

Systém finanční kontroly

13. přednáška z předmětu
Veřejné finance I.
Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

Obsah přednášky

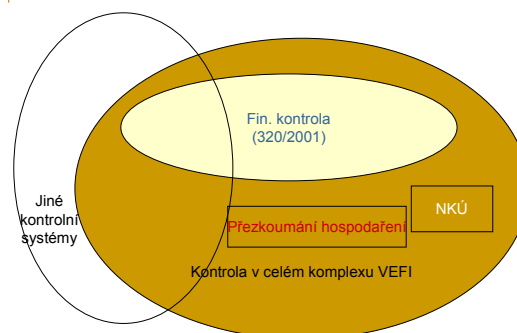
1. Legislativa a diverzifikované systémy (podsystemy) kontroly VEFI
2. Systém finanční kontroly ve veřejné správě (podsystem kontroly VEFI)

2

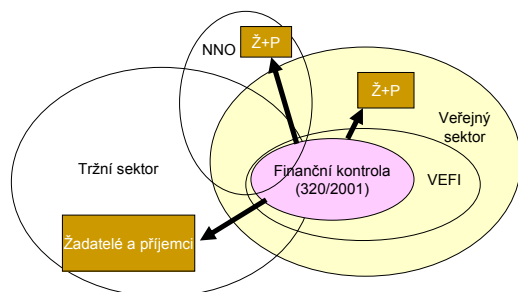
POZOR: Základní odlišení a protiklady

- Kontrola v celém systému VEFI** - vychází z množství zákonů, které jsou někdy nekompatibilní (**širší pojem a pohled**)
- Finanční kontrola ve veřejné správě (užší pojem)** dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, prováděcí vyhlášky a metodik MF ČR – významný zákon z hlediska čerpání prostředků EU (**NENÍ ROZHODUJÍCÍ ZÁKON, MOHOU SE MĚNIT, ROZHODUJÍCÍ JE MECHANISMUS FK!**)

3



4



5

Nezbytnost kontroly

- Fáze rozpočtového procesu jako procesu řídicího či manažerského (sestavování, schvalování, realizace, **kontrola**)
- Veřejné prostředky (prostředky **daňových poplatníků**)
- Tendence VSI k **neefektivnosti**
- Členství v EU (viz problémy ČR s čerpáním zdrojů a negativním výrokem pro některé programy)

6

Aktuální trendy kontroly

- Porušení rozpočtové kázně (první fáze každé kontroly, relativně snadná) – **původní pojetí**
- Sledování **efektivnosti**, účelnosti a hospodárnosti (sofistikované a obtížné, neboť je nutné definovat kritéria) – **nové pojetí**
- Přechod od kontroly ex post ke kontrole **ex ante** – **nové pojetí**

7

MEZINÁRODNÍ RÁMEC (mezinárodní standardy)

- Od roku 1953 nejvyšší kontrolní instituce členských zemí OSN se sdružují v INTOSAI (přes 200 kontrolních institucí)
- Na IX. kongresu INTOSAI v Limě 1977 přijata tzv. **Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly (z toho vychází EU)**
- INTOSAI generuje různé standardy a metodiky
- Od roku 1990 sdružení kontrolních institucí evropských zemí EUROSAI
- **Nařízení Komise č. 438/2001** k zavedení řídicích a kontrolních systémů ve státech EU pro čerpání z fondů EU

8

1. VYBRANÁ LEGISLATIVA (určitá nekompatibilita)

- Ústava
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- **Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole**
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

9

2. VYBRANÁ LEGISLATIVA (určitá nekompatibilita)

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a k. řízení
- Zákon č. 531/1990 Sb., o ÚFO
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
- Zákon č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

10

ZÁKON Č. 552/1991 Sb., O STÁTNÍ KONTROLE

- **Základní zákon pro kontrolu, ale netýká se kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, zákon má procesní charakter**
- **Kontrolní činnost je zaměřena na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky ČR a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů**
- **Vztahuje se na ministerstva a ústřední správní úřady, místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, ostatní orgány st. správy (specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce), nikoliv soudy (s výjimkou jejich hospodaření)**

11

Kontrolní struktury (okruhy) veřejných financí (a jejich nositelé – instituce)

- **Finanční kontrola ve veřejné správě** (MF ČR, územně finanční orgány, správci kapitol, úsc)
- **Vnější kontrolní systémy VEFI** (např. NKÚ, zákon o přezkoumávání hospodaření obcí)
- **Jiné samostatné instituce VEFI** (celní orgány, ČSSZ, zdravotní pojišťovny atd.)
- **Kontrola parlamentem** (a zastupitelstvy úsc), exekutivou (vláda), **soudní** atd.
- **Ostatní**

12

PARLAMENTNÍ KONTROLA PS

- Schvalování zákonů
- **Kontrola exekutivy**
- **Schvalování rozpočtu a st. záv. účtu**
- Interpelace ústní a písemné
- Výbory a komise PS
- Vyšetřovací komise
- Volba poslanců do dozorčích rad a kontrolních orgánů některých veřejných institucí (SF, GACR, Všeobecná ZP apod.)
- Petice, jiná podání občanů
- Návrh na vyslovení nedůvěry vlády

13

VLÁDA (Exekutiva)

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- Řídí, **kontroluje** a sjednocuje činnost ministerstev
- **MINISTERSTVA – kontrolují** dle svých kompetencí

14

Právní (soudní) kontrola

- **Ústavní soud** (interpretace zákonů včetně legislativy týkající se nebo související s **VEFI**, přezkoumává některé zásahy VS, rozhodnutí a právní předpisy, případně je zrušuje nebo vyvozuje důsledky z jejich nezákonnosti)
- **Nejvyšší správní soud** a správní soudnictví:
 - o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů
 - **v oblasti VEFI např. daňové spory, spory mezi obcí a státní institucí apod.**

15

NKÚ VYKONÁVÁ KONTROLU

(Ústava a zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ)

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky (**výjimka ÚSC v samostatné působnosti**)
- státního závěrečného účtu
- plnění státního rozpočtu
- prostředky poskytnutými ČR se zahraničí a za záruky státu
- vydávání a umožňování státních CP
- zadávání státních zakázek

16

ČNB (zák. č. 335/2002 Sb., o ČNB)

- postavení veřejnoprávního subjektu
- kompetence správního úřadu
- hlavní cíl: péče o cenovou stabilitu
- určuje měnovou politiku
- řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank a zajištění bezpečnosti platebních systémů
- **vykonává integrovaný dohled nad finančním trhem**
- **poradní funkce vůči vládě**
- **vede účty státu**
- **dává do prodeje státní dluhopisy**
- **eviduje CP vydávané ČR se splatností do 1 roku**
- stanoví režim kurzu české měny
- atd.

17

Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech

- **Vykonávají správu daní**
- **Vykonávají finanční kontrolu**
- **Vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem o účetnictví**
- **Vykonávají cenovou kontrolu**
- **Vykonávají dozor nad loteriemi**
- **Vykonávají kontrolu výkonů správy poplatků, které jsou příjmem státního rozpočtu**

18

Finanční kontrola - obce

- **Zastupitelstvo** (rozpočet, závěrečný účet, hospodaření atd.)
- **Finanční výbor** a Kontrolní výbor zastupitelstva
- Dále rada, starosta, tajemník OÚ
- Vnitřní kontrolní systém (u obcí nad 15 tisíc – povinný útvar interního auditu)

19

Finanční kontrola - kraje

- **Zastupitelstvo** (rozpočet, závěrečný účet, hospodaření atd.)
- Výbory zastupitelstva: **Finanční výbor**, Kontrolní výbor a Výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost (např. dotace do školství)
- Dále rada, hejtmán, ředitel KÚ
- Vnitřní kontrolní systém včetně interního auditu
- V přenesené působnosti **kontrola obcí**, zejména přezkoumávání jejich hospodaření

20

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření úsc

Předmětem přezkoumání jsou následující údaje:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníky nebo fyzickými osobami
- finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv

21

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření úsc

- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi
- ručení za závazky fyzických a právníků osob
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku
- účetnictví vedené územním celkem

22

Z. č. 420/2004 Sb. – Závěr zprávy

Závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření musí obsahovat vyjádření, zda při přezkoumání:

- a) nebyly zjištěny chyby a nedostatky, nebo
- b) byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených pod písmenem c), anebo
- c) byly zjištěny nedostatky, spočívající
 1. v porušení rozpočtové kázně,
 2. v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
 3. v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,
 4. v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy,
 5. v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky, nebo
 6. v nevytvoření podmínek pro přezkoumání

23

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření úsc

- Přezkoumávání hospodaření obcí a DSO – Krajský úřad nebo auditor (dle volby obce)
- V případě obcí do **800 obyvatel**, které nevykonávají hospodářskou činnost realizuje se jen **jednorázové** přezkoumání
- U ostatních obcí **dílčí** přezkoumání v průběhu roku a za celý rok **jednorázové**
- Přezkoumávání hospodaření krajů – MF ČR
- **Dozor** nad přezkoumáním MF ČR, které je metodicky řídí a koordinuje s finanční kontrolou

24

Finanční kontrola (dle rozpočtových pravidel)

- SK je **odpovědný** za hospodaření své kapitoly
- MF, ÚFO, SK a krajské úřady zajišťují kontrolu hospodaření s prostředky SR, NF dle legislativy (dle z. č. 320/2001)
- SK **vyhodnocuje** hospodárnost, efektivnost a účelnost
- Výsledky kontroly v **roční zprávě** SK (OSS), OSS, PO a SF
- Kontrola zahraničních zdrojů (z. č. 320/2001)

25

Porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel

- Neoprávněné použití prostředků SR
- Neoprávněné použití nebo zadržení prostředků poskytnutých ze SR, SF, NF nebo ze SFA **příjemcem**
- Neprovedení odvodu PO
- Neuložení odvodu zřizovatelem
- Neprovedení stanoveného odvodu zřizovatelem PO
- Porušení povinností OSS (např. překročení závazného ukazatele, nehospodárnost atd.)

26

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Zákon definuje **systém finančních kontrol**, které jsou správci kapitol a územně samosprávné celky povinny zajišťovat. Tento systém se týká nejen jejich hospodaření, ale i hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně zajistí prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelné, alespoň roční hodnocení jeho účinnosti a přijímat opatření k jeho zkvalitňování.

27

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

- Vymezuje **uspořádání a rozsah** f.kontroly vykonávané mezi orgány VS, mezi orgány VS a žadateli nebo příjemci veřejné f. podpory a uvnitř orgánů veřejné správy
- Dále vymezuje **předmět**, cíle, zásady, postupy a metody finanční kontroly.
- Vztahuje se i na st. podniky, PF
- **Netýká se kontroly vykonávané NKÚ a netýká se přezkoumávání hospodaření úsc**

28

Třístupňová organizační struktura systému finanční kontroly

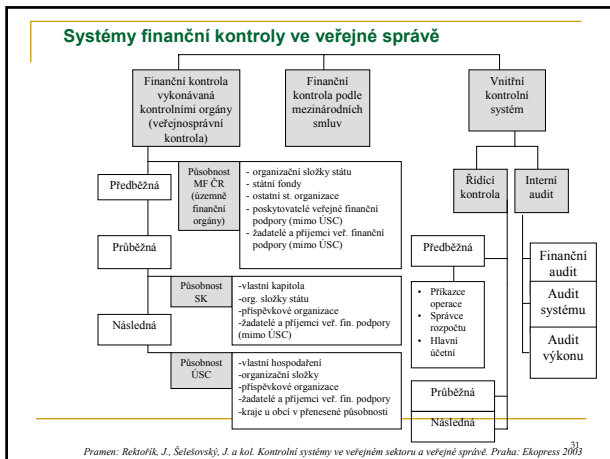
1. **MF ČR**, jako ústřední správní úřad a gestor pro fin. kontrolu. Zabezpečuje funkci centra metodického řízení, koordinaci a výstupy zpravodajského systému o fungování kontrolních mechanismů (viz dále odbor 17)
2. **Správci kapitol** státního rozpočtu a orgány úsc jako správci veřejných rozpočtů.
3. Ostatní **organizační složky státu a úsc** a právnické osoby hospodařící s veřejnými prostředky.

29

Systém finančních kontrol tvoří

1. **Veřejnosprávní kontrola** (pozn. „vnější“ k.)
2. **Finanční kontrola podle mezinárodních smluv** (tj. mezinárodních zdrojů)
3. **Vnitřní kontrolní systém**
 - a) **řídící kontrola** (pozn. „manažerská“ k.)
 - b) **interní audit**

30



Veřejnosprávní kontrola (realizovaná kontrolními orgány)

- zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob
- před jejím poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití

Veřejnosprávní kontrola

Provádí se u:

- Organizační složky státu
- Státní příspěvkové organizace
- Žadatelé o veřejnou finanční podporu
- Příjemci veřejné finanční podpory

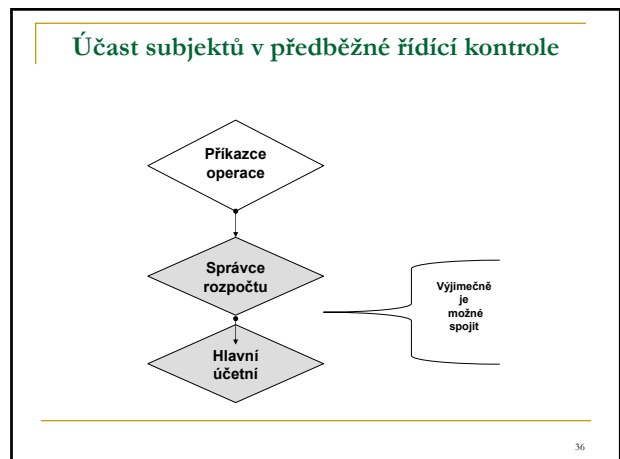
Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

- mohou ji vykonávat mezinárodní organizace (EU, NATO) svými kontrolními orgány nebo určenými zmocněnci
- jsou oprávněny vyžadovat si u orgánů veřejné správy ČR spolupráci nebo přímo zajištění jejího výkonu

Vnitřní kontrolní systém

a) Řídící kontrola

- Součástí vnitřního řízení orgánů veřejné správy
- Zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci
- Při přípravě operací, před jejich schválením, v průběhu až do jejich vypořádání a následně (tj. předběžná, průběžná a následná kontrola)
- Vedoucí organizace určí příkazce, správce rozpočtu a hlavní účetní (všichni musí např. verifikovat fakturu). Jen v malých organizacích a obcích se mohou poslední dvě funkce spojit.



Vzorový doklad přijatá faktura

predběžná kontrola

Správce rozpočtu

Hlavní účetní

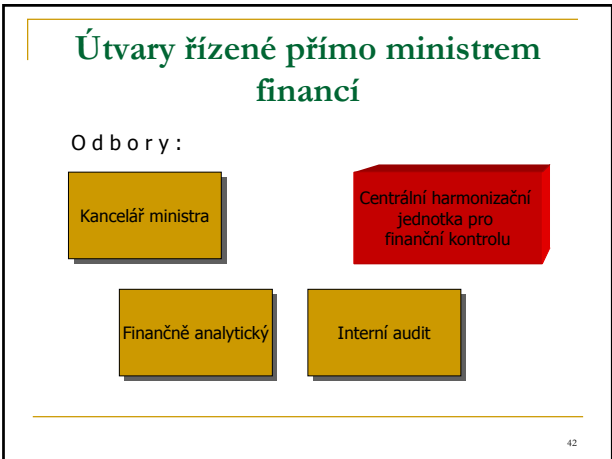
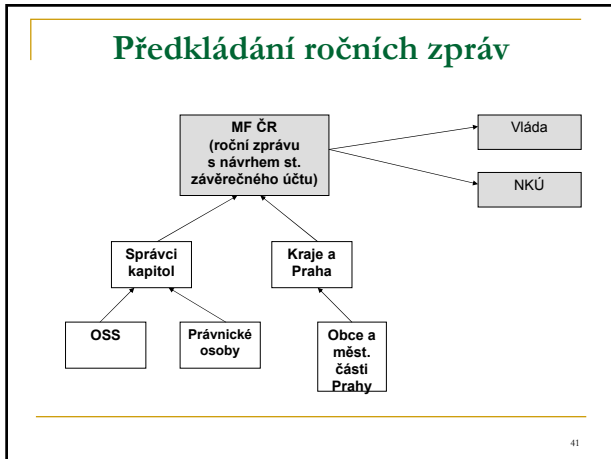
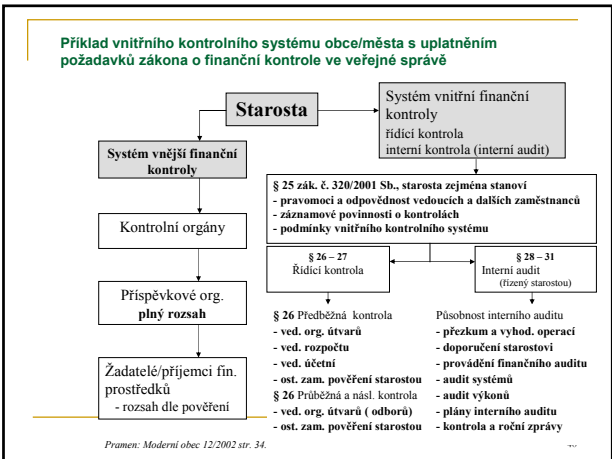
Vnitřní kontrolní systém

b) Interní audit

- Organizačně oddělený a funkčně nezávislý útvar podřízený přímo vedoucímu organizace (ministři, řediteli, starostovi apod.)
- Přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací
- Povinnost zřídit ve všech obcích nad 15 tisíc obyvatel a ve všech organizacích veřejného sektoru (vč. VŠ) s výjimkou malých organizací

Interní audit zahrnuje zejména

- finanční audit**, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním. Např. zda jsou včas a ve správné výši zaúčtovány a uhrazeny všechny výdaje, zda z provedených inventarizací vyplývá, že skutečné stavy majetku odpovídají údajům v účetnictví a v účetních výkazech apod.
- audit systémů**, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmu orgánů veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činností a zajištění správy veřejných prostředků. Dále zkoumají zda jsou doklady k zaúčtování podepisovány příslušnými zaměstnanci uvedených úřadů podle stanoveného oběhu účetních dokladů, dodržování třídění výdajů podle rozpočtové skladby, dodržování účtového rozvrhu apod.
- audit výkonu**, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.



Odbor MF 17
CENTRÁLNÍ HARMONOZAČNÍ JEDNOTKA PRO
FINANČNÍ KONTROLU

Oddělení:

Harmonizace
finanční kontroly ve VS

Veřejnosprávní
kontrola

Auditu fondů
EU

Přezkoumávání
hospodaření
ÚSC

43

Děkuji za pozornost.

44