

TÉMA 6: Audit a kontrola ve veřejném sektoru

Cílem tématu je objasnit základní rozdíly mezi auditem a kontrolou ve veřejném a soukromém sektoru a dále popsat strukturu kontrolního a auditního systému v České republice.



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



Osnova

- Specifika kontroly veřejného sektoru
 - Audit shody/legality
 - Výkonnostní audit
- Kontrolní systém v ČR
 - Institucionální
 - Parlament
 - Zákon o finanční kontrole
 - NKÚ
 - Laická



Specifika veřejného sektoru při vynakládání prostředků

- Politici a byrokraté pracují prostředky, které jim nepatří, což může vést k pasivnímu a aktivnímu plýtvání.
- Není možné jednoznačně měřit výstupy jednotlivých činností veřejných organizací. Navíc jsou tyto výstupy značně heterogenní a často není možné jejich převedení na peněžní bázi.
- Neefektivnost veřejných institucí navíc podporuje:
 - Nemožnost bankrotu a měkké rozpočtové omezení.
 - Byrokraté a politici se chovají jako normální lidé (maximalizují užitky a minimalizují náklady), přičemž jejich cílové funkce nemusí být totožné s ekonomickou efektivností.
 - Problém principal–agent.



Mechanismy zajištění efektivní alokace zdrojů

- V soukromém sektoru:

- Je k dispozici jednoduchý ukazatel efektivního chování – ziskovost (pokud je firma ve ztrátě, znamená to, že mění vstupy na výstupy s nižší hodnotou).
- Pokud firma nereaguje na informace o ztrátě, nakonec spotřebuje aktiva a zkrachuje – tj. dojde k uvolnění nesprávně alokovaných zdrojů.

- Ve veřejném sektoru:

- Chybí jednoduchý ukazatel efektivnosti – ziskovost, neboť tyto organizace zpravidla neprodávají své výstupy za tržní ceny.
- Některé organizace veřejného sektoru nemohou zkrachovat, neboť zajišťují klíčové funkce státu (např. parlament, soudy atd.)



Soukromý sektor a veřejný sektor

- Subjekty obou sektorů mohou být neefektivní, avšak u veřejného sektoru chybí mechanismus jejich identifikace a eliminace.
- K neefektivnosti často tendují zejména velké organizace, kde začne převládat neefektivnost z titulu přílišné byrokracie.
- U velkých korporací však tato neefektivnost narazí na zájmy vlastníků (zisk) a vede k reakci ve formě změny vedení společnosti.
- L. von Mises (1944): Byrokracie



Proč je nutné kontrolovat?

1. Aby se prostředky nerozkradly (audit shody/legality)
 2. Aby měl management dostatečné informace o stavu účetní jednotky (finanční audit/shody/legality)
 3. Aby se prostředky nevynakládaly za nepotřebné věci, nebo neefektivním způsobem (audit výkonnosti)
- Body 1 a 2 jsou společné pro soukromý i veřejný sektor, bod 3 je specifický pro veřejný sektor.
 - Body 1 a 2 jsou též někdy označovány jako formální kontrola, nebo též finanční a dokumentační.

Audit, nebo kontrola?

- Rozdílné pojmy, které jsou často zaměňovány.
- Kontrola - jedna z pěti nedílných součástí řízení (plánování, organizování, personalistika, vedení, kontrola). Slouží jako zpětná vazba, jež zjišťuje, jak jsou implementována jeho rozhodnutí, a má zajistit, aby procesy probíhaly tak, jak bylo zamýšleno, aby bylo dosaženo vytyčených cílů organizace. Při zjištění odchylky následuje náprava, nebo sankce.
- Audit - zkoumání prováděné subjektem nezávislým na zkoumaných aktivitách a managementu. Cílem je získat informaci o funkčnosti/stavu organizace spolu s návrhy na změnu. Rozhodnutí o nápravě je však na managementu.

Audit a kontrola ve veřejném sektoru

	Soudní přezkum	Možnost udělovat sankce a ukládat nápravná opatření	Aplikace v České republice
Kontrola	Ano	Ano	Veřejnosprávní kontrola, vnitřní kontrolní systém
Audit	Ne	Ne	NKÚ, interní audit

Zdroj: autor



Audit legality – příklad aplikace (dle Ochrana)

- Východiska: Výdajový program, jehož cílem je vyhození 50 mld. Kč z okna směrem doleva.
- Jak k tomu přistoupí klasická, formální kontrola?
 - Výdaj 50 mld. Kč byl schválen v rámci zákona o státním rozpočtu. – O.K.
 - Na všech dokladech je razítko, že byl přezkoumán předběžnou kontrolou. – O.K.
 - Peníze se vyhodily z okna. – O.K.
 - Peníze se vhodily z okna doleva. – O.K.
 - Výdaj byl zaúčtován do příslušné rozpočtové položky. – O.K.
- Zjištění: Program byl realizován v souladu s právním řádem České republiky.



Audit/kontrola výkonnosti

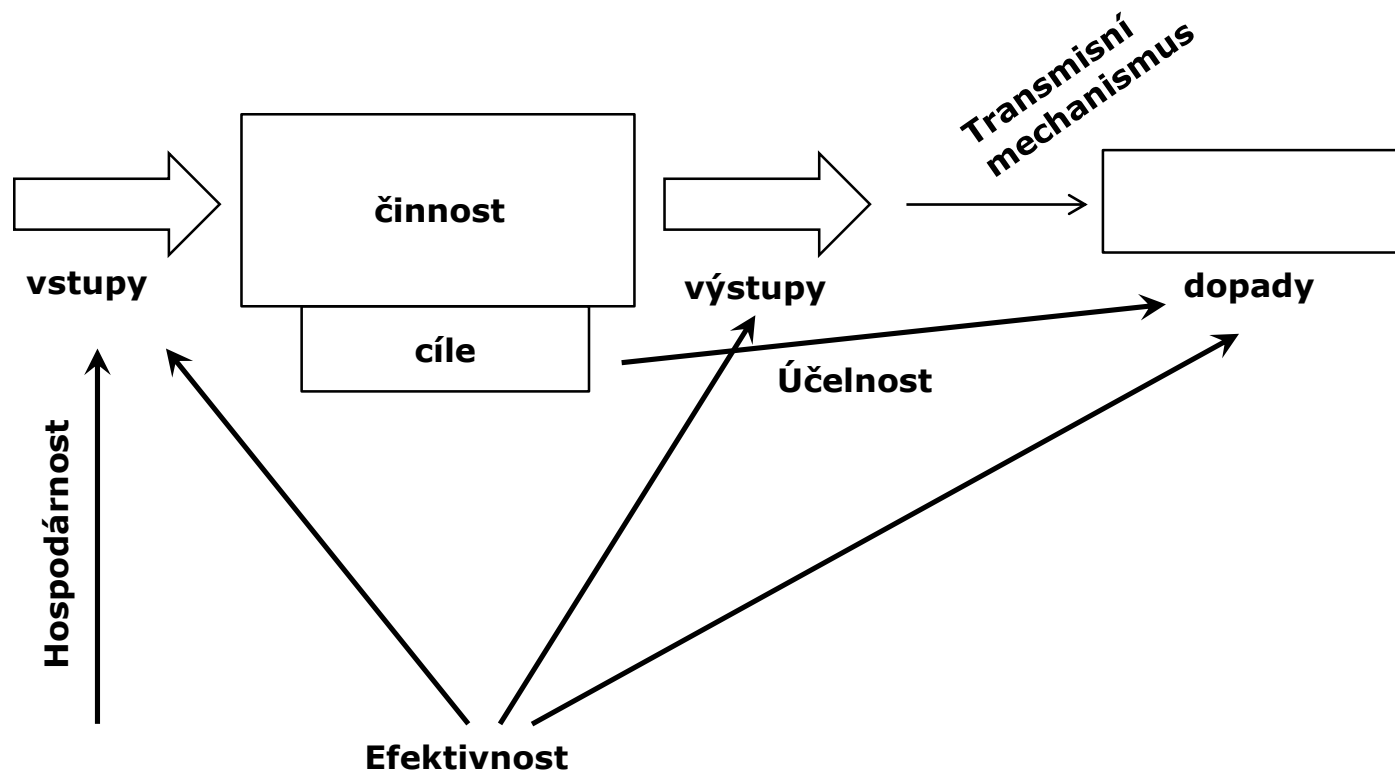
- Snaha zjistit, jestli byly veřejné prostředky vynaloženy na smysluplné aktivity efektivním způsobem.
- Klíčové otázky:
- Jsou dělány správné věci?
- Jsou správné věci dělány správně?



Přístup k auditu/kontrolě výkonnosti

- Základní metodický rámec 3E – sledování kritérií:
- Účelnost - stupeň dosažení cílů
- Hospodárnost - minimalizace nákladů na vstupy se zřetelem na odpovídající kvalitu
- Efektivnost - vztah mezi výstupy/dopady auditované činnosti a vstupy na tuto činnost vynaloženými

Grafický model 3E





Metodika 3E

- Jsou dělány správné věci? – otázka na účelnost
- Jsou správné věci dělány správně? – otázka na hospodárnost a efektivnost
- Je nutné při hodnocení efektivnosti odlišně přistupovat k hodnocení různých typů státních zásahů:
 - alokační – analogie soukromého sektoru, cílem zvýšení ekonomické efektivnosti – CBA
 - redistribuční – cílem není ekonomická efektivnosti - CEA

Výstupy a dopady

- Z hlediska hodnocení účelnosti jsou relevantní dopady a nikoliv výstupy.

Aktivita	Výstupy	Dopady
vzdělávací program	přednášky	uplatnitelnost na trhu práce
protidrogová prevence	semináře	drogově závislí
dopravní policie	kontroly	nehodovost
nemocnice	operace	míra úmrtnosti

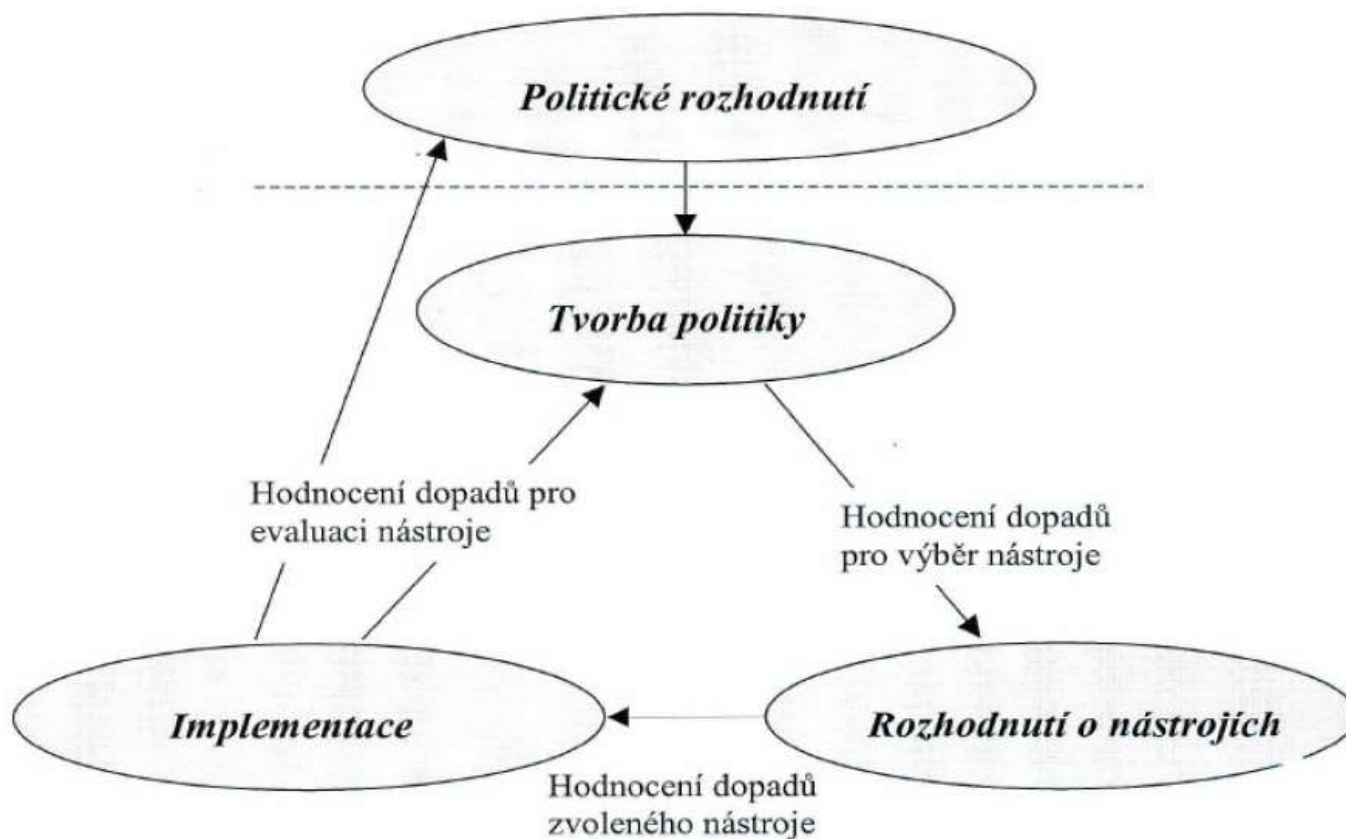
Zdroj: autor



Audit/kontrola výkonnosti a politická rozhodnutí

- nelze zpochybňovat politické cíle,
- jejich stanovení je v kompetenci politiků,
- Předmětem zkoumání je, jestli byly cíle dosažena a pokud ano, tak jestli efektivní cestou.

Cyklus veřejné politiky a pozice auditu výkonnosti v něm





Hodnocení dopadů (Regulatory Impact Assessment) jako ex-ante audit výkonnosti

- Ex-ante hodnocení navrhované regulace má za cíl najít takové efektivní řešení společenského problému.
- Snaha snížit na minimum špatná rozhodnutí a zlepšit kvalitu informací, jež má k dispozici rozhodovací sféra. Snahou je, aby si politici uvědomovali důsledky svých rozhodnutí – např. náklady, přínosy, distribuční efekty.
- Většina vyspělých států (včetně ČR) má zpracování RIA jako součást legislativního procesu.
- U nově navrhovaných intervencí musí být identifikovány cíle, zasažené subjekty a pokud možno kvantifikovány všechny relevantní náklady (nikoliv pouze nesené veřejnými rozpočty).
- Často bohužel zpracováno pouze formálně.



Prvky kontrolního systému v ČR

- **Institucionální**

- Parlament ČR (zejména Poslanecká sněmovna)
- systém finanční kontroly
- systém kontroly výkonu státní správy – správní soudnictví
- Nejvyšší kontrolní úřad
- Úřad na ochranu hospodářské soutěže – bude analyzováno v přednášce o veřejných zakázkách

- **Laická**

- informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- další informace zveřejňované podle jiných zákonů



Parlament České republiky

- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (Senát jen omezeně).
- Schvalování státního rozpočtu – ex-ante kontrola.
- Jedná se o jednu z prvotních funkcí parlamentu.

- Další možnosti
 - interpelace
 - stanovisko k státnímu závěrečnému účtu
 - rozpočtový výbor a kontrolní výbor



Rozpočtový výbor

- projednává návrh státního rozpočtu ještě před prvním čtením v plénu Poslanecké sněmovny,
- kontroluje plnění státního rozpočtu během rozpočtového období,
- schvaluje přesuny finančních prostředků, tzv. rozpočtová opatření, která přesahují 10% schváleného ukazatele,
- projednává státní závěrečný účet,
- má právo předvolat člena vlády i vedoucího jiného správního úřadu, v jehož čele nestojí člen vlády, a žádat od nich informace a vysvětlení.



Kontrolní výbor

- projednává kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu,
- kontroluje účinnost přijatých nápravných opatření,
- projednává návrh státního rozpočtu v kapitole Nejvyšší kontrolní úřad,
- projednává výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu,
- má právo předvolat člena vlády i vedoucího jiného správního úřadu, v jehož čele nestojí člen vlády, a žádat od nich informace a vysvětlení.



System finanční kontroly

- Definován zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.
- Účelem je vytvořit účinný systém finanční kontroly ve veřejné správě, který zajistí, že veřejné prostředky budou pod neustálou kontrolou a že bude prováděno vyhodnocování 3E při jejich vynakládání.



Cíle systému finanční kontroly

1. Prověřovat dodržování předpisů a opatření při hospodaření s veřejnými prostředky.
 2. Zajistit informování odpovědných orgánů o nakládání s veřejnými prostředky.
 3. Zajistit hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.
- Vedoucí orgánu veřejné správy má povinnost sledovat a vyhodnocovat výsledky, přijímat opatření k nápravě a systémová opatření



Finanční kontrola ve veřejné správě - složky

- Veřejnosprávní kontrola
- Vnitřní kontrolní systém
- Systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv (EU, NATO)



Veřejnosprávní kontrola

- Vykonávána poskytovatelem finanční prostředků nad jejich příjemci.
- Dále vykonávána nad podřízenými organizacemi (organizační složky, příspěvkové organizace).
- Časové členění
 - Předběžná (ex-ante)
 - Průběžná (interim)
 - Následná (ex-post)



Vnitřní kontrolní systém - složky

1. Zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému – stanovování pravomocí a odpovědnosti pro jednotlivé pracovníky
2. Řídící kontrola – předběžná, průběžná a následná
 - v případě předběžné klíčové posouzení plánované operace ze strany příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního
3. Interní audit



Interní audit

- Interní auditor, nebo jeho útvar je v pozici štábního orgánu, tj. je organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur.
- Vykonává nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.
- Zejména zjišťuje, zda:
 - jsou dodržovány právní předpisy, opatření, postupy
 - jsou včas rozpoznávána rizika a přijímána opatření
 - řídicí kontroly poskytují vedoucímu dostatečné informace
 - jsou sledována a plněna kritéria 3E
 - je vnitřní kontrolní systém účinný a reaguje na změny
- Výsledky jsou předávány vedoucímu orgánu veřejné správy



Nejvyšší kontrolní úřad

- „Interní auditor“ centrální vlády
- Pozice definována v Ústavě ČR a dále v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- Existence nezávislého auditního orgánu je známkou vyspělosti a demokratičnosti země.
- Podmínky nezávislosti jsou specifikovány v tzv. Limské deklaraci (1977).



Historie centrální auditní/kontrolní instituce na území České republiky

- 1761 - Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer)
- 1866 - Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof)
- 1919 - Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze
- 1951 - Ministerstvo státní kontroly
- 1960–1967 - Ústřední komise státní kontroly a statistiky
- 1971 - Výbor lidové kontroly (republikový a federální)
- 1990 - Ministerstvo kontroly (republikové a federální)
- 1993 - Nejvyšší kontrolní úřad



NKÚ vykonává audit

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
 - státního závěrečného účtu,
 - plnění státního rozpočtu,
 - hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
 - vydávání a umořování státních cenných papírů,
 - zadávání státních zakázek.
-
- Je tedy omezen pouze na prostředky centrální státní správy a nemůže auditovat prostředky obcí a krajů (s výjimkou dotací z centrálních rozpočtů).



Činnost NKÚ

- Plán kontrolní činnosti
- Výsledkem je kontrolní závěr, který je veřejný a který je předkládán vládě, parlamentu a veřejnosti.
- Vláda kontrolní závěr projedná a většinou uloží nápravná opatření. Těchto jednání vlády se účastní president NKÚ.



Nezávislost NKÚ

- Personální – NKÚ řídí kolegium složené z:
 - prezidenta a viceprezidenta – funkční období 9 let, jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny,
 - 15 členů, na návrh prezidenta NKÚ volí Poslanecká sněmovna, výkon zaniká dosažením věku 65 let.
- Finanční – rozpočet NKÚ nemůže vláda ovlivnit, pouze jeho návrh předává v rámci návrhu státního rozpočtu do Poslanecké sněmovny.
- Rozhodovací – pouze kolegium NKÚ určuje, co se bude auditovat.



Mezinárodní spolupráce

- INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions (1953)
 - tvorba auditních standardů
- EUROSAI – European Organization of Supreme Audit Institutions (1990)
- bilaterální spolupráce – např. společné audity se Spolkovým účetním dvůrem



Laická kontrola

- Může fungovat, pouze pokud je zajištěn přístup k informacím.
- Princip publicity veřejné správy
 - Veřejné jsou všechny informace kromě těch, které stanoví zákon.
 - Pravým „vlastníkem“ informací, které vytvořily a shromáždily úřady, je občan
 - Žádost o informaci: namísto hledání, o co „opřít“ poskytnutí, pouze ověření, zda existuje důvod k odepření.
- V ČR zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím



Základní prvky svobodného přístupu k informacím

- Důvod žádosti
 - Nelze zkoumat důvody, které k žádosti vedou (podle nálezu Ústavního soudu lze přezkoumat pouze při dotazu na odměňování zaměstnanců)
- Informace poskytuje povinný subjekt
 - státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce,
 - subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Hlavní důvody pro odepření informací

- Ochrana osobních údajů
 - zde spory ohledně zveřejňování platů zaměstnanců veřejného sektoru
- Ochrana utajovaných skutečností
 - splnění dvou znaků: materiální = skutečnost, jejíž utajování je žádoucí, formální - uvedená na seznamu – vydáván formou nařízení vlády.
- Ochrana obchodního tajemství
 - Definuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 504
 - Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.



Další parametry přístupu k informacím

- Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.
- Základní lhůta – 15 dnů
- Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání.
- Rozhoduje nadřízený orgán.



Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Jméno * : **Příjmení *** :

Datum narození/IČO* : **Titul :**

Adresa * : **ulice :** **č.p. :**

město : **PSČ :**

stát :

(uvede se adresa místa trvalého pobytu, nebo není-li žadatel přihlášen k trvalému pobytu, uvede se adresa bydliště a adresa pro doručování; adresa pro doručování se uvede jen jestliže se liší od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště; u právnických osob se uvede název, identifikační číslo a adresa sídla nebo adresa pro doručování, liší-li se od adresy sídla; adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa).

Telefon :

E-mail :

Předmět* :

Text* :
.....
.....
.....

Datum podání:

** Povinné údaje*

Tento vzor má pouze doporučující charakter

Žádost o poskytnutí informace podaná elektronickou cestou musí být zaslána na adresu elektronické podatelny povinného subjektu



Otázky a úkoly k zamyšlení

- U kterých výdajových programů lze předpokládat největší komplikace při provádění auditu výkonnosti?
- Analyzujte volební programy jednotlivých politických stran z hlediska jejich návrhů na změny v kontrolních systémech veřejného sektoru.
- Kdo a jak kontroluje NKÚ!
- Jak přistoupit ke kontrole obchodních společností spolu/vlastněných státem (např. ČEZ)?



Literatura

- Nemeč, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V.: Kontrola ve veřejné správě, Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- MV ČR: Hodnocení dopadu regulace (RIA). Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons
Uveďte původ – Zachovejte licenci 4.0 Mezinárodní.

