



V Praze 2. 6. 2016
Čj. OVA : 607/16

Stanovisko

k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí

I. Úvod

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „návrh zákona“) má nahradit dosud platný zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

II. Připomínky a návrhy změn

Problém

Jako hlavní problémy současného systému řízení a kontroly veřejných financí uvádí předkladatel:

- rozdílný režim právní úpravy auditu národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU,
- veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako nedostatečná náhrada za interní audit,
- rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly,
- nedostatečné vymezení role interního auditu.

Problém, k jehož řešení má navrhovaná legislativní intervence směřovat, je popsán více než stručně, v textu v rozsahu necelých 3 stran. Předkladatel neosvětluje podrobněji hlavní problémy a už vůbec je neilustruje konkrétními daty (např. specifikací dopadů problémové situace v podobě administrativních nákladů) či citací výsledků analýz (ministerstva financí, NKÚ, evropských orgánů, nezávislých analýz). **Popis problému je spíše charakteristikou základních procesů a struktur současného stavu, ale z textu nevyplývá, proč je na současném stavu nutno něco změnit.**

Předkladatel pomíjí témata diskutované odbornou veřejností jako např.

- opakované kontroly dotací v podobě duplicitních kontrol,
- vysokou administrativní zátěž příjemců dotace při kontrolách,
- nefunkční systém dosavadní kontroly - viz případy zneužití dotací právě díky chybějícím interním kontrolním mechanismům,
- role sankcí a jejich selektivní uplatňování či odpouštění.

O celkových důsledcích v podobě neefektivního nakládání s veřejnými prostředky se předkladatel nezmiňuje, a už vůbec ho nedokládá konkrétními údaji.



Cíle úpravy

Cílem návrhu je dle předkladatele „zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu jednotného auditu a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Vzhledem k povinnosti implementace směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států je cílem také splnění této povinnosti. Cílem Návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E při nakládání s veřejnými prostředky.“ (IV, str. 77)

Konkrétní opatření označuje předkladatel jako předpoklady pro efektivní vývoj jednotného auditu, přičemž uvádí jako konkrétní prvky např. tezi, že kontroly jsou koordinované. Předchozí analýza ovšem nedoložila, že kontroly dosud koordinované nebyly (i když je to obecně známo) a předkladatel neuvádí, jak koordinaci kontrol zajistí a kolik to bude stát.

Z materiálu předkladatele lze vyvodit, že konkrétním opatřením bude:

- aplikace principů 3E
- jednotný audit
- zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ - ale zde se nejedná o opatření - akcentuje se princip účelnost namísto kontroly formálních postupů
- flexibilní nastavení v procesu řídicí ekonomické kontroly
- posílení a rozšíření role interního auditu
- zřízení výborů pro interní audit.

Tento výčet obsahuje konkrétní opatření (opakovaně interní audit), doporučení NKÚ se vztahuje k posílení principu účelnosti. Předkladatel ovšem neosvětluje, proč byla zvolena právě uváděná opatření a jak mají vyřešit uvedené problémy (předtím nedostatečně identifikované a popsané).

Z textu se nedovíme, jaké zásadní změny návrh zákona přináší v rozložení pravomocí, odpovědnosti, nákladů a přínosů.

Varianty řešení

Uvedené varianty jsou schematické (současný stav, novelizace, nový zákon), nejsou skutečnými variantami.

V logice RIA by měly být pro jednotlivé identifikované hlavní problémy navrženy konkrétní varianty řešení v podobě konkrétních opatření.

Příklad možné varianty řešení, která ovšem nebyla diskutována:: posílení interního auditu versus posílení veřejnosprávní kontroly.

Na druhé straně zákon zavádí nové instituce a pojmosloví, u nichž není vysvětlena jejich relevance vzhledem k nápravě identifikovaných problémů.

Náklady a přínosy

Náklady a přínosy jsou opět vyhodnoceny více než stručně.

U tzv. nulové varianty - ponechání současného stavu - předkladatel zmiňuje:

- *dopady v podobě vysokých administrativních i hospodářských nákladů jak veřejné správy a veřejných rozpočtů, tak i kontrolovaných subjektů,*
- *při zachování současného stavu nebude vyvíjen tlak na dodržování principů 3E při nakládání s veřejnými prostředky, což může znamenat další náklady.*

Tyto náklady současného stavu - tedy problémy - však nejsou nikde podrobněji popsány a už vůbec ne kvantifikovány.

Identifikace nákladů varianty nového zákona nezahrnuje všechny předpokládané náklady či jejich odhad je příliš nízký (viz např. připomínky Sdružení místních samospráv ČR

Jaké budou např. náklady na zřízení a fungování výboru pro interní audit, vzniknou náklady na software? Uváděné údaje (kap. 4.1.4.) nejsou nijak doloženy.

Jaké budou náklady státní správy - např. právě na koordinaci kontrol? Dojde k úsporám nákladů na veřejnosprávní kontroly jak na straně státní správy, tak u příjemců dotací?

Pominuty jsou nepřímé či společenské přínosy či náklady:

Existují přínosy v podobě podnikatelských možností pro soukromé subjekty?

Existují přínosy v podobě důslednější prosazování principu účelnosti, který předkladatel opakovaně zmiňuje?

Gold plating

V připomínkovém řízení bylo opakovaně zmiňováno, že návrh jde nad rámec požadavků evropské legislativy.

Přezkum účinnosti regulace

Tato stručná stať v délce několika řádků je zcela nedostatečná - přinejmenším vzhledem k objemu prostředků, kterých se návrh zákona týká. Návrh nového zákona slibuje mnohé - mimo jiné důslednější uplatnění principu účelnosti a měli bychom vyvozovat, že i napravení problémů, na které se předkladatel odvolává.

Tyto následné efekty s potenciálně velkým dopadem na nakládání s veřejnými zdroji v našem státě by měly být systematicky vyhodnoceny.

Současný systém je označován slovy „nedostatečný, rigidní, komplikovaný, netransparentní, duplicitní, administrativně zatěžující, neefektivní, nejednotný, nepřehledný, neekonomický“. Nově navrhovaný systém je naproti tomu označován výhradně jako „efektivní, zjednodušující, snižující byrokracii, unifikující, účelný, úsporný, transparentní, ekonomický, atd.“

Předkladatel ovšem nepodává přesvědčivé informace o opatřeních, které k cílovému stavu povedou.

V širším kontextu lze označit návrh zákona za aktivistický - nebyla předložena důkladná analýza současného stavu, chybí koncepce finanční kontroly, nebyl předložen věcný záměr zákona.

Konzultační proces

K předkladu bylo vzneseno 2365 připomínek.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že předložené hodnocení dopadů regulace neodpovídá obecným zásadám schváleným vládou. Hodnocení neposkytuje dostatečnou informaci o smyslu a dopadech navrhovaného zákona. Komise hodnocení dopadů nepřijímá a požaduje jeho dopracování ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v.r.

předsedkyně komise