

Metodický pokyn CHJ č. 30



Centrální harmonizační jednotka
Ministerstvo financí ČR

Centralizace interního auditu

Verze 1.0

Vydáno dne 15. 1. 2026

Obsah

Úvod.....	1
1 Centralizace interního auditu z pohledu zákona o řízení a kontrole veřejných financí.....	2
1.1 Očekávané přínosy.....	2
1.1 Možná rizika	3
1.2 Regulatorní rámec.....	3
1.3 Vztah útvaru interního auditu správce kapitoly a útvary interního auditu podřízených organizací	4
2 Přípravná fáze centralizace interního auditu	6
2.1 Vstupní analýza	6
2.2 Aktivní zapojení podřízených organizací	7
2.3 Harmonogram centralizace	8
2.4 Rozhodnutí o centralizaci	9
3 Realizační fáze centralizace interního auditu	12
4 Vyhodnocení centralizace interního auditu	12

Úvod

Ministerstvo financí na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, které od 1. ledna 2027 výslovně vymezuje jeho působnost jako ústředního orgánu státní správy pro oblast řízení a kontroly veřejných financí, vydává metodické doporučení zaměřené na centralizaci interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu.

Centralizace interního auditu je založena na ustanoveních § 17 odst. 1 a 2 ve spojení s ustanoveními § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „zákon o řízení a kontrole“). Tento zákon vytváří právní rámec pro organizaci interního auditu ve veřejném sektoru a stanovuje, jakým způsobem mají být auditní činnosti zajišťovány jak u správců kapitol státního rozpočtu, tak u jejich podřízených organizací.¹

Podstatu centralizace lze shrnout následovně:

- Útvary interního auditu zůstávají zachovány na úrovni správce kapitoly státního rozpočtu.
- Tyto útvary budou nově odpovědné nejen za interní audit uvnitř správce kapitoly, ale také za výkon interního auditu u podřízených organizačních složek státu, státních příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí a veřejných kulturních institucí (dále jen „podřízené organizace“).
- Posílení auditních útvarů by mělo být zajištěno zejména zaměstnanci správce kapitoly, kteří v současnosti vykonávají veřejnosprávní kontrolu hospodaření podřízených organizací, která bude zrušena, a dále interními auditory podřízených organizací, u nichž bude v důsledku centralizace útvar interního auditu zrušen.

Zavedení centralizovaného modelu interního auditu představuje významný strategický krok, jehož cílem je posílit kvalitu řízení veřejných financí, zvýšit efektivitu kontrolních procesů a podpořit důvěryhodnost veřejné správy. Centralizace umožňuje sjednotit postupy a standardy interního auditu napříč jednotlivými institucemi, což vede k lepšímu využívání odborných kapacit, k vyšší míře nezávislosti auditních útvarů a k celkovému zvýšení transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Tyto aspekty jsou nezbytné pro moderní, profesionální a odpovědné hospodaření státu.

Účelem metodického pokynu je poskytnout orgánům veřejné správy odbornou podporu při zavádění požadavků zákona o řízení a kontrole veřejných financí do praxe. Pokyn má usnadnit přípravu i samotnou realizaci centralizace interního auditu a nabídnout jednotný metodický rámec, který pomůže zajistit, aby byl proces proveden koordinovaně, efektivně a v souladu s legislativními požadavky.

¹ Tento metodický pokyn lze jako inspiraci využít i v případě územních samosprávných celků.

1 Centralizace interního auditu z pohledu zákona o řízení a kontrole veřejných financí

1.1 Očekávané přínosy

Centralizace interního auditu přináší řadu významných přínosů, které zvyšují kvalitu, efektivitu a transparentnost řízení a kontroly veřejných financí v orgánech veřejné správy. Tento přístup umožňuje lépe chránit veřejné prostředky, optimalizovat využití zdrojů a posílit důvěru veřejnosti v hospodaření státu. Níže jsou uvedeny hlavní výhody podrobněji:

Jednotná úroveň ochrany veřejných prostředků

Centralizace zajišťuje zavedení jednotných standardů, metodik a postupů napříč všemi auditovanými osobami. Díky tomu se minimalizuje riziko rozdílných interpretací pravidel a zvyšuje se konzistentnost řídicích a kontrolních mechanismů. Výsledkem je vyšší míra ochrany veřejných prostředků před neefektivním využíváním, chybami či podvody.

Vyšší efektivita využití personálních kapacit

V centralizovaném modelu lze lépe rozdělovat práci mezi interní auditory podle jejich odbornosti a aktuálních potřeb. Sdílení know-how a zkušeností napříč týmy vede ke zvýšení kvality interních auditů a snížení duplicitních činností. To znamená, že lidské zdroje jsou využívány efektivněji, což přináší úsporu času i nákladů.

Posílení nezávislosti interního auditu

Centralizace snižuje riziko, že auditní činnosti budou ovlivňovány osobami z auditovaných subjektů. Interní audit se tak stává více objektivním a jeho závěry jsou důvěryhodnější. Nezávislost je klíčovým předpokladem pro to, aby doporučení auditu byla brána vážně a vedla ke skutečným zlepšením.

Identifikace a řešení systémových nedostatků

Díky komplexnímu pohledu na více organizací současně lze odhalit problémy, které by při běžné kontrolní činnosti zůstaly skryté. Centralizovaný audit umožňuje identifikovat opakující se chyby, systémové slabiny, rizikové oblasti uvnitř jednotlivých organizací, ale i v procesech a vzájemných vazbách probíhajících mezi více organizacemi a ve vztahu ke zřizovateli. Na základě těchto zjištění lze přijímat opatření, která mají dlouhodobý dopad na zlepšení fungování veřejné správy.

Vyšší efektivita díky konkrétním doporučením

Centralizace poskytuje možnost formulovat cílená doporučení vycházející z komplexní analýzy procesů odborníky na danou oblast. Tato doporučení tak mohou být praktická, realizovatelná a přizpůsobená specifickým potřebám jednotlivých organizací. Díky tomu může docházet k rychlejšímu a účinnějšímu zlepšování procesů a snížení rizik.

Zvýšení transparentnosti a odpovědnosti

Centralizovaný audit vytváří ucelený přehled o hospodaření orgánů veřejné správy v rámci kapitoly státního rozpočtu. Transparentnost podporuje otevřenost vůči veřejnosti a zvyšuje odpovědnost vedoucích pracovníků za nakládání s veřejnými prostředky. To přispívá k posílení důvěry občanů ve správu státu.

Kromě očekávaných přínosů je však potřeba aktivně pracovat i s možnými riziky tak, jak je vnímají zejména podřízené organizace, protože řadu z nich lze alespoň částečně eliminovat včasnou komunikací a zapojením podřízených organizací do přípravy změn.

1.1 Možná rizika

Centralizace interního auditu s sebou nese několik významných rizik, která mohou ovlivnit jak kvalitu auditorské činnosti, tak vztahy mezi jednotlivými organizacemi. Jedním z hlavních rizik je **oslabení znalosti vnitřního prostředí podřízených organizací**. Auditóři působící přímo v organizaci mají přirozenou výhodu v podobě detailní znalosti procesů, specifických postupů, organizační kultury i neformálních vazeb. Při centralizaci se tato znalost ztrácí nebo výrazně oslabuje, což může vést k méně přesnému vyhodnocování rizik, k obtížnějšímu pochopení kontextu jednotlivých zjištění a k návrhům opatření, která nejsou plně přizpůsobena realitě konkrétní organizace. Centralizovaný tým navíc často reaguje až na základě formálních podnětů, a tím může docházet ke zpoždění v identifikaci problémů, které by lokální auditor zachytil dříve.

Dalším rizikem je **možné vnímání interního auditu jako „kontroly shora“**. Podřízené organizace mohou audit prováděný centrálním útvarem chápat jako nástroj dohledu nad jejich činností, nikoli jako partnera podporujícího zlepšování procesů a řízení rizik. Tento postoj může vést k formálnímu přístupu, nižší otevřenosti při sdílení informací a snaze prezentovat situaci v příznivějším světle. V extrémních případech může vzniknout i napětí mezi úrovněmi řízení, protože centralizace může být vnímána jako zásah do autonomie organizací. Takové prostředí oslabuje preventivní funkci interního auditu a snižuje jeho schopnost přispívat k rozvoji kultury transparentnosti a odpovědnosti.

Třetím významným rizikem je **možné snížení celkových personálních kapacit**. Centralizace bývá často spojena s tlakem na úspory, což může vést ke snižování počtu auditorů. Menší tým však musí pokrýt širší spektrum organizací, což zvyšuje pracovní zátěž, prodlužuje lhůty a může negativně ovlivnit kvalitu auditorských služeb. Zároveň hrozí ztráta specializovaných odborníků, kteří mají hluboké znalosti specifických oblastí, jako jsou IT, veřejné zakázky nebo dotační agenda. Pokud se tito pracovníci nechtějí přesouvat do centrálního útvaru, může dojít k jejich odchodu, což dále oslabí kapacity i kontinuitu znalostí.

Je důležité zdůraznit, že tato rizika mohou být vnímána zejména ze strany podřízených organizací, které se mohou obávat ztráty autonomie, nedostatečné znalosti jejich prostředí nebo přílišného centralizovaného dohledu. Právě proto je nezbytné s těmito obavami aktivně pracovat – zejména prostřednictvím promyšleného komunikačního plánu, který bude transparentně vysvětlovat cíle centralizace, očekávané přínosy i způsoby, jak budou rizika řízena a minimalizována. Otevřená komunikace, zapojení podřízených organizací do přípravy změn a průběžné vysvětlování přínosů mohou významně přispět k tomu, aby centralizace byla přijímána jako krok ke zvýšení kvality a efektivity, nikoli jako omezení.

Pokud budou tato rizika řádně identifikována, řízena a komunikována, mohou přínosy centralizace – například sjednocení metodiky, vyšší nezávislost auditu, efektivnější využití odborných kapacit či lepší koordinace plánování – výrazně převážet nad možnými negativními dopady.

1.2 Regulatorní rámec

Centralizace interního auditu vychází z ustanovení § 17 odst. 1 a 2 ve spojení s ustanovením § 19 odst. 1 a 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

Správce kapitoly státního rozpočtu podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o řízení a kontrole veřejných financí zřizuje útvar interního auditu. Správce kapitoly státního rozpočtu podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí může rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, jichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, pokud je k tomu dán alespoň jeden z následujících důvodů:

- výskyt významných rizik pro nakládání s veřejnými prostředky,
- složitost plněných úkolů a vnitřní organizační struktury nebo
- zapojení do správy veřejné finanční podpory (např. výkon funkce zprostředkujícího subjektu).

Zachování útvaru interního auditu na podřízené organizaci tedy dává smysl tam, kde to vyžaduje rizikový profil organizace. Aby však takový útvar nebyl pouze formální, ale skutečně funkční a přínosný, je nezbytné zajistit jeho adekvátní personální i odborné kapacity. Pokud bude útvar interního auditu ponechán na úrovni podřízené organizace, bude ve většině případů nutné jeho personální posílení. Důvodem je skutečnost, že malý nebo nedostatečně obsazený auditní tým často není schopen plnit všechny povinnosti vyplývající ze zákona o řízení a kontrole veřejných financí ani požadavky Globálních standardů interního auditu. Tyto předpisy kladou na interní audit vysoké nároky – od zajištění nezávislosti a objektivitu, přes plánování na základě rizik, až po pravidelné provádění auditních úkolů, komunikaci výsledků a zajištění kvality a zlepšování.

Zachování útvaru interního auditu na podřízené organizaci je odůvodněno specifickými riziky, která jsou významná a vyžadují přímou, kontinuální a detailní znalost prostředí. Jen za těchto podmínek lze útvar interního auditu na podřízené organizaci zřídit, resp. ponechat. Personální posílení takového útvaru proto není jen organizační úpravou, ale nezbytnou podmínkou pro to, aby útvar mohl plnit svou roli v plném rozsahu. Silnější tým umožní provádět auditu v potřebné šíři a frekvenci, zajistit specializaci a rozdělení rolí, dodržet požadavky na nezávislost a objektivitu, věnovat se i poradenské činnosti a podpoře vedení, plnit povinnosti v oblasti kvality a metodiky, reagovat na nově vznikající rizika a změny v prostředí.

Z ustanovení § 19 odst. 1 a 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí vyplývá, že útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu vykonává interní audit uvnitř správce kapitoly státního rozpočtu a zároveň u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a veřejné kulturní instituce, jejichž je správce kapitoly státního rozpočtu zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává (s výjimkou zpravodajských služeb), a to i v případě, že u těchto podřízených organizací zřídil samostatný útvar interního auditu ve smyslu ustanovení § 17 odst. 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

1.3 Vztah útvaru interního auditu správce kapitoly a útvarů interního auditu podřízených organizací

Vztah mezi útvaru interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu a útvaru interního auditu podřízených organizací je postaven na principech partnerské spolupráce, nikoli na hierarchickém uspořádání. Oba typy útvarů mají své jasné vymezené role, které se vzájemně doplňují, a jejich společným cílem je zajistit efektivní koordinaci auditních činností, omezit zbytečné duplicity a soustředit se na oblasti s nejvyšší mírou rizika.

Útvar interního auditu podřízené organizace provádí auditní činnost výhradně v rámci této organizace a odpovídá za ni vedoucímu orgánu veřejné správy dané organizace. Tomuto vedoucímu také předkládá roční zprávu o výsledcích interního auditu a poskytuje celkový názor na systém řízení a kontroly v organizaci. Jeho odpovědnost je tedy primárně interní a zaměřená na podporu řídicích a kontrolních mechanismů podřízené organizace.

Útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu má širší působnost, protože audituje celou kapitolu státního rozpočtu, což zahrnuje i všechny podřízené organizace. Plán své auditní činnosti vytváří na základě objektivního hodnocení rizik napříč celou kapitolou. Celkový názor pak vydává za celou kapitolu státního rozpočtu, a to v rozsahu informací, které má k dispozici, včetně informací získaných od podřízených organizací.

Aby mohl útvar interního auditu správce kapitoly efektivně plánovat a zaměřovat své interní auditu na skutečně rizikové oblasti, a zároveň se vyhnout duplicitám s činností útvarů interního auditu podřízených organizací, je nezbytné, aby mezi oběma úrovněmi auditních útvarů probíhala úzká a pravidelná spolupráce. Tato spolupráce je klíčová pro zajištění koordinovaného a efektivního systému interního auditu v celé kapitole státního rozpočtu.

Konkrétní pravidla spolupráce a způsob vzájemné komunikace stanoví správce kapitoly státního rozpočtu po dohodě s podřízenými organizacemi. Spolupráce může zahrnovat sdílení informací o plánovaných i provedených auditech, výměnu výsledků hodnocení rizik nebo konzultace při přípravě plánů auditní

činnosti. Předpokládá se také, že součástí spolupráce bude poskytování poradenské a metodické podpory, a to obousměrně, podle potřeb jednotlivých útvarů. Vzájemná komunikace a koordinace zároveň vytváří prostor pro sdílení osvědčených postupů, které mohou přispět ke zvyšování kvality interního auditu v celé kapitole státního rozpočtu.

Externí hodnocení kvality v rámci kapitoly státního rozpočtu

Externí hodnocení kvality je povinný proces, který musí být prováděn v pravidelných intervalech a jehož cílem je ověřit, zda interní audit funguje v souladu s mezinárodními standardy. Pokud existuje více samostatných auditních útvarů, musí si každá organizace zajistit hodnocení zvlášť, což představuje nejen finanční zátěž, ale i administrativní nároky spojené s přípravou podkladů, komunikací s hodnotiteli a následnou implementací doporučení.

Jedním z významných přínosů centralizace interního auditu je skutečnost, že kapitola státního rozpočtu nese náklady na externí hodnocení kvality pouze jednou, a to za celý centralizovaný útvar. V decentralizovaném modelu musí každá podřízená organizace zajišťovat vlastní externí hodnocení kvality, což vede k opakovaným nákladům, které se násobí počtem auditních útvarů. Centralizace tento problém eliminuje.

Externí hodnocení kvality podřízené organizace nemůže vykonávat útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu ani útvar interního auditu jiné podřízené organizace, která spadá pod téhož správce kapitoly. V obou případech by totiž existovalo riziko, že auditor nebude vnímán jako skutečně nezávislý, protože je součástí stejné organizační struktury nebo je propojen prostřednictvím společného zřizovatele. Toto vychází ze standardu 8.4, který ve své části věnované „Přístupům využívaným pro realizaci“ stanoví, že za nezávislé osoby nelze považovat jednotlivce pocházející ze spřízněné společnosti. Tím se rozumí například osoby z mateřské společnosti, z přidružených společností v rámci stejné skupiny subjektů nebo ze subjektu, který vykonává pravidelný dohled, supervizi či nese odpovědnost za zajištění kvality ve vztahu k dané organizaci. Takové osoby by totiž mohly být ovlivněny vztahem ke kontrolovanému subjektu, a tím by byla narušena jejich objektivita.

Není však vyloučeno, že externí hodnocení kvality interního auditu bude v rámci jedné kapitoly státního rozpočtu zajištěno souhrnně, tedy společně pro všechny útvary interního auditu v dané kapitole. Takový postup může být efektivní, zejména pokud jednotlivé útvary sdílejí podobné procesy nebo metodické přístupy. Přesto je nezbytné zohlednit specifika každého útvaru interního auditu, protože jejich velikost, zaměření, rizikový profil či organizační prostředí se mohou významně lišit.

Plán externího hodnocení kvality proto vždy zpracovává vedoucí konkrétního útvaru interního auditu a následně jej schvaluje vedoucí orgánu veřejné správy, pod který útvar spadá. Tento postup zajišťuje, že hodnocení bude odpovídat skutečným potřebám a podmínkám daného útvaru.

Souhrnné zajištění externího hodnocení kvality tedy neznamená, že všechna hodnocení budou identická nebo že budou probíhat jednotně bez ohledu na rozdíly mezi jednotlivými útvary. Znamená pouze to, že proces může být organizačně koordinován společně, avšak vlastní obsah, rozsah a zaměření hodnocení musí vždy reflektovat individuální charakteristiky každého útvaru interního auditu.

2 Přípravná fáze centralizace interního auditu

Přípravná fáze představuje úvodní etapu celého procesu a zahrnuje zejména provedení vstupní analýzy, která má za cíl zhodnotit současný stav interního auditu, identifikovat potřeby a rizika a posoudit dopady plánované změny. Součástí této fáze je také vytvoření harmonogramu centralizace, jenž stanoví časový rámec jednotlivých kroků, a následné formální rozhodnutí o tom, že centralizace bude realizována.

Primární odpovědnost za centralizaci nese vedoucí orgánu veřejné správy správce kapitoly státního rozpočtu. Samotnou přípravu však musí provádět, případně koordinovat interní audit v rámci své poradenské činnosti, a to zejména prostřednictvím zpracování vstupní analýzy, návrhu harmonogramu a metodického vedení celého procesu. Tím je zajištěno, že plánované kroky budou vycházet z odborných poznatků interního auditu a budou v souladu se zásadami řízení a kontroly veřejných financí.

2.1 Vstupní analýza

Vstupní analýza představuje klíčovou fázi přípravy centralizace interního auditu, protože umožňuje získat ucelený přehled o současném stavu interního auditu jak u správce kapitoly státního rozpočtu, tak u jeho podřízených organizací. Vstupní analýzu provede útvar interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu. Klíčovým předpokladem její kvality je aktivní spolupráce a průběžná komunikace s podřízenými organizacemi a jejich útvary interního auditu. Tyto organizace disponují detailní znalostí vlastního prostředí, procesů, rizik i specifických podmínek, které centrální útvar nemusí znát v plné šíři. Zapojení jejich odborníků proto umožní získat přesnější a realističtější obraz o aktuálním stavu interního auditu napříč celou kapitolou.

Součástí této analýzy je nejprve zmapování organizačního začlenění útvarů interního auditu na jednotlivých orgánech veřejné správy. Je nutné zjistit, kde jsou tyto útvary organizačně umístěny, jakou mají strukturu a zda fungují jako samostatné jednotky, nebo zda jsou organizačně propojeny s jinými útvary, například s útvary veřejnosprávní kontroly či s jinými kontrolními mechanismy. Tyto informace pomáhají posoudit míru nezávislosti interního auditu a jeho schopnost plnit své funkce.

Další oblastí vstupní analýzy je posouzení personálních kapacit. Je třeba zjistit, kolik auditorů v jednotlivých útvarech interního auditu aktuálně působí a zda jejich počet i odborná kvalifikace odpovídají rozsahu a náročnosti auditovaných oblastí. Nedostatečné personální kapacity mohou představovat významné riziko pro kvalitu a úplnost auditní činnosti, a proto je jejich vyhodnocení nezbytné pro plánování budoucího uspořádání.

Součástí analýzy je také zhodnocení výkonu veřejnosprávní kontroly. Je nutné zjistit, zda se útvary interního auditu ministerstva podílejí na veřejnosprávních kontrolách hospodaření podřízených organizací, kolik kontrolorů tuto činnost vykonává a zda tito pracovníci současně nezajišťují i jiné agendy, například kontrolu dotací. Tyto informace jsou důležité pro posouzení možného překryvu činností a pro identifikaci oblastí, kde může centralizace přinést úspory nebo zvýšení efektivity.

Významnou částí vstupní analýzy je rovněž zmapování stavu interního auditu v podřízených organizacích. Je třeba zjistit, jakým způsobem je v těchto organizacích funkce interního auditu zajištěna, zda mají vlastní útvary interního auditu a kolik auditorů v nich působí. Stejně jako u správce kapitoly je nutné posoudit, zda jsou personální kapacity dostatečné vzhledem k rozsahu auditovaných oblastí a zda interní auditoři nezajišťují i jiné agendy, které by mohly ohrozit jejich nezávislost nebo kapacitní možnosti.

Vstupní analýza se také zaměřuje na to, zda existují jednotné metodické postupy pro interní audit napříč podřízenými organizacemi. Zjištění míry metodické jednotnosti je zásadní pro posouzení, jak náročné bude sjednocení postupů v rámci centralizovaného modelu a jaké metodické vedení bude nutné zajistit. Celkově tato analýza poskytuje nezbytné podklady pro rozhodnutí o dalším postupu a pro nastavení efektivního a funkčního modelu centralizovaného interního auditu.

Výstupem vstupní analýzy bude soubor ucelených a vzájemně provázaných informací, které vytvoří pevný základ pro rozhodnutí o podobě a rozsahu centralizace interního auditu. Analýza nejprve poskytne shrnutí

aktuálního stavu, tedy přehled o tom, jak je interní audit v současnosti zajištěn u správce kapitoly i u podřízených organizací. Toto shrnutí bude zahrnovat organizační začlenění útvarů interního auditu, jejich personální kapacity, rozsah vykonávaných činností, míru nezávislosti, metodické postupy a případné překryvy s jinými kontrolními agendami. Výsledkem bude jasný a strukturovaný obraz o tom, jak interní audit v jednotlivých organizacích funguje, jaké jsou jeho silné stránky a kde se nacházejí slabá místa či rizikové oblasti.

Na základě tohoto zhodnocení analýza dále definuje optimální cílový stav centralizace. Ten bude popsán nejen z hlediska organizačního uspořádání, ale také z hlediska očekávaných přínosů, potřebných kapacit, metodického sjednocení a způsobu spolupráce mezi centrálním útvarem a podřízenými organizacemi. Součástí této části bude rovněž analýza souvisejících rizik, která vysvětlí, proč je navržený cílový stav optimální – tedy jakým způsobem navržený model minimalizuje identifikovaná rizika, reaguje na zjištěné nedostatky a podporuje efektivnější, profesionálnější a jednodušší výkon interního auditu v celé kapitole státního rozpočtu.

Celkově tedy výstupem vstupní analýzy bude nejen popis současného stavu, ale také jasně zdůvodněný návrh budoucího uspořádání interního auditu, který vychází z reálných potřeb, identifikovaných rizik a možností jednotlivých organizací. Tento výstup bude sloužit jako klíčový podklad pro rozhodnutí o realizaci centralizace a pro následné plánování konkrétních kroků.

2.2 Aktivní zapojení podřízených organizací

Úspěšná příprava i následná realizace centralizace interního auditu vyžaduje aktivní zapojení nejen samotných útvarů interního auditu podřízených organizací, ale také jejich vedení. Centralizace představuje zásadní změnu, která ovlivňuje nejen metodiku a organizaci auditní činnosti, ale i způsob řízení a odpovědnosti v jednotlivých organizacích. Pokud by se do diskuse zapojili pouze auditoři, hrozí, že změna nebude dostatečně sladěna s potřebami a očekáváními vedení, což může vést k nedorozuměním, slabé podpoře nebo dokonce k odporu při implementaci.

Účast vedení je klíčová zejména proto, že právě oni nesou odpovědnost za celkové fungování organizace a mohou poskytnout důležité informace o provozních specifikách, rizicích a dopadech plánovaných změn. Zároveň je jejich podpora nezbytná pro to, aby centralizace nebyla vnímána jako izolovaný projekt interního auditu, ale jako strategická změna, která přináší přínosy celé organizaci. Zapojení obou stran umožňuje vytvořit společné porozumění cílům, identifikovat potenciální překážky a nastavit realistická očekávání ohledně rozsahu, harmonogramu i způsobu provedení změn.

Díky tomu lze zajistit hladší průběh implementace, vyšší míru akceptace a celkově efektivnější fungování centralizovaného modelu interního auditu. Centralizace se tak nestává pouze technickou úpravou procesů, ale promyšlenou organizační změnou, která má podporu všech klíčových aktérů.

Příkladem dobré praxe je pravidelné společné setkávání útvaru interního auditu správce kapitoly s útvary interního auditu podřízených organizací již v přípravné fázi centralizace. Tato setkání vytvářejí prostor pro včasné sdílení informací, sladování očekávání a budování vzájemné důvěry mezi všemi aktéry, kteří budou centralizací dotčeni. Interní auditoři podřízených organizací mohou následně působit buď jako posily centrálního týmu na úrovni správce kapitoly státního rozpočtu, nebo jako partneři v případě, že bude auditní útvar na podřízené organizaci zachován. Je proto nezbytné, aby již v rané fázi probíhala otevřená komunikace o budoucím nastavení rolí, odpovědností a způsobu spolupráce.

Tato setkání lze efektivně využít k diskusi o tom, jaké informace budou mezi útvary sdíleny, v jakém rozsahu a za jakým účelem. Typicky se jedná o plány interního auditu, roční zprávy o činnosti, výsledky externího hodnocení kvality či další dokumenty, které jsou klíčové pro koordinaci auditních aktivit a zajištění jednotného přístupu. Stejně důležité je vyjasnit i technické a organizační aspekty sdílení informací – například zda budou dokumenty ukládány na platformách typu OneDrive nebo SharePoint, zda bude komunikace probíhat převážně e-mailem, nebo zda budou preferována pravidelná osobní či online setkání.

Součástí těchto diskusí by mělo být také nastavení vhodné periodicity sdílení informací. Některé dokumenty mohou být předávány na roční či pololetní bázi, jiné podle potřeby nebo v návaznosti na konkrétní auditní úkoly. Jasně definované intervaly přispívají k předvídatelnosti, zvyšují efektivitu práce a pomáhají předcházet duplicitám či nedorozuměním.

Jedním z praktických přístupů při centralizaci interního auditu je využití interních auditorů z podřízených organizací jako ad hoc posil pro týmy, které budou provádět audity v rámci celé kapitoly státního rozpočtu. Tento model přináší několik významných výhod a může výrazně přispět k hladkému fungování centralizovaného systému.

Zapojení auditorů z jiných organizací umožňuje efektivně využít existující odborné kapacity a znalosti, které tito pracovníci mají. Interní auditoři dobře znají prostředí veřejné správy, procesy a rizika typická pro daný sektor, což zvyšuje kvalitu auditních zjištění i celkovou efektivitu práce. Zároveň se tím posiluje flexibilita auditního týmu, který může lépe reagovat na zvýšené nároky, sezónní špičky nebo potřebu specializovaných znalostí.

Tento přístup také podporuje sdílení know-how napříč organizacemi. Auditoři získávají zkušenosti z různých prostředí, což přispívá k jejich profesnímu růstu a k šíření jednotných metodických postupů. Zároveň se tím posiluje vzájemná důvěra a spolupráce mezi organizacemi, protože auditoři přicházejí do kontaktu s kolegy z jiných subjektů a lépe chápou jejich specifika.

Model posilování týmů prostřednictvím auditorů z podřízených organizací nebo naopak prostřednictvím auditorů z úrovně správce kapitoly státního rozpočtu může být využit jak krátkodobě (např. při náročných auditních úkolech nebo při dočasném nedostatku kapacit), tak dlouhodobě jako stabilní součást fungování centralizovaného systému. Je však důležité, aby byl tento proces dobře řízen – zejména pokud jde o plánování kapacit, vyjasnění rolí, metodické vedení a zajištění nezávislosti auditorů při práci v jiné organizaci.

2.3 Harmonogram centralizace

Harmonogram centralizace interního auditu musí vycházet z několika klíčových východisek, která určují reálné možnosti načasování jednotlivých kroků. Mezi tato východiska patří zejména termíny pro přípravu a realizaci systemizace, protože změny v organizačním uspořádání a personálním obsazení lze provádět pouze v rámci stanovených systemizačních cyklů. Stejně důležité jsou také termíny pro přípravu a schvalování státního rozpočtu, které mohou ovlivnit dostupnost finančních prostředků potřebných pro zajištění centralizace, například na posílení kapacit útvaru interního auditu správce kapitoly.

Harmonogram centralizace interního auditu musí být výsledkem koordinovaného dialogu mezi všemi klíčovými aktéry – vedením správce kapitoly, podřízenými orgány veřejné správy i jejich útvary interního auditu. Pouze tak lze zajistit, že plán bude realistický, proveditelný a bude reflektovat skutečné potřeby a kapacitní možnosti jednotlivých organizací.

Zapojení vedení správce kapitoly je nezbytné pro stanovení strategických priorit, rozhodnutí o tempu změny a zajištění potřebných zdrojů. Stejně důležitá je však i komunikace s podřízenými organizacemi, které nejlépe znají své interní procesy, specifika a případná omezení. Jejich vstupy umožní identifikovat kritická období, kapacitní rizika či oblasti, kde bude nutné postupovat postupně.

Útvary interního auditu podřízených organizací pak poskytují odborný pohled na to, jaké kroky je třeba zahrnout, jak dlouho mohou jednotlivé fáze trvat a jaké podmínky musí být splněny, aby přechod na centralizovaný model proběhl hladce. Jejich zkušenosti z praxe jsou klíčové pro nastavení harmonogramu, který nebude pouze formálním dokumentem, ale skutečným nástrojem řízení změny.

Obsah harmonogramu musí zahrnovat jasné stanovení časového rámce pro zavedení centralizace, a to tak, aby jednotlivé kroky na sebe logicky navazovaly a aby byl celý proces realisticky proveditelný. Součástí harmonogramu je rovněž určení odpovědných subjektů za realizaci jednotlivých úkolů, což umožní efektivní koordinaci a kontrolu plnění. Nedílnou součástí je také plán komunikace změn, který zajistí, že všechny dotčené subjekty budou včas informovány o plánovaných krocích, jejich dopadech a očekáváních.

Cílovou skupinou harmonogramu je především vedení ministerstva a útvary lidských zdrojů, které hrají klíčovou roli při přípravě systemizačních změn a při řízení personálních procesů. Dále se harmonogram týká podřízených organizací, zejména jejich útvarů interního auditu, ale i vedení a personálních útvarů, protože centralizace se přímo dotýká jejich fungování a organizačního uspořádání.

Pro komunikaci a realizaci jednotlivých kroků je vhodné využít kombinaci formálních i neformálních nástrojů. Formální nástroje mohou zahrnovat metodické pokyny, oficiální sdělení či pracovní porady, zatímco neformální nástroje mohou zahrnovat konzultace, pracovní setkání nebo průběžné diskuse nad návrhy řešení. Časový rámec harmonogramu by měl pokrývat fázi implementace i fázi vyhodnocení – aby bylo možné celý proces řídit komplexně a s ohledem na jeho dlouhodobé dopady.

2.4 Rozhodnutí o centralizaci

Rozhodnutí o centralizaci interního auditu musí učinit vedoucí orgánu veřejné správy správce kapitoly státního rozpočtu, tedy osoba odpovědná za řízení a kontrolu veřejných financí v rámci kapitoly státního rozpočtu. Z hlediska formy může mít toto rozhodnutí několik podob v závislosti na interních předpisech případně zvyklostech daného správce kapitoly státního rozpočtu. Nejčastěji půjde o rozhodnutí ministra nebo jiného vedoucího orgánu veřejné správy vydané na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí, které stanoví, že centralizace bude realizována, v jakém rozsahu a v jakém časovém rámci.

Jasně formulované rozhodnutí je proto nejen právním a organizačním základem celého procesu, ale také signálem, že změna je schválena na nejvyšší úrovni a že existuje vůle ji skutečně realizovat. Zároveň poskytuje interním auditorům i podřízeným organizacím jistotu, že proces bude probíhat podle předem stanovených pravidel a že jejich role v něm je jasně definována.

Rozhodnutí o centralizaci interního auditu musí být podřízeným organizacím řádným, srozumitelným a prokazatelným způsobem předáno, protože právě od okamžiku jeho doručení se pro ně stává závazným a začíná běžet proces přípravy na změnu. Nestačí tedy pouze formální vydání rozhodnutí na úrovni správce kapitoly – klíčové je zajistit, aby se informace dostala ke všem dotčeným subjektům včas, jednotně a v podobě, která neumožňuje rozdílné výklady.

Řádné předání zahrnuje nejen samotné zaslání dokumentu, ale také doprovodnou komunikaci, která vysvětlí důvody rozhodnutí, jeho cíle, očekávané přínosy a základní kroky, které budou následovat. Podřízené organizace musí mít jasnou představu o tom, co se od nich očekává, v jakých termínech a jakým způsobem bude proces řízen. Transparentní komunikace zároveň pomáhá předcházet nedorozuměním, odporu či obavám, které mohou vznikat při jakékoli významné organizační změně.

Součástí řádného předání může být například oficiální dopis vedení správce kapitoly, zveřejnění rozhodnutí v interním informačním systému, společné informační setkání nebo metodický dopis útvaru interního auditu. Důležité je, aby všechny organizace obdržely stejné informace a měly možnost klást doplňující otázky či vyjasnit si nejasnosti. Tím se posiluje důvěra v proces centralizace a vytváří se předpoklad pro hladkou a koordinovanou implementaci.

Rozhodnutí o centralizaci interního auditu musí být vystavěno na jasném a srozumitelném úvodním rámci, který vysvětluje důvody a právní základ celého procesu. V této části je nezbytné odkázat na zákon o řízení a kontrole veřejných financí, jenž centralizaci umožňuje a zároveň vymezuje její cíle, zejména posílení efektivity, jednotnosti a kvality interního auditu v rámci celého resortu. Úvodní rámec tak poskytuje legitimitu celému rozhodnutí a ukazuje, že nejde o nahodilý krok, ale o opatření vycházející z legislativních požadavků a strategických potřeb veřejné správy.

Součástí rozhodnutí musí být také shrnutí vstupní analýzy, která poskytla podklady pro posouzení současného stavu interního auditu v resortu. Toto shrnutí by mělo ukázat, že rozhodnutí o centralizaci je založeno na konkrétních datech a zjištěních, například o personálních kapacitách, organizačním uspořádání, rizicích nebo rozdílech v metodických postupech mezi jednotlivými organizacemi. Tím se

zdůrazní, že centralizace není motivována subjektivními úvahami, ale objektivními potřebami a analýzou reálných podmínek.

Součástí podkladů k rozhodnutí o centralizaci interního auditu musí být přehled významných rizik, která mohou ovlivnit úspěšnost implementace, a současně návrh opatření k jejich řízení. Níže je uveden přehled významných rizik, která se s vysokou pravděpodobností vyskytují u většiny správců kapitol státního rozpočtu:

- **riziko neochoty interních auditorů z podřízených organizací přejít k správci kapitoly**

Interní auditoři působící na podřízených organizacích mohou odmítat přechod do centrálního útvaru z důvodu neochoty vstoupit do režimu státní služby. V řadě případů je situace dále komplikována skutečností, že jejich současné platové podmínky jsou příznivější než u správce kapitoly. Toto riziko může vést k nedostatku kvalifikovaných kapacit pro centrální útvar.

- **riziko neochoty kontrolorů přejít z veřejnosprávní kontroly na interní audit**

Kontroloři vykonávající veřejnosprávní kontrolu často nevnímají interní audit jako atraktivní alternativu. Obávají se zejména vyšších odborných nároků, metodických požadavků a nutnosti kontinuálního vzdělávání. Tato neochota může dále omezit dostupné personální kapacity.

- **riziko spojené s regionální strukturou a neochotou zaměstnanců změnit místo výkonu práce**

Zaměstnanci podřízených organizací zpravidla nejsou ochotni změnit místo výkonu práce – přesunout se do Prahy či jiného centrálního místa výkonu práce. V praxi bude spíše docházet k tomu, že po zrušení útvaru interního auditu posílí jiné agendy v rámci své organizace. Toto riziko může významně omezit možnost převodu zkušených auditorů do centrálního týmu.

- **riziko neochoty vedoucích podřízených organizací uvolnit interní auditory**

Vedoucí podřízených organizací mohou odmítat uvolnit své interní auditory do centrálního útvaru. Obávají se zejména ztráty přímé vazby na interní audit a zvýšené transparentnosti vůči správci kapitoly. Zároveň může být vnímána obava z větší viditelnosti případných nedostatků v řízení organizace.

- **riziko výkonu jiných činností útvary veřejnosprávní kontroly a interního auditu**

U správců kapitol státního rozpočtu v mnoha případech kontroloři, kteří vykonávají veřejnosprávní kontrolu podřízených organizací a zároveň vykonávají i jinou kontrolní činnost (např. kontrolu dotací, kontrolu státních podniků).

V řadě podřízených organizací interní auditoři vykonávají i jiné činnosti (i když nejsou podle právní úpravy slučitelné s požadavky na nezávislost interního auditu). Například zajišťují metodiku neauditních činností, tvorbu vnitřních předpisů, řízení rizik, vyřizování stížností, funkci pověření GDPR, agendu související s whistleblowingem.

V rozhodnutí je dále nutné jasně vymezit navrhovaný rozsah centralizace. Je třeba specifikovat, kterých organizací se centralizace bude týkat, a zároveň uvést, u kterých organizací bude zachován vlastní útvar interního auditu. U těchto organizací je nutné popsat konkrétní zákonné důvody, tedy výskyt významných rizik, složitost činností nebo zapojení do správy veřejné finanční podpory. Rozhodnutí musí rovněž popsat, jak bude organizačně zajištěn výkon interního auditu v rámci celého resortu.

Podrobnosti personálního zajištění, procesního nastavení výkonu interního auditu nebo detailní harmonogram implementace nemusí být nutně součástí rozhodnutí o centralizaci interního auditu. Mohou být stanoveny až v pokynech nebo aktech přijímaných následně v návaznosti na toto rozhodnutí, případně mohou tvořit součást jiných dokumentů (např. statutu interního auditu).

Personální zajištění představuje další klíčovou část realizace. Je třeba popsat, jak bude útvar interního auditu kapacitně zajištěn, tedy kolik auditorů bude potřebných, jaká kvalifikace je vyžadována a zda bude nutné útvar posílit. Rozhodnutí nebo navazující dokumenty by měly také uvést, jakým způsobem budou zapojeni interní auditoři z podřízených organizací, a zda budou do výkonu interního auditu zapojeni

i pracovníci, kteří dosud vykonávali veřejnosprávní kontrolu. Tím se zajistí, že centralizace bude mít dostatečné personální zázemí a že bude možné efektivně využít stávající odborné kapacity.

Procesní nastavení výkonu interního auditu v resortu musí být popsáno rámcově, ale zároveň dostatečně konkrétně, aby bylo zřejmé, jak bude interní audit po centralizaci fungovat. Je nutné vymezit proces plánování, schvalování a vyhodnocování auditních činností a stanovit, jak budou jednotlivé kroky koordinovány. Součástí rozhodnutí nebo navazujících dokumentů musí být také vytvoření komunikačních kanálů mezi útvarem interního auditu správce kapitoly a vedením podřízených organizací, stejně jako mezi útvarem interního auditu správce kapitoly a útvary interního auditu podřízených organizací.

Rozhodnutí o centralizaci bude sloužit také jako podklad pro spolupráci útvaru interního auditu s personálními, IT a provozními útvary správce kapitoly státního rozpočtu, aby byl zajištěn hladký průběh centralizace. Personální útvary hrají zásadní roli při řešení dopadů centralizace na zaměstnance – od úprav pracovních náplní a organizačních struktur až po zajištění potřebného vzdělávání či přesunů pracovníků. IT útvary jsou nezbytné pro technickou podporu změny, zejména pokud centralizace zahrnuje sjednocení nástrojů, sdílení dat, úpravy přístupových práv nebo zavedení nových systémů. Provozní útvary pak zajišťují praktické podmínky pro fungování centralizovaného modelu, například logistiku, administrativní podporu či úpravy interních procesů. Díky tomu, že rozhodnutí o centralizaci slouží jako společný podklad pro všechny tyto útvary, je možné sladit jejich postupy, identifikovat vzájemné závislosti a předejít problémům, které by mohly vzniknout při nekoordinovaném postupu. Spolupráce napříč útvary správce kapitoly státního rozpočtu tak zajišťuje, že změna bude nejen formálně schválena, ale také prakticky realizovatelná a dlouhodobě udržitelná.

Součástí rozhodnutí by měl být i rámcový harmonogram implementace, který stanoví časové rozvržení jednotlivých kroků centralizace. Harmonogram centralizace interního auditu musí být nejen časovým plánem, ale také praktickým nástrojem řízení změny, který jasně určí, kdo, kdy a jakým způsobem zajistí jednotlivé kroky nezbytné pro úspěšnou implementaci. Aby byl proces koordinovaný a předvídatelný, je vhodné do harmonogramu zahrnout konkrétní úkoly, odpovědné osoby či útvary a realistické termíny jejich splnění. Do harmonogramu lze proto zahrnout zejména tyto úkoly:

Předložení podkladů ke změnám systemizace správce kapitoly a podřízených organizací

Centralizace interního auditu často vyžaduje úpravu systemizace služebních míst – ať už jde o přesun kapacit, zřízení nových pozic nebo zrušení těch stávajících. Harmonogram musí určit, kdo připraví podklady, kdo je schválí a v jakém termínu musí být předloženy, aby bylo možné stihnout zákonné nebo interní lhůty pro změny systemizace.

Předložení podkladů k sestavení státního rozpočtu v návaznosti na změny systemizace

Změny v personálním uspořádání se promítají i do rozpočtů jednotlivých organizací. Harmonogram proto musí stanovit, kdo zajistí podklady pro sestavení státního rozpočtu a kdy musí být podklady připraveny.

Aktualizace statutu interního auditu správce kapitoly státního rozpočtu a podřízených organizací

Pokud se v některých organizacích nově zřizuje útvar interního auditu, je nutné upravit jejich statutární dokumenty. Harmonogram musí určit odpovědné osoby za přípravu návrhů, jejich projednání a schválení.

Aktualizace dalších aktů řízení (např. organizační řád, předpisy upravující činnost interního auditu)

Centralizace může mít dopad i na širší okruh interních předpisů. Harmonogram proto musí zahrnout termíny a odpovědnosti za jejich revizi a aktualizaci, aby byly v souladu s novým uspořádáním.

Aktualizace charakteristik služebních míst, případně pracovních náplní interních auditorů

Změna modelu interního auditu často znamená i změnu charakteristiky služebních míst, případně pracovních náplní – například přesun odpovědností nebo rozšíření kompetencí. Harmonogram musí určit, kdo tyto změny připraví a kdy budou schváleny a předány zaměstnancům.

Vypracování metodik pro koordinaci a spolupráci mezi útvary interního auditu

Aby centralizovaný model fungoval efektivně, je nutné vytvořit metodiky upravující komunikaci, plánování, sdílení informací a rozdělení rolí mezi centrálním útvarem a podřízenými organizacemi. Harmonogram musí stanovit, kdo metodiky připraví, kdo je projedná a kdy budou vydány.

Vyhodnocení fungování centralizovaného interního auditu a předložení informace vedoucímu správce kapitoly

Po určité době od zavedení centralizace je nezbytné provést její vyhodnocení. Harmonogram musí určit termín tohoto vyhodnocení, odpovědné osoby a způsob předání výsledků vedení správce kapitoly.

Harmonogram musí být realistický, navazovat na systemizační a rozpočtový cyklus a umožnit postupné zavádění změn tak, aby byla zajištěna kontinuita výkonu interního auditu a minimalizována rizika spojená s přechodným obdobím.

3 Realizační fáze centralizace interního auditu

Na přípravnou fázi navazuje fáze realizační, která se zaměřuje na praktické provedení všech kroků nezbytných k zavedení centralizovaného modelu interního auditu. V této etapě dochází k organizačním změnám, případně k přesunům zaměstnanců mezi jednotlivými útvary, aby byla zajištěna odpovídající personální kapacita. Současně se vytváří statut interního auditu a další související vnitřní předpisy a metodiky, které vymezují fungování interního auditu v novém uspořádání a nastavují jednotné postupy.

/tato kapitola bude doplněna formou aktualizace metodického pokynu na základě výsledků jednání pracovní skupiny, které se účastní zástupci Ministerstva financí a dalších ministerstev/

4 Vyhodnocení centralizace interního auditu

Po dokončení realizační fáze následuje fáze vyhodnocení. V této závěrečné etapě se posuzuje, zda centralizace splnila stanovené cíle, jaké přinesla přínosy a zda je třeba provést další úpravy nebo optimalizace. Vyhodnocení umožňuje identifikovat silné stránky i případné nedostatky nového systému a poskytuje podklady pro jeho další rozvoj a zlepšování.

/tato kapitola bude doplněna formou aktualizace metodického pokynu na základě výsledků jednání pracovní skupiny, které se účastní zástupci Ministerstva financí a dalších ministerstev/

Ministerstvo financí ČR
sekce Finanční řízení a audit
odbor Centrální harmonizační jednotka