobá personální poddimenzovanost interního auditu. Tato skutečnost je patrná i ze „Zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za roky 2006 – 2010“, kterou zveřejnilo MF. Podle tohoto materiálu je:

- počet systemizovaných míst výkonných auditorů v útvaru interního auditu veřejného subjektu v počtu:
 - 1 až 2 interní auditori v 77 %
 - více 2 až 5 auditorů ve 14 %
 - více než 5 až 8 auditorů ve 4 %
 - za alarmující ve vztahu k výkonu interního auditu pak považují stav méně než 1 auditor, který je ve 2 % a toto procento stále roste.

- jeden až dva interní auditori přitom působí v naprosté většině v celé škále veřejné správy. Např.
 - v 79 % u ministerstev,
 - v 78 % u obcí,
 - v 86 % o ostatních orgánů veřejné správy

- V kontextu na poddimenzovanost interního auditu považují na tomto místě zdůraznit, že útvar interního auditu ve veřejném subjektu zajišťuje v 39 % i jiné funkce a úkoly mimo Rámec profesní praxe interního auditu. A například u Krajů a Obcí pak převažuje výkon jiných funkcí a úkolů nad úkoly, která má audit dle Rámce profesní praxe zajišťovat.

- Poddimenzovanost interního auditu se tak projevuje i v úspěšnosti plnění úkolů nejen ve vztahu k vedoucímu orgánu veřejné správy, ale přímo i Ministerstvu financí. Co je tímto myšleno?
 - dne 8. 3. 2012 uveřejnilo Ministerstvo financí – odbor Kontrola na svých internetových stránkách „Manuál k jednotnému postupu při hodnocení kvality auditní činnosti zajišťované útvary interního auditu v orgánech veřejné správy“. Tento manuál, jak je uvedeno, byl vytvořen s ohledem na ekonomickou situaci ve veřejném sektoru a s ohledem na zásadu řádného finančního řízení. Ale je tomu skutečně tak?
 - není žádným tajemstvím, že know-how tohoto manuálu vzniklo v odborné Komisi pro vývoj programu QAR (Quality Assurance Review) Výboru Sekce veřejné správy při Českém institutu interních auditorů. Poté, co byl tento materiál postoupen MF byla zahájena další kolo připomínkového řízení. Jednou ze základních připomínek výboru bylo konstatování, že aplikovat hodnocení kvality auditní činnosti je u útvarů s počtem interních auditorů méně než 3 v podstatě nemožné. I přes tuto připomínku, však byl manuál zveřejněn a u malých útvarů interního auditu okamžitě vyvolal paniku.
 - dne 15. 3. 2012 pak bylo zástupcem MF na řádném jednání Výboru Sekce veřejné správy oznámeno, že k tomuto manuálu bude vypracován dodatek, který bude řešit hodnocení kvality interního auditu u malých útvarů interního auditu. Takovýto postup považují za nekoncepční a v neposlední míře i za finančně nevhodný.

❖ Definice interního auditu, opodstatněnost a role auditu v orgánu veřejné správy

- Interní audit je nezávislá, objektivní, ujišťovací a konzultační činnost zaměřená na přidanou hodnotu a zlepšení provozu organizace. Pomáhá organizaci dosáhnout její cíle tím, že zavádí systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšení efektivnosti řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů.
- Jsem si jistý, že jsem citací definice neřekl nic nového a nesdělil něco, co nevíte. Uvádím ji proto, abych na tomto místě zdůraznil opodstatněnost interního auditu a sdělil tak svůj názor na bytí či nebytí každého řadového interního auditora.
- Na rozdíl od externího auditora, který se zabývá „v podstatě jen účetnictvím“, má interní auditor mnohem širší záběr výkonu svých činností. Není to jen oblast účetnictví, ale činnost auditora se vztahuje na všechny druhy operací, které se v orgánu veřejné správy uskutečňují tak, aby byla zajištěna vnitřní kontrola a efektivnost řízení, a to nezávisle na výkonu funkce a odpovědnosti vedoucích zaměstnanců.

- V moderní společnosti je interní auditor profesionál, který managementu:
 - ❑ předkládá názor na obecnou či specifickou složku řízeného systému,
 - ❑ nejlépe chápe riziková ohrožení, provádí přiměřené řízení rizika,
 - ❑ poskytuje poradenské služby,
 - ❑ pomáhá v pronikání do podstaty operací a příležitostí pro zdokonalování, která jsou pro úřad užitečná,
 - ❑ pomáhá tím, že se zaměřuje na veškeré organizační záměry a na způsoby, jimiž jsou tyto záměry dosahovány,
 - ❑ zajišťuje efektivní vnitřní kontrolní systém v jeho celku

- Na rozdíl od externího auditu, který poskytuje služby jen v oblasti účetnictví, interní audit zajišťuje:
 - ❑ finanční audit,
 - ❑ prevenci a odhalování podvodu,
 - ❑ vnitřní účetní kontrolu,
 - ❑ audit souladu,

- ❑ audit operací,
 - ❑ audit produktivity,
 - ❑ audit personální apod.
-
- Možnost se seznámit a následně analyzovat veškeré procesy, které jsou úřadem zajišťovány má podle mne jen takový interní auditor, který je nedílnou součástí dané organizační struktury.
 - Proto si nemyslím, že by prohloubení zapojení územních finančních orgánů, zavedením auditu ve veřejné správě bez jasné odpovědnosti vedlo k zlepšení systému finanční kontroly. A to minimálně proto, že Finanční úřady zajišťují kontrolu, která je svým obsahem odlišná od obsahu auditu. Zejména pak v tom, že každá zpráva z vykonaného auditu obsahuje na rozdíl od kontroly, tzv. doporučení. A jsou-li tato doporučení managementem přijata, tak je vytvořen základní předpoklad k tomu, aby se zjištěné nedostatky již neopakovaly.
 - Z toho vyplývá, že interní audit posouvá na rozdíl od kontroly orgán veřejné správy neustále dopředu a stává se tak dynamickou a evoluční profesí, která se snaží zefektivnit úřad neustálým zdokonalováním systémů a metod řízení. A tento atribut kontrola nikdy neobsahovala a nikdy obsahovat nebude.

- Z výše uvedeného podle mého názoru vyplývá, že o opodstatněnosti interního auditu nemůže být žádných pochyb. Dokládá to například sumář přijatých opatření ze strany interního auditu za náš orgán veřejné správy v kterém působím a která dle vyjádření vedoucího orgánu veřejné správy přispěla ke zlepšení celé řady činností, kterou náš úřad zajišťuje.
- V poslední době, která je spojena především s předkládanou novelou zákona o finanční kontrole, však zaznamenávám od svých kolegů celou řadu zásadních připomínek. Ty se týkají zejména nejasné situace ve věci interního auditu jako takového, existenčních nejistot a celkového snížení profesní kredibility naší profese. Je tomu bohužel tak a v takovéto atmosféře se velice těžko pracuje a odvádí 100 % výkon.
- Já osobně jsem členem Českého institutu interních auditorů (ČIIA) a mám tu čest aktivně pracovat ve Výboru Sekce veřejné správy. V současné době plně nejistot a odklánění se od řady Standardů (např. PIFC ke kterým se Česká republika zavázala již v roce 2004, INTOSAI a jiných) považuji ČIIA za jedinou platformu, která se staví za stavovskou čest interního auditu u nás. Takovou to situaci nepamatuji od roku 1992, kdy působím v interním auditu.

- Přesto věřím, že se situace změní a interní audit bude u nás respektován stejně tak, jako je tomu v USA , Kanadě, Anglii, Francii, zemích severní Evropy apod., a ne že se budeme vracet k systému kontroly, aplikovaném v zemích Východní Evropy.

Děkuji za pozornost