Komise pro hodnocení dopadů regulace
Legislativní rada vlády České republiky

V Praze dne 28. dubna 2015
Č.j.: 231/15/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě

I. Úvod

Návrh zákona je předkládán bez předchozího předložení věcného záměru a jeho diskuse. V důsledku toho nebyl podroben kritické reflexi základní koncept a rámec předkládaného zákona.

Toto stanovisko je předkládáno k revidované závěrečné zprávě RIA předložené dne 21. dubna 2015 předkladatelem na základě stanoviska ze dne 13. března 2015. Níže je uvedeno shrnutí předchozích připomínek a vyjádření ke způsobu dopracování závěrečné zprávy RIA.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému a cílový stav (spolu s důvodem předložení)

Předkladatel představuje výchozí problém poměrně vágně:

- transpozice směrnice Rady 2011/85/EU v oblasti vnitřního řízení a kontroly (Důvodová zpráva, s. 1),
- současný stav právní úpravy kontrolních postupů - „současná právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je značně nepřehledná, nejednoznačná, roztříštěná, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná“ - Důvodová zpráva, s. 2),
- potřeba sjednocovat právní prostředí v oblasti procesu kontroly prováděné orgány veřejné správy,
- zdokonalení systémů vnitřního řízení - „Cílem Návrhu zákona je rozvoj a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě na základě mezinárodních standardů a osvědčených evropských zkušeností a překonání textu dosud platného zákona o finanční kontrole a odstranění nežádoucích odlišností právní úpravy vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě.“(Důvodová zpráva, s. 4).

- Jednodušší systém předpisů - „Výkon veřejné správy podléhající kontrole je upraven v současné době více než 200 právními předpisy. Postup příslušných orgánů při této kontrolní činnosti, případně plnění uložených povinností z ní vyplývajících, je upraven přibližně 60 právními předpisy, přičemž mnohé používané nástroje kontroly (inspekce, dozoru, vrchního státního dozoru) jsou co do obsahu obdobné či totožné.“ (Závěrečná zpráva RIA, str. 3).

Výše uvedené teze ovšem vyčerpávají analýzu a argumentaci předkladatele k problému současné regulace a cílům navrhované úpravy. Předkladatel se nepokusil ani o komplexnější analýzu, ani o minimalistickou ilustraci na indikativních příkladech. Na několika místech se uvádí efektivní vynakládání prostředků EU, problémy a selhání veřejné správy v této oblasti byly mnohokrát probírány v tisku i v odborné veřejnosti. Na str. 9 zprávy RIA předkladatel zmiňuje opakované upozornění auditorů Evropské komise na neúčinnost kontrolních systému implementační struktury evropských strukturálních a investičních fondů v ČR.

V předloženém hodnocení dopadů regulace se o těchto problémech a souvislostech fakticky nedovíme vůbec nic.

Pro ilustraci názoru Komise následující příklady (odkazy se vztahují ke Zprávě RIA):

- bod 1.3. - konstatuje se, že je více než 200 právních předpisů s tím, že kontroly jsou co do obsahu obdobné či totožné – k tomuto tvrzení chybí jakékoli číselné údaje;

- bod 1.5.1. - v posledním odstavci se konstatuje, že je sledována minimalizace rizika v porušování zásad legality, ale chybí příklady a konkretizace očekávání;

- bod 1.5.4.- odvolání se na nařízení Rady č. 2223/96, ale chybí jakékoli mezinárodní srovnání a zkušenosti;

- Bod 1.5.2. - očekává se výraznější zapojení informačních technologií – bez jakéhokoli rozboru nákladů, zvláště když víme, že IT systém státní správy spolu nekomunikují;

- Je předpoklad pro minimalizaci zbytečného vícečetného ověřování a tím i zátěže ověřovaných subjektů – chybí jakákoli čísla;
- Plánovitý trvalý profesní rozvoj zaměstnanců – jaké budou očekávané náklady?
- Očekává se využití regionálních center jako např. v Lucembursku …. – chybí vyhodnocení přínosů a případně negativ;
-
  - 3.1.1. - u charakteristik navrhovaných změn chybí jakékoli konkretizace dopadů a to nejen finančních. Navíc v připomínkovém řízení např. na str. 662 MŠMT uvádí zvýšení nákladů o miliardy, MV na str. 864 upozorňuje na velký dopad nákladů na obce, MO na str. 1096 upozorňuje na nutnost zpracování dopadů do nákladů ve zprávě RIA u nově zaváděných prvků – přislíbeno, neprovedeno;
  - příklad změny procesu, uváděný ve zprávě RIA, kdy bude kontrola dotací vyřazena z kontroly FÚ, nedeklaruje žádné úspory ani ve státní správě ani na straně subjektů (kolik se tedy ušetří?).

V kontextu problému a cílů navrhovaného řešení upozorňuje Komise RIA na nekonzistentnost výše uvedených vyjádření s celkovou dikcí navrhované právní úpravy, která se v zásadě zabývá hlavně interními řídicími a kontrolními mechanismy, ale nenastavuje mechanismy externí kontroly či přinejmenším součinnost s mechanismy externí kontroly.

Varianty a jejich dopady

Předkladatel uvažuje pouze 2 varianty, 0 a 1. Jejich analýze věnuje jednu stránku obecného textu.

K přepracované závěrečné zprávě RIA uvádíme tyto skutečnosti:

Dne 21.4. 2015 obdržel zpravodaj přepracovanou a doplněnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

Přepracovaná zpráva reaguje částečně na kritické výhrady a podněty stanoviska.

Definice problému
Předkladatel zdůrazňuje, že

- „Současná právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je značně nepřehledná, nejednoznačná, roztříštěná, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná."
- Současný zákon o finanční kontrole „nezohledňoval vývoj mezinárodní dobré praxe a požadavky plynoucí z vývoje a úrovně implementace vnitřních řídicích a kontrolních systémů ve veřejné správě v rámci členských států Evropské unie. Dosud tak např. nebyla legislativně nastavena jednotná úroveň ochrany veřejných zdrojů (zahraničních a národních) a nedošlo k posílení tzv. manažerské zodpovědnosti.".

Tyto skutečnosti předkladatel ilustruje čísly o počtu oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu na základě výsledků veřejnosprávní kontroly (30 v roce 2014) a počty porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (438 - 686 v posledních letech).

Předkladatel uvádí konkrétní problémy vyplývající ze zákona o finanční kontrole:

- veřejnosprávní kontrola nahrazuje výkon interního auditu,
- nákladný systém kontrol prováděných finančními úřady - je uváděna částka 562 mil. Kč v letech 2011 a 2012), přitom předkladatel dokládá velký diskreční prostor orgánů finanční správy - 90 % odvodů bylo prominuto,
- schvalovací postupy řídicí kontroly by měly být méně rigidní,
- nutná úprava postavení správce rozpočtu,
- nutná změna fungování interního auditu a postavení interního auditora,
- nutné zlepšení řízení rizik,
- u čerpání z fondů EU předkladatel zmiňuje nejen počet hlášení nesrovnalostí (v roce 2014 zasláno celkem 1 063 nových hlášení nesrovnalostí v celkové výši dotčené částky 315 771 328 €), ale i rizika a ohrožení jednotlivých operačních programů.

Popis cílového stavu

Na str. 13 k cílovému stavu předkladatel uvádí doporučení vyplývající z výsledků auditů Evropského účetního dvora i kontrol NKÚ:

- Zjednodušit implementační systémy a procesy poskytování dotací.
- Zjednodušit předpisy a pravidla pro poskytování dotací, snížit byrokracii.
- Správně nastavit strategie a směry, do kterých se má investovat.
- Provést analýzy potřeb pro zacílení podpory.
- Nastavit lepší konkrétní a měřitelné cíle respektující potřebnost podpory.
- Výběr a financování projektů více zaměřit na účelnost a efektivnost.
- Zlepšit kontrolní systémy; zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti; nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace.
- Nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků a dopadů.

Charakteristické prvky nového systému uváděné předkladatelem:

- Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací je nahrazena povinností prostřednictvím služby interního auditu zajistit nezávislé ověření systému vnitřního řízení a kontroly podřízených organizací,
- Efektivnější nastavení režimu kontrol prováděných finančními úřady v součinnosti s poskytovatelem
- Flexibilnější struktury a postupy řídicí kontroly,

Kauzální souvislost výše uvedených problémů a jejich řešení v podobě cílového stavu nastiňuje předkladatel spíše vágně a neposkytuje pádné argumenty pro navrhované řešení - a na tomto místě nutno uvést, že též popis variant řešení je více než vágní a v zásadě kopíruje popis cílového stavu v podobě nového zákona: „Potřeba sjednocovat právní prostředí v oblasti procesu kontroly prováděné orgány veřejné správy vychází jednak ze samotné praxe, ale je též v teoretické rovině deklarována na četných jednáních, diskusích či konferencích.“.

Nový systém lze interpretovat následujícím způsobem: namísto současného komplikovaného systému silné veřejné kontroly se slabým interním auditem bude nově zaveden **interně strukturovaný systém řídicí kontroly a interního auditu, kdy externí kontrolní mechanismy (z úrovně veřejné správy) budou zajištěny cestou koordinace činnosti v integrovaném rámci a dozoru nad dodržováním ustanovení návrhu zákona (se silným zapojením soukromých auditních institucí).**

Tento nový model je obecně zdůvodňován slovy jako mezinárodní trendy a dobrá praxe, ale chybí alespoň elementární vyhodnocení zahraničních zkušeností.
Předkladatel též nepodal informaci, nakolik je dodržen princip zamezit tzv. gold platingu - tzn. implementaci předpisů a doporučení EU a mezinárodních organizací nad rámec jejich bezprostředních požadavků (pro ilustraci viz např. připomínky Karlovarského kraje).

Návrh variant řešení a vyhodnocení nákladů a přínosů

Předkladatel uvažuje 3 varianty - ponechání současného stavu, novelizace zákona a nový zákon. Představené varianty jsou zcela obecné, evidentně vycházejí z politického zadání. **Doporučujeme, aby předkladatel tuto situaci deklaroval a nesnažil se preferovanou variantu odvodit od srovnání nákladů a přínosů (které je beztak bezobsažné), ale politické zadání jednoznačně uvedl**.

Analýza nákladů a přínosů je nesystematická. Předkladatel v podstatě dosti povrchně popisuje jednotlivé prvky nákladů a přínosů a zcela chybí jakákoliv alespoň ilustrativní kvantifikace konkrétních dopadů (nákladů i přínosů).
Namísto odhadu dopadů na státní rozpočet jsou uvedeny popisy příkladů institucionálního uspořádání z jiných zemí. Obecně lze konstatovat, že náklady spojené s novým zákonem jsou podhodnoceny. Konkrétní připomínky ilustrující nedostatečnou informaci o dopadech byly uvedeny již v prvním stanovisku Komise.

III. Závěr:

Předložená přepracovaná závěrečná zpráva RIA doznala určitého zlepšení. Komise RIA má ale stále výhrady k nedostatečné a nejasné charakteristice cílového stavu (ve smyslu principů odlišných od současné právní úpravy a kauzality pro řešení současných problémů). Komise RIA konstatuje, že zhodnocení nákladů a přínosů navrhované regulace je nedostatečné a neodpovídá obecným zásadám.

[**Komise RIA s touto výhradou doporučuje materiál postoupit k dalšímu projednání**].

Vypracovali: prof. Jiřina Jílková
Ing. Jiří Nekovář

prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise