

## PŘÍLOHA I

# DOTAZNÍK HODNOTÍCÍ SYSTÉMY ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ<sup>1</sup>

### A. Úvod

Následující dotazník by měl tranzitivním zemím napomoci při hodnocení účinnosti rozpočtového systému. Některé z otázek se dotýkají i členství v Evropské unii. Dotazník by měl sloužit především pracovníkům ministerstev financí, kteří se věnují reformám systémů veřejných rozpočtů a potřebují analyzovat současné postupy a navrhnout jejich zlepšení. Může také přinést nový pohled na danou problematiku: lze ho použít jako základ pro revizi rozpočtového systému, případně ho v některé části využít pro hodnocení konkrétní oblasti rozpočtového systému. (Přesahující nebo duplicitní otázky v různých částech dotazníku sledují právě tento cíl. Otázky označené hvězdičkou jsou vhodné pro země s „vyspělejším“ rozpočtovým systémem).

Dotazník je navržen tak, aby podnítl další analytickou činnost. To znamená, že otázky většinou vyžadují odpověď „ano“ nebo „ne“. Otázka, na níž respondent odpoví záporně, zároveň obsahuje návod, jak by se měla určitá praxe změnit tak, aby bylo možné odpovědět kladně. Takto by vypadalo jednostupňové hodnocení. Lze však uplatnit také dvoustupňové hodnocení: v první fázi se za pomoci nadpisů a tematického označení jednotlivých sekcí dotazníku popíše relativně podrobně současný systém, v druhé fázi se každý prvek systému vyhodnotí – s využitím této publikace či dalších materiálů – a navrhne se jeho možné zlepšení, které zároveň zohledňuje národní priority.

Ve snaze o úplné pokrytí problematiky zvolili autoři postup, který se může v některých případech zdát jako příliš šablonovitý. Čtenáři i respondenti by proto měli vzít v úvahu, že do navrhovaného konceptu musejí vložit vlastní politické priority, brát v úvahu technické možnosti a dostupné zdroje. Některé z otázek se zabývají zcela specifickými záležitostmi a není nutné, aby je uplatnila každá vláda. Jiné, označené jako „pro vyspělejší“,<sup>2</sup> jsou určeny pro země, které již přijaly základní prvky obsažené v konceptu. Jen odborníci v dané zemi mohou posoudit, zda navrhovaná změna odpovídá konkrétním potřebám, a eventuálně určit její vhodné načasování. Mohou k tomu využít mezinárodních zkušeností získaných studiem této knihy.

Ačkoliv se dotazník snaží skloubit velmi odlišné národní systémy, zůstává věrný hlavním principům vládního rozpočtování. Jak zmínil profesor Schick (1999), „základní principy jsou zpracovávány a zdokonalovány každým rokem, ale jejich podstata se nemění. Zahrnují úplnost (rozpočet by měl pokrývat veškeré příjmy a výdaje), přesnost a věcnou správnost (rozpočet má obsahovat skutečné operace a toky probíhající v daném období), roční periodicitu (rozpočet musí odpovídat přesně stanovenému časovému období, obvykle rozpočtovému roku), použití veřejných prostředků v souladu se zákony (veřejné prostředky mohou být vydávány pouze na základě podmínek stanovených v zákoně) a transparentnost (vláda musí pravidelně informovat o očekávaných a uskutečněných výdajích).

Vláda, která reformuje systém veřejných financí na základě studia dotazníku, by měla mít k dispozici všechny technické nástroje potřebné ke zlepšení a posílení disciplíny ve finančním řízení. Na druhé stra-

ně však samy technické prostředky skutečná zlepšení nezaručují: dalším klíčovým předpokladem úspěchu jsou vyškolení a vysoce motivovaní pracovníci a především politická vůle a silný vedoucí tým s jasnou reformní vizí.

## **B. Dotazník**

Otázky jsou rozděleny do těchto oddílů:

- a) Rozpočtová legislativa
- b) Vztahy mezi zákonodárnou a výkonnou mocí
- c) Rozsah rozpočtu
- d) Měření a sledování vládního deficitu a vládního dluhu
- e) Střednědobý fiskální a rozpočtový rámec
- f) Rozpočtový proces
- g) Příprava a řízení investičních programů
- h) Plnění rozpočtu a jeho sledování
- i) Účetnictví a předkládání výkazů a zpráv
- j) Veřejné zakázky
- k) Vnitřní kontrola a vnitřní audit
- l) Požadavky Evropské unie na finanční kontrolu
- m) Vnější audit
- n) Organizace a možnosti provádění reforem

### **a) Rozpočtová legislativa**

Právní rámec rozpočtování zahrnuje ústavu, zákon o rozpočtových pravidlech a v mnoha zemích další zákony, které se týkají například funkcí státní pokladny, řízení dluhu, územních rozpočtů a vnějšího auditu. Zatímco hlavní principy by vždy měly být zakotveny v zákonech, velká část konkrétních ustanovení bývá obsažena v podzákonných normách, případně upravena vnitřními předpisy či daná zvyklostmi země. Pro úsporu času se dotazník zabývá všemi těmito postupy současně. Je na čtenáři, aby určil, zda se určité otázky vztahují k zákonu o rozpočtových pravidlech, jiným zákonným normám, vyhláškám, či podzákonným opatřením.

#### **1. Obsahují ústava a zákony jasnou a úplnou definici veřejných prostředků a**

- určují, že všechny veřejné prostředky musejí být používány v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech?

- omezují zřizování mimorozpočtových fondů pouze na mimořádné případy za předpokladu zvláštního zákonného zmocnění?
  - stanovují, že vládní účty, definované níže pod položkou h), na nichž se povinně shromažďují veškeré prostředky vlády, provádějí platby v souladu s výdaji schválenými parlamentem?
2. Zavádějí ústava a zákony vztah mezi parlamentem a vládou tak, jak je popsán pod položkou b)?
3. Zavádějí ústava a zákony do vztahů mezi vládními úrovněmi následující fiskální prvky?
- základní principy dohledu, odpovědnost za zasahování do vnitřních záležitostí a za audit, dohody o sdílení příjmů, pokud existují
  - oprávnění nižších úrovní vlády půjčovat si pouze od centrální vlády  
*nebo*  
oprávnění nižších úrovní vlády přijímat výpůjčky po schválení ministerstva financí
  - shodnou rozpočtovou a účetní klasifikaci pro všechny úrovně veřejných rozpočtů
4. Vymezují ústava a zákony rozsah rozpočtu tak, jak je popsán pod položkou c)?
5. Vymezují ústava a zákony po formální i obsahové stránce zákon o ročním rozpočtu předkládaný ke schválení parlamentu včetně určení hlavních kapitol a účtů?
6. Zavádějí ústava a zákony definici rozpočtového deficitu a přebytku, který nezahrnuje výpůjčky mezi příjmy a splátky výpůjček mezi výdaje?
7. Poskytují ústava a zákony právní základnu pro řízení a kontrolu toků finančních prostředků z EU a do EU, pro fungování Národního fondu a pro rozdělení odpovědností podle Memoranda porozumění?
8. Poskytují ústava a zákony právní základnu pro přípravu a plnění rozpočtu tak, jak je popsáno pod položkami e) až h), včetně úlohy a kompetencí ministerstva financí?
9. Nastolují ústava a zákony státním úředníkům povinnost informovat o podezřelém kriminálním chování a zavádějí odstupňované sankce za porušení rozpočtové legislativy?
- 
- \*10. Definiují ústava a zákony různé typy rozpočtových institucí, agentur a podniků, pravomoc je zakládat a rušit a pravidla finančního řízení a kontroly těchto subjektů v závislosti na jejich druhu?
- \*11. Vytvářejí ústava a zákony právní základ pro vnitřní kontrolu a vnitřní audit, jak je rozebráno pod položkou k)?
- \*12. Definiují ústava a zákony subjekty, které mohou vydávat státní záruky, jejich odpovědnost a povinnost podávat informace o stavu těchto záruk?
-

**b) Vztahy mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou**

Vztahy mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou jsou určeny ústavou, zákonem o rozpočtových pravidlech, případně dalšími zákony, procedurálními pravidly parlamentu nebo zvyklostmi. Poskytuje alespoň jeden z těchto zdrojů:

1. explicitní harmonogram pro předložení rozpočtu vládou parlamentu, který jej projedná a schválí?
  2. postupy a harmonogram předkládání a schvalování dodatečných výdajů v průběhu roku, pokud jsou třeba?
  3. omezení možností parlamentu měnit návrh státního rozpočtu (např. požadavkem, aby zvýšení jedněch výdajů bylo vyrovnáno snížením jiných)?
  4. rozpočtové provizorium k zajištění plynulé činnosti vlády v případě, že parlament neschválí rozpočet včas před začátkem rozpočtového roku (například uvolněním 1/12 výdajového přidělu loňského roku měsíčně)?
  5. podmínky, které vládu omezí při používání vládní rozpočtové rezervy a při krytí naléhavých výdajů, jako například souhlas ministra financí a předložení úplných zpráv parlamentu?
  6. požadavek na minimální povinnou prezentaci příloh rozpočtu, které zahrnují cíle fiskální politiky, makroekonomický rámec, vymezení politik zahrnutých do rozpočtu, srovnání s konvergenčními kritérii EU a hlavní identifikovatelná fiskální rizika?
  7. ustanovení, že změna zákona, která má dopad na veřejné rozpočty, vstupuje v platnost *pouze* po vyčíslení a zahrnutí tohoto dopadu do schváleného rozpočtu?
  8. harmonogram předkládání výkazů a zpráv o rozpočtovém plnění v průběhu roku a způsob předkládání závěrečného účtu parlamentu a ustanovení týkající se vnějšího auditu vládních účtů?
  9. existenci nejvyššího kontrolního úřadu, který je nezávislý na vládě a který podává zprávy přímo parlamentu?
  10. existenci zvláštní parlamentní komise, která se zabývá rozborem závěrečného účtu a zpráv nejvyššího kontrolního úřadu?
  11. způsob, jakým parlament hlasuje a vyslovuje souhlas se závěrečným účtem a výsledkem hospodaření vlády?
- 
- \*12. postup, jakým se v případě neschválení rozpočtu parlamentem zajistí dodržení fiskální disciplíny?
  - \*13. existenci speciální parlamentní komise (tzn. rozpočtové nebo finanční komise), která obecně dohlíží nad rozpočtovou a fiskální politikou vlády?
  - \*14. povinnost rozpočtové komise usměrnit, nebo alespoň sladit požadavky různých sektorových parlamentních výborů?

- \*15. možnost, aby parlament projednal, případně schválil, cíle stanovené ve fiskálním rámci ještě předtím, než se bude zabývat detailním rozpočtem?
- 

### **c) Rozsah rozpočtu**

1. Zahrnuje zákon o ročním rozpočtu:
  - a) jasně stanovené výdajové ukazatele pro jednotlivé výdajové subjekty?
  - b) všechny transakce statutárních mimorozpočtových fondů se státním rozpočtem?
  - c) veškeré rozpočtové transfery k nižší úrovni vlády určené na běžné nebo zvláštní účely?
  - d) všechny investice, transfery a další transakce mezi rozpočtem a veřejnými podniky?
  - e) operace s aktivy a pasivy členěné podle typu s podrobnějším popisem hlavních položek?
  - f) možné zvýšení stropu vládního dluhu schváleného pro rozpočtový rok?
2. Zahrnuje rozpočtová dokumentace předkládaná parlamentu:
  - a) cíle fiskální politiky, makroekonomický rámec, vymezení politik zahrnutých do rozpočtu, srovnání s konvergenčními kritérii EU a určení hlavních identifikovatelných fiskálních rizik?
  - b) úplné informace o minulých a plánovaných mandatorních výdajích, které nepodléhají každoročnímu schvalování parlamentu?
  - c) úplné informace o finančních plánech a operacích statutárních mimorozpočtových fondů?
  - d) přehled veškerých přijatých finančních pomocí, v němž jsou toky běžných i budoucích prostředků vykazovány podle standardů EU?
  - e) přehled podmíněných závazků vyplývajících z poskytovaných vládních záruk ve prospěch třetích stran a odhad plateb v případě nutnosti plnění těchto záruk v průběhu rozpočtového období?

### **d) Měření a sledování vládního deficitu a vládního dluhu**

V souvislosti s členstvím v Evropských společenstvích upřesňují Smlouva (článek 104, Protokol 5, o postupu při nadměrném deficitu) a doplňující legislativa (Nařízení Rady 3605/93 a č. 475/2000) definice vládního deficitu a vládního dluhu. Tyto ukazatele jsou sledovány Evropskou komisí. V ESA95 jsou vymezeny koncepty čistých výpůjček a čistých půjček vládního sektoru. Nařízení 3605/93 pak stanovuje pravidla pro vykazování vládního deficitu a veřejného dluhu členskými státy Evropské komisi.

1. Existují nějaké metodické rozdíly mezi národním vykazováním příjmů a výdajů při výpočtu rozpočtového výsledku a konceptem salda vládních operací podle ESA95?
2. Je kromě salda státního rozpočtu zveřejňováno také saldo vládního sektoru? Jaké jsou definice rozpočtového výsledku? Co všechno zahrnují? – státní sektor, ústřední vládu, systém sociálního zabezpečení, vládu jako celek?

3. Jak dlouhá časová řada pro vykazování rozpočtových schodků je k dispozici? Který účetní systém se používá (národní, nebo ESA/SNA)?
4. Zveřejňují se údaje za různé typy rozpočtových výsledků (schodek/přebytek běžných operací, primární saldo, čisté výpůjčky/čisté půjčky)?
5. Zjišťují se v současnosti údaje o rozpočtovém schodku na pokladní, nebo na aktuální bázi?
6. Z jaké definice vládního/veřejného dluhu odpovědné orgány vycházejí? Které ministerstvo/organizace jsou odpovědné za sledování a výpočet dluhu? Zveřejňuje vláda údaje o dluhu?
7. Evropská komise sleduje dluh jako nominální hrubý dluh vládního sektoru nesplacený ke konci běžného roku. Odpovídá současný rozsah monitorování dluhu této definici?
8. Umožňují údaje o vládním dluhu zřetelné odlišení domácího a zahraničního dluhu?
9. Které ministerstvo/která organizace jsou odpovědné za uzavírání smluv, které se týkají dluhu, a za řízení dluhu? Je stejné ministerstvo/stejná organizace odpovědná za správu záruk?
10. Jaká důležitost je připisována úrovni a vývoji vládního zadlužení ve srovnání s ostatními prvky rozpočtové politiky?
11. Je uplatněn systém národních účtů a statistika veřejných financí, které lze považovat za odpovídající metodice GFS a ESA95?

***e) Střednědobý fiskální a rozpočtový rámec***

1. Sestavuje vláda střednědobý fiskální rámec a/nebo střednědobý rozpočtový rámec, který obsahuje projekci celkových příjmů a výdajů na tři až pět let a který vychází z makroekonomických predikcí?
2. Jsou ve střednědobém fiskálním rámci vzájemně provázány makroekonomické a rozpočtové výhledy a jsou zahrnuty také finanční plány mimorozpočtových fondů?
3. Poskytuje střednědobý fiskální rámec následující informace, které požadují Program stability a růstu nebo Konvergenční program EU?
  - střednědobé rozpočtové cíle v podobě vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu a způsob snížení podílu deficitu a dluhu na HDP
  - hlavní předpoklady ekonomického vývoje, na nichž je postaveno plnění vymezených cílů
  - opatření rozpočtové nebo hospodářské politiky, která jsou přijata nebo navržena k dosažení cílů, včetně stanovení jejich dopadů na rozpočet a hospodaření mimorozpočtových fondů
  - analýzu citlivosti dopadů změn hlavních ekonomických předpokladů
4. Jsou ekonomické výhledy a fiskální cíle zveřejňovány a prezentovány široké veřejnosti?
5. Zahrnuje střednědobý rámec prognózy výdajů stanovené na základě programových projekcí a/nebo jsou tyto prognózy připravovány jednotlivými výdajovými ministerstvy?

6. Je střednědobý rámec každoročně aktualizován?
7. Je proces přípravy a plánování výdajových politik úzce propojen se sestavováním ročního rozpočtu, aby byly vzájemně konzistentní?
8. Je vláda včas informována o rozporech mezi potřebami a skutečně přidělenými zdroji, aby měla dostatek času k vyřešení situace?

#### **f) Rozpočtový proces**

##### *Stanovení rámce*

##### 1. Makroekonomické a výdajové prognózy:

- a) Spočívá odpovědnost za jejich sestavení na ministerstvu financí?  
*nebo*  
Došlo-li k rozdělení odpovědnosti mezi více ministerstev/organizací, jsou přesně vymezeny jejich úlohy?
  - b) Jsou rozpočtové výhledy ústřední vlády, územních rozpočtů a mimorozpočtových fondů pravidelně aktualizovány?
  - c) Odpovídají hospodářské a rozpočtové výhledy Programu stability a růstu EU nebo Konvergenčního programu EU (např. co se týče rozpočtových schodků, veřejného dluhu, veřejných investic, reálného růstu HDP, zaměstnanosti a inflace)?
  - d) Zahrnují výdajové prognózy výdaje každoročně schvalované parlamentem i výdaje schválené na více let (stále přiděly), pokud existují?
  - e) Jsou prognózy příjmů a výdajů využívány při sestavování střednědobého rozpočtového/fiskálního výhledu nebo pro stanovení ročních fiskálních cílů?
  - f) Jsou stejné prognózy dostupné pro výdajové jednotky, aby je mohly respektovat při přípravě svých rozpočtových návrhů?
  - g) Jsou navrhované fiskální cíle předkládány vládě ke schválení?
- 
- \*h) Jsou navržené fiskální cíle pravidelně konfrontovány a ověřovány s výhledy, které zpracovávají jiné organizace, a to ať státní, či soukromé?
- \*i) Jsou prognózy výdajů a deficitu předkládány parlamentu k rozpravě?
- \*j) Berou systematické prognózy výdajů v potaz všechny návrhy nových hospodářských opatření?
- \*k) Schvaluje ministerstvo financí navrhované výdaje předtím, než jsou návrhy nových hospodářských opatření předloženy vládě?
-

2. Výdajové stropy stanovené pro ministerstva
  - a) Jsou celkové výdajové stropy a objemy prostředků určených pro krytí výdajů výdajových ministerstev doporučovány ministerstvem financí?
  - b) Schvaluje vláda tyto stropy pro výdajová ministerstva?
  - c) Zahrnují běžné i kapitálové výdaje?
  - d) Jsou projednávány s výdajovými jednotkami předtím, než ony sestavují své rozpočtové návrhy?
  - e) Mohou výdajová ministerstva přerozdělovat výdaje mezi podřízenými agenturami za předpokladu, že nepřekročí stanovený strop (s výhradou, že o změnách v programech rozhoduje vláda)?

*Postup při sestavování rozpočtu a jednotlivých dokumentů*

1. Existuje v rozpočtovém procesu přesně popsany a dodržovaný sled kroků?
2. Počítá harmonogram v každé fázi s dostatečným časem na vlastní zpracování?
3. Posílá ministerstvo financí každoročně rozpočtový dopis nebo pokyn, který obsahuje následující prvky?
  - jasně stanovená pravidla pro sestavení rozpočtu včetně závazných formulářů pro předkládání dodatečných rozpočtových požadavků
  - makroekonomické předpoklady jako podklad pro využití při sestavování dílčích rozpočtů
  - informace o vládních prioritách
  - výdajové stropy a cíle
4. Jsou návrhy na nové výdajové politiky vyčleněny z rozpočtových návrhů až do doby, než dojde k jejich schválení v rámci řádného schvalovacího procesu?  
*nebo*  
Obsahuje postup pro sestavování rozpočtu jasně stanovená pravidla pro přijímání rozhodnutí o nových výdajových politikách?
5. Má ministerstvo financí jasně vymezenou úlohu z hlediska analýz a vyhodnocení návrhů rozpočtových výdajů předtím, než jsou zahrnuty do návrhu rozpočtu?
6. Mají úředníci ministerstva financí potřebné informace a schopnosti, aby mohli provádět mikroekonomické a finanční analýzy a analýzy navrhovaných výdajových politik?
7. Je jasná úloha pracovníků finančních odborů na výdajových ministerstvech při rozborech a stanovování návrhů rozpočtu pro podřízené organizace?
8. Mají pracovníci finančních odborů výdajových ministerstev dostatečnou kvalifikaci v účetnictví, mikroekonomických analýzách a finančním managementu?



9. Existují pravidla nebo zvyklosti, podle nichž ministerstvo financí vede jednání s výdajovými ministerstvy?
10. Jsou vytvořena pravidla, podle kterých výdajová ministerstva vyjednávají a koordinují požadavky s podřízenými organizacemi?
11. Existuje jasné uspořádání, podle něhož může premiér nebo vláda v případě, že přetrvává rozdíl názorů mezi ministerstvem financí a výdajovým ministerstvem, rozhodnout (zejména používali se metoda závazného rozpisu výdajových stropů shora dolů)? *nebo* Má ministr financí a/nebo premiér pravomoc vyjednat dvoustranně s dalšími ministry (což je vhodné, pokud takové výdajové stropy neexistují)?
12. Vyžaduje se při návrhu dodatečných rozpočtových výdajů jasné oddělení projektů, které jsou spolufinancovány z vnějších zdrojů?

---

\*13. Musejí navrhované dodatečné výdaje obsahovat také ukazatele efektivnosti, které vyhodnocují nákladovou efektivnost a účelnost?

---

#### *Zvláštní výdajové kategorie – požadavky*

##### 1. Mzdové a ostatní náklady

- a) Jsou návrhy výdajů sestavovány s podporou spolehlivého systému kontroly počtu zaměstnanců buď na ministerstvu financí, nebo na dalších výdajových ministerstvech?
- b) Měla by navrhovaná zvýšení platů a příplatků odpovídat fiskálním prognózám ministerstva financí nebo jeho nařízením?
- c) Vedou se údaje o odměnách a zvláštních prémiech jako oddělená položka osobních nákladů?
- d) Existuje kontrolní mechanismus pro předcházení nepovoleným převodům prostředků z rozpočtu mezd a platů do fondu odměn a prémie?

---

\*e) Je efektivnost organizační struktury předurčena nadřízenou organizací nebo nějakým oficiálním standardem?

\*f) Musí zařazení pracovních míst v organizační struktuře odpovídat nějakým oficiálním standardům?

---

##### 2. Operace s hmotným majetkem

- a) Vede se soupis hmotného majetku, který je pravidelně aktualizován a podrobován auditu?
- b) Musí ministerstvo financí/státní pokladna vydávat souhlas k převodu nebo k dispozičním právkům ke státnímu majetku? *nebo* Vydalo ministerstvo financí/státní pokladna závazné standardy a pokyny k nakládání s majetkem?

c) Zachycují se výnosy z nakládání se státním majetkem jako obecný příjem rozpočtu? *nebo* Je způsob jejich použití předmětem zvláštních pravidel stanovených ministerstvem financí/státní pokladnou?

---

\*d) Existuje zákon o veřejných statcích nebo podobná legislativa, která upravuje nakládání s pozemky a určitými druhy hmotného majetku?

\*e) Jsou ministerstva stimulována k prodeji majetku, pro který se neočekává další veřejné využití?

---

### 3. Finanční aktiva

a) Existuje centrální registr nebo soupis finančních aktiv (akciových podílů v podnicích soukromého sektoru nebo veřejných podnicích, půjček poskytnutých jiným vládám, mezinárodním organizacím nebo podnikům) vedený ministerstvem financí nebo státní pokladnou?

b) Obsahuje rozpočet plánované operace, které zvyšují nebo snižují stav těchto aktiv?

### 4. Uživatelské poplatky

a) Mají všechny uživatelské poplatky vybírané za poskytování veřejných služeb svoji oporu v zákonech?

b) Existuje právní nebo jiný požadavek, podle něhož by poplatky za služby měly plně pokrýt na ně vynaložené náklady, včetně kapitálových, s výjimkou případů, kdy parlament transparentně schválí dotaci, která se projeví ve snížení poplatku?

c) Jsou dotované poplatky, které sledují sociální kritéria (nízký příjem, znevýhodněné území), soustavně porovnávány s možnými přínosy programů přímých dávek, které by mohly vést ke stejným cílům?

d) Existuje soustavné a systematické hodnocení toho, zda se uživatelské poplatky používají *jen* tehdy, když je poměr příjmů z poplatku k nákladům na jeho získání příznivý *nebo* když jeho užití vyplývá z objektivních důvodů (např. pro omezení nereálné poptávky)?

### *Předkládání parlamentu*

1. Obsahuje návrh státního rozpočtu následující informace?

a) popis cílů fiskální politiky, makroekonomický rámec, rozpočtové priority, srovnání s konvergenčními kritérii EU a popis hlavních fiskálních rizik

b) jasný a úplný přehled všech veřejných výdajů zahrnující veškeré úrovně vlády a všechny mimo-rozpočtové fondy

c) vazbu mezi schválenými rozpočtovými výdaji organizace a vertikálně rozdělenou odpovědností osob a organizací za hospodaření s alokovanými prostředky

d) jasně definované výdajové ukazatele, které schvaluje parlament

---

\*e) Obsahuje návrh státního rozpočtu následující technické informace, které se vztahují ke kritériím stability či konvergenčním kritériím používaným v EU?

- metodiku používanou pro stanovení střednědobých cílů
- procedury plnění rozpočtu a ekonomických opatření
- složení příjmů a výdajů rozpočtu
- popis plánované nebo již provedené institucionální reformy rozpočtového procesu

\*f) vazbu výdajů určených zvláštním organizacím, cílům nebo činnostem

\*g) jasně odlišené prostředky na nové výdajové politiky od prostředků určených na existující programy

\*h) veškeré předkládané dokumenty ve stylu a jazyce, které jsou srozumitelné pro občany, média i zákonodárce

---

**g) Příprava a řízení investičních programů**

1. Musejí výdajová ministerstva předkládat ex ante technické a ekonomické hodnocení investičních projektů?

2. Jsou běžný a kapitálový rozpočet integrovány v rámci jednoho procesu?

*nebo*

Určují se vyvolané běžné náklady investice a jsou zahrnuty do ročního rozpočtu a do střednědobého rozpočtového výhledu?

3. Existuje Národní fond určený pro usměrňování toků prostředků předvstupní pomoci EU (programy ISPA/SAPARD atd.)?

4. Je Národní fond součástí státního rozpočtu?

5. Odlišují se v rozpočtu prostředky určené ke spolufinancování projektů Národního fondu?

---

\*6. Vychází hodnocení investic z běžně užívané metodiky odsouhlasené ministerstvem financí nebo jinou ústřední organizací?

\*7. Existuje jednotný postup, kterým vláda vybírá investiční projekty a schvaluje jejich zdroje financování jak v zahraniční, tak v domácí měně?

\*8. Používá se tento jednotný postup i ke koordinaci investičního rozhodování na nižších úrovních vlády?

---

### *h) Plnění rozpočtu a jeho sledování*

#### *Řízení toku finančních prostředků a funkce státní pokladny*

#### 1. Existují zákony, nařízení nebo postupy, které zajišťují následující?

##### a) Veškeré veřejné příjmy:

- směřují přímo na jednotný účet státní pokladny (*treasury single account*), který kontroluje ministerstvo financí nebo samostatná státní pokladna,

*nebo*

- je jednotlivé výdajové agentury vedou na svých oddělených podúčtech v rámci systému státní pokladny,

*nebo*

- je zeměpisně vzdálené jednotky deponují na oddělené bankovní účty, kde budou fungovat jako zálohy (tj. nová záloha bude použita po vyúčtování zálohy předchozí).

##### b) V případě, že je povoleno používání oddělených bankovních účtů, má ministerstvo financí odpovědnost za jejich zřízení a uzavírání a provádí operace s těmito účty přímo, nebo alespoň sleduje pohyby na těchto účtech.

##### c) Výše popsané uspořádání zahrnuje alespoň jeden nebo více účtů vedených v eurech u centrální nebo komerční banky, přes který se realizují operace s prostředky plynoucími z EU.

##### d) Platby se provádějí

- prostřednictvím centrální státní pokladny, která povoluje a realizuje platební příkazy předkládané výdajovými agenturami,

*nebo*

- přímo výdajovými agenturami z jejich podúčtů až do výše finančních limitů stanovených ministerstvem financí.

##### e) Jsou-li povoleny oddělené podúčty, jsou pro ně otevřeny limity pouze ve výši splatných závazků.

##### f) Informace o výdajích má ministerstvo financí nebo státní pokladna k dispozici včas tak, aby mohlo/a účinně sledovat plnění rozpočtu.

##### g) Ministerstvo financí/státní pokladna denně kontrolují pokladní zůstatky pro potřeby řešení výpůjček.

##### h) Ministerstvo financí/státní pokladna denně/týdně/měsíčně sestavují profily plateb a porovnávají je s uskutečněnými platbami.

- i) Výdajová ministerstva vypracovávají zprávy určené ministerstvu financí/státní pokladně, které dokládají, že jejich závazky nepřekračují schválený objem výdajů.
- j) Existují procedury vykazování a korekce v případě překročení rozpočtových výdajů.

### *Právní a metodický rámec*

#### 1. Existují zákony, nařízení nebo nástroje, které

- a) omezují a definují pravomoci jednotlivých vládních úrovní provádět rozpočtová opatření v rámci schváleného rozpočtu?
  - b) zabraňují převodům, v jednom či druhém směru, mezi osobními náklady a dalšími položkami rozpočtu?
  - c) upřesňují, jak se nakládá s prostředky nevyčerpanými do konce rozpočtového roku?
  - d) zavádějí sankce za překročení rozpočtovaných výdajů?
  - e) určují, jak lze používat vládní rozpočtovou rezervu a kdo má pravomoc schvalovat jejího čerpání?
- 
- \*f) zavazují veškeré osoby odpovědné za užití veřejných prostředků k dodržování kontrolních postupů?
  - \*g) zavazují veškeré osoby odpovědné za užití veřejných prostředků k tomu, aby sledovaly jejich efektivní a účelné využívání?
  - \*h) stanovují jasná pravidla zveřejňování pro všechna prominutí daní a cel a pro odpis dalších dluhů vůči vládě?
  - \*i) určují jasná pravidla pro maximální objem nevyčerpaných prostředků, které lze převést z jednoho rozpočtového období do následujícího (pokud jsou převody povoleny)?
  - \*j) zavazují k tomu, že je-li převod prostředků povolen, má ministerstvo financí pravomoc jej povolit pouze v odůvodněných případech, např. při nevyhnutelném prodlení ve výstavbě nebo při přijímání nových pracovníků?
- 

### *Rozdělení odpovědností*

#### 1. Je ministerstvo financí (a/nebo vláda) oprávněno:

- a) stanovovat v čase výdajovým jednotkám limity čerpání schválených rozpočtových ukazatelů (obvykle prostřednictvím státní pokladny), kterými jim povoluje zahájit čerpání z jejich výdajového přidělu?  
*nebo*  
schvalovat plány čerpání rozpočtu výdajových jednotek s možností vázání čerpání nebo stanovit v těchto plánech zvláštní podmínky?

- b) omezit rozpočtované výdaje pod úroveň schválenou parlamentem v případě, že příjmy klesnou pod rozpočtovanou úroveň?
- c) udělit předběžný souhlas s převodem prostředků mezi kapitolami v rámci jednoho rozpočtového titulu a stanovit pravidla pro převod prostředků mezi položkami v rámci kapitoly?
- d) kontrolovat čerpání investičních prostředků od oficiálních dárců a získávat přehledy o jejich použití?
- e) vydávat předpisy týkající se přípravy rozpočtu, jeho plnění, účetnictví a výkaznictví, poplatků, rozpočtového řízení, řízení kontroly, vnitřního auditu, hotovostního a dluhového managementu, veřejných zakázek atd?
- f) regulovat podobným způsobem řízení statutárních mimorozpočtových fondů?
- g) získávat zprávy od výdajových jednotek o jejich čerpání rozpočtu a plnění úkolů?
- h) na požádání nahlížet do doplňujících materiálů o činnosti výdajové jednotky?
- i) předkládat prostřednictvím vlády parlamentu zprávu o plnění rozpočtu nejméně dvakrát ročně a kdykoli v případě náhlých změn v hlavních rozpočtových ukazatelích?
- j) získávat výkazy a zprávy a sledovat porušení rozpočtové legislativy?
- k) přijímat nápravná a kárná opatření v rámci své působnosti?
- l) prosazovat standardy EU týkající se vnitřní kontroly prostředků, které přicházejí z Komise a prostřednictvím státního rozpočtu se dostávají ke konečnému uživateli?

2. Jsou výdajové jednotky (ministerstva i další) povinny:

- a) vést účetnictví a provádět kontrolu podle standardů stanovených ministerstvem financí?
- b) sestavovat v rámci rozpočtového roku měsíční profily hotovostního toku (*cash-flow*) a zasílat je ministerstvu financí/státní pokladně k odsouhlasení?
- c) předkládat ministerstvu financí/státní pokladně pravidelný přehled o vývoji výdajů a jejich srovnání se schváleným rozpočtem a o vývoji hotovostního toku (*cash-flow*) ve srovnání s profily?
- d) hodnotit, schvalovat a sledovat programy financované oficiálními dárci v rámci svých rezortů?
- e) přijímat výkazy výdajů od agentur určených k čerpání pomoci a zachycovat tyto výdaje na vládních účtech?
- f) dohlížet na podřízené organizace a státem vlastněné podniky v souladu s nařízeními vlády?
- g) vést účty a monitorovat čerpání prostředků přicházejících z EU v souladu s pravidly stanovenými ministerstvem financí?

- h) zajistit, aby pracovníci každé implementační agentury byli dostatečně proškoleni v pravidlech ES o poskytování veřejných zakázek?
- i) zajistit odpovídající úroveň znalostí pracovníků z oblasti účetnictví, informačních systémů, finančního řízení, výkonového managementu a mikroekonomických analýz?
- j) dodržovat základní pravidla zaměřená na prevenci přečerpání rozpočtovaných výdajů (má v takovém případě hlavní účetní, státní pokladna nebo banka oprávnění odmítnout platbu)?
- k) oznamovat ministerstvu financí veškeré porušení rozpočtového legislativy, sjednat nápravu a potrestat viníky?

.....

\*l) vést rozpočtové plánování a kontrolovat rámec, který spojuje výdaje s cíli a konkrétní činností?

\*m) vytvořit a udržovat systémy vnitřní kontroly zahrnující i kontrolu podřízených organizací?

\*n) provádět vnitřní audit, který odpovídá požadavkům ministerstva financí a standardům ES?

.....

3. Je vláda odpovědná za:

- a) pravidelné hodnocení plnění rozpočtu ve vztahu k výkonnosti ekonomiky?
- b) revizi cílů a/nebo výdajových politik za předpokladu změny některých podmínek?
- c) vydání předběžného souhlasu s velkými investicemi?
- d) přijetí nápravných rozhodnutí a sankce v případě, že porušení rozpočtové kázně přesahuje pravomoc ministerstva financí?
- e) vázání čerpání výdajů, pokud to vyžadují vážné změny v ekonomickém vývoji země nebo pokles příjmů?
- f) vyhlášení mimořádného režimu a přijetí potřebných změn ve výdajích?

4. Je parlament odpovědný za:

- a) hodnocení pravidelných zpráv o plnění rozpočtu a ekonomickém vývoji?
- b) schvalování trvalého vázání výdajů na základě schválení vlády?
- c) schvalování případných úprav rozpočtu, včetně návrhů na přesuny mezi hlavními kapitolami již přijatého rozpočtu, pokud to je požadováno?

#### *Sledování výkonu vládních jednotek*

1. Vytváří vláda dostatečně kvalitní prostředí, které podporuje a vyžaduje zlepšování výkonnosti organizací a jednotlivců?

2. Jsou informace o snadno měřitelných činnostech shromažďovány a využívány výdajovými jednotkami? Využívá je ministerstvo financí?

---

\*3. Mají řídicí pracovníci, kteří jsou odpovědní za realizaci vládních programů a projektů, jasně stanovená krátkodobá a dlouhodobá výkonnostní kritéria ve vazbě na splnění výdajových priorit a cílů?

\*4. Jsou takové postupy formulovány pro všechny úrovně řízení, které mají odpovědnost za výdaje?

\*5. Používá se metod založených na zpětném sledování výkonových informací (systematické sledování nákladů a výstupů, vykazování ukazatelů využití, vhodnosti či včasnosti, kvality apod.) k možným úpravám budoucích výdajových politik?

\*6. Existuje systematické rozhodování, které zajistí, aby systémy orientované na výkony byly zavedeny jedině po zpracování podrobných analýz jejich možného dopadu?

---

### *Hodnocení*

1. Existuje dostatečná kapacita, která by uspokojila nároky EU na sledování a hodnocení politik Komise?

2. Jsou výsledky hodnocení zveřejňovány?

---

\*3. Jsou takové výsledky hodnocení využity při rozhodování o budoucí podobě rozpočtů?

\*4. Existuje právní nebo jiný požadavek, aby veškeré programy/projekty podléhaly formálnímu hodnocení?

\*5. Je zajištěn mechanismus pravidelného hodnocení všech programů (např. vyžaduje se každoroční hodnocení určitého procenta programů/projektu nebo jednou za pět let vyhodnocení každé vládní operace)?

\*6. Jsou postupy a standardy hodnocení stanoveny ministerstvem financí nebo jinou příslušnou institucí?

---

### *i) Účetnictví a předkládání výkazů a zpráv*

1. Existuje jednotný systém klasifikace pro potřeby rozpočtování a účetnictví regulovaný ministerstvem financí/státní pokladnou?

2. Zahrnuje rozpočtová skladba organizační hledisko a ekonomické (druhovému) a funkční členění příjmů a výdajů odpovídající metodice GFS a standardům COFOG?



3. Účetní osnova by měla být komplexní. Zahrnuje účty aktiv, pasiv, vládního jmění, příjmů a výdajů v takové podobě, aby se z nich dala sestavit finanční uzávěrka?
4. Odpovídá definice nárokových výdajů, závazků, plateb apod. používaná v účetnictví informačním požadavkům ES?
5. Je účetnictví shodné a společné pro všechny úrovně vlády a umožňuje sestavit konsolidovaný přehled o veřejných financích?
6. Existuje úplný a aktuální přehled všech postupů a nařízení, která se vztahují k účetnictví?
7. Přípravují se v průběhu rozpočtového roku zprávy o plnění výdajů, které projednává vláda a parlament?
8. Sestavuje se závěrečný účet, který se po ověření předkládá k projednání parlamentu v relativně krátké době po skončení rozpočtového roku?
9. Je účetnictví schopno poskytnout údaje o závazcích i o pokladních operacích?

- 
- \*10. Vykazují se pasiva/závazky (například důchody státních úředníků) v souladu s obecnými principy aktuálního účetnictví?
  - \*11. Existuje záměr a harmonogram zavést podrobnou klasifikaci programů (obsahující kategorie program/činnost/projekt)?
  - \*12. Provádí se pravidelná inventarizace hmotného majetku a jsou zavedeny principy jeho ohodnocení a vykazování odpovídající aktuálnímu účetnictví?
- 

#### ***j) Veřejné zakázky***

Dobré finanční řízení a přesně stanovené postupy kontroly a finančního auditu jsou podstatné pro účinné zadávání a správu veřejných zakázek. Těmto prvkům se věnuje následující část dotazníku.

1. Dokáže zákonná úprava vztahující se k veřejným zakázkám:
  - a) vymezit subjekty a úroveň vlády, které podléhají těmto zákonům?
  - b) vytvořit podmínky pro založení ústřední agentury, která má odpovědnost za zavedení a provádění celkové politiky zadávání veřejných zakázek?
  - c) zabezpečit podzákonné normy a procedury vedoucí k zefektivnění celého systému?
  - d) definovat rozhodovací pravomoc za výběr dodavatele na klíčových úrovních státní správy?
  - e) stanovit povolenou výjimku a subjekt, který je oprávněn ji udělit?
  - f) zajistit dostatečnou právní úpravu pro postup při možných stížnostech na průběh organizování veřejné zakázky?

- g) stanovit rychlé a jasné tresty za případný podvod nebo zneužití pravomoci?
  - h) zajistit soulad mezi podmínkami obsaženými ve směrnících ES a v dobré praxi doporučované členským státům?
2. Definují procedury při zadávání veřejných zakázek:
- a) jednotlivé fáze procedury při výběru dodávky zboží, výstavby nebo nákupu služeb?
  - b) standardní dokumentaci pro opakující se rutinní operace?
  - c) standardní postupy pro podávání nabídek, jejich otevírání, hodnocení, zveřejnění a registraci?
  - d) harmonogramy a pravidla zveřejňování záměru odpovídající standardům ES?
  - e) způsoby předcházení omylům založené na kontrolních metodách?
3. Je agentura spravující veřejné zakázky:
- a) nezávislým subjektem, nebo institucí spadající pod ústřední orgán vlády (např. ministerstvo financí nebo kancelář premiéra, případně podléhá přímo kabinetu)?
  - b) vybavena pravomocí shromažďovat, vyhodnocovat a statisticky vykazovat údaje o všech veřejných zakázkách vypsaných všemi subjekty definovanými v zákoně?
  - c) odpovědná za přípravu a zajištění školicích programů pro pracovníky, kteří se zabývají administrativou veřejných zakázek?
  - d) poradním orgánem vlády, který doporučuje možné výjimky a změny ve zvolené politice zadávání veřejných zakázek?
  - e) odpovědná za vydávání materiálů a standardů souvisejících se zadáváním a sledováním veřejných zakázek?
  - f) dostatečně personálně vybavená? Má dobře proškolené a schopné pracovníky?

#### *Zavádění nového systému a školení*

1. Existují speciální výběrové a školicí programy pro úředníky zabývající se veřejnými zakázkami?
2. Jsou pracovníci implementačních agentur školeni ve znalosti požadavků ES ve věci veřejných zakázek?
3. Mají zadavatelé i školicí centra k dispozici v dostatečném množství a kvalitě příručky, standardní formuláře a výkazy?
4. Existují speciální programy určené pro možné zájemce o veřejné zakázky ze soukromého sektoru?

*Vyřizování stížností a rozhodování sporů*

1. Existuje jasný a průhledný způsob podávání stížností na průběh či rozhodnutí, případně jiných typů stížností?
2. Existuje odvolací orgán, který by nebyl součástí subjektu vyhlašujícího veřejnou soutěž?

**k) Vnitřní kontrola a vnitřní audit***Zavádění a prosazování*

1. Existují zákony nebo jiné předpisy, které určují navzájem se podporující postupy, systémy a činnosti vnitřní kontroly, které zahrnují rovněž vnitřní audit?
2. Odpovídá účetnictví a výkaznictví základním pravidlům uvedeným výše pod položkou i)?
3. Uplatňuje se předběžná kontrola závazků a plateb, pokud možno uvnitř výdajových jednotek?
4. Odpovídají pravidla pro zadávání veřejných zakázek standardům uvedeným pod položkou j)?
5. Fungují uvnitř vlády mechanismy zaměřené na předcházení nesprávnému užití veřejných prostředků (včetně subjektů, které využívají prostředky plynoucí z EU prostřednictvím Národního fondu a implementačních agentur)? Jsou podobné prvky zabudovány do systému rozdělování pravomocí a odpovědnosti a do systému jejich delegování?
6. Existují postupy k předcházení podvodům a nezákonným činnostem a zákony umožňující náhradu škod způsobených takovým jednáním nebo opomenutím?
7. Funguje nejvyšší kontrolní úřad, který dohlíží nad vnitřními kontrolními systémy a který může v případě pochybností přezkoumat jakoukoliv operaci?
8. Jsou zavedeny postupy pro boj proti korupci a podvodům, ať již v rámci ústředního útvaru kontroly, nebo v jiné instituci ústřední vlády?

---

\*9. Existuje na ministerstvu financí či na jiném ústředním orgánu útvar kontroly oprávněný k vydávání standardů, poskytování poradenství a monitorování činnosti v rámci centrální vlády?

\*10. Jsou kontrolní mechanismy dostatečně integrovány s výkaznictvím a s rozpočtováním?

\*11. Existují komputeroizované informační systémy orientované na podporu standardů řízení vnitřní kontroly a jsou ověřována specializovanými pracovníky auditu?

---

*Vnitřní audit*

Jiné modely vnitřního auditu, zejména model vrchního inspektorátu financí, mohou být stejně účinné. Země, které používají takové modely, by měly následující otázky interpretovat v závislosti na konkrétní situaci:

1. Jsou na výdajových ministerstvech vytvořeny útvary vnitřního auditu?
2. Podléhají tyto útvary přímo vlastnímu výkonnému řediteli, aby byla zajištěna jejich nezávislost na kontrolovaném subjektu?
3. Mají mandát k provádění:
  - finančního auditu?
  - auditu systému?
  - auditu veřejných zakázek a zásobování vládního sektoru?
  - přezkoumání vnitřního řídicího uspořádání (jako různých politik, organizačních struktur, pracovních manuálů, nábory zaměstnanců a jejich kariérního postupu, disciplinárního systému)?
4. Mají všechny výdajové jednotky povinnost zřídit vlastní útvar vnitřního auditu, pokud nepodléhají auditu prováděnému výdajovým ministerstvem?
5. Existují písemné standardy a postupy vnitřního auditu, které odpovídají požadavkům INTOSAI a EU?

---

\*6. Jsou postupy a standardy vnitřního auditu utvářeny a sledovány ústředním útvarem kontroly a auditu v rámci ministerstva financí nebo jinde?

\*7. Ověřuje ústřední útvar kontroly a auditu znalosti a schopnosti auditorů?

\*8. Mají externí auditoři možnost pracovat se zprávami interních auditorů?

\*9. Mají interní auditoři možnost při přípravě plánu činností spolupracovat s externími auditory?

\*10. Existují speciální pravidla chování určená pro interní auditory?

---

### ***1. Požadavky Evropské unie na finanční kontrolu***

1. Existuje propracovaný a úplný právní základ zavádějící systémy, principy a činnosti finanční kontroly, včetně mechanismu vnitřního auditu/inspektorátu?
  - a) Jsou instituce odpovědné za předkládání výkazů a zpráv Evropské komisi schopny poskytnout Komisi příslušné odkazy na právní normy a seznam osob a organizací určených k řízení a kontrole prostředků přicházejících z EU tak, jak to vyžadují Nařízení Rady 1257/1999, 1258/1999 a 1260/1999 až 1268/1999 a Nařízení Komise 2064/97?
  - b) Existuje právní základ pro vytvoření systému vnitřního finančního auditu/inspektorátu?
  - c) Mají pracovníci vnitřního auditu/vrchního inspektorátu financí zákonem podložené oprávnění k provádění auditu týkajícího se všech důležitých operací?

- d) Má orgán vnitřního auditu nebo vrchní inspektorát financí oprávnění provádět audit řízení, financování a prováděných činností?
  - e) Zajišťuje právní úprava jasné oddělení odpovědností za finanční kontrolu prováděnou v rámci jednotlivých vládních institucí?
  - f) Jsou odpovídající opatření předkládána a schvalována jako zákonné normy, tedy jako zákony přijímané parlamentem, případně jako vládní vyhlášky?
2. V každém státě by měly být zavedeny systém a pravidla vnitřní manažerské kontroly.
- a) Existují dobře zavedené a fungující účetní standardy a standardy výkaznictví?
  - b) Jsou tyto standardy zavedeny jako psaná pravidla nebo směrnice?
  - c) Je zaveden komputerizovaný účetní systém?
  - d) Vymezuje účetní a výkazní systém kontrolu průběhu zpracování, v jejímž rámci lze data vyhledávat dopředu i zpětně v účetním systému tak, že auditori i vedoucí pracovníci mají možnost přiřadit ke každému účetnímu zápisu jeho zdroj?
  - e) Vyhovuje postup zpracovávání auditu indikativním požadavkům uváděným v Příloze Nařízení Komise 2064/97?
  - f) Používá se předběžná kontrola závazků a plateb?
  - g) Odpovídá tato předběžná kontrola požadavkům zmiňovaným např. v Nařízeních Rady 1257/1999, 1258/1999 a 1260/1999 až 1267/1999 a Nařízení Komise 2064/97?
  - h) Jsou splněny požadavky na ex ante kontrolu veřejných zakázek v úpravě zmiňované ve Finančním nařízení nebo v jiném předpise, např. Nařízení Rady 1266/1999 a 1267/1999?
  - i) Dochází k systematické následné kontrole zadávání veřejných zakázek?
  - j) Provádí odpovědná instituce kontrolu výběru a správy vlastních zdrojů (cel, vyrovnávacích dávek, DPH, podílu na HDP) v souladu s Nařízeními 1552/89, 1553/89, 88/376 a 94/728?
3. Je třeba, aby došlo ke zřízení funkčně nezávislého systému vnitřního auditu/inspekce v odpovídajícím rozsahu.
- a) Jsou útvary vnitřního auditu působící v implementačních agenturách, které obhospodařují fondy EU, schopny plnit své povinnosti nezávisle na výdajových jednotkách, jak požaduje Příloha III Nařízení Rady 1267/1999, Příloha Nařízení Rady 1266/1999 a Příloha Nařízení Komise 1663/1995?
  - b) Podává vnitřní audit zprávu nejvýše postavenému vládnímu úředníkovi nebo vysokému představiteli jmenovanému v rámci ministerstva či jiné vládní organizace?
  - c) Je nezávislost útvaru vnitřního auditu vhodně zajištěna ve shodě s požadavky obsaženými v Příloze Nařízení Rady 1266/1999 a Příloze Nařízení Komise 1663/95?

- d) Přípravuje organizace odpovědná za konečné potvrzení výdajů z programů EU zprávy pro ústřední vládu (např. pro ministra financí) nebo pro parlament (případně nejvyšší kontrolní úřad)?
  - e) Kontroluje vnitřní audit/vrchní finanční inspektorát všechny odpovídající prostředky pravidelně a systematicky?
  - f) Provádí vnitřní audit/vrchní inspektorát financí finanční audit, audit řízení a rovněž audit výkonů, včetně určování oprávněnosti a/nebo účelnosti finančního řízení systému jako takového, jak to vyžaduje například Nařízení 1260/1999, článek 38 a Příloha Nařízení 1663/95?
  - g) Používá vnitřní audit/vrchní inspektorát financí mezinárodně přijaté/uznávané standardy auditu, které zmiňuje například příloha Nařízení Rady 1266/1999, Příloha III a Nařízení 1267/1999 a Příloha Nařízení Komise 1663/95?
  - h) Disponuje vnitřní audit/vrchní inspektorát financí technickým vybavením a kompetencemi potřebnými k provádění a zdokumentování náhodných kontrol a analýzy rizik, které požaduje například Nařízení Komise 2064/97, článek 3?
  - i) Používají se standardy auditu a prováděcí směrnice na státní správu jako celek?
  - j) Je nějaká instituce odpovědná za koordinaci standardů auditu a užívaných metodik, dohled nad nimi a jejich obnovování?
4. Je třeba zavést systémy, které umožní předcházet podvodům a získávat zpět všechny prostředky ztracené v důsledku podvodu či opomenutí:
- a) Existují mechanismy zaměřené na zabránění podvodům a zajištění náhrady ztrát vzniklých podvody nebo opomenutími, které jsou specifikovány například v Nařízení Rady 595/91, Nařízení Komise 1681/94, Nařízení Rady 1260/1999 a 1258/1999?
  - b) Zajišťuje současná legislativa/jiné podzákonné normy možnost zpětného získání částky ztracené v důsledku podvodu nebo opomenutí, jak to definuje Nařízení 2988/95 v článku 4?
  - c) Používá se systém pravidelného informování o odhalených podvodech a následných akcích, jež by se zasílaly Komisi, jak to vyžaduje např. Nařízení 1260/1999, článek 38 a 1258/1999, článek 8?
  - d) Byla vytvořena instituce odpovědná za koordinaci a spolupráci v boji proti korupci a zneužívání veřejných prostředků?
  - e) Spolupracuje a koordinuje tato instituce svoji činnost s *European Anti-Fraud Office (OLAF)*, jak stanoví Mezivládní nařízení 1073/1999 a Nařízení Rady 1074/1999.

### **m) Vnější audit**

Následující otázky se zaměřují na metodické, institucionální a právní problémy spojené s vnějším auditem. Efektivnost a účelnost vlastních činností nejvyššího kontrolního úřadu by za použití mnohem detailnějších analýz měli posuzovat a rozvíjet profesionální auditoři.

1. Existuje externí auditor (nejvyšší auditor, kontrolní dvůr, Národní kontrolní úřad), který je ze zákona nezávislý na vládě a má informační povinnost vůči parlamentu?
2. Vztahují se jasně určené pravomoci kontrolního úřadu na využívání veškerých veřejných prostředků všemi veřejnými institucemi, včetně prostředků poskytovaných EU?
3. Vykonává auditor kontrolu výkonů, finanční audit a rovněž kontrolu správnosti v takové míře, jak požadují standardy INTOSAI 38 – 40?
4. Disponuje nejvyšší kontrolní úřad těmito znaky nezávislosti?
  - Rozhoduje se sám o tom, které subjekty podrobí kontrole.
  - Má právo prozkoumat veškeré postupy související s kontrolními systémy dané organizace a doporučit možná zlepšení.
  - Může se zabývat pouze jednotlivými operacemi, je-li kontrolní systém jako celek považován za vyhovující.
  - Je oprávněn předkládat své zprávy parlamentu a zveřejňovat je.
  - Je oprávněn sám rozhodovat o personálním a finančním vybavení úřadu při jediném omezení, a to schvalování rozpočtu parlamentem.
  - Může si sám vybírat zaměstnance pouze podle jejich profesionální úrovně.
5. Musejí pracovníci kontrolního úřadu dodržovat zvláštní pravidla chování?
6. Působí v parlamentu speciální komise a/nebo existuje zvláštní procedura projednávání zpráv o vnějším auditu?
7. Je vláda povinna sledovat doporučení externího auditora a veřejně na něj reagovat?
8. Spolupracuje nejvyšší kontrolní úřad s Evropským dvorem auditorů a mezinárodními asociacemi externích auditorů?
9. Řídí se externí auditor mezinárodně uznávanými kontrolními standardy, které odpovídají požadavkům EU?
10. Využívá externí auditor při své práci zpráv vnitřní kontroly, aby zabránil duplicitnímu provádění kontroly?
11. Spolupracuje externí auditor při přípravě plánů kontroly s útvary vnitřní kontroly?

***n) Organizace a možnosti provádění reform***

1. Existuje v písemné formě strategie, která stanoví způsoby zavádění systému řízení výdajů blízké praxi západní Evropy a odpovídající standardům ES?

2. Je taková strategie podporována ministerstvem financí? Jaký je postoj dalších ministerstev?
3. Existuje na ministerstvu financí speciální útvar nebo jednotka, které by měly za úkol modernizovat rozpočtový systém?
4. Má tento útvar dostatečné personální vybavení a věnuje se výhradně přípravě a provádění reformy?
5. Zahrnuje strategie rovněž harmonogram jednotlivých etap zavádění reforem? Je harmonogram dodržován?
6. Dochází k pravidelným konzultacím mezi pracovníky odpovědnými za přípravu reformy a pracovníky z dalších odborů ministerstva financí, zejména z odborů zabývajících se rozpočtovými výhledy, sestavováním rozpočtu, účetnictvím, sledováním plnění rozpočtu?
7. Patří sektorové odbory ministerstva financí spolu s odborem zabývajícím se přípravou rozpočtu pod stejného nadřízeného?
8. Došlo již k proškolení pracovníků sektorových odborů tak, aby byli připraveni na nové pojetí své práce, v jehož rámci budou vystupovat spíše jako kontroloři výdajů než jako obháječi svých sektorů?
9. Realizují se systematická školení a programy pro pracovníky ministerstva financí? Realizují se podobná školení také pro pracovníky finančního řízení rezortních ministerstev a výdajových jednotek?
10. Odpovídá náplň a rozvržení školicích programů postupu reformy?
11. Má útvar zabývající se reformou možnost konzultací a jiné podpory ze strany EU, dalších mezinárodních organizací a případných spolupracovníků z jiných zemí v rámci dvoustranných projektů?
12. Byla reformní strategie předložena podnikatelům a vědecké obci a byla získána jejich podpora?



## POZNÁMKY

1. Dotazník, sestavený za přispění a spolupráce Larryho O'Toola, vychází z prací mnoha organizací i jednotlivců, teoretiků i praktiků z mnoha zemí. Některé z otázek byly upraveny, jiné přejaty v původní podobě z dotazníků a hodnotících tabulek uveřejněných při jiné příležitosti MMF, OECD, Světovou bankou nebo Evropskou komisí.
2. Kvůli přehlednosti jsou „otázky pro pokročilé“ označeny hvězdičkou a od základních otázek odděleny čarou.

