

V Praze 27. srpna 2024
Čj.: OVA 624/24

Stanovisko

k

návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí

I. Úvod

Jde o úpravy, které mají přinést efektivnější prostředí a nástroje pro kontrolu veřejných financí ze strany státu směrem k subjektům, které nakládají veřejnými prostředky.

II. Připomínky a návrhy změn

Shrnutí

U podnikatelských subjektů nejsou uvedeny dopady, přitom efektivita a rychlost nakládání se zdroji na straně státu jsou klíčové pro zadávání zakázek, pro tok prostředků od státu k soukromému sektoru, který se zabývá plněním veřejných zakázek (mezi identifikovanými dotčenými subjekty jsou přímo dodavatelé a zboží uvedeni). **Doporučujeme doplnit, zda mohou být dopady zákona na soukromý sektor.**

Na str. 4 se uvádí: „Smyslem opatření je posílení prvků hospodárnosti, efektivity a účelnosti řízení a kontroly veřejných financí a snižování administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob prostřednictvím komplexní revize systému, který je aktuálně upraven zejména v zákoně o finanční kontrole.“ Bude snížení administrativní náročnosti dosaženo rozšiřováním povinnosti? Je snaha o snižování administrativy v souladu s tezemi z přezkumu regulace v kapitole 5 (povinnosti pro státní orgány)? V textu jsou určité **nejasnosti právě týkající se náročnosti na celé široké spektrum dotčených subjektů** a není zřejmé, zda ve výsledku dojde (i přes zmiňované pozitivní změny, potřebná vyjasnění a úspory) ke snížení povinností či naopak. Doporučujeme tuto otázku **vyjasnit**.

Kap. 1.2 Definice problému

Str. 8 a 9: „Zákon o finanční kontrole zavádí plošnou povinnost zřídit útvar interního auditu pro všechny orgány veřejné správy, ze které následně definuje dvě výjimky. Výjimke přitom dle informací poskytnutých orgány veřejné správy Ministerstvu financí pro účely zpracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2022 využívá 94 % orgánů veřejné správy (pouze 1 142 z 19 225 orgánů veřejné správy vykazalo, že má funkci interního auditu zřízenou).“ Obdobně následující text na str. 9 uvádějící údaje o přepočtech počtu auditorů na orgán či samosprávný celek (1,8 auditora v org., 1,2 auditora v úz. celcích, ost. org. 0,9 auditora). V ZZ RIA se často objevuje kvantifikace **prostým součtem subjektů**, které mají či nemají určitou charakteristiku (audit). Je ale zřejmé, že některé subjekty jsou malého významu, naopak jiné subjekty jsou klíčové (což zmiňuje i ZZ RIA na str. 9) a podílí se na celkovém objemu přerozdělovaných prostředků více, či některá skupina subjektů může být klíčová a se sklony k problémům. Uvádění prostého počtu

bez zmínění významu, vah či důležitosti může zamlžovat výsledky snahy – např. dosažení nějakého cíle u malých subjektů, které nemají významné prostředky (kde často k problémům navíc nemusí docházet) může mylně vykazovat úspěch, přestože u klíčových subjektů ke zvýšení efektivity kontrolních mechanismů nemusí dojít. Doporučujeme vhodněji využít kvantifikaci či doplnění dalších údajů, které by lépe ilustrovaly podstatu problému. (případně doporučujeme vyřešit vztah této kapitoly 1.2 a dílčích Definic problému v daných variantách, kde jsou uvedeny další informace).

Lze 6 oddílů (tj. tučných nadpisů) v této kapitole efektivně a věcně propojit s cíli (ty jsou v kap. 1.5 celkem 3) s hlavními variantami, kterých je 10?

Existuje ekonomická kvantifikace a dopady stávajícího stavu? ZZ RIA se zmiňuje i o úsporách cca 200 mil. Kč (viz níže), ale existuje odhad hospodářských ztrát ze stávajícího stavu a z případných neefektivit, které chce norma eliminovat?

K diskusi je přístup ZZ RIA k formalismu finálního schvalování. Proč je klíčové, že souhrn výsledků schvaluje vláda? Výsledky finančních kontrol jsou předkládány vládě, viz str. 10 a na str. 15 (kap. 1.5 Popis cílového stavu) se zmiňuje, že statistika by byla jednou ročně předkládána vládě. Je to skutečně to hlavní, co lze se statistikou udělat, nebo jde jen o formální předkládání vládě a klíčové je, že informace má k dispozici MF?

Kap. 1.3 Popis existujícího právního stavu

Zde je **velmi stručný** výčet dotčených norem, což je uvedeno i ve shrnutí a **v kap. 1.3 nejsou uvedeny související informace**, zda jde skutečně jen o adaptaci a zda to skutečně nejde (ani ve variantách) nad rámec požadavků EU.

Kap. 1.3.1 Školící činnost

Školící, metodická a harmonizační činnost MF – text popisuje klasickou metodickou a školící aktivitu, lze proškolení velkého množství dotčených subjektů řešit i moderními způsoby? Počítá se s tím implicitně? (např. chatbot na dotazy, interaktivní školící projekt, digitální vzdělávání atd.).

Kap. 1.4 Dotčené subjekty

Lze kromě výčtu dotčených subjektů též **uvést jejich počet** či dosah (zda jde skutečně o všechny existující subjekty daného typu či jen část), či naopak výjimky, kdy se jich to týkat nebude (různé služby, státní-obecní firmy atd.)

Kap. 1.5 Popis cílového stavu

Zde jsou uvedeny 3 cíle (fungování kontrolního systému; kvalita auditu; odstranění duplicit kontrol). Tato kapitola je poměrně srozumitelná, stručná, ale je otázkou, jestli obsahuje požadované informace z OZ RIA str. 11 na tuto kapitolu (uvedení kvantifikovatelných indikátorů, rozlišení obecných, konkrétních a operativních cílů, vyjádření cílů z hlediska výstupů. Dále chybí propojení na další oblasti (viz výše, 6 oddílů v definici problému, 10 variant...)

Kap. 1.6 Zhodnocení rizik

Lze rizika kvantifikovat? Např. kolik může přinést absence zefektivnění, tj. jaký je rozdíl mezi stávajícím stavem a budoucím (např. kolik % svěřených prostředků se ušetří atd.).

Kap. 2 Návrh variant

• 2.1 – základní přístup k problematice

- Na úvod kapitoly 2 návrhu variant je již zmíněný Popis současného stavu (str. 19), ovšem z tohoto popisu se může zdát, že stávající úprava je prostá problémů a žádná novelizace není potřeba (stávající úprava přináší dle této kapitoly vhodné podmínky pro hospodárný a účelný výkon veřejné správy...), existující logické problémy jsou popsány až v následující kapitole 2.1.2. Může se tedy zdát, že původní nastavení selhává, ale není jasné, co konkrétně ze stávajícího nastavení

selhává, tj. doporučujeme lépe spojit kapitolu 2.1.1 a 2.1.2, resp. z kapitoly popis stavu není zřejmé co tedy v současném nastavení je problematické, zda je skutečně vazba mezi současným stavem, problémy současného stavu a návrhem variant?

- **2.2 – role v systému, s ohledem na menší subjekty a orgány**
- **2.3 – postupy a jejich náležitosti** (na str. 38 až 41 je popsána řada aspektů a problém a není jasné, jaké jsou vazby a čemu z toho se věnují návazná řešení)
- **2.4 – int. audit, povinnosti zřízení, možnosti jiných forem kontroly**
- **2.5 – audit, jeho postavení, odpovědnost za odvolávání vedoucího interního auditu, nezávislost**
- **2.6 – audit, požadavky na auditora** (preferovaná varianta je současný stav)
- **2.7 – postupy auditu** (preferované varianty jsou detailně zdůvodňované)
- **2.8 – rozsah veřejnosprávní kontroly** (tato forma kontroly je zmiňovaná i v jiných částech ZZ RIA jako problematická, bylo by vhodné provázat tuto variantu s jinými částmi, kde se s touto formou kontroly pracuje; viz str. 49 se zmínkami slabých míst veřejnosprávní kontroly)
- **2.9 – koordinace a spolupráce, malé vyžadování výsledků starších kontrol, duplicity** (lepší koordinace znamená pouze náklad 1 mil. Kč, je skutečně řešení problémů, které se z textu zdá být velmi efektivním, takto levné?)
- **2.10 – vyhodnocování systému kontroly** (zde je patrně konflikt mezi administrativní náročností vykazování údajů a snahou o analýzu na základě dostatku dat; doporučujeme zmínit roli NKÚ)

Kap. 3 Vyhodnocení

Jak uvádí tato kapitola, vyhodnocení je vždy u variant v kap. 2, zde se uvádí jednorázové náklady ve výši 1,8 mil. Kč (1 mil. Kč na úpravu IS, 565 tis. Kč na školení, 250 tis. Kč na certifikace), roční náklady v řádu mil. Kč a úspora 500 mil. Kč. Pokud část úspor nelze odhadnout, doporučujeme jasné argumenty uvést i do přehledů nákladů a úspor a vyhodnocení.

Kap. 5 Přezkum

Přezkum účinnosti regulace obsahuje indikátory typu snižování počtu orgánů veřejné správy s nedostatečným personálním obsazením auditu, či naopak nárůst poměru orgánů veřejné správy, které mají interního auditora atd. Jsou tyto poměry dostatečným ukazatelem efektivnosti a kvality nakládání s veřejnými prostředky? Lze tyto hodnoty nějak detailněji a věcně odůvodnit? Co když poklesne počet subjektů, kterých se nová regulace týká (rušení a slučování orgánů, spolupráce orgánů, outsourcing)?

Otázkou bude, jak externí hodnocení kvality zajistit? Lze doplnit detaily, jak bude externí hodnocení vypadat? (tzn., že samotný audit nezajistí cíle, musí jít o kvalitní audit).

Doporučujeme doplnit hodnoty indikátorů.

Jestliže se přijímá nová regulace, nebo se stávající mění, pak je potřeba si odpovědět i na tyto otázky:

- Pomůže zákon přehlednosti a systematičnosti v rámci veřejných financí? Sníží se zásadněji všem administrativní náročnost? Zmenší se požadavky na organizační složky a další subjekty? Dochází k modernizaci systému a zavádění moderních postupů? Zjednodušuje se možnost kontroly a analýzy z centrálně (a jednodušeji) sbíraných dat?
- Lze dosáhnout lepší kontroly i jiným způsobem? (např. efektivnější a hlubší analýzou stávajících a dostupných dat? Jiným způsobem s využitím moderních IT nástrojů, které by pomohly identifikovat problematickou oblast a tu kontrolně řešit?)

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

Doporučujeme zkusit zapracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

- Doporučujeme **vyřešit vztah** mez jednotlivými částmi ZZ RIA: tj. vztah mezi popisem existujícího právního stavu, definicí problému v úvodu ZZ RIA a pak v následném popisu variant, kdy lze vnímat poměrně slabou vazbu a nejasný vztah problémů a opatření řešených v těchto částech (tj. aby bylo zřejmé, že to, co je identifikováno jako problém, je následně strukturovaně řešeno).
- Doporučujeme **s pomocí dat, pokud jsou dostupná, vyjasnit**, jaké jsou skutečné problémy stávající úpravy a k čemu povede nová úprava (ohledně ztrát z neefektivity, administrativní náročnosti před a po změně).
- Doporučujeme lépe kvantifikovat **dotčené subjekty**, nebo skupiny subjektů a míru dopadu změny, které budou čelit (např. velké subjekty mají pravděpodobně více možností, jak se vypořádat s novými nároky než ty menší).
- **Kvantifikace rizik není dostatečná**, resp. není odůvodněno na datech, proč by mělo ke změně dojít (přitom právě veřejné finance jsou kvantifikovatelnou oblastí – pokud jde o zajištění např. menší míry plýtvání, chybovosti, podvodů).
- Doporučujeme **doplnit** odhady a kvantifikace, tvrzení **podložit** fakty, daty a zdroji. Zejména tam, kde jsou používány tvrdé hranice pro vyznačení povinností (např. obce nad 15 tis. obyv.) odůvodnit, proč je používána právě tato hranice a jaké dopady by mělo její posunutí na jiné relevantní úrovni.
- Doporučujeme **osvětlit výběr kritérií** pro přezkum regulace a případně doplnit i konkrétní hodnoty.

IV. Závěr

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

Vypracoval:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise