

Konfederace

zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR

 *Sekretariát:* Václavské nám. 21 tel.: 222 324 985

 110 00 Praha 1 fax: 224 109 374 mail: kzps@kzps.cz

**S t a n o v i s k o**

**Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR**

**k „Návrh věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí“**

V rámci mezirezortního připomínkového řízení jsme obdrželi uvedený návrh. K němu Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (KZPS ČR) uplatňuje následující doporučující a zásadní připomínky:

**Konkrétní připomínky**

1. K části A, oddílu A.2 - zásady finančního řízení, písm. c) – zásada účinnosti (strana 6 nahoře)

Není zcela zřejmé, z jakého důvodu je zde použit výraz „zásada účinnosti“, když v části A, oddílu A.3 Mezinárodní kontext a dalších je pak užíván zavedený výraz „účelně“. Obvykle je při popisu principu řádného finančního řízení, tj. řízení 3E, výraz „**Efficiency**“ překládán jako „**účelnost**“.

Totéž pak platí pro část A, oddíl A.2 – cíle vnitřní kontroly, písm. a) – účinnosti, efektivnosti a hospodárnosti operací (strana 6, druhý odstavec)

tato připomínka je doporučující

1. K části B, oddílu B.3 - Hodnocení systému finanční kontroly ze strany nezávislých institucí, první odstavec (strana 27)

*„V rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ byla ze strany Masarykovy univerzity a přizvaných zahraničních odborníků zpracována srovnávací analýza v oblasti vnitřní kontroly a interního auditu. Na základě podrobné kvalitativní analýzy fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy v České republice a srovnání výsledků analýzy s nastavením obdobných systémů na úrovni ústřední vlády, regionální správy, místní samosprávy, veřejných vysokých škol a výzkumných institucí v Německu, Francii a Itálii byly identifikovány následující hlavní slabé stránky fungování vnitřní kontroly a interního auditu v praxi v České republice:“*

Považujeme za potřebné upozornit na skutečnost, že ačkoli byly v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ osloveny vybrané zdravotní pojišťovny (mezi nimi i VZP ČR), nebyly dále v těchto společnostech prováděny detailní rozhovory a šetření. Níže uvedené slabé stránky fungování vnitřní kontroly a interního auditu nezohlednily stav jejich fungování ve zdravotních pojišťovnách ČR jako **subjektech veřejného zájmu. Na tento fakt bylo upozorňováno již v průběhu mezinárodní konference a následných veřejných konzultací.**

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.1 - Cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí

*Základní zásady:*

* *Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky principy hospodárnosti, efektivity a účelnosti (zásada řádného finančního řízení)*
* *Pořizovat a uchovávat o nakládání s veřejnými prostředky dokumentaci, ze které lze zpětně rekonstruovat posloupnost rozhodování o každé operaci a operaci ověřit (auditní stopa)*
* *Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky kontrolu čtyř očí (zásada čtyř očí)*
* *Přistupovat k zaměření kontroly a auditu na základě analýzy rizik (přístup založený na riziku) …*

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, zákon o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) a navazující prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb. tyto principy již stanoví, tedy navrhovaná právní úprava v tomto smyslu **nepřinese nic nového** – viz. § 30 odst. 4 zákona o finanční kontrole.

Uchovávat dokumentaci je povinností každé organizace – viz. také § 25 zákona o finanční kontrole a zákon o archivnictví a spisové službě. Taktéž kontrola čtyř očí je v zákonu o finanční kontrole již zakomponována (příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní).

Totéž platí i pro *Povinnost vedoucího orgánu veřejné správy* stanovit vnitřním předpisem rozsah pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců v rámci vnitřního kontrolního systému (viz. § 25), jakož i *Povinnost vedoucích zaměstnanců* o všech operacích a kontrolách provádět záznam a vést příslušnou dokumentaci (viz. § 25 odst. 2 písm. c).

tato připomínka je doporučující

1. K části C oddílu C.2 – Řídící kontrola – povinné role – příkazce operace

V materiálu „Hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí“ se přesněji vymezuje roli příkazce operace – osoba, která v souladu s nastavením oprávnění při nakládání s veřejnými prostředky uvnitř daného orgánu veřejné správy disponuje pravomocí o realizaci dané operace rozhodnout a zároveň osoba, která k tomu má odpovídající odborné znalosti.

**Co znamená pojem odborné znalosti – bude někde upřesněno? Jak budou odborné znalosti posuzovány, dokladovány?**

V materiálu „Hodnocení dopadů regulace (RIA)…“ je dále uvedeno, že specifická právní úprava by měla být stanovena pro případy, kdy o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán, který z podstaty věci příkazcem operace být nemůže. V takovém případě by měl příkazce operace odpovídat pouze za správnost a úplnost podkladů, které předložil kolektivnímu orgánu a na základě kterých bude tento orgán o schválení operace rozhodovat.

**Kdo tedy bude odpovědný při tomto kolektivním schvalování (např. u VZP ČR jde o Správní radu)?**

**Jak bude odpovědnost vymáhána při kolektivním rozhodování?**

Jen na dokreslení doplňujeme, že např. Správní rada VZP ČR dle zákona č. 551/1991 Sb. rozhoduje mimo jiné o

* nákupu nemovitostí v pořizovací ceně vyšší než 2 000 000 Kč,
* nákupu hmotného a nehmotného majetku v pořizovací ceně vyšší než 2 000 000 Kč,
* zahájení zadávání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek na služby podle zákona o veřejných zakázkách

tato připomínka je doporučující

1. K části C oddílu C.2 – Řídící kontrola – povinné role

*„Další povinné role navrhovaná právní úprava neupravuje, jen stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit vnitřním předpisem, které další osoby se na přípravě jednotlivých typů operací podílí, a to buď jako osoby, které vytváří dílčí podklady či stanoviska pro rozhodnutí o dané operaci, případně jako osoby, jejichž následné schválení je pro realizaci dané operace nezbytné. U schvalování každé operace přitom musí být dodržena kontrola čtyř očí.“*

Namísto doposud povinných rolí (příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní) má být zavedena **pouze jedna povinná role příkazce operace**. Při schvalování každé operace pak musí být dodržena **kontrola čtyř očí**. Toto ustanovení věcného záměru zákona však ostře kontrastuje s deklarovaným záměrem a cílem snížení korupčních rizik a podvodného jednání. Prosté zavedení kontroly 4 očí může být naopak spojeno s rizikem „vynuceného“ schvalování a kontroly v rámci funkční podřízenosti a subordinace. Hrozí zde riziko propojení/provázání osob a tím i možného podvodného jednání.

Pokud návrh zákona stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit schvalovací a kontrolní postupy vnitřním předpisem při dodržení kontroly čtyř očí, tak reálně nedojde ke změně a tím ke snížení administrativní zátěže a povinností. Naopak v některých případech může toto nastavení vést k nárůstu administrativy (např. při zavedení kontroly čtyř očí při schvalování objednávek u rámcových dohod).

Nová právní úprava ruší povinnou roli hlavní účetní a nahrazuje povinnou roli správce rozpočtu obecnějším požadavkem na zajištění kontroly 4 očí. V materiálu „Hodnocení dopadů regulace (RIA)…“ je uvedeno, že ani toto navržení v sobě nepřináší personální úspory, **neboť předmětné činnosti jsou a i nadále budou vykonávány a stávající správci rozpočtu a hlavní účetní budou v organizacích i nadále nezbytní s ohledem na nutnost zajištění rozpočtového a účetního procesu a** naplnění požadavků, které stanoví rozpočtová pravidla, resp. rozpočtová pravidla územních rozpočtů a zákon o účetnictví.

Pokud by k uvedené změně mělo dojít, tak počet lidí vyjadřující se k jednotlivým operacím bude vést spíše ke **zvýšení administrativní zátěže organizace tím, že** v organizaci může být určena další odpovědná osoba mimo SR a HÚ za kontrolu 4 očí. Není definováno, jaká osoba to má být – zda má mít také odpovědnost a odborné vzdělání?

Rizika uvedená v materiálu „Hodnocení dopadů regulace (RIA)…“ **k nahrazení role správce rozpočtu obecnějším požadavkem na zajištění kontroly 4 očí jsou příliš velká, viz např. níže:**

* Snížení míry ochrany veřejných prostředků v případě nevhodné implementace ze strany orgánů veřejné správy, např. potlačením role osob odpovědných za správu rozpočtu a s tím související riziko přezávazkování orgánů veřejné správy ze strany příkazců operací
* Omezená možnost identifikovat případné nehospodárné či podvodné jednání (v případě zajištění kontroly 4 očí ze strany omezeného okruhu vzájemně propojených osob)

tato připomínka je zásadní

1. K části C, oddílu C.3 – Řídící kontrola – procesní postupy

*„Navrhovaná právní úprava stanoví základní požadavky na postupy řídicí kontroly v zákoně a zároveň stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit postupy kontroly jednotlivých operací ve vnitřním předpisu organizace. Postupy již nebudou upraveny v prováděcí vyhlášce.“*

Zde bychom chtěli upozornit na důsledek zamýšleného návrhu, neboť tímto dojde k úpravě postupu kontrol jednotlivých operací nově v předpisu nižší právní síly.

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.3 – Řídící kontrola – procesní postupy, druhý odstavec

*„Dále se počítá s výjimkou pro příjmy či výdaje, případně majetkové operace v marginální výši, případně pro příjmy či výdaje, jejichž zpracování je plně automatizované (např. výpočet konkrétní výše důchodu prostřednictvím informačního systému).“*

Zde bychom chtěli upozornit, že tyto majetkové operace v marginální výši se sčítají. Velké množství marginálních položek může ve výsledku představovat částku vysoce materiální povahy – i zde je nutno spatřovat možné riziko podvodného jednání. Budou definované operace, které lze za marginální považovat?

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.3 – Řídící kontrola – procesní postupy, druhý odstavec

*„V případě operací, u kterých není z objektivních důvodů možné provést předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace, předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace, případně obě, a o kterých tak vedoucí orgánu veřejné správy předem stanoví vnitřním předpisem, lze předběžnou řídicí kontrolu nahradit následnou řídicí kontrolou (v těchto případech bude následná kontrola prováděna ve 100 % případů, nikoliv na vzorku).“*

V materiálu „Hodnocení dopadů regulace (RIA) …“ se uvádí, že následná řídicí kontrola je vykonávána na vzorku již realizovaných operací či dílčích plnění a **vykonává ji jiná osoba než původní příkazce operace (osoba příkazci operace nadřízená či osoba k tomu pověřená vnitřním předpisem).**

Nedojde k zvýšení administrativní zátěže?

Bude toto nějak rozpracováno – bude se muset o tom vést záznam či jak toto bude dokladováno?

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.3 – Řídící kontrola – procesní postupy, třetí odstavec

*„Výjimka z povinnosti provádět předběžnou řídicí kontrolu (před i po zahájení operace) by se i nadále vztahovala na plnění úkolů integrovaného záchranného systému a při plnění dalších úkolů Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Armády ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb, pokud jejich provedení nesnese odkladu. V těchto případech by všechny příslušné operace měly být prověřeny následnou řídicí kontrolou.“*

Bude se uvedená výjimka vztahovat i na zdravotní pojišťovny, resp. Základní fond zdravotního pojištění?

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.5 – Interní audit – postavení útvaru interního auditu v organizaci

Útvar interního auditu by byl přímo podřízen a vedoucí útvaru interního auditu jmenován …… u *zdravotních pojišťoven – řediteli, jmenován ředitelem*

Dovolujeme si upozornit, že v případě zdravotních pojišťoven je povinnost zřídit útvar interního auditu (oddíl C.4) již legislativně zavedena. Nově navrhovaná úprava **přinese zmírnění povinností** – v nyní platné právní úpravě dle zákona o finanční kontrole musí být projednáno s Ministerstvem zdravotnictví i Ministerstvem financí. Zamýšlená změna přináší i možné riziko porušení standardu **č.  1110 – Organizační nezávislost** z Mezinárodního rámce profesní praxe interního auditu.

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.5 – Interní audit – postavení útvaru interního auditu v organizaci - ke schvalování plánů interního auditu

*Schvalování plánů a předkládání zpráv z interního auditu se navrhuje upravit takto: … zdravotní pojišťovny – ředitel.*

Zákon o finanční kontrole tuto zásadu stanoví v § 30 odst. 5. Navrhovaný věcný záměr nepřináší v této věci nic nového.

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a změně některých zákonůdále stanoví:

* dle § 2b odst. 1, že kontrolním orgánem se rozumí dozorčí rada,
* dle § 44 odst. 1 zřizuje subjekt veřejného zájmu výbor pro audit,
* dle § 44a odst. 1 písm. b) výbor pro audit **sleduje účinnost vnitřního auditu a jeho funkční nezávislost.**

Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu, **standard č. 1110 – Organizační nezávislost** mj. uvádí, že vedoucí interního auditu **musí** nejméně jednou ročně potvrdit orgánům společnosti **organizační nezávislost** funkce interního auditu. Té je dosaženo, pokud je vedoucí interního auditu **funkčně** podřízen orgánům společnosti *(v případě VZP ČR je jím myšlen Výbor pro audit VZP ČR, byť zák. č. 551/1991 Sb. ho v § 14 odst. 1 neuvádí)*. Příklady funkčního podřízení těmto orgánům zahrnují situace, kdy orgány společnosti schvalují:

* Statut interního auditu,
* rizikově zaměřený **plán interního auditu**, atd.

Pokud by bylo postupováno dle nově navrhované úpravy, **nebyl by dodržen postup dle Mezinárodních standardů IPPF, konkrétně standardu 1110.**

Samotný návrh Věcného záměru zákona však v kapitole C.7 Interní audit – procesní postupy předpokládá aplikaci Mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu tak, aby jejich závaznost byla stanovena přímo zákonem.

tato připomínka je zásadní

1. K části C, oddílu C. 5 – Interní audit – postavení útvaru interního auditu v organizaci (strana 33 dole)

*„K posílení nezávislého postavení útvaru interního auditu se navrhuje v zákoně upravit zákaz podílet se na výkonu jiných činností, které nesouvisí s výkonem interního auditu, s výjimkou činností, které souvisí s chodem útvaru interního auditu (personální agenda, hospodaření…..“*

Toto ustanovení upravují mezinárodní standardy (**standard č. 1112 –** Role vedoucího auditu mimo oblast interního auditu).

Stejně tak toto upravuje platný a účinný zákon o finanční kontrole v § 29 odst. 4.

tato připomínka je doporučující

1. K části C, oddílu C.7 – Interní audit – procesní postupy

„*Navrhuje se, aby klíčové procesní instituty interního auditu byly upraveny přímo zákonem s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví*.“

Domníváme se, že návrh věcného záměru zákona je značně **nevyvážený**. Cílem věcného záměru zákona má být zajištění posílení ochrany veřejných prostředků nastavením řízení a kontroly veřejných financí. Věcný záměr zákona o řízení a kontrole veřejných financí však na jedné straně navrhuje částečné **„rozvolnění“ a odnětí některých principů řídící kontroly**. Na straně druhé navrhuje **zákonné zavedení a upravení procesních postupů interního auditu**, tj. „kopírování“ standardů z Mezinárodního rámce profesní praxe interního auditu.

S výše uvedeným návrhem úpravy postupů interního auditu bude souviset možné riziko v případě změny mezinárodních standardů. Zákon by vždy na tyto změny musel reagovat novelizací zákona. V současné době je avizována komplexní změna mezinárodních standardů od r. 2017.

tato připomínka je zásadní

1. K části I, oddílu I.1, pododdílu I.1.1 – Přiměřenost

*„Cílem navrhované právní úpravy má být zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly.“*

Deklarovaným cílem věcného záměru zákona má být *„zajistit legislativní řešení posílení ochrany veřejných prostředků“*. Vhodným nastavením řízení a kontroly veřejných financí v souladu věcným záměrem má dojít ke snižování korupčních rizik. Samotný věcný záměr návrhu zákona však přináší spíše „rozvolnění“ a zmírnění rámce v nastavení vnitřních kontrolních mechanismů organizace a odpovědností **příkazce operace**. Diskutabilní bude jeho role v případě schválení operace při rozhodování kolektivního orgánu (viz pododdíl I.2.1 – „*Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku), který z podstaty věci příkazcem operace být nemůže, příkazce operace odpovídá pouze za doložení operace správnými a úplnými podklady“)*. Příkazce operace v tomto případě bude odpovídat POUZE za doložení operace, nikoli za ověření, zda je postupováno dle principu 3E.

Část C, oddíl C.2 - Řídicí kontrola však uvádí, že věcný záměr návrhu zákona přinese přesnější vymezení role **příkazce operace**, tj. osoby, která **disponuje pravomocí rozhodnout** o realizaci dané operace, a to včetně jeho **odpovědnosti za**:

* nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
* soulad operace s právními předpisy,
* soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,
* doložení operace správnými a úplnými podklady, řízení rizik souvisejících s realizací operace

Další povinné role navrhovaná právní úprava neupravuje, jen stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit je vnitřním předpisem.

tato připomínka je zásadní

1. K části I, oddílu I.2, pododdílu I.2.1 – Poptávková stránka

*„Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku), který z podstaty věci příkazcem operace být nemůže, příkazce operace odpovídá pouze za doložení operace správnými a úplnými podklady.“*

Cílem navrhované právní úpravy má být **zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků** cestou posílení jejich řízení a kontroly. Samotný věcný záměr návrhu zákona však přináší spíše „rozvolnění“ a zmírnění rámce v nastavení vnitřních kontrolních mechanismů organizace a odpovědností **příkazce operace**. Jeho role bude v případě schválení operace při rozhodování kolektivního orgánu nejasná, případně **pouze formální**. Příkazce operace v tomto případě bude dle návrhu věcného záměru zákona odpovídat POUZE za doložení operace, nikoli za ověření, zda je postupováno dle principu 3E.

Kdo ponese odpovědnost za provedenou operaci? Jen velmi obtížně bude tato odpovědnost vymahatelná po kolektivním orgánu.

Dle našeho názoru není jasně definována odpovědnost a vymahatelnost v případě, kdy o realizaci operace rozhoduje právě kolektivní orgán, který z podstaty věci příkazcem operace být nemůže. V takovém případě by měl příkazce operace odpovídat pouze za správnost a úplnost podkladů, které předložil kolektivnímu orgánu a na základě kterých bude tento orgán o schválení operace rozhodovat.

Kolektivní orgán rozhodne o realizaci operace (v případě např. VZP ČR Správní rada dle § 20 odst. 1 zák. č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR), avšak schvalovat a stvrzovat podpisem bude muset nadále příkazce operace. Příkazce operace bude odpovědný za schválení operace. Věcný záměr návrhu zákona tedy nepřinese nic nového.

tato připomínka je zásadní

Kontaktní osoby:

Mgr. Jakub Machytka e-mail: jakub.machytka@uzs.cz tel: 727 956 059

Dr. Jan Zikeš e-mail: zikes@kzps.cz tel: 222 324 985

V Praze dne 27. září 2023

  **Jan W i e s n e r**

 prezident