

2. Setkání IA ze zdravotnictví

B R N O

17. května 2012

Problémy vnitřního řídicího a kontrolního systému

- Manažerská odpovědnost
- Nezávislost IA
- Komise a výbory pro audit

Manažerská odpovědnost

- Časté politické změny vedou k častým změnám manažerů a to brání požadavku dlouhodobé udržitelnosti
- Chybí
 - **transparentnost** – nést patřičnou odpovědnost za výsledky
 - odpovídající vzdělávání manažerů,
 - zájem o to, jak **identifikovat a využívat operační a výkonnostní informace**
- **Faktory blokuující systém manažerské odpovědnosti**
 - ad-hoc rozhodovací procesy
 - neefektivní struktury delegování kompetencí
 - nedostatečná zplnomocnění
 - absence jasně vymezených cílů a výkonnostních ukazatelů v institucích veřejné správy
 - nejasné a mnohoznačné přidělování odpovědnosti

Nezávislost IA

- Účinnost a efektivnost IA závisí na **úrovni nezávislosti IA**
 - nezávislost musí
 - být pozvednuta na vyšší úroveň
 - být zajištěna v legislativě
 - je nutné, aby se manažeři **snažili lépe porozumět roli IA** jako celku
- Závěr
 - je mnohem užitečnější mít **vlivnou a silnou CHJ** namísto auditního výboru/komise,
 - účinná CHJ může poskytnou příslušnou ochranu interním auditorům v případech, kdy je manažeři hodlají nějakým způsobem poškodit bez objektivních důvodů

Komise a výbory pro audit

- **Auditní výbor (*Audit committee*),**
 - je **decentralizovaný** uvnitř konkrétního orgánu veřejné správy a má sloužit k posílení spojení mezi interními auditory a manažery v dané instituci
- **Auditní komise (*Audit board*),**
 - může být v dané zemi například jen jedna umístěna na **centrální úrovni** – pod vládou, anebo jedna v rámci každého ministerstva, kraje, ...
- Nejeví se jako účinný nástroj k podpoře nezávislosti IA

Důvody potřeby přijetí novely zákona o finanční kontrole ve veřejné správě

- **sjednocení národní legislativy s právem EU** - dle stanoviska LRV je návrh zákona s právem EU plně slučitelný
- **zajištění plnění funkcí Národního kontrolního orgánu a auditního orgánu** - pro ověřování správnosti čerpání dalších zahraničních prostředků (např. Finanční mechanismy EHP/Norsko, Fond solidarity) - **MF musí zajišťovat výkon auditu v souladu s mezinárodními auditorскими standardy, což podle platné právní úpravy v současné době nelze**
- **naplnění požadavků čl. 3 Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států** - stanovená lhůta pro implementaci je do 31.12.2013.
 - Čl. 3 Směrnice stanoví, že „**systemy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu**“ - tato povinnost se vztahuje na všechny subsektory sektoru vládních institucí, které jsou definovány nařízením Rady (ES) 2223/96 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství (ESA 95)

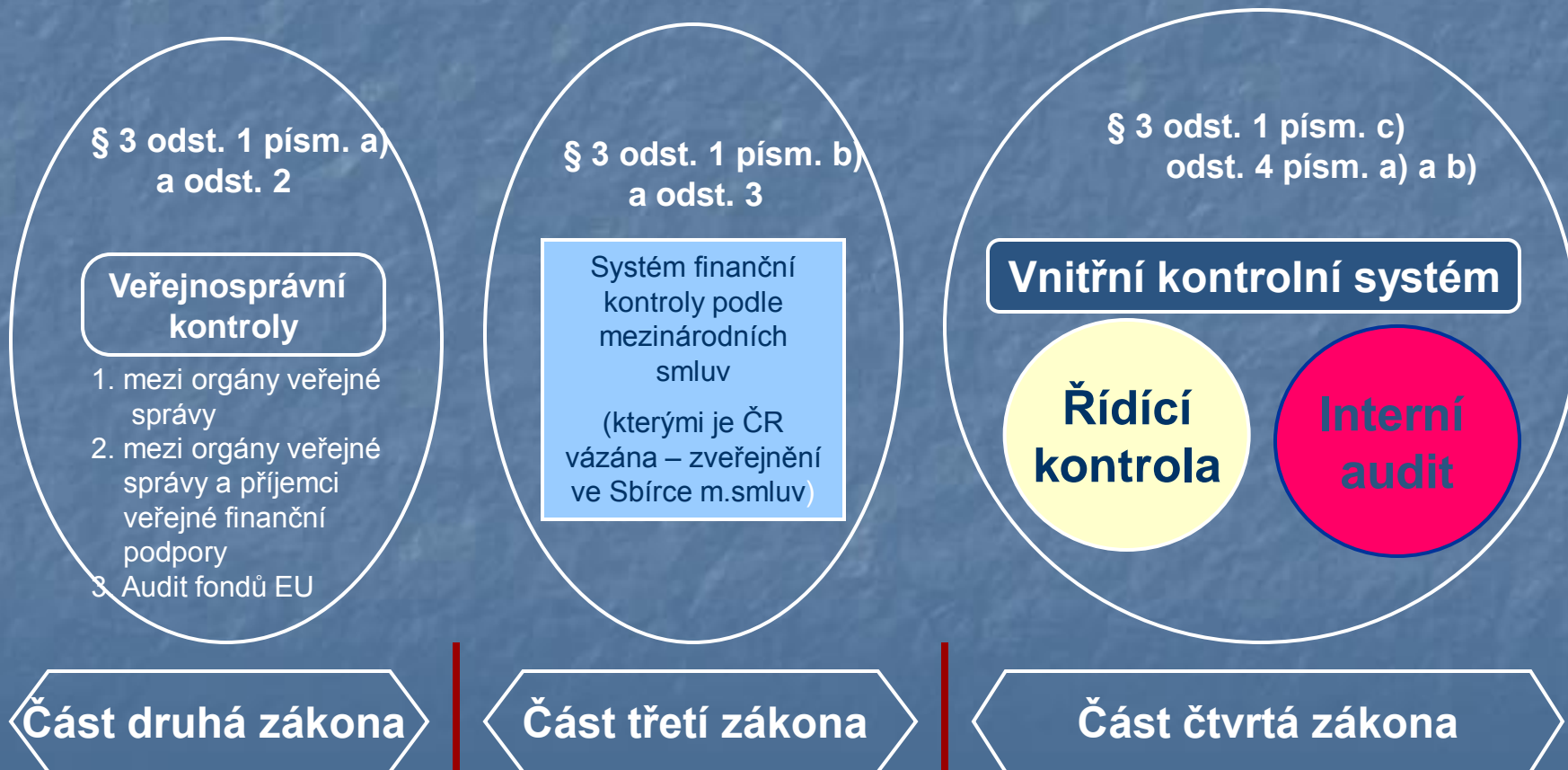
Důvody potřeby přijetí novely zákona o finanční kontrole ve veřejné správě

- rozdělit a oddělit odpovědnosti správců veřejných rozpočtů za systémy řízení a kontroly financování jednotlivých činností těchto správců a za audit v působnosti těchto správců – **jasně stanovit odpovědnost managementu za systém řízení a kontroly veřejných finančních podpor a zřizovaných subjektů**
- v návaznosti na státní pokladnu je nutné přímo zákonem stanovit **nezpochybnitelné povinnosti a odpovědnosti jednotlivých činitelů - příkazce, správce rozpočtu a hlavní účetní** za systém **předběžných, průběžných a následných finančních kontrol**
- **zavedení auditní služby správce veřejných rozpočtů**, která by mohla podat ujištění, že systém předběžných, průběžných a následných administrativních a finančních kontrol zajišťovaný v odpovědnosti managementu funguje efektivně a účinně

§ 3 – současná definice systému finanční kontroly ve veřejné správě ČR

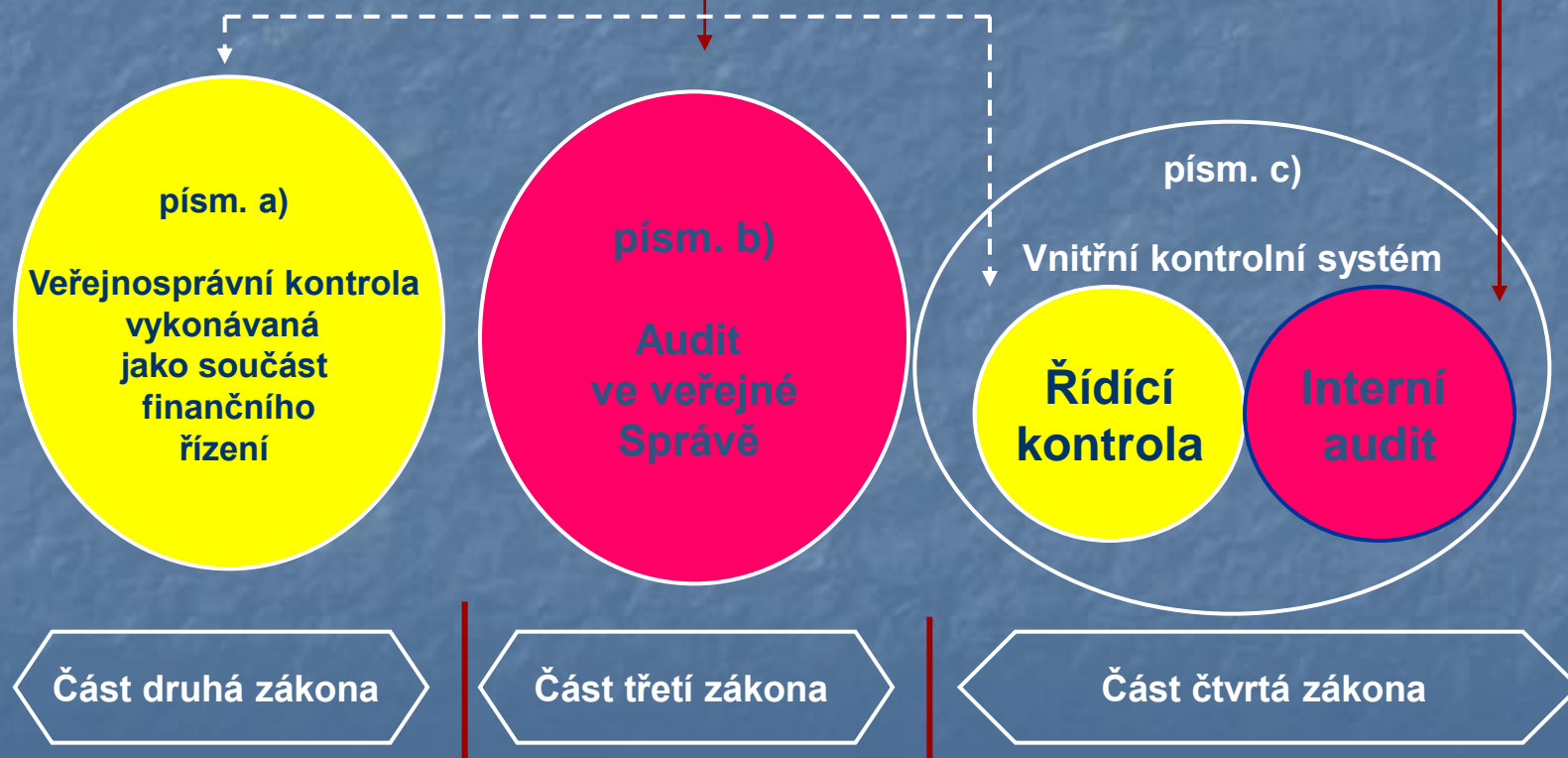
- první věta odst. 1 : „součást systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky“

Organizace finančních kontrolních a auditních vztahů



§ 3 – navržená novela definice systému finanční kontroly ve veřejné správě ČR

- odst. 1: „Systém finanční kontroly tvoří



Novela nesplňuje hlavní důvod pro její předložení spočívající v naplňování protikorupční strategie vlády. Nejsou posíleny žádné kontrolní mechanismy ve veřejné správě s ohledem na protikorupční jednání.

- **Novela vytváří prostor pro posílení kontrolních mechanismů v působnosti správců veřejných rozpočtů, a to zavedením auditu ve veřejné správě.**
- Správce veřejných rozpočtů bude **oprávněn k výkonu auditu fungování řídicího a kontrolního systému, zavedeného systému řízení rizik u zřizovaných subjektů.**
- Korupci neodstraníme hrozbou uložení 30 000,- až 50 000,- Kč sankce, ale preventivně **nastavením takových kontrolních mechanismů, které ztíží vznik korupčního jednání a současně zvýší pravděpodobnost jeho odhalení** - k tomu by zavedení dvou úrovní kontroly v působnosti odlišných subjektů mělo přispět

Roztříštěné postupy nově navrhovaného auditu ve veřejné správě, které by měly být integrovány pod interní audit

- Zavedením auditu ve veřejné správě v působnosti správců veřejných rozpočtů **přecházíme ze stávajícího decentralizovaného systému interního auditu na kombinovaný systém v působnosti jednotlivých správců veřejných rozpočtů - tím se evropské dobré praxi významně přibližujeme** – jak ukazuje shrnutí nastavení systémů FK v členských zemích EU, které provedlo GR Rozpočet EU k únoru 2012, 53% členských zemí má kombinovaný systém IA a pouze 17% zemí má systém decentralizovaný
- **§ 24a – správce veřejného rozpočtu vykonává audit u zřizovaných subjektů a podle § 29 odst. 5 je na jeho rozhodnutí, zda zajistí funkce auditu z centra nebo zda ponechá (zřídí) interní audit u zřizované organizace**
- S ohledem na stávající systém FK a rozdělení zákona o finanční kontrole na část druhou - **upraven výkon tzv. „vnější kontroly** a čtvrtou - **upraven tzv. „vnitřní kontrolní systém** nebylo v rámci novely možné jiné řešení

Funkční nezávislosti IA je nedostatečná, až nulová

- **Funkční nezávislost**
 - podle § 29 je povinen zajistit funkční nezávislost IA vedoucí orgánu veřejné správy
 - podle § 29 odst. 4 – IA lze sloučit pouze s výkonem auditu ve veřejné správě
- Zásadní otázka – **jaké legislativní předpoklady vytvořit pro to, aby si mohl interní auditor ve vztahu ke statutárnímu orgánu zachovat nezávislý profesionální úsudek**
- **stabilitu funkcí ve státní správě, a to platí i pro IA, zásadním způsobem ovlivňuje neúčinnost zákona o státní službě a současné znění Zákoníku práce** – dopad obou norem na stabilitu státní správy je významný, a to nejen na IA ale i na AO
- Na úrovni krajů tento problém není tak citelně pocíťován, platí zde **zákon 312/2001 Sb., o úřednících územních samosprávných celků** – více chrání
- **vše se dovijí od osobnosti interního auditora**

Nedostatečná formulace funkční nezávislosti IA - chybí výbory pro audit – jako zásadní záruky nezávislosti auditních funkcí

- **Platná a navrhovaná právní úprava vytváří právní rámec pro zajištění nezávislosti interního auditu v souladu s Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu, který nevyžaduje zřízení výborů pro audit, pouze jejich existenci doporučuje.**
- Výbory pro audit **plní funkci poradních orgánů**, nemohou jmenovat ani odvolávat interní auditory, v případě jejich existence mohou ke jmenování a odvolávání interních auditorů dávat stanoviska či souhlas.
- Výbory pro audit v současné době zřídilo minimum států EU – např. Maďarsko má 1 mezinárodní výbor, Finsko má 1 výbor, Polsko má 17 výborů a Lotyšsko má 4 výbory
- Obvyklejší jsou výbory a komise na centrální, ústřední, vládní úrovni než v jiných oblastech veřejné správy, pokrytí těchto výborů není vůbec komplexní a ucelené

Navržena definice mezinárodních standardů umožňuje různý výklad a může vést k upřednostnění nevhodných postupů

- novela nenavrhuje definici mezinárodních standardů, ale upravuje použití auditorských standardů při výkonu auditu ve veřejné správě
- použití mezinárodních auditorských standardů je v § 24c upraveno tak, aby mohly být použity správné standardy pro jednotlivé typy auditů,
 - konkrétně pro audit ve veřejné správě Mezinárodní rámec profesní praxe IA, pro audity fondů EU auditorské standardy požadované orgány EU, atd.
- úprava konkrétního užití vhodných postupů při výkonu jednotlivých typů auditů bude upravena metodicky

Zapojení orgánů finanční správy do procesu následných kontrol v odpovědnosti managementu, zachová nynější duplicitu a roztržštěnost kontrol

- Duplicita není primárně problémem zákona o finanční kontrole, ale především zákona o rozpočtových pravidlech 218/2000 Sb. – „daňová“ kontrola dotací
- o zapojení orgánů finanční správy do procesu finančních kontrol rozhodli poslanci schválením zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě CR
- **novela vytváří právní předpoklady k odstranění duplicitního výkonu kontrol**
 - poskytovatel, který primárně odpovídá za výkon veřejnosprávních kontrol veřejných finančních podpor, může požádat o výkon kontroly na místě orgán Finanční správy, který je povinen po vykonané kontrole předat poskytovateli protokol z vykonané kontroly na místě
- **v resortní působnosti MF bude vytvořen IS pro plánování finančních kontrol veřejných finančních podpor** tak, aby nedocházelo k duplicitnímu výkonu finančních kontrol mezi poskytovateli a orgány Finanční správy
- finanční úřady při výkonu kontrol dotací přejdou z režimu daňového řádu do režimu finanční kontroly
- současně je připravována změna rozpočtových pravidel v oblasti výkonu správy odvodů za porušení rozpočtové kázně - přechod z daňového řádu do správního řádu, včetně nového nastavení definice porušení rozpočtové kázně - odstraní hlavní duplicitu spočívající v souběžném výkonu finančních a daňových kontrol
- **do vypořádání dotace bude celý proces v režii finančního řízení, tj. pod řídicím orgánem, po ukončení bude spadat i pod režimu Finanční správy**

Novela zavádí další kontroly – bude existovat mnohem více úrovní kontrol u příjemců, kontroly budou vykonávat MF, ÚFO, poskytovatelé

- **Novela vytváří dvoustupňový systém finanční kontroly na jednotlivých úrovních veřejné správy** - a to v souladu s evropskou legislativou.
- **První úroveň tvoří kontroly v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur** tzv. veřejnosprávní kontroly v působnosti správců veřejných rozpočtů a tzv. řídicí kontroly v rámci vnitřního kontrolního systému organizace,
- **druhou úroveň tvoří auditní funkce** - audit ve veřejné správě v působnosti správců veřejných rozpočtů a interní audit v rámci vnitřního kontrolního systému organizace.

Novela zavádí další kontroly – bude existovat mnohem více úrovní kontrol u příjemců, kontroly budou vykonávat MF, ÚFO, poskytovatelé

- **Veřejnosprávní kontrola jako kontrola v první úrovni je vykonávána jako součást finančního řízení v pravomoci a odpovědnosti statutárního zástupce organizace nebo vedoucích zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování finančních operací při hospodaření s veřejnými prostředky v orgánech veřejné správy.**
 - **Vykonává se v celém procesu schvalování jednotlivých finančních a majetkových operací, jejich následné realizace až do vyúčtování a vypořádání, a to jako 100 % dokladová kontrola a dále jako kontrola na místě - na základě výběru vzorků - za tuto kontrolu odpovídají správci veřejných rozpočtů a poskytovatelé veřejných prostředků, kteří si mohou výkon kontroly na místě vyžádat u územního finančního orgánu.**
- **Je třeba zdůraznit, že novela stanoví jednoznačné povinnosti vedoucích zaměstnanců při výkonu zejména předběžné veřejnosprávní kontroly, která by měla prioritně plnit preventivní funkci.**
 - **V případě neplnění těchto povinností, by měla být vyvozována vůči příslušným zaměstnancům odpovědnost za jejich neplnění či za vzniklou škodu podle pracovníprávních předpisů.**

Novela zavádí další kontroly – bude existovat mnohem více úrovní kontrol u příjemců, kontroly budou vykonávat MF, ÚFO, poskytovatelé

- Ministerstvo financí má působnost k této kontrole z pozice zpracovatele návrhů střednědobých výdajových rámců centrální vlády a návrhů státního rozpočtu, v oblasti fondů Evropské unie z pozice Platebního a certifikačního orgánu.
- Veřejnosprávní kontroly na místě v manažerské odpovědnosti bude u příjemce veřejných prostředků vykonávat poskytovatel nebo územní finanční orgán.
- Ve druhé úrovni je vykonáván audit ve veřejné správě, který bude vykonávat ministerstvo financí vůči správcům veřejných rozpočtů a poskytovatelům veřejných prostředků a dále **správci veřejných rozpočtů vůči zřizovaným subjektům**.
 - Cílem auditu ve veřejné správě je vyhodnotit spolehlivost, přiměřenost a účinnost veřejnosprávních kontrol v manažerské odpovědnosti. Organizační a funkční nezávislost útvarů auditu ve veřejné správě je zajištěna v souladu s mezinárodními auditorskými standardy.

Novela zavádí další kontroly – bude existovat mnohem více úrovní kontrol u příjemců, kontroly budou vykonávat MF, ÚFO, poskytovatelé

- **Zřizujeme-li dvoustupňový systém finanční kontroly je logické, že u příjemce veřejných prostředků bude vykonána veřejnosprávní kontrola v manažerské odpovědnosti a může být vykonán rovněž audit ve veřejné správě.**

Návrh nové vyhlášky

- Navrhovaná právní úprava se bude týkat všech orgánů veřejné správy uvedených v § 2 písm. a) zákona a zprostředkovaně všech žadatelů o veřejnou finanční podporu a příjemců této podpory
- V případě vydání nové vyhlášky v navrhované podobě bude nutno provést odpovídající adaptaci informačního systému Modul ročních zpráv
- Vyhláška zahrnuje:
 - **podávání zpráv o výsledcích finančních kontrol**
 - **složení Zprávy o výsledcích finančních kontrol**
 - **bližší pravidla činnosti pro výkon předběžné kontroly**
 - Přílohy obsahují **strukturu zpráv o výsledcích finančních kontrol a přehled o závažných zjištěních**

Návrh nové vyhlášky

Cílem navrhované právní úpravy je:

- **odstranit prvky, které mají metodický charakter - kontrolní metody a kontrolní postupy,**
- **stanovit pouze podrobnější podmínky pro výkon předběžné finanční kontroly a činnosti jednotlivých osob zapojených do této kontroly - příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní**
 - **nejdůležitější prvky předběžné finanční kontroly, obsahující závazné povinnosti, jsou stanoveny přímo v zákoně**
- **rozšířit sledované údaje o údaje, související s auditem ve veřejné správě**

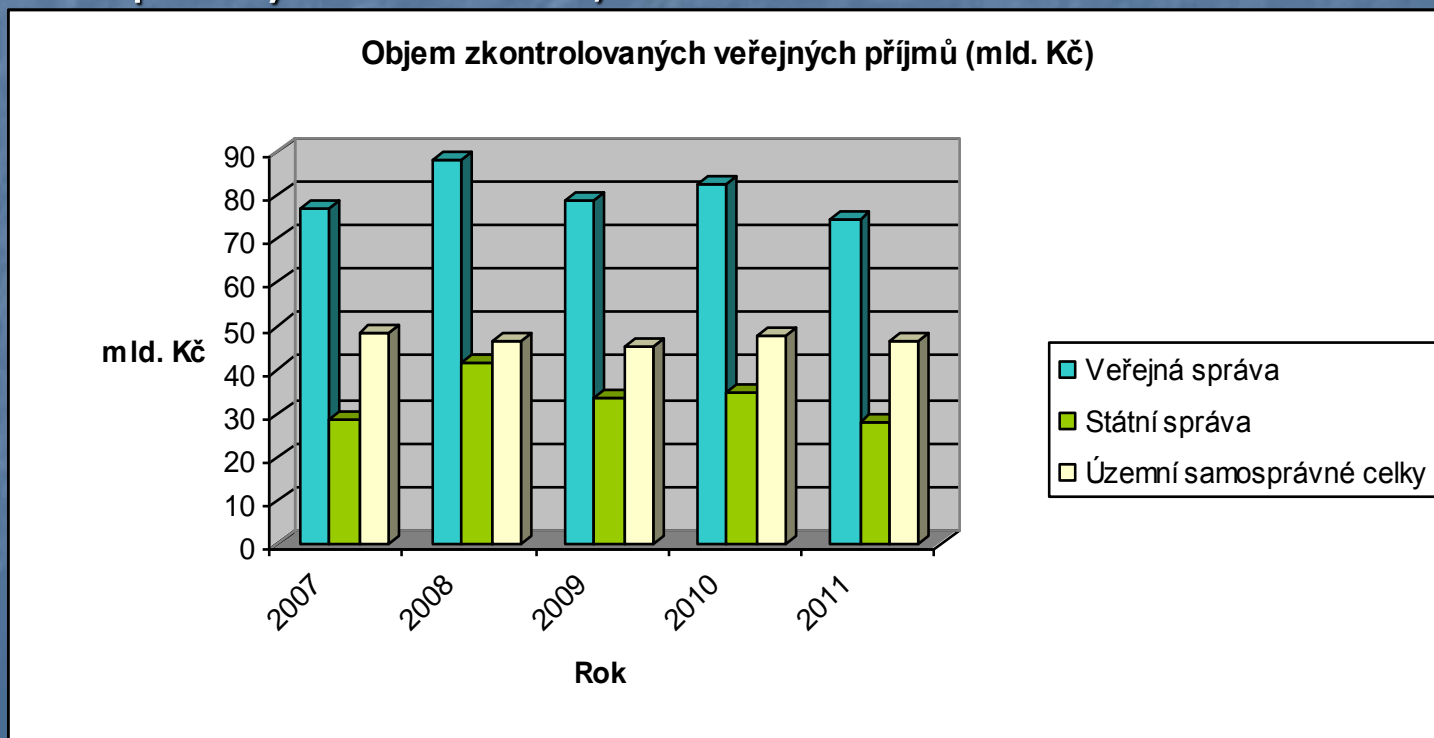
Návrh nové vyhlášky

- **rozšířit okruh orgánů veřejné správy, které mají povinnost podávat zprávy o výsledcích finančních kontrol, o nové subjekty jejichž právní forma byla vytvořena po datu účinnosti stávající vyhlášky**
- **omezit zpravodajskou povinnost některých územních samosprávných celků**
- **zásadně omezit sledované ukazatele a zjednodušit příslušné formuláře**

Děkuji za pozornost

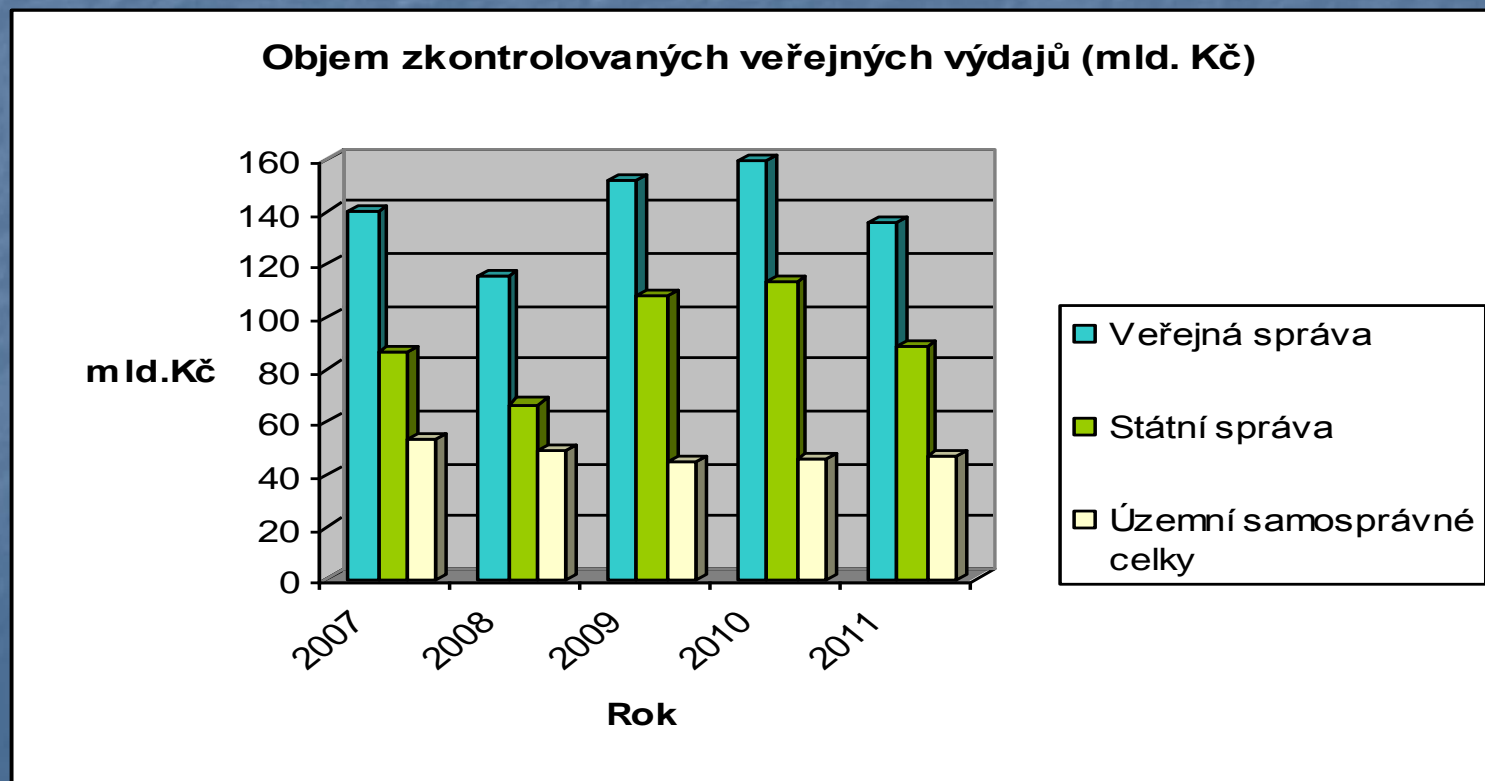
Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2011

- veřejnosprávní kontrolou na místě bylo zkontrolováno za celou veřejnou správu **74,1 mld. Kč veřejných příjmů**, z toho ve státní správě 27,8 mld. Kč a v územních samosprávných celcích 46,3 mld. Kč



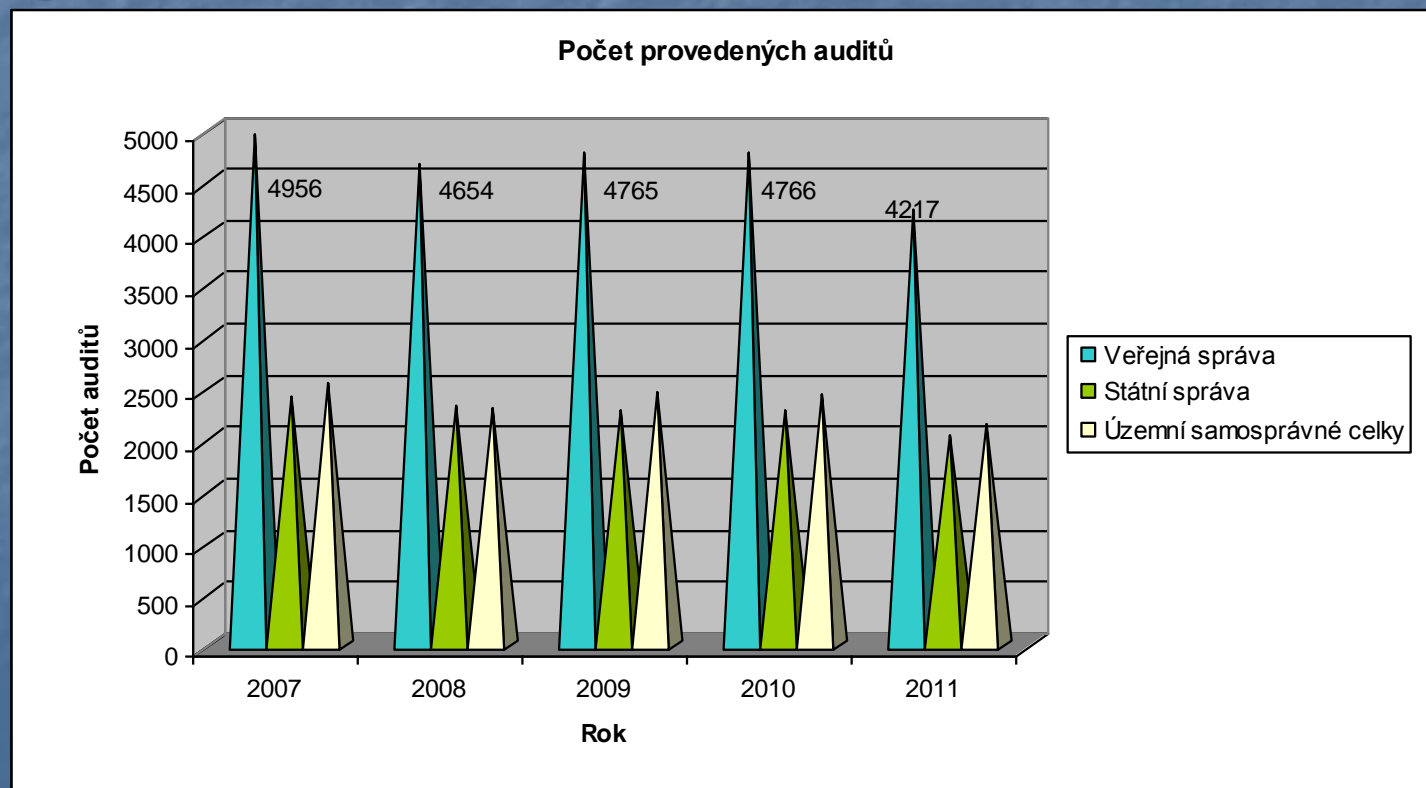
Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2011

- veřejné výdaje ve veřejné správě byly veřejnosprávní kontrolou na místě prověřeny v celkové výši 135,5 mld. Kč, z toho ve státní správě v rozsahu 88,6 mld. Kč a v územních samosprávných celcích v objemu 46,9 mld. Kč



Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2011

- Ve veřejné správě bylo v roce 2011 provedeno 4 217 interních auditů**, z toho ve státní správě 2 029 auditů, v územních samosprávných celcích 2 145 auditů a na regionálních radách regionů soudržnosti 43 interních auditů



Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2011

Nejčastější zjišťované nedostatky:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví a navazující vyhlášky,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím zastupování v právních vztazích,
- zákon č. 137/2006Sb., o veřejných zakázkách,
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.