

Analýza fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy

Vnitřní kontrolní systém a jeho smysl ?

- Orgán veřejné správy mající svůj bankovní účet, kde mají téměř veškeré finanční prostředky, u jedné bankovní instituce, která se ale v určité chvíli dostane do problémů, což má vliv na disponování s příslušnými účty organizace. Může se objevit riziko omezeného nakládání s těmito prostředky, což může negativně ovlivnit platební schopnost organizace. Této situaci by bylo vhodné předejít **aktivním řízením rizik**.
- V orgánu veřejné správy došlo k převádění finančních prostředků na soukromý účet nepovoleným způsobem. Může se například jednat o velmi malé částky pravidelného charakteru, které nezachytí vnitřní kontrolní systém, nebo i částky větší „odkloněné“ na základě fiktivních faktur. V takových případech selhal aktuálně nastavený vnitřní kontrolní systém a je třeba identifikovat chyby, analyzovat je komplexně a posílit na základě toho vnitřní kontrolní systém, aby k takové situaci nemohlo vůbec dojít. Obvykle bývá za touto situací jedna až dvě osoby z organizace či nedostatečná vnitřní kontrola. Pomocí předcházení výskytu takové chyby může také větší **elektronizace vnitřního kontrolního systému**.
- Orgán veřejné správy prodal svůj nemovitý majetek nikoli za částku v čase a místě obvyklou, ale za cenu podstatně nižší, čímž porušil princip péče řádného hospodáře. Významný rozpor v cenové hladině pak ukázal znalecký posudek. V tomto případě by bylo dobré také posílit řízení rizik a při nakládání s majetkem **využít expertní metody**, aby byla zajištěna přiměřená ochrana veřejného majetku a nakládání s ním.

Intentions do not insulate us from the consequences of our actions.

— **Jon D Harrison**

Postup zpracování analýzy

- ✓ Příprava a zpracování rešerše odborných zdrojů pro potřeby zpracování výsledné Analýzy
- ✓ Zpracovat a předložit ke schválení MF ČR návrh orgánů veřejné správy k řízeným rozhovorům dle struktury požadované projektem
- ✓ Zpracovat a předložit ke schválení MF ČR návrh dotazníku určeného pro řízené rozhovory se zástupci vybraných orgánů veřejné správy
- ✓ Příprava a realizace pilotních rozhovorů s vybranými subjekty
- ✓ Vyhodnocení pilotních rozhovorů s MF ČR
- ✓ Realizace řízených rozhovorů s vybranými a odsouhlasenými orgány veřejné správy
- ✓ Zpracování výsledků a poznatků v rámci řízených rozhovorů
- ✓ Zpracování Analýzy fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy

Sběr vzorku a jeho analýza

- V rámci sběru dat pro potřeby analýzy byla splněna podmínka definovaná MF ČR v rámci zadání analýzy
- Během realizace šetření bylo 12 subjektů vyřazeno z důvodu nezájmu se zapojit do tohoto šetření a byly nahrazeny novými ekvivalentními subjekty
- V rámci sestavení vzorku dle zadání MF ČR byly zohledněny následující principy:
 - ✓ geografické hledisko
 - ✓ velikost orgánů veřejné správy ve vazbě na objem schváleného rozpočtu, počet zaměstnanců a složitost organizační struktury,
 - ✓ strukturu příjmů a výdajů orgánů veřejné správy,
 - ✓ specifické požadavky vyplývající ze zákona o finanční kontrole
 - ✓ u podřízených organizací dále míru finanční závislosti na zřizovateli a finanční závislosti na dotacích a transferech z iných veřejných rozpočtů.
- Práce se vzorkem
 - ✓ Identifikace vzorku
 - ✓ Oslovení subjektů
 - ✓ Pre-screening
 - ✓ Realizace řízeného rozhovoru
 - ✓ Zpracování zápisů z řízených rozhovorů, resp. doptání

Typ subjektu
1. OSS, která je správcem kapitoly státního rozpočtu
1. OSS, která je správcem kapitoly státního rozpočtu
2. OSS, která není správcem kapitoly státního rozpočtu
2. OSS, která není správcem kapitoly státního rozpočtu
3. státní příspěvková organizace
3. státní příspěvková organizace
4. státní fond
4. státní fond
5. kraj
5. kraj
6. obec
6. obec
7. statutární město
7. statutární město
8. městský obvod nebo městská část statutárního města
8. městský obvod nebo městská část statutárního města
9. městská část hlavního města Prahy
9. městská část hlavního města Prahy
10. dobrovolný svazek obcí
10. dobrovolný svazek obcí
11. příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí
11. příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí
12. školská právnická osoba zřízená církví
12. školská právnická osoba zřízená zapsaným spolkem
13. zdravotní pojišťovna
13. zdravotní pojišťovna
14. veřejná výzkumná instituce
14. veřejná výzkumná instituce
15. veřejná vysoká škola
15. veřejná vysoká škola

Základní architektura VKS v orgánu veřejné správy (pre-screening check-list)

- Základní směrnice existují téměř všude, zejména u menších organizací se ale projevuje formálnost nebo velmi obecný či nahodilý přístup, často také volen velmi univerzální přístup
- Některé směrnice jsou formálně zpracovány perfektně - realita ale ukazuje na různé naplňování
- Absence procesu aktualizace, identifikace odpovědnosti za aktualizaci či naplňování obsahu směrnic
- „Zveřejňování“ směrnic a (ne)ochota u některých organizací je sdílet

Charakteristika subjektu a jeho vnitřního kontrolního systému

- Jasně definování cílů v organizaci (například dle principů SMART, chybí také často provazba obecných či strategických cílů do operativnějších úrovní - programy, opatření, investice...)
- Cíle jsou vázány na strategické dokumenty rozvoje organizace (u některých probíhá pravidelná aktualizace), obecně ale malá provázanost výkonu kontrolní činnosti na strategii (neuvědomování si souvislosti)
- Některé organizace si navíc neuvědomují, že by nějaké cíle měly mít, nebo s nimi pracovat. Vnímají je jako samostatnou část bez návaznosti na realizaci operací a kontrolu - příklad městský úřad a strategie města.

- Řada příkazců operací nezná zákon o finanční kontrole, obvykle jsou proškoleni pracovníci ekonomických oddělení, ale nikoliv přímo příkazci operací
- V některých organizacích existuje “věcný” správce, který ověřuje věcnou správnost operace.
- Ne vždy jasně definovány etické hodnoty prostředí.
- Posuzování 3E není systematicky řešeno, jedná se o kontrolu velmi individuální závislou na osobě příkazce, jak moc je “osvícený” či vzdělaný. Převážně se jedná o jeho “zdravý” úsudek. V lepším případě spolupracuje s podřízenými a nechá si připravit podklady (průzkum trhu, analýzy, atd.) na základě kterých se rozhoduje.
- Obvykle nejsou definovaná pravidla či postup hodnocení 3E
- V některých organizacích funguje i “neformální” linie VKS - osobní konzultace, dotazy, porady (např. projednávání větších investic)

- Zejména v menších organizacích často chybí jakýkoliv nástroj či přístup k řízení rizik, nicméně nálezy i u některých větších organizací
- U velkých organizací častěji spíš problém s obrovským množstvím identifikovaných (a spravovaných) rizik
- Otázka, kdo by v realitě měl řízení rizik v organizaci řešit (identifikace, nastavení, řízení, kontrola, aktualizace)
- Důležitá je schopnost efektivního řízení rizik (schopnost identifikovat optimální množství rizik vzhledem ke schopnosti jejich řízení, kontroly a aktualizace)
- Absence vnímání potenciálních přínosů spojených s touto komponentou

- Detailní kontrola příjmů neprobíhá, zpravidla jsou příjmy kontrolovány vybranými pracovníky nebo kontrola probíhá automaticky přes specializovaný software, jinde probíhá kontrola mimo elektronický systém.
- Obvykle není definována povinnost uvážení, zda budou některé činnosti realizovány interně či externě
- Není zcela jasně prokazatelné, zda ve všech případech jsou dopředu stanovena kritéria, která umožní hodnotit dosažené výsledky - deklarováno většinou ano, ale z rozhovorů patrné nedostatky
- Minimum operací zastaveno - deklarováno, že se řeší ještě před zahájením FK, nicméně k samotnému zastavení s auditní stopou dochází minimálně

- Důraz na předběžnou kontrolu, průběžná a následná kontrola vnímána formálně a ad-hoc (není systematizovaný přístup). Přístup k průběžné a následné kontrole se liší podle typu výdaje (investiční zakázka x malá, opakující se, mandatorní platba). Chybí systematické ukotvení a uchopení tohoto typu kontrol (zejména následná), jedním z důvodů může být i chybějící motivace (co nám to má vlastně přinést?)
- Opakovaně problém s uchopením následné kontroly. Organizace neví, co si pod tím mají představit, resp. co by mělo být jejím obsahem, jak ji aplikovat.

- Patrný trend elektronizace agendy, ale často zmiňován nedostatek financí, času či personálu
- U malých (ale i větších) organizací stále převažuje “papírové” schvalování
- Reálně tedy ve většině organizací souběh elektronického a papírového VKS - způsobuje problémy
- Příklady elektronizace VKS ukazující časovou úsporu i kvalitní auditní stopu

- Obecně problém uchopení, vnímání a hodnocení přiměřenosti a správnosti nastavení VKS
- Zejména u menších organizací neprobíhá systémové ověřování vhodnosti nastavení a celkové funkčnosti VKS. Konkrétní příklady se ale našly i u některých větších. Málokdy se v úřadu zamýšlí nad tím, zda mají VKS nastavený správně, existují ale pozitivní výjimky.

- Nejednotný přístup mezi organizacemi - ve větších organizacích systémově ukotven
- U menších organizací spíše audit = kontrola, navíc často zaměřena systémově jen na menší skupinu výdajů, ale významných = např. projekty, běžné výdaje a příjmy mimo zájem IA
- Sdílení dobré praxe, konzultační činnost

- Terminologie zákona
- (Ne)zjednodušení finanční kontroly
- Metodická doporučení a metodická podpora CHJ
- Zákon a prováděcí vyhláška
- Předběžná a následná kontrola
- A mnoho dalšího...

- Přípravení a popis možných workflow
- Řízení rizik z hlediska příležitostí
- Aplikace 3E na příkladech
- Atd.

Děkujeme za pozornost

Accountability breeds response-ability.

— **Stephen R. Covey**