



V Praze 18. ledna 2024
Čj.1175/23

Stanovisko

k návrhu věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „návrh věcného záměru“) je legislativní zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly a modernizace, zjednodušení a zefektivnění systému řízení a kontroly veřejných financí v České republice. Tohoto cíle má být podle předkladatele dosaženo zejména prostřednictvím vytvoření jednoznačného a srozumitelného právního rámce, který by měl upravovat alespoň následující:

- základní zásady pro nakládání s veřejnými prostředky pro všechny osoby, které se na nakládání s nimi podílí,
- jednoznačnou odpovědnost a konkrétní povinnosti při nakládání s veřejnými prostředky,
- základní procesní postupy pro řídicí kontrolu, interní audit a veřejnosprávní kontrolu,
- předpoklady pro koordinaci postupů kontrolních orgánů,
- pravidla pro vyhodnocování nově navrhovaného systému.

Předpokládaná platnost nové právní úpravy je 1. ledna 2026 s účinností od 1. ledna 2027. Návrh věcného záměru se předkládá vládě bez rozporů.

II. Připomínky a návrhy změn

S ohledem na komplexnost navrhované problematiky lze z hlediska přehlednosti přivítat rozdělení Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA; dále i „Zpráva RIA“) na samostatné okruhy řešených problémů. Na druhou stranu toto rozdělení není dostatečně odůvodněné v obecné definici problému (kapitola 1.2), a ne všechny řešené problémy se zde zmiňují.

Např. problémy popisované v rámci „požadavků na osobu interního auditora“ se v kapitole 1.2 v podstatě neuvádějí. Strukturování všech problémů, důvod jejich rozdělení na okruhy řešených problémů, případně i popis jejich vzájemných vztahů by bylo vhodné doplnit.

V rámci přehlednosti lze Zprávě RIA také vytknout, že v mnoha případech je čtenář nucen složitě pátrat v jejích částech či dokonce dalších dokumentech po obsahových náležitostech, které mají být dle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (dále též „Obecné zásady RIA“) přímo součástí Zprávy RIA, a to jejích konkrétních (pod)kapitol. V tomto případě lze zejména doporučit doplnit Zprávu RIA o odkazy na příslušné pasáže – jako příklad lze uvést např. podkapitolu 1.3 (Popis existujícího právního stavu v dané oblasti), která se v RIA omezuje toliko na prostý výčet právních předpisů, aniž by však obsahovala další náležitosti vyžadované Obecnými zásadami RIA (byť by bylo možné, alespoň částečně, odkázat na příslušné pasáže v dokumentu obsahujícímu věcný záměr apod.).

Předkladatel ve Zprávě RIA v rámci **definice problému** uvádí, že:

- *„Ministerstvo financí představilo v letech 2006-2016 celkem sedm návrhů na komplexní novelizaci“ zákona o finanční kontrole, „žádný však nebyl v legislativním procesu úspěšný.“*
- *„Nakládání s veřejnými prostředky vykazuje i přes existenci stávajícího zákona o finanční kontrole řadu slabých stránek, které mají za následek, že ochrana veřejných prostředků není dostatečná, účelná a efektivní. V mnoha případech dochází k nadměrnému překrývání různých kontrolních aktivit. V jiných případech naopak dostatečná kontrola vykonávaných procesů a finančních operací chybí. Snaha o formální splnění požadavků zákona o finanční kontrole bez širšího pochopení smyslu a celkového rámce kontrolního systému a bez aspirace na vytvoření fungujícího kontrolního (a tím i řídicího) prostředí má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur bez větší přidané hodnoty pro ochranu veřejných prostředků.“*

Jako zásadní problém stávající právní úpravy předkladatel označuje *„její nenormativnost a metodické pojetí řady ustanovení, která se v praxi ukazují jako nevymahatelná“*, dále to, že *„systém finanční kontroly je definován v zákone o finanční kontrole teoreticky, což umožňuje širokou škálu výkladů a v důsledku nízkou účinnost kontrolního systému.“*

Předkladatel dále upozorňuje na skutečnost, že *„současná právní úprava řídicí kontroly není zcela srozumitelná, nezakládá jasná práva a jasné povinnosti. Na druhou stranu...zejména prováděcí vyhláška stanoví řadu rigidních postupů, které jsou v malé organizaci nepřiměřené a nevhodné, zatímco ve velké organizaci jsou zpravidla formalistní a oddělené od reálných rozhodovacích procesů...stávající zákon o finanční kontrole naopak nevěnuje dostatečnou pozornost úpravě interního auditu.“*

Zpráva RIA dále uvádí v dílčích částech definici problému a popis současného stavu (dále vždy i návrh věcného řešení včetně zhodnocení variant a volbu varianty a její implementaci), a to pro 10 oblastí:

- cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí
- řídicí kontrola – povinné role
- řídicí kontrola – procesní postupy
- interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj
- interní audit – postavení interního auditu v organizaci
- interní audit – požadavky na osobu interního auditora
- interní audit – procesní postupy
- veřejnosprávní kontrola – rozsah využití
- koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány
- vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

Zejména vymezení problémů v podkapitole 1.2 lze považovat za příliš obecné, aniž by bylo zřejmé, jak k uvedeným závěrům předkladatel došel. Každé tvrzení by mělo být doplněno příslušnými údaji (viz dále), nebo alespoň konkrétními odkazy na ně. Tyto dílčí popisy současného stavu neobsahují žádnou kvantitativní analýzu, předkladatel uvádí soubor tvrzení, která neobsahují žádná data, ze kterých by bylo možné dovodit závažnost problémů a jejich příčin. Rozsah problémů není nikterak vymezen, není uvedena četnost výskytu problému ani vyjádření pravděpodobnosti výskytu problémové situace a důsledků, které její výskyt přináší nebo může přinést.

Tento problém není pouze v podkapitole 1.2, ale i v částech kapitoly 2, které definují problém. Problémy jsou i zde popsány primárně z právního pohledu - tedy jaký je relevantní předpis a jestli se jeví jako vhodný. Chybí data o tom, jaký má předpis vliv na realitu. Například v kapitole 2.6 se zmiňují platové třídy a asociované požadavky na vzdělání auditorů, ale bez informace o tom, jaké vzdělání auditori skutečně dnes mají - zda existují výjimky např. nižší vzdělání ve vyšších platových třídách, nebo vyšší vzdělání, než je požadováno. Akademický titul zaměstnanců je přitom reportován (pro správní úřady) v systému ISoSS, případně se dá zjistit například dotazníkovým šetřením.

Příklad vzdělání také dokládá vysokou arbitrárnost označení jako "nutné" či "účelné" v definicích okruhů problémů: V části 2.6.2 je zmíněno, že "[z] výše uvedeného vyplývá, že co se týče interního auditu v jeho stávající podobě, platí požadavek na vysokoškolské vzdělání z příslušných právních předpisů pro naprostou většinu interních auditorů již dnes." I když to tak pravděpodobně je (zmíněná data ukazují pouze procenta, a ne celkový počet v každé kategorii), data primárně ukazují vysokou heterogenitu (například pro požadavek na bakalářské či magisterské vzdělání). Zde se hodnotí pouze to, že "není proto nutné obdobný požadavek zákonem o řízení a kontrole veřejných financí duplicitně stanovovat", ale neřeší se, zda se jedná o rozumný požadavek. Zpráva RIA nevysvětluje, jaká úroveň vzdělání je vhodná a proč, ani v čem je současná situace (ne)dostatečná.

Zpráva RIA v žádné části nevysvětluje, proč a na základě jakých kvantitativních analýz, vzorků, studií, empirických dat apod. došel předkladatel k závěrům, které jsou v textu Zprávy RIA uvedeny tučně. V návrhu věcného záměru lze dohledat odkaz např. na Srovnávací analýzu Německa, Francie a Itálie a doporučení pro Českou republiku (dále i „Srovnávací analýza“), ani ta však kvantifikovanou odpověď k otázce závažnosti problémů a jejich příčin ve veřejné správě jako celku neuvádí. Bez uvedeného lze jen obtížně stanovit smysluplné a především měřitelné cíle.

Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (RIA) (dále i „PK RIA“) doporučuje k uvedeným problémům doplnit konkrétní data, případně analýzy prokazující jejich závažnost a jejich příčiny.

Předkladatel se v rámci analýzy současného stavu a definici problémů nevěnuje některým důležitým oblastem. PK RIA proto doporučuje zvážit doplnění do popisu skutečného stavu a definice problémů i analýzu okruhů:

- vzdělávání úředníků a politických zástupců (např. starostů a členů zastupitelstev);
- využívání současných metodických pokynů Centrální harmonizační jednotky a účinnosti tohoto nástroje v návaznosti na zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků;
- procesu digitalizace řízení a kontroly veřejných financí;
- využívání elektronických nástrojů a systémů např. pro oblast řídicí kontroly i v provazbě na účetnictví, rozpočty veřejných subjektů a v konečném důsledku i

spisovou službu a archivnictví, a to jak z pohledu míry elektronizace, tak jednotnosti systémů a jejich spolehlivosti a srovnatelnosti využitelných datových zdrojů;

- práci s daty z uvedených oblastí ve smyslu včasné identifikace chyby, nehospodárného jednání nebo podvodu;
- spolehlivosti dat, srovnatelnosti a vypovídací hodnotě zpráv o výsledcích finančních kontrol, případně dalších datových zdrojů, které má stát k dispozici v této oblasti, včetně míry jejich dalšího využití.

Pokud jde o podkapitolu 1.3, předkladatel se v podstatě omezil toliko na výčet dotčených právních předpisů, aniž by, v rozporu s Obecnými zásadami RIA, zdůvodnil, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující. Zde by mohl alespoň zčásti (a to ve vazbě na jednotlivé vymezené problémy) odkázat na příslušné pasáže samotného věcného záměru, kde se těmto otázkám věnuje.

Předkladatel ve Zprávě RIA jako **popis cílového stavu**:

- uvádí „*zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly*“
- a zdůrazňuje klíčové doporučení formulované na základě Srovnávací analýzy, a to „*vytvořit pragmatický a jednoduchý právní rámec řídící kontroly a interního auditu zahrnující obecné zásady, minimální požadovaný standard a jasně stanovenou odpovědnost*“

Pokud jde o pojednání o klíčových doporučeních (počínaje druhým odstavcem až do konce podkapitoly), **nejde v žádném případě o popis cílového stavu**. Zde uvedená doporučení mohou představovat prostředky k dosažení cíle/cílům, prostředek však nelze zaměňovat s cílem samotným. Lze tedy konstatovat, že jediným deklarovaným cílem je výše zmíněné „zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly“, nicméně takto deklarovaný cíl je zjevně příliš obecný a naprosto nedostatečný.

Ve Zprávě RIA chybí jakýkoli pokus o uvedení kvantifikovatelných indikátorů, které by cílový stav charakterizovaly, uplatnění pravidla SMART při definici cílů, provedení analýzy rizik atd. Vzhledem k tomu, že Zpráva RIA neobsahuje kvantifikovaný popis současného stavu a definice problému je na bázi tvrzení bez podložení konkrétními daty, není zřejmé, jaké „větší míry ochrany“ předkladatel zamýšlí dosáhnout. To souvisí především s tím, že předkladatel nedostatečně vymezil problém (viz výše). Popis cílového stavu také opomíjí některé problémy, které Zpráva RIA popisuje v jednotlivých subkapitolách kapitoly 2. Pokud má návrh věcného záměru ambice tyto problémy řešit, měla by následná změna být i částí definice cílového stavu.

PK RIA doporučuje doplnit k popisu cílového stavu kvantifikovatelné indikátory, které by ho charakterizovaly a na základě kterých by mohlo být následně ověřeno, zda se podařilo deklarované větší míry ochrany veřejných prostředků skutečně dosáhnout a v jakém rozsahu. Správné stanovení těchto indikátorů je také relevantní pro přezkum účinnosti regulace.

Předkladatel identifikuje **dotčené subjekty** přehledným výčtem, ze kterého je zřejmé, že navrhovaná změna právní úpravy by zasáhla veřejnou správu jako celek, tedy od velkých úřadů a institucí až po např. malé mateřské školy i nejmenší obce prvního typu. Pro úplnost PK RIA uvádí, že v rámci jednotlivých subjektů veřejné správy by skupinu dotčených osob netvořili pouze úředníci a zaměstnanci, ale např. v případě ministerstev a územních samosprávných celků i političtí zástupci. Efekt problému na jednotlivé aktéry může být

rozdílný, bylo by tedy vhodné aktéry ne pouze vyjmenovat, ale zhodnotit i to, jak na ně problém působí či jak s ním interagují.

V části **zhodnocení rizik** předkladatel jako významná rizika spojená se stávající právní úpravou zdůrazňuje:

- „*chybějící návaznost finanční kontroly na strategické cíle organizace*“, s tím vysvětlením, že pokud strategické cíle organizace nejsou stanoveny, nebo je jejich stanovení jen na obecné úrovni, je „*finanční kontrola a zejména posuzování plnění kritérií hospodárnosti, efektivity a účelnosti značně ztížena a často omezena pouze na kontrolu zákonnosti. To vede k úzkému a formalistickému pojetí finanční kontroly a faktické absenci dokumentovaného finančního řízení.*“
- „*nedostatečné nastavení řízení rizik spojených s hospodařením s veřejnými prostředky uvnitř orgánů veřejné správy...obdobné závěry činí při svých kontrolách i Nejvyšší kontrolní úřad, který ve svých výstupech pravidelně konstatuje neexistenci cílů veřejných výdajů a nedostatečné řízení souvisejících rizik.*“

Předkladatel dále uvádí jako hlavní dopady identifikovaných rizik v oblasti řízení a kontroly veřejných financí:

- „*vynakládání veřejných prostředků bez ohledu na priority státu, resp. účel, který měl být podpořena k jehož naplnění měly veřejné prostředky přispět;*
- „*rozdělování veřejných prostředků prostřednictvím dotací a jiných forem veřejné finanční podpory, aniž by byla stanovena jasná očekávání, k čemu a v jaké míře má taková finanční podpora přispět, a aniž by byly sledovány, vyhodnocovány a zohledňovány skutečné přínosy takto vynaložených veřejných prostředků;*
- „*nemožnost identifikovat osobu odpovědnou za hospodaření s veřejnými prostředky (konkrétní osobu pro každou konkrétní finanční operaci).*“

Vyhodnocení rizik a jejich analýza patří ke klíčovým částem Zprávy RIA. Při analýze rizik je vhodné porovnat hodnotu daných rizik s rozsahem nebezpečí, které je násobeno pravděpodobností svého vzniku. Výsledky analýzy rizik by předkladatel měl použít při definici cílů.

Uvedená významná rizika a hlavní dopady podle názoru PK RIA mají ve Zprávě RIA své opodstatnění. Vzhledem k nedostatečnému popisu současného stavu a neprovedení analýzy rizik však Zpráva RIA neobsahuje odpověď na otázku jejich významnosti. Tedy zda se výše uvedené body vztahují ke každému veřejnému výdaji, tj. např. ke každé vyplacené dotaci z veřejných rozpočtů, nebo jde o problém u části veřejných výdajů – v takovém případě by bylo nutné doplnit daty podložené např. procentní vyjádření ověřené např. na vzorku nebo pořízené kvalifikovaným odhadem. Absence této konkretizace s sebou pravděpodobně nese i výše uvedené nedostatky v popisu cílového stavu, zejména chybějících kvantifikovatelných indikátorů.

PK RIA upozorňuje na skutečnost, že bez kvalitního popisu současného stavu, definice problémů, které skutečně předkládaný návrh věcného záměru zákona řeší, identifikace jejich příčin a vyhodnocení rizik nelze cílový stav včetně kvalitativních nebo kvantitativních indikátorů pro hodnocení jeho dosažení stanovit. Popis cílového stavu při přípravě regulace nelze považovat za ekvivalentní např. množině doporučení nezávislými zahraničními experty z řad akademické obce viz str. 75. Tvrzení, která předkladatel jako cíle uvádí, nejsou podložena konkrétními daty a není jasné, podle jakých kritérií by bylo možné hodnotit jejich dosažení.

PK RIA doporučuje:

- doplnit provedení analýzy rizik. Významnost rizik a jejich provázání s cílovým stavem může být zásadním faktorem při rozhodování o účelnosti realizace nové právní úpravy, kterou předkladatel návrhem věcného záměru zahájil;
- dopracovat úhel pohledu zhodnocení rizik pro územní samosprávu. Část věnovaná závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu pravděpodobně vůbec nemůže vystihovat oblast územní samosprávy, a to vzhledem k tomu, že kontrola jejího hospodaření do působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu nespadá. Obdobně lze uvést odkaz na priority státu, kdy předkladatel priority územní samosprávy opomíjí a ani vyloučení této skupiny dál nevysvětluje;
- vysvětlit důvody, na základě kterých předkladatel shledává při aplikaci stávajícího zákona o finanční kontrole nemožnost identifikovat osobu odpovědnou za hospodaření s veřejnými prostředky. Ze Zprávy RIA není zřejmé, z jakého důvodu shledává předkladatel stanovení vedoucího orgánu veřejné správy a příkazce operací za nedostatečné.

Předkladatel při **návrhu variant řešení** postupoval jednotlivě pro výše uvedených 10 oblastí. Finanční vyjádření přínosů nebo nákladů uvádí pouze u 6 z nich:

- interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj;
- interní audit – postavení interního auditu v organizaci;
- interní audit – požadavky na osobu interního auditora;
- interní audit – procesní postupy;
- koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány;
- vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí.

Předkladatel vyčíslil:

- celkové roční náklady ve výši 9,3 mil. Kč;
- jednorázové náklady ve výši 1,8 mil. Kč;
- potenciální roční úspory ve výši 206,5 mil. Kč.

Z části úspor tvoří 206 mil. Kč „*úspora pro rozpočty územních samosprávných celků*“, která by „*vznikla v případě, že by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně (obce do 15 tis. obyvatel a jejich příspěvkové organizace)*.“

PK RIA upozorňuje na skutečnost, že obce do 15 tis. obyvatel povinnost zřídit interní audit nemají ani podle stávající právní úpravy, obdobně toto lze vztáhnout i na jejich příspěvkové organizace. Pozice interních auditorů na těchto subjektech zřídily dotčené orgány veřejné správy pravděpodobně z věcných důvodů, které ale nepominou ani přijetím nové právní úpravy (někdy se s jistou mírou nadsázky říká, že interní auditor dělá to, co by dělal starosta nebo ředitel, kdyby na to měl čas). Ke zrušení úvazků by tedy obce ani příspěvkové organizace nemusely vůbec přistoupit a potenciální roční úspora by tak klesla až na hodnotu 0,5 mil. Kč.

PK RIA doporučuje podrobněji vysvětlit, z jakých dat a předpokladů vychází odhad potenciální roční úspory ve výši 206 mil. Kč odpovídající zrušení úvazků poloviny interních auditorů u orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně, zejména obcí do 15 tis. obyvatel, když na těchto subjektech tato povinnost není stanovena ani současnou právní úpravou. Dále doporučuje vysvětlit, jakým způsobem je v současné době získáváno ujištění o správnosti nastavení řízení a kontroly veřejných financí na obcích do 15 tis. obyvatel (více než 6000 subjektů) a jejich příspěvkových organizacích a jaký by měl být stav po přijetí nové právní úpravy.

PK RIA doporučuje detailnější popis klíčových principů používaných při definici variant, jako princip *“dodržuj nebo vysvětli”*. I když se může jednat o mezinárodně známý princip, detaily tohoto principu nejsou jasné a tento princip jako takový může přinášet rizika, která by bylo vhodné pojmenovat.

Je také matoucí, že nejsou použity standardní “nulové” varianty, ve kterých je stávající stav ponechán beze změny. I nejjednodušší varianty označené jako nulté někdy obsahují úpravy, typicky upřesnění podmínek (např. varianta 2.5.3.1). Kromě částí 2.6.3.1 a 2.9.3.1 u všech zhodnocení variant chybí nultá alternativa, ke které by byla detailně sepsána rizika a přínosy. Ani části 2.1.3.1, 2.4.3.1, 2.5.3.1, 2.7.3.1, 2.8.3.1 či 2.10.3.1 nepředstavují zachování čistého statusu quo. Někdy také působí výběr variant spíše jako výčet možných intervencí než jako celková varianta. V podkapitole 2.8 jsou k implementaci vybrány 4 z 5 navržených variant (tedy všechny kromě “nulové” varianty). To může vzbuzovat dojem nedostatečné nabídky alternativ

Vyhodnocení variant provedl předkladatel pro každou z 10 oblastí zvlášť, zároveň v části 3 na str. 165 a 166 provedl shrnutí kvantifikovatelných dopadů souvisejících s implementací zvolených variant. Vyhodnocení jednotlivých variant je poměrně rozsáhlé, ale jsou zde určité nejasnosti, jako například nedostatek důvodů pro nastavení kritéria na přesně 20 zaměstnanců v části 2.2.3.2, či neadekvátně řešená rizika jako riziko vzniku *“šedých auditů”*. Pokud je v analýze uvedeno, že centralizace útvarů interního auditu je běžná v zahraničí, bylo by vhodné doplnit, zda je se tím problém s *“šedými auditory”* částečně nebo zcela řeší, případně jaké další dobré praxe a možnosti předcházení tomuto efektu jsou známy.

Shrnutí v části 3 řeší pouze kvantifikovatelné dopady a přínosy, přestože jsou dílčí nekvantifikovatelné přínosy a náklady zmíněny v dílčích sub-kapitolách jednotlivých řešení. Obecné shrnutí těchto přínosů by zde bylo vhodné. Také zde není kladen důraz na to, jak jednotlivé (poměrně detailní) řešení spolu mohou interagovat. Pokud problém rozdělujeme na několik okruhů, musí je tato sekce zase “poskládat” do jednotné intervence a řešit to, jestli se jednotlivé intervence navzájem podporují a nemohou být vzájemně protichůdné.

PK RIA doporučuje:

- k dílčím hodnocením variant pro každou z 10 oblastí doplnit proces jejich hodnocení a výpočty pro všechny uvedené finanční částky, případně způsob, jakým byly uvedené číselné hodnoty stanoveny. Ze Zprávy RIA a v ní uvedených údajů nelze zpětně ověřit správnost provedení hodnocení variant. Textové části obsahují vždy výčet v kategorii *„Výhody/přínosy“* a *„Nevýhody/rizika/náklady“*, popis procesu hodnocení, byť třeba i jen stručný, ale srozumitelně vysvětlující, jak předkladatel postupoval, Zpráva RIA neobsahuje;
- k části 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů doplnit část vyhodnocující náklady na:
 - ✓ změny informačních systémů na jednotlivých subjektech veřejné správy. Tyto hodnoty mohou být významné;
 - ✓ vzdělávání a proškolení úředníků, zaměstnanců, politických zástupců při změně legislativy, vnitřních předpisů a informačních systémů a to včetně vyčíslení dopadů ve smyslu času nutného na proškolení a zavedení nových postupů, případně revize těch stávajících včetně započítání dopadů spojených s nevykonáváním běžných agend v dané organizaci po dobu proškolování a navazujících aktivit;
 - ✓ možné pracovní právní spory v souvislosti s centralizací interního auditu;

- ✓ dopady rozdílné úpravy pro státní správu a územní samosprávu zejména z pohledu interního auditu a výkonu veřejnosprávních kontrol např. v oblasti vzdělávání;
- ✓ pravidelné externí hodnocení kvality interních auditů (zmíněno v pod-kapitole 2.7)

PK RIA doporučuje doplnit i vyhodnocení aktuální situace na pracovním trhu ve smyslu dostatku/nedostatku kandidátů splňujících kvalifikační požadavky na pozici interního auditora.

PK RIA doporučuje doplnit Zprávu RIA o analýzu možnosti přesunu části přípravy veřejnosprávních kontrol, interních auditů a ideálně i přezkoumání hospodaření do oblasti automatizovaných datových analýz informačních zdrojů státu, krajů i obcí, které jsou již dnes k dispozici, a to zejména z pohledu vyčíslení dopadů této případně nevyužité příležitosti.

PK RIA doporučuje v částech o předběžné řídicí kontrole klást větší důraz na věcné cíle - tedy praktické naplňování principu 3E (účelnost, hospodárnost, efektivnost). Problémy v této oblasti jsou jasně definovány jak ve Zprávě RIA, tak ve věcném záměru - například sekce B.1.3 zmiňuje neochotu ze strany vedení zabývat se zjištěními auditních útvarů v případech, kdy jde o efektivnost dané organizace, a ne o porušování zákonného ustanovení či rozpočtové kázně. Ze Zprávy RIA není jasné, zda jsou tyto problémy řešeny dostatečně.

PK RIA doporučuje zvážení alternativy k variantě 2.10.3.4, která představuje zrušení povinnosti hlásit závažná zjištění Ministerstvu financí. Ministerstvo financí v současné době s daty o závažných zjištěních podle zprávy RIA nepracuje, ale není zváženo, zda by nebylo lepší s těmito daty pracovat (a o jaké informace můžeme přijít tímto zrušením).

PK RIA dále doporučuje doplnit hodnocení varianty kombinace ponechání současné legislativní úpravy, případně její novelizace v dílčích částech s možností nadefinovat další povinnosti vnitřním předpisem či usnesením vlády. Tuto variantu předkladatel nehodnotil.

Vyhodnocení variant hodnotí PK RIA s ohledem na výše uvedená slabá místa analýzy skutečného stavu a identifikaci existujících problémů, které skutečně návrh věcného záměru zákona řeší, stanovení cílového stavu bez indikátorů jeho možného hodnocení, hodnocení přínosů a dopadů v návaznosti na absenci hodnocení možné oblasti digitalizace za nedostačující.

Pro **implementaci doporučené varianty a vynucování** předkladatel popisuje jako vhodný nástroj opatření k nápravě a odvod za porušení rozpočtové kázně, dále zmiňuje sankce trestní povahy.

V části věnované **přezkumu účinnosti regulace** předkladatel uvádí, že jako postačující hodnotí regulaci prostřednictvím vrchního auditu a ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol.

Jako indikátory přezkumu účinnosti vč. stanovení termínu pro jejich naplnění uvádí:

- „*Snížení počtu orgánů veřejné správy, ve kterých je funkce interního auditu zajišťována jednou osobou či přepočteným kráceným úvazkem. Cílovou hodnotou je dosažení snížení o 15 % za 5 let a o 35 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace oproti stavu vykázaném ve Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2022.*

- *Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které upravují systém řídicí kontroly svým vlastním vnitřním předpisem vůči počtu orgánů veřejné správy, které systém řídicí kontroly vlastním předpisem neupravují. Cílovou hodnotou je zvýšení poměru na 98 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 89 %.*
- *Nárůst poměru počtu orgánů veřejné správy, které mají dle zákona zřízenou funkci interního auditu a upravují postavení interního auditu ve vnitřním předpisu, vůči počtu orgánů veřejné správy, které mají dle zákona zřízenou funkci interního auditu a postavení interního auditu ve vnitřním předpisu neupravují. Cílovou hodnotou je dosažení zvýšení poměru na 90 % za 10 let od nabytí účinnosti regulace ze stávajících 68 %.*

Není ovšem zřejmé, jaký je vztah předkladatelem zvolených indikátorů k deklarovanému cíli návrhu (str. 75), tedy zda pouhé naplnění výše uvedených indikátorů postačí k „zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly“. Stejně tak není zřejmé propojení indikátorů přezkumu účinnosti s hlavními dopady identifikovaných rizik v oblasti řízení a kontroly veřejných financí na str. 76 (vynakládání veřejných prostředků bez ohledu na priority státu, rozdělování dotací a jiných forem veřejné finanční podpory, aniž by byly sledovány skutečné přínosy takto vynaložených veřejných prostředků, a nemožnost identifikovat osobu odpovědnou za hospodaření s veřejnými prostředky) ze Zprávy RIA není zřejmé.

PK RIA upozorňuje na problematiku nastavení prvního z indikátorů, u kterého by mohlo být dosaženo deklarovaného snížení částečně i např. díky úplnému zrušení pozic interních auditorů na některých obcích do 15 tis. obyvatel, ačkoli záměrem předkladatele je posílení týmů ve prospěch zastupitelnosti a vyšší specializace jednotlivých členů týmu o orgánů veřejné správy, kde je zřízení interního auditu povinné. U dalších dvou indikátorů upozorňuje na to, že sledování samotného navýšení podílu orgánů veřejné správy, které mají oblast řídicí kontroly a zavedení interního auditu upraveny vnitřními předpisy, bez ohledu na jejich kvalitu, přidanou hodnotu, objektivní a srovnatelné vyhodnocování jejich dodržování a účinnosti, může být zavádějící a samoúčelné.

PK RIA doporučuje po přepracování podkapitol 1.2 a 1.5. v návaznosti na provedené změny dopracovat kapitolu 5 Přezkum účinnosti regulace tak, aby v ní uvedené indikátory dokládaly skutečnou účinnost regulace, minimálně ale doplnit vysvětlení vazby mezi uvedenými indikátory přezkumu účinnosti regulace a definicí cílového stavu a předkladatelem uvedenými hlavními dopady identifikovaných rizik v oblasti řízení a kontroly veřejných financí na str. 76.

Pro PK RIA je i přes výše uvedené záměr předkladatele srozumitelný a váží si energie a nasazení, které zástupci předkladatele vložili do přípravy dokumentů. Aktuální právní úprava není dokonalá ani jednoduchá na pochopení. Zákon o finanční kontrole a prováděcí vyhláška k tomuto zákonu patří k právním normám, k jejichž plnému porozumění a smysluplné aplikaci jsou nezbytně nutné kvalitní a pravidelné vzdělávání, pracovní zkušenosti, sdílení dobré praxe, ideálně i kvalitní mentoring.

Jsou-li jako hlavní problémy/rizikové oblasti vnímány vynakládání veřejných prostředků bez ohledu na priority státu, resp. účel, rozdělování dotací a jiných forem veřejné finanční podpory bez stanovení jasných očekávání, k čemu a v jaké míře by měla finanční podpora přispět, a nemožnost identifikovat osobu odpovědnou za hospodaření s veřejnými prostředky, jsou nastavené indikátory pro vyhodnocení přezkumu účinnosti měřící snížení počtu subjektů, na kterých působí jen jeden interní auditor na celý nebo částečný úvazek,

zvýšení podílu orgánů veřejné správy, které mají systém řídicí kontroly a zavedení interního auditu upraveny vnitřními předpisy, naprosto nedostačující.

Je jistě dobrým záměrem při přípravě ze stávající úpravy zachovat to, co je funkční a zavedené, a u částí, které se ukazují jako problémové, hledat jiná řešení. Bez průkazné přidané hodnoty nové právní úpravy, která by obstála i při precizním vyhodnocení nákladů a přínosů, např. ve formě jednotné digitalizace systémů řídicí kontroly napříč celou veřejnou správou nebo zvýšení míry naplňování principu 3E při schvalování výdajů před vznikem závazku, by mohla nastat situace, kdy vznikne nový lépe napsaný zákon, jehož přínosy budou srovnatelné se stávající právní úpravou za cenu vysokých realizačních nákladů a rizik spojených s řízením změny v celé veřejné správě.

PK RIA konstatuje, že Zpráva RIA jako celek nedává dostatečné ujištění o tom, že záměr předkladatele realizovat novou právní úpravu přinese v oblasti řízení a kontroly veřejných financí deklarované zlepšení.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

Podle Zprávy RIA je cílem předkladatele zejména zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Zpráva RIA jako celek nedává dostatečné ujištění o tom, že záměr realizovat novou právní úpravu deklarované zlepšení přinese.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje:

- 1) K 10 uvedeným problémovým okruhům doplnit konkrétní data, případně analýzy prokazující závažnost problémů a jejich příčiny.
- 2) doplnit do popisu skutečného stavu a definice problémů i analýzu okruhů:
 - vzdělávání úředníků a politických zástupců (např. starostů a členů zastupitelstev)
 - využívání současných metodických pokynů Centrální harmonizační jednotky a účinnosti tohoto nástroje v návaznosti na zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků
 - procesu digitalizace řízení a kontroly veřejných financí
 - využívání elektronických nástrojů a systémů např. pro oblast řídicí kontroly i v provazbě na účetnictví, rozpočty veřejných subjektů a v konečném důsledku i spisovou službu a archivnictví, a to jak z pohledu míry elektronizace, tak jednotnosti systémů a jejich spolehlivosti a srovnatelnosti využitelných datových zdrojů
 - práci s daty z uvedených oblastí ve smyslu včasné identifikace chyby, ne hospodárného jednání nebo podvodu
 - spolehlivosti dat, srovnatelnosti a vypovídací hodnotě zpráv o výsledcích finančních kontrol, případně dalších datových zdrojů, které má stát k dispozici v této oblasti, včetně míry jejich dalšího využití
- 3) Přepracovat popis cílového stavu a přezkum účinnosti regulace včetně doplnění kvantifikovatelných indikátorů, které by cílový stav charakterizovaly a na základě kterých by mohlo být následně ověřeno, zda se podařilo implementovat funkční strukturální a

procesní opatření a následně deklarované větší míry ochrany veřejných prostředků skutečně dosáhnout a v jakém rozsahu.

- 4) Provést analýzu rizik. Významnost rizik a jejich provázání s cílovým stavem může být zásadním faktorem při rozhodování o účelnosti realizace nové právní úpravy, kterou předkladatel návrhem věcného záměru zahájil.
- 5) Dopracovat úhel pohledu zhodnocení rizik pro územní samosprávu. Část věnovaná závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu pravděpodobně vůbec nemůže vystihovat oblast územní samosprávy, a to vzhledem k tomu, že kontrola jejího hospodaření do působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu nespadá. Obdobně lze uvést odkaz na priority státu, kdy předkladatel priority územní samosprávy opomíjí a vyloučení této skupiny dál nevysvětluje.
- 6) Vysvětlit důvody, na základě kterých předkladatel shledává při aplikaci stávajícího zákona o finanční kontrole nemožnost identifikovat osobu odpovědnou za hospodaření s veřejnými prostředky. Ze Zprávy RIA není zřejmé, z jakého důvodu shledává předkladatel stanovení vedoucího orgánu veřejné správy a příkazce operací za nedostatečné.
- 7) Vysvětlit, z jakých dat a předpokladů vychází odhad potenciální roční úspory ve výši 206 mil. Kč odpovídající zrušení úvazků poloviny interních auditorů u orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně, zejména obcí do 15 tis. obyvatel, když na těchto subjektech tato povinnost není stanovena ani současnou právní úpravou.
- 8) Vysvětlit, jakým způsobem je v současné době získáváno ujištění o správnosti nastavení řízení a kontroly veřejných financí na obcích do 15 tis. obyvatel (více než 6000 subjektů) a jejich příspěvkových organizacích a jaký by měl být stav po přijetí nové právní úpravy.
- 9) K dílčím hodnocením variant pro každou z 10 oblastí doplnit proces jejich hodnocení a výpočty pro všechny uvedené finanční částky, případně způsob, jakým byly uvedené číselné hodnoty stanoveny. Ze Zprávy RIA a v ní uvedených údajů nelze zpětně ověřit správnost provedení hodnocení variant. Textové části obsahují vždy výčet v kategorii „Výhody/přínosy“ a „Nevýhody/rizika/náklady“, popis procesu hodnocení, byť třeba i jen stručný, ale srozumitelně vysvětlující, jak předkladatel postupoval, Zpráva RIA neobsahuje.
- 10) V celé RIA a zejména v částech o předběžné řídicí kontrole klást větší důraz na věcné cíle - tedy praktické naplňování principu 3E (účelnost, hospodárnost a efektivnost), včetně řešení současných bariér a problémů (jako neochota vedení zabývat se zjištěními auditních útvarů ohledně efektivnosti organizace).
- 11) K části 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů doplnit část vyhodnocující náklady na:
 - změny informačních systémů na jednotlivých subjektech veřejné správy. Tyto hodnoty mohou být významné;
 - vzdělávání a proškolení úředníků, zaměstnanců, politických zástupců při změně legislativy a vnitřních předpisů, a to včetně vyčíslení dopadů ve smyslu času nutného na proškolení a zavedení nových postupů, případně revize těch stávajících včetně započítání dopadů spojených s nevykonáváním běžných agend v dané organizaci po dobu proškolování a navazujících aktivit;
 - možné pracovní právní spory v souvislosti s centralizací interního auditu;

- dopady rozdílné úpravy pro státní správu a územní samosprávu zejména z pohledu interního auditu a výkonu veřejnosprávních kontrol např. v oblasti vzdělávání;
- 12) Doplnit vyhodnocení aktuální situace na pracovním trhu ve smyslu dostatku/nedostatku kandidátů splňujících kvalifikační požadavky na pozici interního auditora.
 - 13) Doplnit Zprávu RIA o analýzu možnosti přesunu části přípravy veřejnosprávních kontrol, interních auditů a přezkoumání hospodaření do oblasti automatizovaných datových analýz informačních zdrojů státu, krajů i obcí, které jsou již dnes k dispozici, a to zejména z pohledu vyčíslení dopadů této případně nevyužité příležitosti.
 - 14) Doplnit hodnocení varianty kombinace ponechání současné legislativní úpravy, případně její novelizace v dílčích částech s možností nadefinovat další povinnosti vnitřním předpisem. Tuto variantu předkladatel nehodnotil.
 - 15) Po přepracování podkapitol 1.2 a 1.5. v návaznosti na provedené změny dopracovat kapitolu 5 Přezkum účinnosti regulace tak, aby v ní uvedené indikátory dokládaly skutečnou účinnost regulace, minimálně ale doplnit vysvětlení vazby mezi uvedenými indikátory přezkumu účinnosti regulace a předkladatelem uvedenými hlavními dopady identifikovaných rizik v oblasti řízení a kontroly veřejných financí na str. 76.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Vypracovali:

Mgr. Martina Vránová, Mgr. Zdeněk Mandík

Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA,

předseda komise