



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

3E VE VEŘEJNÝCH VÝDAJÍCH – ZOBRAZENÍ V DOKLADECH KONTROLOVANÝCH OSOB

Štefan Kabátek

Zákonná působnost NKÚ pro kontrolu typu audit výkonnosti

Hlava pátá ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Článek 97 Nejvyšší kontrolní úřad

- ✓ ...Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.
- ✓ Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.

Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou **v souladu s právními předpisy**, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a **posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní**.

Cíle auditu výkonnosti

Všemu nadřazeným cílem auditu výkonnosti je dosažení zlepšení ve fungování a výkonnosti veřejného sektoru, tj. dosáhnout:

- ✓ hospodárnějšího, efektivnějšího a účelnějšího vynakládání veřejných prostředků
- ✓ lepších veřejných služeb
- ✓ lepšího řízení a rozhodování (audit výkonnosti pro ně poskytuje objektivní informace; řízení samo může být předmětem auditu výkonnosti)
- ✓ lepších vnitřních kontrolních mechanismů zajišťujících hospodárnost, efektivnost a účelnost
- ✓ lepších ukazatelů výkonnosti

Zdroj: ISSAI 3000 – Implementační směrnice pro audit výkonnosti

Základní přístupy k hodnocení výkonnosti

1. Přístup zaměřený na výsledky

Zkoumá, zda bylo dosaženo předem stanovených cílů, jak bylo zamýšleno

2. Přístup zaměřený na problémy

Ověřuje a analyzuje příčiny určitého problému/problémů

3. Systémově zaměřený přístup

Kombinuje výše uvedené dva přístupy spolu s hodnocením, zda řádně funguje řídicí systém

Zdroj: ISSAI 3100 – Směrnice pro AV – Klíčové principy

Potřebujeme informaci o výkonnosti?

- ✓ hodnocení realizovaných veřejných politik a jejich zlepšování
- ✓ řízení kvality veřejné správy a poskytovaných veřejných služeb
- ✓ posílení odpovědnosti v rozpočtové oblasti
- ✓ dohled zastupitelských orgánů nad exekutivními
- ✓ odpovědnost vedení orgánů veřejné správy vůči veřejnosti

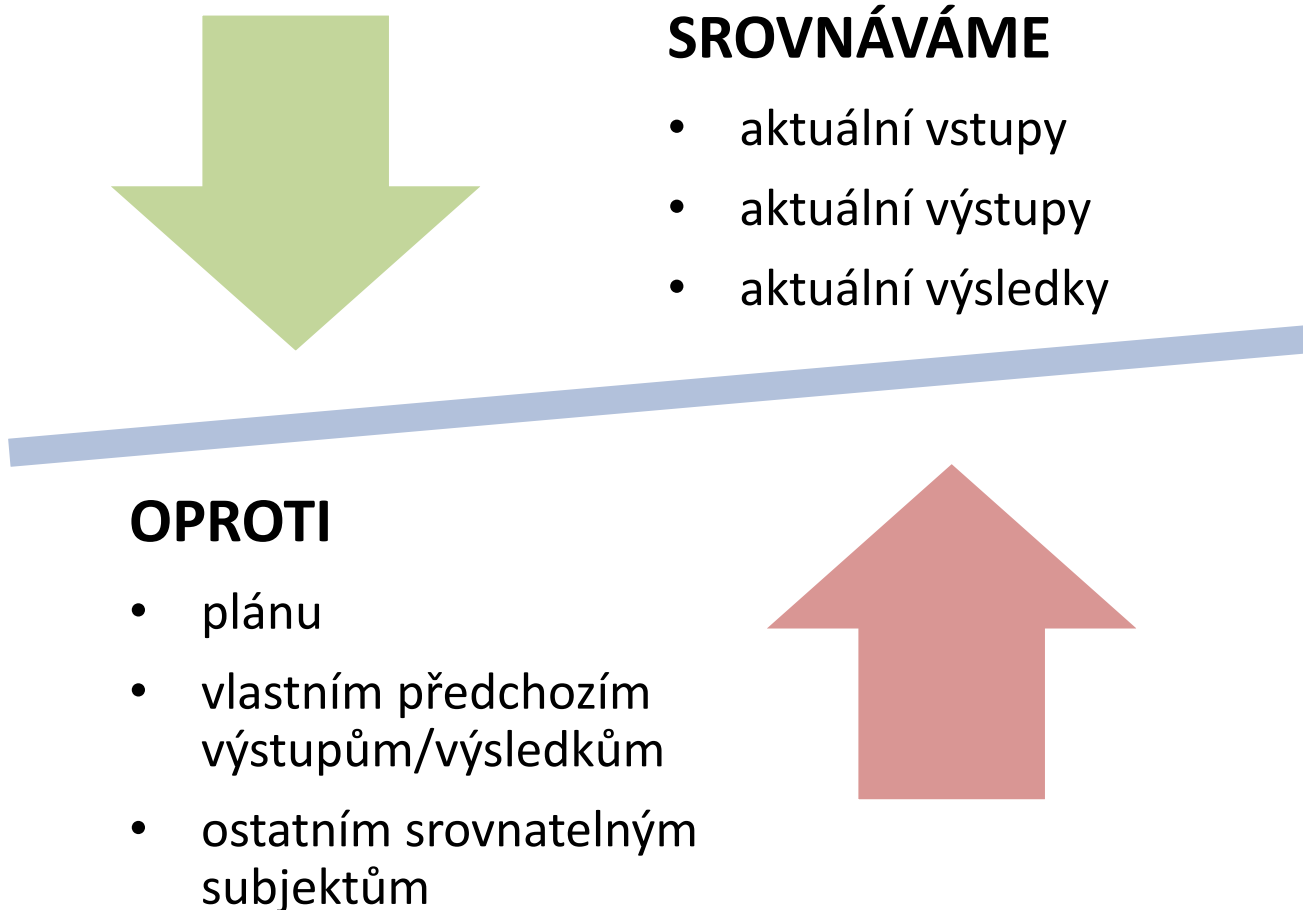


Co když výkonnost neměříme?

- ✓ nemůžeme rozpoznat úspěch od neúspěchu
- ✓ nemůžeme za úspěch objektivně odměnit
- ✓ hrozí, že odměňujeme za neúspěch
- ✓ nemůžeme včas přistoupit k nápravě chyb
- ✓ těžko se můžeme poučit z neúspěchu



Jaké jsou základní přístupy k měření ukazatelů výkonnosti



Rozhodovací model plnění vládní politiky nebo programu

Byla politika implementována tak, jak bylo zamýšleno?



ANO

Má politika očekávané výsledky?



ANO

Lze dosáhnout zjištěných výsledků jiným způsobem?



NE

Jsou výsledky relevantní ke stanovenému cíli?



ANO

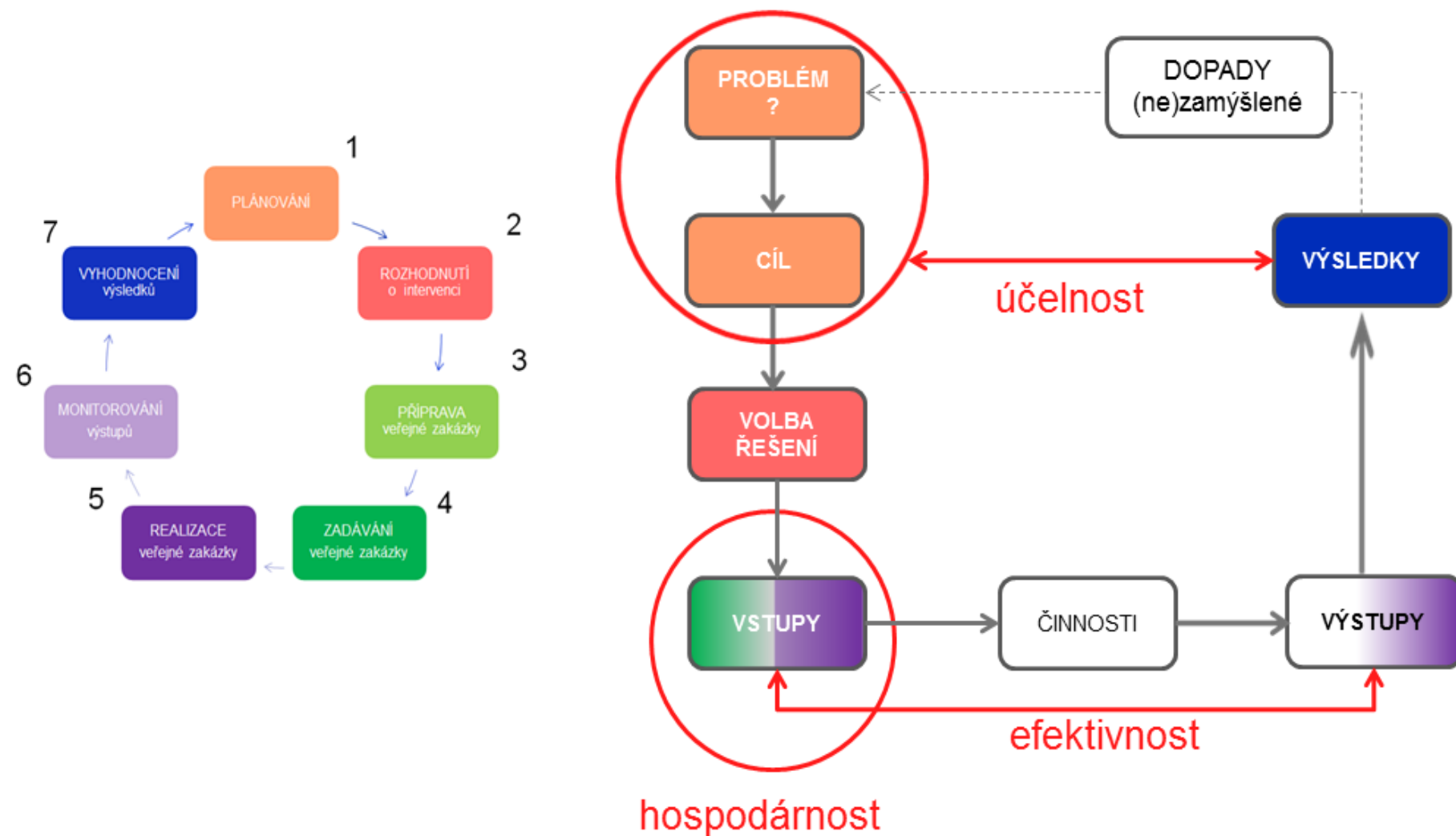
V čem a proč implementace selhala?



Rozhodnutí o zastavení nebo úpravě programu?

Program může pokračovat beze změn?

Životní cyklus veřejných zakázek v modelu 3E



Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit hospodárnosti (1/2)

Audit hospodárnosti (zda náklady na vstupy byly dostatečně nízké při zachování kvality vstupů)

Posouzení hospodárnosti = porovnat vynaložené náklady s takovým rozsahem a kvalitou vstupů, který je pokládán za hospodárný

Kritérium hospodárnosti

- ✓ limitní cena stanovená předpisy, cena v čase a místě obvyklá pro nákup daných zdrojů, zjištěný / uznávaný standard jednicových nákladů

D1.1 Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit hospodárnosti (2/2)

Hospodárnost při pořízení vstupů

- ✓ Byly pořízeny ty správné a kvalitní vstupy?, za přiměřené náklady?, v optimálním množství?

Hospodárnost při správě vstupů

- ✓ Bylo se vstupy zacházeno tak, aby nedocházelo k plýtvání?

Dodržování předpisů týkajících se pořizování a správy vstupů

- ✓ Byly splněny požadavky předpisů upravujících pořizování a správu vstupů dané organizace?

Prvky vnitřní kontroly, které mají zajistit hospodárnost

- ✓ Byl zaveden a řádně funguje systém vnitřních kontrol, které mají zajistit hospodárnost při pořízení a správě vstupů?

Řídící aktivity v oblasti pořízení a správy vstupů

- ✓ Jsou v souladu se zásadami správného finančního řízení/ dobré praxe?

Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit efektivnosti (1/2)

Audit efektivnosti (jak byly využity vstupy ke tvorbě výstupů)

Posouzení efektivnosti = porovnat vypočtený ukazatel efektivnosti s kritériální hodnotou tohoto ukazatele, např.:

- ✓ nákladová efektivnost: náklady na jednotku výstupu
- ✓ produktivita: výstup připadající na jednoho pracovníka

Kritérium efektivnosti:

- ✓ norma, nejlepší praxe, benchmark, hodnota ukazatele u podobné organizace, průměrná hodnota ukazatele u organizací provádějících danou činnost

Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit efektivnosti (2/2)

Zaměřuje se na následující otázky:

- ✓ Byly vstupy využity efektivně (tj. dosaženo maximálního možného výstupu/ spotřebováno nejmenší možné množství vstupů?)
- ✓ Byly programy/organizace řízeny, organizovány, implementovány, monitorovány a hodnoceny efektivně?
- ✓ Jsou aktivity v souladu s požadavky kladenými zákony, vnitřními předpisy, zásadami zdravého finančního řízení, dobrou praxí?
- ✓ Jsou dodržovány předpisy upravující využívání vstupů organizace programu?
- ✓ Mají veřejné služby potřebnou kvalitu, jsou orientovány na klienty a poskytovány bez dlouhého čekání?
- ✓ Je cílů dosahováno nákladově efektivním způsobem, tj. za přiměřené náklady?

Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit účelnosti (1/2)

Audit účelnosti – 2 kroky:

1. Prověření, zda bylo dosaženo cílů
 - ✓ dosažený stav se srovnává se zamýšleným (cíl)
 - ✓ lze provést jen tehdy, jsou-li cíle jasné, konkrétní a měřitelné
2. Prověření, zda pozorovaných výsledků bylo dosaženo vlivem auditované činnosti a ne působením externích faktorů, např.:
 - ✓ srovnání situace před a po zavedení programu, srovnání pokusné a kontrolní skupiny
 - ✓ chybí-li komparativní materiál (často), posuzuje se, zda byl program založen na věrohodných předpokladech
 - ✓ je značně komplikované => posouzení účelnosti mívá často podobu pouze 1. kroku (zhodnocení, do jaké míry byly naplněny cíle, zda byly zasaženy cílové skupiny, zda program poskytuje výstupy žádoucí kvality, včas...)

Praktické přiblížení auditu výkonnosti – audit účelnosti (2/2)

Zaměřuje se na následující otázky:

- ✓ Bylo dosaženo cílů (programů, investic, politik)?
- ✓ Lze pozorované dopady přičíst programu?
- ✓ Neměl program nezamýšlené nežádoucí dopady?
- ✓ Byl program řádně připraven?
 - měřitelné cíle, výkonnostní ukazatele, není konflikt ani duplikace s jinými programy
- ✓ Umožňují vyčleněné vstupy dosažení daného cíle?
- ✓ Vytvářejí řídící struktury předpoklad pro dosažení cíle?
- ✓ Odpovídá kvalita služeb záměru programu a očekávání lidí?
- ✓ Existuje systém pro monitorování dosahování cílů? Jsou na jeho základě přijímána opatření k nápravě?
- ✓ Odhalení faktorů bránících naplnění cílů, analýza příčin problémů
 - cílem je najít způsob, jak dosáhnout toho, aby program fungoval účelněji

Zákon č. 320/2001 Sb. - cíle finanční kontroly

§ 4 Hlavní cíle finanční kontroly

(1) Hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat

...

d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

(2) **Pokud nejsou kritéria** pro hodnocení hledisek uvedených v odstavci 1 písm. d) **stanovena** právními předpisy, technickými nebo jinými normami, **musí být předem stanovena vedoucím orgánu veřejné správy**, a to na základě objektivně zjištěných skutečností.

Zákon č. 320/2001 Sb. - povinnost vedoucího orgánu VS

Vnitřní kontrolní systém

§ 25 Povinnosti vedoucího orgánu VS a vedoucích zaměstnanců

- (1) Vedoucí orgánu veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který
 - a) vytváří podmínky pro **hospodárný, efektivní a účelný výkon** veřejné správy,
 - b) je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat ...rizika ...vznikající v souvislosti **s plněním schválených záměrů a cílů** orgánu veřejné správy, ...
- (2) Ke splnění povinností podle odstavce 1 vedoucí orgánu veřejné správy vymezí postavení a působnost...organizačních útvarů, vedoucích a ostatních zaměstnanců...K tomu zejména: ...
 - e) zajistí **hospodárné, efektivní a účelné** využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení uvedenými v odstavci 1, ...

Exkurz do problematiky kritérií

Funkce KRITÉRIA

Skrze kritérium hledíme na hodnocený objekt (jev, proces), přičemž hledáme a podrobněji sledujeme znaky (vlastnost, rys, proces apod.), které ovlivňují stav (funkčnost) hodnoceného objektu.

INDIKÁTOR

Vybraný znak, který slouží k poznání o míře naplnění kritéria.

Správně zvolený indikátor musí mít určito míru významnosti, a současně musí být efektivní, srozumitelný a musí existovat způsob (metoda) jak jej měřit.

Konstrukce kritérií výkonnosti

- ✓ **významnost** – dostatečná souvislost se sledovanou oblastí;
- ✓ **reprezentativnost** – použité informace (data) by měla jasně reprezentovat stav(jevy), které popisují;
- ✓ **jedinečnost** – neměla by duplikovat již existující kritéria;
- ✓ **měřitelnost** – měření potřebných hodnot musí být proveditelné;
- ✓ **dostupnost** – informace (data) musí být dostupná pro požadované období;
- ✓ **správnost** – informace (data) nesmí být zatížena významnými chybami;
- ✓ **spolehlivost** – u získaných informací (dat) musí existovat možnost jejich ověření;

Konstrukce kritérií výkonnosti

- ✓ zákony a předpisy upravující činnost auditovaného subjektu;
- ✓ rozhodnutí přijímaná parlamentem nebo výkonnou mocí;
- ✓ údaje získané srovnáním s minulostí nebo nejlepší praxí;
- ✓ profesní standardy, zkušenosti a hodnoty;
- ✓ klíčové ukazatele, stanovené auditovaným subjektem nebo vládou;
- ✓ poradenství a know-how nezávislých expertů;
- ✓ nové nebo prokázané vědecké poznatky a další spolehlivé informace;
- ✓ kritéria použitá dříve při podobných auditech nebo jinými SAI;
- ✓ organizace (v zemi i mimo ni), které vykonávají podobné činnosti nebo mají podobné programy;
- ✓ standardy výkonnosti nebo dřívější šetření prováděná parlamentem;
- ✓ odborná literatura k řízení obecně nebo k danému předmětu.
- ✓ vlastní konstrukce kritérií na základě odborné kompetence auditora

Vyhláška č. 416/2004 Sb. k zákonu č. 320/2001 Sb.

K provedení ustanovení § 6 zákona č. 320/2001 Sb. uvádí vyhláška č. 416/2004 Sb. bližší podrobnosti ke:

- ✓ kontrolním metodám - mají zabezpečit, aby informace o skutečnostech byly ve vztahu k předmětu kontroly významné, spolehlivé a dostatečné (sledování, šetření a ověřování, analýzy) ustanovení §§ 1 – 6 vyhlášky,
- ✓ kontrolním postupům pro výkon
 - **předběžné řídicí kontroly** (schvalovací postupy), §§ 10 - 17
 - **průběžné řídicí kontroly** (operační postupy), §§ 18 - 21
 - **následné řídicí kontroly** (hodnotící a revizní postupy), §§ 22 - 26

Vyhláška č. 416/2004 Sb. – kontrolní postupy

Předběžná řídicí kontrola výdajů před vznikem závazku

Schvalovacím postupem se ověří

- ✓ **nezbytnost** připravované operace k zajištění stanovených úkolů a stanovených záměrů a cílů
- ✓ správnost operace ve vztahu k dodržení
 - právních předpisů
 - **kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon VS**
 - **postupu a podmínek stanovených pro zadávání VZ**

Vyhláška č. 416/2004 Sb. – kontrolní postupy

Následná řídicí kontrola výdajů

- ✓ hodnotícími a revizními postupy se posuzují uskutečněné operace, mj. se analyzují dosažené výsledky ve vztahu k plnění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů VS
- ✓ cílem je využít získané poznatky mj. ke koordinaci a usměrňování
 - přípravy a uskutečňování operací za účelem dosažení optimálního vztahu mezi hospodárností, účelností a efektivností těchto operací a náklady na jejich uskutečnění
 - finančního řízení a kontroly při organizování řídicích výkonných struktur k plnění stanovených úkolů s cílem dosáhnout vyšší hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výkonu VS

Zákon č. 218/2000 Sb. - povinnosti správce kapitoly

§ 39 nadpis vypuštěn

(1) Správce kapitoly je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

(3)

- ✓ Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje **hospodárnost, efektivnost a účelnost** vynakládání výdajů ve své kapitole.
- ✓ Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co **nehospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější**.

Zákon č. 218/2000 Sb. - povinnosti organizační složky

§ 45 odstavec 2

- ✓ Organizační složka státu je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly **nejhospodárnějším způsobem**.
- ✓ Prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech. Prostředky může čerpat jen do výše závazných ukazatelů stanovených jí zákonem o státním rozpočtu nebo správcem kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly a v souladu s věcným plněním, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 24, 25 a 47).

Zákon č. 219/2000 Sb. - povinnosti organizačních složek

Základní povinnosti při hospodaření s majetkem § 14

- ✓ (1) Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.
- ✓ (3) Příslušná organizační složka pečuje o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Chrání jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.

Zákon č. 218/2000 Sb. – programy reprodukce majetku

Programy § 12

(1) Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku ^{14a)}.

(2) Dokumentace programu obsahuje

- a) identifikační údaje programu, jeho případné členění na podprogramy a harmonogram jeho přípravy a realizace,
- b) bilanci potřeb a zdrojů financování programu a jeho jednotlivých podprogramů,
- c) specifikaci cílů programu a podprogramu spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků.

Zákon č. 218/2000 Sb. – programy reprodukce majetku

Programy § 12

(6) Registraci akce v informačním systému provádí příslušný správce rozpočtové kapitoly na základě investičního záměru obsahujícího věcné, časové a finanční určení akce, její technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivnosti vložených prostředků spolu se specifikací požadavků na zabezpečení provozu budované nebo obnovované kapacity.

Zákon č. 218/2000 Sb. – programy reprodukce majetku

Pojmy § 3 písm. j)

Pro účely tohoto zákona se rozumí

programem nebo **projektem** spolufinancovaným z rozpočtu Evropské unie **soubor věcných, časových a finančních podmínek** pro činnosti k **dosažení stanovených cílů** Evropské unie, a to prostřednictvím orgánů, subjektů a fondů uvedených v článku 175 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 nebo Fondu evropské pomoci nejchudším osobám

Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění č.11/2010 Sb.

§ 2

...

- c) indikátorem nebo parametrem kvalitativní ukazatel vymezený v dokumentaci akce (projektu), který specifikuje jeho konkrétní cíl nebo efektivnost,

...

- j) cílem akce (projektu) hodnoty, které mají být dosaženy pro plnění cílů programu.

Pokyn R 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu (Předpis č. 17/2010)

Pokyn R 1-2010

indikátor je kvalitativní měřitelný ukazatel uvedený v dokumentaci akce, který **specifikuje konkrétní měřitelný cíl nebo měřitelný efekt**; indikátor musí obsahovat výchozí a cílovou hodnotu (vyjádřenou v měrných jednotkách) a dále závazný termín dosažení měřitelného cíle nebo efektu,

cíl akce je **kvalitativní neměřitelný ukazatel (???)**, který specifikuje konkrétní důvod realizace, včetně kvalitativních dopadů a efektů dané realizace,

parametr je ukazatel uvedený v dokumentaci akce, **který specifikuje obsah nebo formu realizace akce a vyjadřuje se v měrných jednotkách a hodnotách** (např. fyzikálních, technických, časových, atd.),

Jak poznáte, že jste v cíli, když nevíte kam jdete?

