

Ministerstvo financí ČR

Projekt

Budování systému státní pokladny  
Systém školení pro státní pokladnu

Téma:

Zásady řídicí kontroly v procesech  
přípravy a realizace státního rozpočtu

Autor:

Ing. Zdeněk Chalouš, CSc.

30. června 2007

KPMG Česká republika, s.r.o.

30. června 2007

Tato zpráva obsahuje 60 stran

Součástí zprávy je 1 vložená příloha v rozsahu 60 stran

Dokument neprošel jazykovou korekturou.

## Obsah

1	Úvod	1
2	Manažerské shrnutí	2
3	Vymezení předmětu problematiky	3
3.1.1	Řídící kontrola	3
3.1.2	Státní pokladna	3
3.1.3	Státní pokladna, řídicí kontrola, a příprava a realizace rozpočtu	3
3.1.4	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 3	3
4	Vnímání řídicí kontroly	5
4.1	Veřejný sektor, veřejná správa, veřejné rozpočty	5
4.1.1	Veřejný sektor	5
4.1.2	Veřejná správa	5
4.1.3	Veřejné rozpočty	6
4.2	Systémové a finanční inženýrství pro veřejné rozpočty	7
4.2.1	Proč systémové a finanční inženýrství	7
4.2.2	Příjmy a výdaje Státního rozpočtu	7
4.2.3	Architektura institucí veřejné správy a jejich vnitřních procesů	8
4.2.4	Systémové inženýrství a státní rozpočet	8
4.2.5	Finanční inženýrství a státní rozpočet	9
4.3	Upevňování řídicí kontroly při výstavbě institucí a procesů	9
4.3.1	Správní odpovědnost za chod organizací a řízení a kontrolu procesů	9
4.3.2	Manažerská odpovědnost za přípravu a realizaci státního rozpočtu	9
4.3.3	Koncepce PIFC	9
4.3.4	Operační programy	10
4.3.5	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 4	11
5	Teorie pro oblast řídicí kontroly	13
5.1	Systémový inženýring	13
5.1.1	Architektura organizací a jejich úkolů	13
5.1.2	Systém podpory motivace k plnění úkolů	13
5.2	Finanční management	16
5.2.1	Systém PIFC a řídicí kontrola	16
5.2.2	Standard COSO a řídicí kontrola v procesu přípravy a realizace státního rozpočtu	16
5.2.3	Finanční engineering	16
5.2.4	Partnerství veřejného a soukromého sektoru	16
5.2.5	Investice do nehmotných i hmotných aktiv	16
5.2.6	Kvalita veřejných výdajů a potřeba lavarage od SS	16
5.2.7	Projekty PPP a řídicí kontrola	17
5.3	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 5	17

6	Příklady dobré zahraniční praxe	18
6.1	BMM v praxi nemusí být vidět	18
6.2	Stavebnice z prvků správního systému – příklad z Austrálie	18
6.3	Audit a finanční reporting – příklad USA	19
6.4	Agenturní systém ve veřejné správě – příklad Švédsko	21
6.5	Příprava a realizace rozpočtu – příklad UK	22
6.6	Strukturální intervence EU – příklad Finska a Irska	23
6.7	Architektura organizací a procesů – příklad Francie	25
6.8	EK a twinningové programy na Ministerstvu financí	26
6.9	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 6	26
7	Organický zákon o SR Francie a Rozpočtová pravidla ČR	28
7.1	Zásady reformy přípravy a realizace SR	28
7.1.1	Architektura nového rozpočtu	28
7.1.2	Reforma rozpočtové nomenklatury	29
7.1.3	Odůvodnění výdajů	30
7.2	Zásady přípravy a realizace SR podle Organického zákona	30
7.3	Organický zákon o SR Francie a Rozpočtová pravidla ČR	32
7.4	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 7	33
8	Strukturální fondy, Mezinárodní standardy a řídicí kontrola	34
8.1	Nařízení 1023/2006 a implementační struktury	34
8.1.1	Nařízení 1260/1999 a 1023/2006 a implementační struktury	34
8.1.2	Porovnání Nařízení 1260/1999 a Nařízení 1023/2006	34
8.2	Implementační struktury ve světle BMM	34
8.2.1	Implementační struktury mimo strukturální intervence	34
8.2.2	Implementační struktury v intervenčním období 2004 až 2006	34
8.2.3	Implementační struktury pro intervenční období 2007 až 2013	34
8.3	Mezinárodní standardy a řídicí kontrola	35
8.3.1	Architektura systémů	35
8.3.2	Finanční řízení, kontrola, audit	35
8.3.3	Účetnictví	35
8.3.4	IT a řídicí kontrola	35
8.4	Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 8	35
9	Podklady pro seminární práce	36
9.1	BMM	36
9.2	Direktivy	37
9.2.1	Návrh zásad řídicí kontroly	37
9.2.2	Hlavní prvky Rozpočtových pravidel ČR	38
9.2.3	Hlavní prvky Organického zákona	38
9.2.4	Hlavní prvky Rozpočtových pravidel Švédska	39
9.2.5	Hlavní prvky Nařízení 1023/2006	39
9.3	Vlastní návrh účastníka vzdělávání	39
9.4	Shrnutí	40
10	Teze k diskusím o následných krocích	41

11	Kontrolní otázky k tématu řídicí kontrola v procesech přípravy a realizace SR	42
12	Přílohy	43

# 1 Úvod

Úvod: orientace v textu, pro A,B,C a kapitoly.....

1. Souhrná Souhrn
- 2.
3. cca 2A4

Důraz v celém textu: na „Zásady řídicí kontroly v procesech přípravy a realizace státního rozpočtu“

Řídicí kontrola:

Příprava rozpočtu, procesy ex ante  
Realizace rozpočtu, interim  
Výsledky a dopady rozpočtu ex post

Popsat jak text členěn, kde jsou témata spojena a kdy se dělí....

V ustálené organizační struktuře

Před změnami (vznik nového útvaru, novela zákona, jiné skutečnosti)

Před reformami (veřejných financí, důchodová reforma, apod.)

Výuka je zaměřena na přípravu pracovníků MF na reformy, například na přípravu věcného záměru zákona o státní pokladně (V ROZSAHU FEANCOUSKÉ APLIKACE).

*Po prostudování této kapitoly byste měli*

1. Pochopit a znát podstatu řídicí kontroly v systému Státní pokladny.
2. Veřejný sektor a systémové a finanční inženýrství:
  - 2.1. Pochopit a znát prostředí řídicí kontroly ve veřejném sektoru, veřejné správě a veřejných financích z pohledu současného správního uspořádání státu, krajů a obcí.
  - 2.2. Porozumět obsahu řídicí kontroly a potřebě jejího upevnování při přípravě a realizaci Státního rozpočtu a mít základní představu o tom, co to je a jak mohou kvalitu řídicí kontroly ovlivnit metody systémového a finančního inženýrství.
3. Současný stav teorie řídicí kontroly
  - 3.1. Porozumět procesům vládnutí z pohledu aplikací metod systémového inženýrství a finančního managementu pro podporu růstu kvality řídicí kontroly ve veřejném sektoru
  - 3.2. Porozumět problematice řídicí kontroly v organizačních strukturách veřejného, neziskového a soukromého sektoru ve světle organizačních změn cílených na účelnost, efektivnost, hospodárnost a bezpečnost veřejných výdajů.
4. Příklady dobré zahraniční praxe na pozadí BMM
  - 4.1. Porozumět principu modelu BMM a na pozadí příkladů ze zahraničí procesům si upevnit pochopení řídicí kontroly ve výdajových procesech z veřejných rozpočtů
  - 4.2. Získat souhrnný přehled o požadavcích Evropské komise na kvalitu řídicí kontroly o podpoře řídicí kontroly v ČR cestou twinningových projektů na Ministerstvu financí

## 2 Manažerské shrnutí

Předmětem tématu „Zásady řídicí kontroly v procesech přípravy a realizace státního rozpočtu“ je *vnitřní řídicí a kontrolní systém* orgánu veřejné správy státu a v něm *řídicí kontrola* vázaná na přípravu a realizaci státního rozpočtu. Vnitřní řídicí a kontrolní systém zahrnuje řídicí kontrolu a interní audit. Řídicí kontrola se týká rozpočtových procesů *Státní pokladny*.

## 3 Vymezení předmětu problematiky

Klíčová slova: vnitřní řídicí a kontrolní systém; řídicí kontrola, Státní pokladna, GTS (General Treasury System).

### 3.1.1 Řídicí kontrola

Definice<sup>1</sup> řídicí kontroly říká „že organizace, metody a postupy, které se používají k zajištění toho, aby programy vlády dosáhly zamýšlených výsledků; aby zdroje určené na tyto programy odpovídaly navrženým cílům dané organizace (vlastníka programu); aby se při realizaci programu předešlo plýtvání, podvodům a korupci; aby bylo možné pracovat se včasnými a spolehlivými informacemi“. Podrobněji je řídicí kontrola vysvětlena ve směrnici MF<sup>2</sup>. Řídicí kontrola je v ČR pokryta zákonem o finanční kontrole, který probíhá dalším vývojem v upřesňování výkonu řídicí kontroly.

### 3.1.2 Státní pokladna

Řízení a kontrola finančních zdrojů spravovaných vládou zahrnuje různé aktivity jejichž cíle se nacházejí v následujících oblastech: formulace fiskální politiky, příprava a realizace rozpočtu, řízení finančních operací, účetní pravidla a kontrola, archivace záznamů a komparativních dat, audit a ocenění finančního výkonu a výsledků vládních programů.

Na takto širokém rámci finančního řízení a kontroly, ve kterém jsou zabezpečovány soubory cílů uvedených oblastí je zpravidla i definována působnost Státní pokladny. Státní pokladna obecně zahrnuje tyto základní činnosti: řízení hotovosti a dluhu, účetnictví a výkaznictví a *přípravu a plnění rozpočtu*.

Protože přístup ČR k upevnování výstavby státní pokladny se přiklání k definici Světové banky je dále uvedena i její stručná definice GTS (General Treasury System): „systém založený na integraci plnění rozpočtu (příprava a realizace), výkaznictví (účetnictví a výkaznictví) a platebního systému (řízení hotovosti a dluhu). Veškeré procesy probíhají v jednom systému (systému GTS) a jsou řízeny z jednoho centra prostřednictvím jediného účtu (single treasury account) pro všechny transakce související s příjmy a výdaji vlády státu“.

Státní pokladna v ČR existuje, v tomto smyslu lze hovořit o existenci Státní pokladny i v jiných zemích. Přístupy k funkci (Vizi) Státní pokladny se v různých zemích až tolik neliší, a například proti definici Světové banky nelze nalézt v zemích OECD zásadní námítky. Velké rozdíly jsou však v jednotlivých krocích a v časové náročnosti na vyžívání vnitřní finanční kultury jednotlivých států na cestě ke Státní pokladně.

### 3.1.3 Státní pokladna, řídicí kontrola, a příprava a realizace rozpočtu

Vývoj SP, tradice, oč jde a proč ŘK..

**OBR. 1 srdce...**

### 3.1.4 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 3

Shrnutí: Definice a jejich praktický význam:

<sup>1</sup> Řízení veřejných výdajů, strana 451 (definice INTOSAI)

<sup>2</sup> Směrnice XX a YY

- 1a) Úspěch řídicí kontroly závisí na souběhu morálních vlastností zaměstnance a odborné profesionalitě zaměstnance organizace veřejné správy a na úplnosti, jednoznačnosti a srozumitelnosti direktiv, které řídicí kontrolu procesně upravují a legislativně zabezpečují.
- 1b) Zásady řídicí kontroly v procesech přípravy a realizace státního rozpočtu jsou určovány procesy realizace a pokračujícího vývoje Státní pokladny.

Cíl výuky pro téma X.1

Pochopit a znát podstatu řídicí kontroly v systému Státní pokladny.



## 4 Vnímání řídicí kontroly

Klíčová slova: (1) veřejný sektor, veřejná správa, veřejné rozpočty: vláda a vládnutí, vlastník a správce, manažer ve veřejném sektoru, cyklus odpovědnosti, stakeholder; (2) systémové a finanční inženýrství, vstup do EU, správní organizační složky a manažeři, kontroloři a auditori ve veřejné správě.

### 4.1 Veřejný sektor, veřejná správa, veřejné rozpočty

#### 4.1.1 Veřejný sektor

Veřejný sektor je vymezen legislativním a institucionálním rámcem pro výkon služeb v ekonomické, sociální, bezpečnostní a ekologické oblasti. Stakeholdři (všechny zainteresované osoby; občané, instituce, podniky, spolky) naplňují zdroj „veřejné finance“ více způsoby. Plněním daňové povinnosti (daňoví poplatníci), realizací podnikatelských zájmů (investoři ve veřejném sektoru), realizací politických zájmů (politici ve veřejném sektoru), ostatní (například donátoři/dárci).

Voliči, část stakeholderů, plněním či neplněním své voličské povinnosti rozhodují o kvalitě správců veřejných financí. Správci veřejných financí nesou za veřejné finance odpovědnost a starají se o kvalitu a bezpečnost veřejných financí. Kvalitou se v tomto smyslu rozumí účelné, efektivní a hospodárné nakládání s veřejnými financemi, bezpečností jejich ochrana před zneužitím. Zřetelným požadavkem stakeholderů je, aby veřejné finance byly k dispozici v dostatečném množství, včas a na správném místě, v požadované kvalitě a zabezpečené. Tyto požadavky, pokud se naplňují, tak prostřednictvím reformy. Na nově vzniklém územním uspořádání proběhly v ČR reformy územní samosprávy. Kraje a obce řeší své, velmi obtížné úkoly řídicí kontroly.

Základní řešení vztahů státu a územní samosprávy je zakotveno v ústavě z prosince 1992. v roce 2002 jsme z pohledu řídicí kontroly vstoupily do evropského správního prostoru, který klade vysoké nároky na organizační struktury státní správy a územní samosprávy. Státní moc je v územní samosprávě uplatňována jen v případech, které stanoví zákon; platí, nebyl-li zákonem určen způsob zásahu, je jakýkoli zásah nepřipustný. Územní samospráva v území realizuje výkon samosprávy i výkon státní správy. Stát přenesl výkon dílu své působnosti na nestátní subjekty, v územní samosprávě na kraje a obce. Obce se dělí na obce 3., 2. a 1. typu. Obce 3. typu se připravují na funkci nových okresů. Proces vyžívání základních komponent územní samosprávy trvá.

#### *Příklad rizika:*

pro řídicí kontrolu z úrovně ústředních orgánů státní správy platí, že na jedné straně ve veřejném sektoru existuje velmi jednoduchý model řízení financování výkonů státní správy v území krajů a obcí, nicméně na straně druhé tento model vykazuje závažné nedostatky při kontrole plnění čtyř hodnotových pilířů evropského správního prostoru, kterými jsou spolehlivost, předvídatelnost, odpovědnost a transparentnost operací s veřejnými financemi.

#### 4.1.2 Veřejná správa

Veřejná správa poskytuje služby stakeholderům. Dobrá veřejná správa je postavena na principech demokracie, práva a managementu. Demokracie má poskytnout záruku existence decentralizované řídicí kontroly, právo povinnost vytvořit podmínky pro vnik vnitřního řádu

v procesech řídicí kontroly a management odpovědný za kvalitu hodnot, získaných za spotřebované veřejné finance, má povinnost v režimu řídicí kontroly pracovat.

Řídicí kontrola vyžaduje profesní zdatnost politiků, úředníků a manažerů na všech úrovních vládnutí: v ČR na úrovních státu, krajů a obcí. Vládnutí představuje síť orgánů a organizací jejichž metody a postupy řídicích kontrol se používají k zajištění toho, aby programy vlád dosáhly zamýšlených výsledků (viz. definice řídicí kontroly). Vládnutí vlád provázejí procesy změn, v současné době zejména procesy decentralizace a dekoncentrace což je náročné na koordinaci nastavení a provoz řídicí kontroly v jednotlivých organizacích a na harmonizaci realizovaných procesů z hlediska udržitelnosti požadované kvality a potřeb dalšího rozvoje řídicí kontroly v celém správním systému.

*Příklad rizika:*

pro řídicí kontrolu z úrovně ústředních orgánů státní správy platí, že v decentralizovaném systému s neuzavřeným legislativním rámcem je procesně velmi obtížné a manažersky náročné realizovat systém Státní pokladny odděleně, samostatně pro ústřední státní správu, a následně, nicméně samostatně, pro územní samosprávu.

### 4.1.3 Veřejné rozpočty

Veřejné rozpočty jsou důležité nástroje hospodářských, sociálních a ekologických programů státu i jeho územních samosprávných celků. Každá vláda, v úrovních státu, kraje, obce má svůj rozpočet schvalovaný v souladu s ustanoveními danými ústavou a příslušnými zákony (primární, sekundární a terciární legislativou). Obecně mezi centrálním rozpočtem státu a rozpočty nižších úrovní existují silné vazby. Platí, že politiky orgánů územní samosprávy v oblasti výdajové, daňové a dluhové mají významné dopady na celkový fiskální a hospodářský výkon státu a opačně platí to samé. Proto metodické vedení přípravy a realizace místních rozpočtů je přímo vázáno na centrální vládu státu, na jeho ministerstvo financí. Proto reformy veřejných rozpočtů, byť nutně začínají v úrovni státního rozpočtu, musí již do svých principů zahrnout existenci a rizika rozpočtů nižších úrovní.

Obecným doporučením dobré praxe v rozpočetnictví je, aby výklad a prezentace veřejných rozpočtů byl srozumitelný i nejšířší veřejnosti, aby například specialisté na problematiku přípravy a realizace státního rozpočtu, kromě svého profesionálního jazyka, byli připraveni použít i přijatelnější formy, která podstatu procesů obsažených ve veřejném rozpočtu objasňují.

**Box 1: Veřejné rozpočty a jejich vývoj**

Slovo rozpočet (budget) pochází ze středověké angličtiny a označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje. Každý držitel královské brašny měl svůj způsob, jak vybrat daně a jak vybrané peníze spotřebovat, případně i přerozdělit. Moudrý král věděl ještě něco navíc. Znal přednosti i důsledky královského dělení. Věděl, že obsah brašny není bezedný, a že po každém dělení musí určitý díl peněz v brašně ponechat, že je třeba myslet i nazítřek, investovat i do příštího období. Pravděpodobně dával přednost přebytku v rozpočtu, před jeho ročním schodkem. I v moderních dějinách mají veřejné rozpočty a dotace svou dobrou praxi, procesy s nimi spojené jsou vhodnými impulsy pro poučení, pro zpracování případových studií. Příkladem je aplikace Marshalova plánu v Evropě po skončení 2. světové války. Účelem plánu bylo posílit hospodářsky a sociálně oslabený region a vytvořit zázemí pro přechod na plnohodnotný samostatný další rozvoj po skončení této mimořádné dotace. Toto je případ Německa cca před 50 lety. Moudrost královského dělení je skryta i v tomto příkladu. Díl dotace v královské brašně zůstal. Nebyly to jen peníze, ale byla to především připravenost jít dál svou vlastní cestou.

**Příklad rizika:**

vyváženost legislativního rámec výdajových procesů z veřejných rozpočtů k organizačním uspořádáním a metodám a postupům řídicí kontroly v jednotlivých organizacích státní správy, krajské a obecní samosprávy, může být ohrožena a existence vícekolejnosti řídicích a kontrolních postupů včetně vlivu intervenčních programů spolufinancovaných z fondů EU může vyvolat nepříznivé dopady na veřejné rozpočty (například v podobě nedostatečně vymezené účelnosti veřejných výdajů, nízké efektivnosti a vysoké nákladovosti některých programů).

## 4.2 Systémové a finanční inženýrství pro veřejné rozpočty

### 4.2.1 Proč systémové a finanční inženýrství

Dobrým důvodem může být reakce na benchmarking s názvem „Den daňové svobody“. Reakce ve smyslu, že občan státu vydělává celý rok pro sebe, ale určitou část svého výdělku svěřuje státu. Jinými slovy, že vnímáme evropskou tradici, například principy francouzského osvícenství. Již tehdy byly ze státního (společného) rozpočtu financovány instituce politické demokracie, vzdělanost dětí, dopravní cesty, policie, armáda (princip svobody), dále soudy a další právní a správní orgány (princip rovnosti), a konečně i příspěvky na solidaritu s těmi slabšími (princip bratrství). V terminologii správních výkonů dnes již mluvíme o financování služeb, nákupů zboží a pracích, které jsou financovány či spolufinancovány státním rozpočtem. V terminologii státního rozpočtu pak mluvíme o příjmech a výdajích a o účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti vydávaných prostředků.

### 4.2.2 Příjmy a výdaje Státního rozpočtu

Na podkladě výše uvedeného si lze připomenout i následující provázanost příjmů a výdajů SR:

1. Strany veřejných rozpočtů, příjmová a výdajová, procházejí zcela odlišnými procesy
  - a. Příjmová strana veřejného rozpočtu je více politicko – organizační proces s obsahem: žádá-li odpovědná osoba o finanční příspěvek do společně spravovaného rozpočtu, je slušné říci, jaký závazek daňový poplatník ze své účasti na veřejném rozpočtu přijímá a jaký prospěch ze své finanční účasti ve veřejném rozpočtu může očekávat.
  - b. Výdajová strana veřejného rozpočtu je více finančně technologický proces s obsahem: odpovědná osoba za veřejný rozpočet si musí být jista, že své závazky splní, že naplněnou obálku penězi daňových poplatníků spotřebuje a investuje účelně, efektivně a hospodárně.
2. Výdajová strana veřejného rozpočtu je vzhledem k zadání úkolu dominantním procesem a jeho převážně finančně technologický proces je hlavním článkem výdajových procesů z veřejných rozpočtů.

Příjmové a výdajové procesy vyplňují rámec aktivit, které mají mnoho společných znaků, a které jsou připravovány a realizovány v prostředí s charakteristickými znaky architektury institucí a procesů. Architekturu se zde rozumí správní ztvárnění a výstavba organizačních struktur institucí veřejné správy a procesů, které tyto instituce připravují a realizují. Základními stavebními prvky této architektury jsou nehmotná aktiva veřejného (společného) majetku státu.

### 4.2.3 Architektura institucí veřejné správy a jejich vnitřních procesů

Architektura klasická (postavená na hmotných aktivech veřejných či soukromých rozpočtů) je umělecké ztvárnění staveb, jejich styl a způsob, jakým byly postaveny. V architektuře se výrazně projevují změny společnosti, protože velké stavby častokrát značí zašlou slávu předešlé doby, někdy naopak připomínají dobu neslavné minulosti. V této paralele lze dospět i definici architektury organizací a procesů, pro veřejný sektor architektury institucí veřejné správy a jejich vnitřních procesů. Historický podtext existuje i v architektuře v oblasti nehmotných aktiv.

#### Box 2: Příklad dobré praxe od státu Rhodos, dnešní Řecko

Rhodský stát na ostrově Rhodos je dobrým příkladem evropské tradice peněžních a finančních dovedností, péče vlády o zdraví populace, jazykových dovedností a manažerské profesionality tehdejších úředníků. V tomto případě jde o období 300 let trvalého rozkvětu společnosti, o vnímání priorit svého státu v tehdejší globální rozměru světa. Jde o období 300 až 0 let před našim letopočtem. Dnešní jazykem bychom řekli, že správci státu Rhodos vedli své stakeholdery k jednotnému řádu v porozumění podstaty peněz a významu lidských zdrojů. Stát Rhodos byl v té době „Švýcarskem“ Středomoří. Správci státu například stanovili zákony správy státu, generování a ochrany peněz, napsali zákon o pojišťovnictví v námořnictví a byli zřizovateli úřadu zásobování potravinami chudých občanů, jehož hlavním principem bylo udržet zdravé a práceschopné obyvatele státu pro práci v jeho zájmu.

### 4.2.4 Systémové inženýrství a státní rozpočet

Současná architektura veřejných institucí a jejich vnitřních procesů je v svůj plný a rozpoznatelný výraz. I když premianti v této dovednosti působí především mimo Evropu, například v USA ano v Austrálii, je její vývoj tohoto v zájmu i členských států a je podporován Evropskou komisí. Příkladem postoje Evropské komise je její sdělení „Strategické obecné zásady Společenství pro období 2007 až 2013“.

Tento dokument vytyčuje strategii pro oblast hospodářskou, sociální a pro životní prostředí a ve svém souhrnu říká: Evropa musí obnovit základ své konkurenceschopnosti, zvýšit svůj potenciál růstu a svoji produktivitu posílit sociální soudržnost, a přitom klást hlavní důraz na znalosti, inovaci a optimalizaci lidského kapitálu“. Sdělení obsahuje tři obecné zásady: a) Přitažlivější Evropa a regiony Evropy pro investory a pracující; b) Zlepšení znalostí a inovace; c) Vytváření více a lepších pracovních míst.

Naplnit tyto zásady vyžaduje nové nástroje. Systémové inženýrství je jedním z nich. Je to obor, který kombinuje znalosti z jiných inženýrských oborů (ekonomických, technologických a technických) a k inženýrství relevantních vědeckých disciplin (společenských, právních, ekonomických a technických) k řešení širokého okruhu inženýrských problémů. Pravděpodobněji nejdůležitějším aspektem systémového inženýrství je jeho aplikace k rozvoji nových technologických možností se specifickým důrazem na jejich co nejrychlejší využití s ohledem na ekonomická a technická omezení. V tomto smyslu lze o něm mluvit jako o platformě technologického rozvoje.

Systémový inženýr se proto bude více zajímat o to proč a jak systém byl připraven a realizován, a ne jen pouze o to jak funguje. Pro přípravu a realizaci státního rozpočtu to znamená hlubší poznání nových příležitostí při řízení a kontrole společenských a hospodářských procesů organizacemi veřejného sektoru, které, procesy i organizace, jsou financovány převážně z veřejných zdrojů, například státním rozpočtem.

Jak tyto zásady s vysokou koncentrací specifických cílů naplnit? Určitě kvalitní a tvrdou prací, zde spekulativní přístupy nestačí. Například v architektuře ICT pro řízení organizací a procesů, které v nich a mezi nimi probíhají jde již řadu let o plnohodnotný technický rozvoj a obchodní pohyb plný konkurenčních střetů. Roste význam mezinárodně uznávaných standardů a přenosu dobré praxe vládnutí v síti správních orgánů a organizací v globální, národní, regionální a místní úrovni. Toto vše stojí peníze. Investorem jsou stakeholdři, buď přímo ze svých finančních prostředků, nebo nepřímo z veřejných rozpočtů, například státního rozpočtu.

V tomto kontextu má požadavek na tvrdou práci konkrétní obsah. Je jím kvalita vládnutí a harmonie veřejné správy a „stakeholderů“. Jinými slovy připravenost vlád plnit a vyprazdňovat „královskou brašnu“ (viz. Box 1). V odborných kruzích se mluví o „Government Governance“ (ve volném překladu jde o tvorbu i aplikace mezinárodního standardu, do kterého vlády ukládají své nejlepší a prověřené dovednosti vládnutí).

#### **4.2.5 Finanční inženýrství a státní rozpočet**

Finanční nástroje, oč jde, vývoj ve světě

Finanční inženýrství, současný trend, vývoj a dopady na státní pokladnu, vysoké nároky na řídicí kontrolu ve veřejném sektoru,

*Příklad rizika:*

mmm

### **4.3 Upevňování řídicí kontroly při výstavbě institucí a procesů**

#### **4.3.1 Správní odpovědnost za chod organizací a řízení a kontrolu procesů**

Sigma -MV

#### **4.3.2 Manažerská odpovědnost za přípravu a realizaci státního rozpočtu**

Sigma – MF

(nálezy u zemí bývalého bloku, problémy s financemi, chápání peněz, práce s nimi, rizika a pod, prohrané soudní spory, finanční ztráty v transformačních procesech apod)

#### **4.3.3 Koncepce PIFC**

EU vede své nové členské státy k upevňování základních principů řádné správy a řízení veřejných financí. V této souvislosti se mluví i o systému PIFC, jehož základem je systém IC (Internal Control). Systém IC ve veřejném sektoru zahrnuje organizační zabezpečení a vývoj metod a postupů, které se používají k zajištění toho, aby vládní programy (státu, krajů, obcí) dosáhly zamýšlených výsledků a aby zdroje určené na tyto programy/projekty odpovídaly

navrženým cílům a záměrům veřejné instituce. IC je nástroj přípravy a realizace programů/projektů, jehož nasazení má za cíl předcházet plýtvání, podvodům a korupci a získávat včas spolehlivé informace a pracovat s nimi.

Písmeno P (Public) ve zkratce PIFC představuje orientaci na veřejnou správu, což jednak vymezuje prostředí pro přenos nejlepší dobré praxe a aplikaci mezinárodních standardů systému IC do orgánů a organizací veřejné správy a rovněž podněcuje růst kvality finančního řízení a kontroly sblížením finančních operací v soukromém i veřejném sektoru. Toto sblížení je nutnou podmínkou pro praktické aplikace partnerství veřejného a soukromého sektoru, včetně přípravy, realizace a zhodnocení dopadů projektů typu PPP (Public Private Partnership).

Po desetiletí byl finanční systém nových členských států (plánování, řízení a kontrola finančních operací) podřízen jiným principům. Písmeno F (Financial) vyjadřuje tuto skutečnost. Evropská komise zvolila systém PIFC jako jednotnou výchozí a proročkovou základnu.

Systém PIFC je postaven na třech pilířích. Prvním je finanční management a řízení (finanční řízení a kontrola)<sup>3</sup> FM/C (Financial Management and Control) v odpovědnosti vedoucích pracovníků veřejné správy na úrovních státu, krajů a obcí. Druhým pilířem je interní audit IA (Internal Audit), který slouží vedoucím pracovníkům k posilování jejich odpovědnosti. Oba pilíře vycházejí z mezinárodně uznávaných standardů a nejlepší praxe vládnutí (například standardy COSO, INTOSAI, COBIT a další). Třetím pilířem systému PIFC se zabývá harmonizací vnitřních i vnějších procesů v orgánech veřejné správy.

*K harmonizaci vnitřních procesů patří především:*

- modernizace systému odpovědnosti a řízení včetně modernizace informačních a komunikačních technologií a vzdělávání
- služba interního auditu politikům, manažerům a úředníkům.

*K harmonizaci vnějších procesů patří především:*

- politická podpora upevňování systému PIFC
- posílení úlohy Nejvyššího kontrolního úřadu a Nejvyššího státního zastupitelství.

Koncepci vypracovalo MF.....

#### 4.3.4 Operační programy

Správní orgány a organizační složky  
ústřední orgány státní správy a OSS, kompetence, ústava, zákon, současný rychlý vývoj, stavebnicovost organizačních struktur, flexibilita, specifickosti politické a manažerské odpovědnosti, odpovědnost úředníka za výkon veřejné služby, nemíchat a rozlišovat, primární regulace, přiděl obálek veřejných zdrojů, konkrétní odpovědné fyzické osobě, důsledná kontrola

---

<sup>3</sup> Veřejná správa se s významem slov řídit a kontrolovat ve smyslu významu anglických slov „to manage“ a „to control“ neustále potýká. Pro pochopení připomínáme základní významy: „to manage“ V tomto smyslu znamená organizovat či nastavovat procesy (například finanční toky), „to control“ potom znamená řídit procesy, „to monitor“ sledovat vstupy, výstupy, výsledky a dopady procesů, „to check“ kontrolovat ad hoc situace v procesech, „to assess“ hodnotit ad hoc situace v procesech, „to audit“ analyzovat a hledat přidanou hodnotu k nastaveným procesům a podobně.

orgány územní samosprávy a OSK a OSO, příklady a rozdíly, náročnost správních výkonů v území s rozlišením úrovně kraje a obce, problémy s územním uspořádáním, holding, vazba na státní pokladnu a direktivy řídicí kontroly ve státě.

Manažeři, kontroloři a auditoři a vzdělávání pro výkon veřejné správy

Řídicí kontrola, přidat problematiku vzdělávání, kvality lidských zdrojů, stabilitu pracovních sil, dotknout se „definitivy“, důraz na vzdělání, internacionalizace práce, uplatnění manažera ve veřejném sektoru na trhu práce v EU, tam směřovat certifikaci institucí a lektorů pro vzdělávání manažerů, (podobně se věnovat i politiků, příkladem může být princip Sorbonn (s odnoží v ČR), podobně i pro úředníky, mezinárodní školy, včetně jazyků), toto je program pro české vysoké školy, státní, regionální i soukromé..

#### **OBR. 2 Cykly se středem v ŘK FM/C**

Interní audit Samostatná, jen zmínka, že i toto patří do vnitřního řídicího a kontrolního systému

Externí audit, obdobně, zmínka, neboť je třeba hledat metodická zjednodušení a procedurální praktiky, které vazby interního a externího auditu upevní, ve smyslu upevňování a podpory rozvoje jednotného auditu.

*Příklad rizika:*  
mmm

### **4.3.5 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 4**

Shrnutí: Veřejný sektor, veřejná správa, veřejné rozpočet

2.1.1 Veřejný sektor:

2.1.2 Veřejná správa:

2.1.3 Veřejné finance:

Cíl výuky pro téma X.1

Pochopit a znát roli řídicí kontroly ve veřejném sektoru, veřejné správě a veřejných financích z pohledu současného správního uspořádání státu, krajů a obcí.

Shrnutí: Veřejný sektor, veřejná správa, Řídicí kontrola a systémové a finanční inženýrství veřejné rozpočet

2.2.1 Systémové a finanční inženýrství:

2.2.2 Příprava ČR na vstup do EU:

2.2.3 Správní organizační složky:

2.2.4 Manažeři, kontroloři a auditoři a vzdělávání pro výkon veřejné správy

Cíl výuky pro téma X.2.2

Porozumět obsahu řídicí kontroly a potřebě jejího upevnování při přípravě a realizaci Státního rozpočtu a mít základní představu o tom, co to je a jak mohou kvalitu řídicí kontroly ovlivnit metody systémového a finančního inženýrství.



## 5 Teorie pro oblast řídicí kontroly

Klíčová slova:

1. Vládnutí, systémový inženýring a finanční management: ....
2. Organizační změny ve veřejném, neziskovém a soukromém sektoru: ...

### 5.1 Systémový inženýring

#### 5.1.1 Architektura organizací a jejich úkolů

Současný vývoj, architektura organizací a procesů, proč, IT

Zachman

BMM

Zachmanův rámec

PMF

**Příklad rizika:**

Mmm

#### 5.1.2 Systém podpory motivace k plnění úkolů

Text k BMM

**OBR. 3 BMM**

Přehled a základní charakteristika prvků systému BMM

##### **Vlastník (správce) úkolu**

(který svou povinnost – splnění úkolu – připravuje a hodnotí pomocí bloků A, B, C, D, aby prověřil motivační obsah procesů v úkole na cestě k cílům a připravil sám sebe na jejich řízení a kontrolu v předem analyzovaném vnitřním a vnějším prostředí)

Název	Charakteristika prvků
<b>Organization Unit</b>	Příklady správních organizačních celků:
Organizační celek	EU, ČR, Kraj, obec, podnik, spolek, sdružení, operační skupina apod.
<b>Process</b>	Příklady procesů ve veřejném sektoru:
Proces	veřejný rozpočet, operační program, opatření, projekt apod.

Blok A:

##### **Means – Prostředky**

(zařízení, pravidla, postupy, kvalifikace, nástroje nebo metody pro dosažení výsledku v době ukončení úkolu; prostředky připravuje a realizuje organizační celek, například Ministerstvo financí pro podporu mise, legislativy a směrnice, návodů a pomůcek na cestě od prvních nápadů a záměrů rodičího se úkolu až k jeho ukončení, k „End“)

Název	Charakteristika prvků
<b>Mission</b>	Naplnění plánované aktivity připravené organizačním celkem
Ukončení úkolu	(programu, projektu) v reálných podmínkách při aplikaci prostředků podle bloku B. Mise zahrnuje implementaci alespoň jedné vize; každá mise je podporována akčním plánem, mise je klíčovou funkcí cílených

	změn v chování organizačního celku.
<b>Corse of Action</b>	Zahrnuje zapojení hmotných, finančních a lidských zdrojů do přípravy a realizace úkolu, pro jeho ukončení v nastaveném režimu řízení a kontroly podle direktiv (legislativy). Zahrnuje aplikace nástrojů strategie a taktiky při přípravě i realizaci procesů připravovaných cílů či změn.
Průběh úkolu	
<b>Strategy</b>	Je to prostor pro nápady a vynalézavost na cestě k cílům a požadovaným výsledkům s důrazem na jejich účelnost, efektivnost a hospodárnost na partnerství vlastníka (správce) a stakeholderů.
Strategie	
<b>Tactic</b>	Je to prostor pro přípravu a realizaci postupů, podle připravených metodik a pomůcek na cestě připravené strategií. Taktika vede k cílům, ke splnění ukazatelů, a vytváří prostředí pro eliminaci chybovosti v operativní režimu plnění úkolu. Taktika je dominantní hybnou silou pozitivního chování manažerů k plnění cílů a ukazatelů.
Taktika	
<b>Directive</b>	Je to prostředek pro vypracování, zavedení a udržení řádu v chování organizačního celku pomocí primární, sekundární, terciární legislativy (zákonů, nařízení, směrnic, návodů) pro aplikaci řídicí kontroly při plnění úkolu. Vypracované direktivy a morální kredit odpovědných osob za přípravu a plnění úkolu jsou základní předpokladu úspěšné řídicí kontroly.
Direktivy (legislativa)	
<b>Business Rule</b>	Je to prostor pro práci s direktivami a předpoklad pro operativní plnění přijatých závazků v dohodnutém čase, propočtených nákladech a očekávané kvalitě podle indikací stanovených v rovině strategie a upřesněných v taktických operacích reálného průběhu plnění úkolu.
Pravidla úkolu	
<b>Business Policy</b>	Je to prostor pro monitoring ukazatelů plnění úkolu a pro upevňování řídicí a kontrolní pozice vlastníka (správce) úkolu v procesech jeho přípravy i realizace. Regulace úkolu je nejen nástrojem pro udržení si nadhledu nad rozběhnutými procesy ale i nástrojem (složkou) řídicí kontroly s otevřeností ke kreativité, neboť v celém životním cyklu úkolu zůstává v plné odpovědnosti vlastníka (správce) úkolu
Regulace úkolu	

#### Blok B:

<b>End - Ukončení úkolu</b>	
(ukončení úkolu, aktivity, programu, ročního rozpočtu, tříletého rozpočtového rámce apod. ve společném pojmenování jde o úkol, který musí být vlastněn, například připravován a realizován přinejmenším jedním organizačním celkem, například Ministerstvem financí)	
Název	Charakteristika prvků
<b>Vision</b>	Představa organizačního celku o ukončení úkolu v době jeho přípravy i realizace. Jde o představu vlastníka (správce) úkolu, jak by mohla příprava úkolu a následně i jeho realizace na konci přípravy a na konci realizace vypadat. Vize charakterizuje stav (pozici) organizačního celku v době ukončení přípravy a následně i realizace bez ohledu na to, jak bylo tohoto stavu dosaženo.
Vize	
<b>Desired Results</b>	Prohlášení vlastníka (správce) úkolu o pravděpodobném výsledku a udržitelnosti hodnot získaných dokončením úkolu. Jde o korekce zacílení až do stavu splnění cíle s vědomím udržitelnosti získané hodnoty prostřednictvím direktiv a rozpoznání a včasné reakce na interní a externí vlivy podle bloku C.
Požadovaný výsledek	
<b>Goal</b>	Stav nebo okolnosti, které by měly nastat a byly způsobeny aplikací prostředků podle bloku A. Tento budoucí stav, který vlastník (správce) úkolu sleduje průběžně, je více obecný než specifický s dlouhodobým dopadem, více kvalitativního než kvantitativního charakteru a silně je posilován vizí podle bloku B.
Obecný cíl	

<b>Objective</b>	Výsledek definovaný v parametrech času, nákladů a kvality, předem, jako srovnávací hladina pro porovnání předpokladů pro výsledek se skutečně dosaženým výsledkem. Specifický cíl má tendenci kvantifikovat obecný cíl, tam, kde to má smysl a je to proveditelné a to na podkladě dílčích stavů (znaků úspěšnosti), nových příležitostí (rizik z vylepšování prvotních předpokladů) a dílčích výsledků.
Specifický cíl	

Blok C:

<b>Influencer – Faktory vlivů na získanou hodnotu</b> (cokoliv, co přispívá ke splnění úkolu, k naplnění jeho mise, ke splnění jeho cílů a stanovených ukazatelů s rozlišením vlivů od vnitřního a vnějšího prostředí; získaná hodnota má svůj vývoj, vnitřní strukturu od splnění cílů a ukazatelů až po další vnitřní a vnější dopady, které práce na úkole vyvolávají)			
Název	Anglicky	Česky	Charakteristika
<b>Internal</b>  Vnitřní faktory	Infrastructure	Infrastruktura	Kvalita hmotných i nehmotných aktiv
	Issue	Výnosovost	Kvalita výsledků
	Value	Hodnota	Udržitelnost výsledků a řízení rizik
	Habit	Zvyklosti	Jméno a návyky v organizačním celku
	Management	Vedení	Řízení a kontrola přípravy a realizace procesů
	Ressources	Zdroje	Znalostní, finanční a kapitálový potenciál o. celku
	Assumption	Předpoklady	Schopnost obstát v konkurenčním prostředí
<b>External</b>  Vnější faktory	Environment	Prostředí	Geneze a trendů změn v prostředí
	Technology	Technologie	Spektrum kvality a cen technologií
	Regulation	Regulace	Spektrum regulační legislativy a regulačních faktorů
	Supplier	Dodavatel	-
	Customer	Zákazník	-
	Competitor	Konkurent	-
Partner	Partner	-	

Blok D:

<b>Assessment – Hodnocení a měření motivace</b> (dosud známé a prověřené nástroje řídicí kontroly pro hodnocení a měření motivace k přípravě a realizaci úkolu)			
Název	Anglicky	Česky	Poznámka
<b>SWOT</b>	Strong	Silné stránky	-
	Weak	Silbé stránky	-
	Opportunity	Příležitosti	-
	Threat	Hrozby	-
<b>BOCR</b>	Benefit	Prospěch, výhoda	-
	Cost	Nákladovost, náklady	-
	Opportunity	Příležitost, šance	Jejich hodnocení ve větší podrobnosti
	Risk	Riziko	-
<b>BSC</b> Balanced Score card	Client, Customer	Klient úkolu, vztahy	Jejich hodnocení ve větší podrobnosti
	Financial sources	Peníze, finanční plnění	-
	Education	Kvalifikace ,znalosti	-
	Process	Znalost procesu a rizik	Hodnocení v komplexnosti BSC

## 5.2 Finanční management

### 5.2.1 Systém PIFC a řídicí kontrola

Hhhhh

*Příklad rizika:*

mmm

### 5.2.2 Standard COSO a řídicí kontrola v procesu přípravy a realizace státního rozpočtu

Llllllll

*Příklad rizika:*

mmm

### 5.2.3 Finanční engineering

Mmmmm

*Příklad rizika:*

mmm

### 5.2.4 Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Llllll

*Příklad rizika:*

mmm

### 5.2.5 Investice do nehmotných i hmotných aktiv

Lllll

*Příklad rizika:*

mmm

### 5.2.6 Kvalita veřejných výdajů a potřeba lavarage od SS

Llllllllll

**Příklad rizika:**

mmm

## 5.2.7 Projekty PPP a řídicí kontrola

Llllllll

**Příklad rizika:**

mmm

## 5.3 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 5

Shrnutí: Vládnutí, systémový inženýring a finanční management

3.1.1 Vládnutí v úrovních státu, krajů a obcí

2.2.2 Systémový inženýring

2.2.3 Finanční management

Cíl výuky pro téma X.3.1

Porozumět procesům vládnutí z pohledu aplikací metod systémového inženýrství a finančního managementu pro podporu růstu kvality řídicí kontroly ve veřejném sektoru

Shrnutí: Organizační změny ve veřejném, neziskovém a soukromém sektoru.

3.2.1 Organizační systémové změny ve veřejném sektoru:

3.2.2 Neziskový a soukromý sektor:

3.2.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru:

Cíl výuky pro téma X.3.2

Porozumět problematice řídicí kontroly v organizačních strukturách veřejného, neziskového a soukromého sektoru ve světle organizačních změn cílených na účelnost, efektivnost, hospodárnost a bezpečnost veřejných výdajů.

## 6 Příklady dobré zahraniční praxe

Klíčová slova:

1. BMM v praxi nemusí být vidět: ...
2. Evropská komise a twinningové programy

### 6.1 BMM v praxi nemusí být vidět

Zásady řídicí kontroly v procesu přípravy a realizace státního rozpočtu mají své kořeny v širším spektru správních aktivit, především:

- v architektuře správních systémů,
- ve finančním managementu a v řídicí kontrole připravovaných a realizovaných procesů,
- v řídicí kontrole přípravy a veřejného rozpočtu,
- v absorpci finančních prostředků z fondů ES

Procesy, které připravují a realizují veřejné i soukromé organizační celky (orgány a organizace veřejné správy a podniky soukromého sektoru) jsou ve své ranné fázi (v období přípravy a realizace procesů) podrobeny konfrontaci s popisem obsahu (definicemi) prvků BMM. Tento postup je ověřený aplikacemi ve světě se vyvíjecích standardů architektury organizací a procesů, které je charakterizují. Toto potvrzují i následující příklady dobré praxe ze zahraničí. Výběr států a jednotlivých prvků z oblasti přípravy a realizace státního rozpočtu sleduje pohledy na:

- veřejný sektor jako „stavebnice“ z organizačních celků správního systému,
- propracovaný systém finančních hlášení a auditu výkonného správního systému,
- moderní architekturu organizací a procesů v Evropě,
- přípravu a realizaci státního rozpočtu ve formalizovaném prostředí správních direktiv,
- dva rozdílné příklady procesů intervenčních programů financovaných z fondů EU,
- referenční architekturu organizací a procesů k situaci v České republice,
- twinningové projekty financovanými Evropskou komisí na Ministerstvu financí.

### 6.2 Stavebnice z prvků správního systému – příklad z Austrálie

#### Box 3: Příklad dobré praxe z Austrálie

Vláda Austrálie provedla v posledním období řadu změn v organizační struktuře svých ministerstev. Vláda má svá ministerstva, organizace a statutární orgány. Organizace se nazývají departmenty (v případě Austrálie není mezi departmentem a ministerstvem zpravidla rovnítko, jako například v UK, viz. Box 2, ale departement je zde skutečně samostatná profesionální entita ustanovená a učená pro výkon konkrétní veřejné služby, svou nezávislostí a pozicí ve vládním systému podobná agenturám ve Švédsku, viz. Box 5).

Vláda Austrálie má portfolio departmentů, které vláda potřebuje, aby svěřené území mohla spravovat a rozvíjet v plném spektru poptávaných veřejných služeb. Portfolio departmentů schvaluje parlament a je velmi obtížné portfolio měnit, doplnit či department zrušit. Důvodem pro existenci portfolia je podpora stability departmentů a vytváření podmínek pro růst jejich profesionality. Pro činnost departmentů je vytvořena řada standardů, které podporují jejich výkonnost a posilují transparentnost jejich aktivit. Standardy se týkají finančního plánování, finančního řízení a kontroly, programování a implementace rozvojových programů, hodnocení dopadů z realizovaných investic, vnitřního i vnějšího auditu.

V čele departmentu je manažer, který odpovídá za profesionální výkony organizace, kterou řídí. Z hlediska stability a rozvoje řídicí kontroly při výkonu vlády je v tomto příkladu poukázáno především na architekturu základních stavebních prvků procesu vládnutí (tj. ministerstev, departmentů a statutárních orgánů) a na formalizaci procesů, které jsou velmi silně podporovány v síti ICT správního systému země.

V Austrálii existuje politický konsensus o procesech přípravy a realizace vládnutí a to včetně procesů financování z veřejných i soukromých zdrojů. Vítězná politická strana po volbách ustanovuje pro své ministry ministerstva. K dispozici má portfolio profesionálně fungujících departmentů a síť statutárních orgánů (dále jen departmentů). Proto ministerstva nové vlády mohou být „vyskládána“ z existujících a volbami neovlivněných výkonných departmentů.

Departmenty plní úkoly, podle cílů, které stanovují ministři na základě programu vítězné strany, a kteří plnění cílů vlády kontrolují. Premiér ani ministři však nemají přímé nástroje, které by otevíraly prostor pro subjektivní ovlivňování kvality řídicí kontroly uvnitř departmentu a nemají možnost management departmentů vyměňovat a jinak manipulovat s jejich zaměstnanci.

Rozhraní odpovědnosti politiků (premiéra a ministrů vlády) a jejich týmů a odpovědnosti manažerů departmentů je definováno plněním či neplněním stanovených úkolů. V případě sporů a nesrovnalostí rozhoduje parlament. Příklad australské vlády je typickým příkladem důsledného re-engineeringu státní administrativy a příkladem trvalého hledání optimálních cest financování vládních programů a to nejen z daňových výnosů, ale i od soukromého sektoru.

Přístup australské vlády vytváří podmínky pro tvorbu standardů (nařízení, směrnic, pokynů apod.) i na úrovních nižších výkonných složek, včetně územní samosprávy, a přispívá ke zvyšování výkonnosti státní administrativy. Je podpořen propracovaným systémem vzdělávání politiků v roli správních úředníků a systémem vzdělávání manažerů a úředníků departmentů.

Svémi výsledky je správní systém australské vlády transparentní jak k voličům tak i k okolí státu (podpora zahraničních investic, turistického ruchu, zvládání migračních problémů apod.). Výkon vlády a departmentů jsou pod veřejnou kontrolou.

## 6.3 Audit a finanční reporting – příklad USA

### Box 4: Příklad dobré praxe z USA

#### Audit:

Správní systém v USA a procesy jeho financování patří k nejpropracovanějším systémům současného světa. Základní přehled o státním účetnictví, auditu a finančních hlášeních je součástí publikace Asociace státních finančních úředníků (GFOA) tz. „Modrá kniha o Státním účetnictví, auditu a finančních hlášeních“. Přenositelnost této dobré praxe je však velmi obtížná. Nicméně platí, že výkon vlády je postaven na mezinárodních standardech, například již zmíněné asociace GFOA, nebo na všeobecně přijatých principech účetnictví GAAP apod. V boxu 4 jsou uvedeny příklady zásad auditu a finančních hlášení v úrovni centrální vlády USA.

Audit je ve správním systému USA přijímán jako systematické procházení nebo prověřování tvrzení nebo úkonů třetí strany za účelem zjištění, zda odpovídají nějakému standardu. Audit ve veřejném sektoru je zpravidla rozdělen do tří kategorií:

1. Finanční audit, který má za cíl poskytnout uživatelům finančních hlášení s obsahem ujištění o spolehlivosti provedených finančních operací.

2. Ekonomický audit a audit efektivnosti, které mají určit, zda státní orgány vykonávají své povinnosti co nejekonomičtějším a nejefektivnějším způsobem (výkonový audit).

3. Audit programových výsledků, který se zaměřuje na zhodnocení, zda program určité činnosti státních orgánů a aktivity spojené s přípravou a realizací programu odpovídají stanovenému akčnímu plánu programu a jeho cílům.

Auditoři se dělí na dvě oddělené kategorie: na externí a interní auditory. Externí auditoři jsou nezávislí a nepracují v útvech, jejichž audit zpracovávají. Interní auditoři jsou zaměstnanci ve složkách, které auditují. Finanční audit se provádí v souladu s "všeobecně přijatými standardy auditu", vytvořenými kvalifikovanými a uznávanými soukromými nebo státními sbory. Audit výkonu a audit programových výsledků se provádí v souladu se standardy platnými pro veřejný sektor.

### **Finanční hlášení, reporting.**

V této části Boxu 4 jde především o standard CAFR (Comprehensive Annual Financial Report), který slouží k propojení účetních systémů s jejich uživateli, jimž mají tyto systémy sloužit. Interní hlášení má za úkol uspokojovat potřeby vlastního managementu státních orgánů. Externí hlášení může být zaměřeno buď na potřeby specifických uživatelů (např. poskytovatelů grantu) nebo na všeobecné potřeby všech, kdo se zajímají o státní finance.

Interní hlášení má zpravidla dva cíle. Za prvé, interní hlášení umožňuje managementu monitorovat soulad legislativních a smluvních prostředků, které spadají pod management veřejných fondů (např. příslušné rozpočty – grantové smlouvy). Za druhé, interní hlášení poskytuje managementu informace o průběžných výkonech, které potřebuje pro tvorbu budoucích finančních plánů (např. příprava ročního nebo dvouletého rozpočtu).

Externí hlášení existuje zpravidla ve dvou typech. První typ externího finančního hlášení se připravuje jako rychlý souhrn za účelem uspokojení potřeb specifických externích uživatelů. Například, po státních orgánech se často požaduje příprava finančních hlášení pro speciální účely v zájmu poskytovatelů grantu. Druhý typ externího finančního hlášení je vytvořen, aby uspokojil základní potřeby finančních informací pro různé potenciální uživatele, zejména pro plátce daní a občany, pro orgány legislativního dohledu a pro investory a poskytovatele úvěrů. Finanční hlášení musí splňovat určité charakteristiky.

Například:

**Srozumitelnost:** není možné vytvořit externí finanční hlášení, srozumitelné potenciálním uživatelům s velmi omezenými znalostmi finanční problematiky, proto údaje obsažené ve finančním hlášení jsou prezentovány způsobem přístupným všem příjemcům „čtenářům“ finančních zpráv "bez detailních znalostí účetních principů".

**Spolehlivost:** aby údaje ve finančních hlášení byly považovány za spolehlivé, musí být snadno ověřitelné a nesmějí být zavádějící.

**Relevantnost:** obsah finančních hlášení musí být omezen jen na údaje, které jsou důležité z analytických nebo jiných specifických důvodů. Přítomnost nedůležitých údajů může zakrývat důležitější informace.

**Včasnost:** informace ve finančním hlášení mají hodnotu jen tehdy, pokud jsou poskytnuty včas, aby z nich mohli uživatelé poznat skutečný stav (například rozdíly v ukazatelích či trendy dalších změn).

**Konzistentnost:** jakmile je přijat nějaký účetní princip, je třeba, aby byl stále používán. Taková konzistentnost zajišťuje, že finanční hlášení za určité období jsou srovnatelná s hlášeními z období jiných.



**Srovnatelnost:** nutná podmínka pro aplikace benchmarkingu; je třeba trvale zajišťovat srovnání výsledků mezi jednotlivými entitami (např. událostmi nebo transakcemi), zatímco konzistentnost zajišťuje udržitelnost srovnání výsledků v čase.

## 6.4 Agenturní systém ve veřejné správě – příklad Švédska

### Box 5: Příklad dobré praxe ze Švédska

Švédská vláda se vývojem agenturního systému zabývá od roku 1960, v 90 letech se začala věnovat výkonovému rozpočtu a práce na dalším zlepšování pokračují. Odpovědnost politiků k obyvatelům Švédska je projevována prostřednictvím transparentních a veřejnosti srozumitelných rozpočtů zaměřených na výkonové hospodaření a získání nových hodnot za spotřebované veřejné zdroje.

Dlouhodobá orientace švédské vlády na výkonové hospodaření přineslo plnohodnotnou proměnu řídicí kontroly od řízení a kontroly vstupů do státního rozpočtu k řízení a kontrole výsledků a dopadů, které řada ročních rozpočtů švédské společnosti přináší. Dále byl přijat rámec pro zavedení finanční flexibility, nákladového účetnictví a limitů pro veřejné výdaje. Švédský systém přípravy a realizace státního rozpočtu zavádí akruální účetnictví od roku 1993 s podporou standardu GAAP, IFAC, IIA apod. a práce na plném jeho nasazení pokračují.

Švédský systém přípravy a realizace státního rozpočtu je postaven na 3 základních prvcích architektury organizací: Parlament, ministerstva a agentury. Procesní architekturu charakterizuje vysoká decentralizace výkonů agentur, vysoká a adresná odpovědnost ministerstev a aktivní regulační úkoly Parlamentu. Ze státního rozpočtu je financováno (spolufinancováno) 27 výdajových bloků (oblastí, misí), které stanovuje Parlament a 47 strategických oblastí, které stanovuje vláda. Strategické oblasti se člení na programy a podprogramy. Agentury pracují v úrovni podprogramů.

Pokud různé agentury řeší úkoly podprogramů v rámci jednoho programu, plní stejné cíle programu, kam podprogramy patří. Tato skutečnost přispívá k horizontální koordinaci úkolů agentur. Tato skutečnost vynikne pokud si uvědomíme, že ve Švédsku pro vládní sektor pracuje cca 200 000 lidí, což představuje cca 280 agentur různých velikostí, od malých skupin až po organizace s více než 25 000 zaměstnanci, a 10 ministerstev, která zaměstnávají cca 4 300 lidí včetně ministrů a z tohoto počtu je pouze 160 lidí, kteří plní přímé politické poslání vítězné strany ve volbách.

Agentury jsou samostatné jednotky, které plní úkoly zadané ministerstvy. Jsou orientovány na podnikání, pracují v režimu správních orgánů s vysokým stupněm samostatnosti v rozhodování jak zadané úkoly splnit a mají si od vlády půjčovat prostředky na investice, například na IT, vybavení kanceláří apod. a jejich účty jsou úročitelné.

Na úkoly agentur jsou přiděleny finanční prostředky a agentury jsou motivovány k úsporám a k hledání cest, které jim umožní uspořené prostředky reinvestovat ve prospěch jejich růstu, motivace a kvality poskytovaných služeb.

Agentury pracují v režimu vysoké transparentnosti a výkonnosti a jsou po důslednou kontrolu auditu. Kromě sítě útvarů interního auditu je kontrolní role vlády posílena Centrální harmonizační jednotkou pro řídicí kontrolu a interní audit a kontrolní role Parlamentu nově postaveným Úřadem pro audit při parlamentu, který plní funkce externího auditu ve Švédsku (podle mezinárodního standardu INTOSAI, funkce SAI, Sureme Aidit Institution).

Podporován je rozvoj, formalizace a elektronizace kontrolních nástrojů. Ministerstva a agentury jsou vedeny k trvalému zlepšování architektury své organizační struktury, vnitřních i vnějších procesů pro jejich správní výkon, jsou vedeny k úzkému propojení svých rozpočtů s účetnictvím (aktuální účetnictví) státu a jsou vládou podporovány v investicích do svých IT systémů.

Správní systém ve Švédsku má významnou podporu v Ústavě státu. Hlavní slovo má Parlament. V Ústavě jsou zakotveny zásady správního systému a principy vládnutí v hierarchii „Parlament, ministerstva a agentury“. Například rozhodnutí vlády jsou dílem kolektivního rozhodování, nikoliv jednotlivých ministrů. Toto je upraveno samostatnou směrnicí. Vláda by měla mít svůj kancléřský/nejvyšší soud (Chancery) pro rychlé řešení sporů, nejasností a problémů v úrovni vlády, ministerstev a prostřednictvím vládní exekutivy i v agenturách.

Švédská vláda vypracovala rozpočtová pravidla, SBA (State Budget Act), která jsou stručná, přehledná a plně korespondují s přístupem Parlamentu, ministerstev a agentur k moderní, účelné a transparentní architektuře vládních organizací a procesů. SBA má úykou vazbu na Ústavu a na cca 7 stránkách formátu A4 celkem 50 paragrafů se vyjadřuje k následujícím oblastem:

Efektivnost a výsledky hospodaření vlády; Rozpočtové příjmy a přiděl peněz (fixní, víceletý a flexibilní); Finanční závazky (nákupy zboží a služeb a k nim spojená agenda, záruky, reporting o finančních závazcích); Delimitace státního rozpočtu; Financování investic; Převody majetku státu (nemovitostmi, podíly, provize, nakládání s příjmy do rozpočtu); Reporting, prognózy a výsledky; Rozvoj veřejných financí; Účetnictví a audit; Závěrečná opatření.

## 6.5 Příprava a realizace rozpočtu – příklad UK

### Box 6: Příklad dobré praxe z UK

Správní systém v UK a příprava a realizace státního rozpočtu pro financování správních úkolů vlády zahrnují procesy, které mají výrazné znaky moderní architektury výstavby institucí a procesů podle trendů současného vývoje ICT dnešního globálně chápaného světa. Tento trend získal významnou podporu zřízením Úřad zástupce premiéra, ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), který vznikl v návaznosti na dřívější snahy o součinnost Ministerstva dopravy, územních samosprávných celků a Úřadu vlády.

Úřad propojuje, koordinuje a podporuje součinnost výkonů vlád všech úrovní (centrální, regionální, místní) zejména v oblastech státní a regionální politiky, výkonů vlád v území (krajů, okresů, obcí) a dále v územním plánování a urbanismu, v oblastech bydlení, při obnově zanedbaných oblastí a v sociální problematice.

Úřad zástupce premiéra směřuje správní aktivity od centrální úrovně přes ministerstva až k prosperujícím, přístupným a životadárným obcím ve všech regionech UK. Tento cíl je podrobně rozepsaný v dokumentech Dohody o veřejných službách (Public Service Agreements, **PSA**) a Dohody o dodávkách služeb (Service Delivery Agreements, **SDA**).

Zásadní reforma veřejných financí byly započata v roce 1998; byla zpracována zpráva o hospodářské a fiskální strategii UK a byl zaveden nový plánovací a řídicí režim, který zahrnuje dva přístupy k jednomu státnímu rozpočtu:

1. Výdajový limit pro ministerstva pro období 3. let s povinností podávat zprávu o stavu finančních prostředků na účtu státní pokladny každé dva roky.
2. Řízení ročních výdajů **Annually Managed Expenditure (AME)** s povinností podávat zprávy dvakrát ročně, a to při zprávách o rozpočtovém a před-rozpočtovém procesu.

Reformou bylo zavedeno fiskální pravidlo; vláda si po dobu svého hospodaření může půjčit pouze na investice, nikoli na běžné výdaje a dluh vlády musí být držen prozíravě na stejné hladině po celou dobu jejího vládnutí. Toto byl hlavní důvod proč vláda, po pečlivé přípravě, začala důsledně rozlišovat výdaje investiční a běžné a programově začala uplatňovat investiční pobídky.

Vláda přijala zásadu řídit veřejné finance jako jeden celek (tj. vyloučila mimorozpočtové operace) a za hlavní kritérium určila hodnocení výsledků přijatých strategií trvalého zkvalitňování svého výkonu a jeho měření; Best Value Performance Indicators (BVPIs), indikátory pro měření dosaženého výsledku byly zavedeny jako komplexní systémové opatření.

Vláda zavedla dlouhodobé plánování. V roce zahájení reformy (1998) vláda vydala dokument **PSA**, ve kterém hlavní departmenty stanovily své cíle a očekávané výsledky. Úkolem dokumentu PSA je motivovat ministerstva a úředníky veřejné správy k realizaci výzvy dosahovat nejlepších výsledků, měřit je a dosažené výsledky poměřovat s partnery v prostředí, které tato porovnání umožňuje, objektivizuje a vyhodnocuje.

Další dokument vlády **SDA** je v podstatě technickou zprávou k plánování výdajů z rozpočtu a k jejich řízení a kontrole. V dokumentu jsou uvedeny cíle (předpokládané výsledky). Jejich počet se snižuje a kvalita specifikace cílů roste (například z prvotního počtu cílů cca 300 došlo ke snížení na cca 100 cílů). Dokumenty PSA a SDA jsou auditovány. Oba dokumenty doplňuje Departmental Investment Strategies (**DIS**). Dokončení účetní reformy a přechod na aktuální účetnictví aktualizovaly dokončení evidence veřejného majetku.

Uvedené dokumenty tak doplňuje další dokument National Assets Register (**NAR**), který je již pravidelně doplňován a aktualizován. Například departmenty mají povinnost každou změnu oproti roku 1997 do registru nahlásit.

Uvedené dokumenty přispěly k formalizaci procesů přípravy a realizace rozpočtu, především v oblasti specifikací a kontroly plnění obecných a specifických cílů. V dokumentech jsou cíle uvedeny do podrobností, které podrobně specifikují podmínky pro každý cíl nižší úrovně. Je uvedeno proč a jak splnění cíle nižší úrovně podmiňuje splnění specifického cíle. Stanoveny jsou pracovní postupy a časové termíny (milníky) pro dodání očekávaných výsledků. V dokumentech jsou dále specifikovány hlavní subjekty podílející se na dodání výsledků.

Ve svém souhrnu dokumenty SDA, PSA, AME, DIS, NAR a další vytvářejí potřebný předobraz úspěchu v době slnění cílů pomáhají identifikovat a eliminovat i rizika, která proces přípravy a realizace státního rozpočtu provázejí.

## 6.6 Strukturální intervence EU – příklad Finska a Irska

### Box 7: Příklad dobré praxe z Finska a Irska

#### Finsko:

Finská vláda se moderní architektuře organizací a procesů ve veřejném sektoru věnuje dlouhodobě. Patří do skupiny skandinávských států, které jsou v tomto oboru velmi aktivní (viz. Box 5). Za pozornost stojí přístup finské vlády ke strukturální police členských států EU. Pro vyvážený postoj k hlavním problémům, tj. k reformám ve veřejné správě a k potřebě plně zhodnotit alokované zdroje ve fondech EU ve prospěch Finska. Finská vláda se rozhodla pokračovat plně ve své reformní politice a vazbu aktivit spojených s intervenčním programem spolufinancovaným z fondů EU zrealizovat prostřednictvím samostatného zákona.

Zákon „On National Management of Structural Funds Programmes“ z roku 1999 pro období 2000 až 2006 a vypořádání závazků z předchozího intervenčního období (1995 až 1999) vymezil problematiku implementace strukturálních fondů k ostatním zákonům finské legislativy s vazbou na Nařízení EC 1260/1999 a rozpočtová pravidla státního rozpočtu Finska.

Přidanou hodnotou tohoto přístupu pro správní systém ve Finsku byla přímá integrace v té době velmi kvalitního, integrovaného a pokrokového Nařízení 1260/1999 do legislativy Finska, a to tou nejjednodušší cestou, téměř přepisem tohoto nařízení, do formy i obsahu relevantních vnitřních zákonů státu.

### **Irsko:**

Úkolem veřejných činitelů při přípravě a realizaci státního rozpočtu všech úrovní je zajistit účelné, efektivní a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky jim svěřeným, dle zákona a řádu nastaveného dokumentem „Public Financial Procedures, PFP“.

Podstatou tohoto řádu je správné rozvržení rozpočtů a účetnických mechanismů, které jsou založeny na důvěryhodných správních systémech vybavených monitorováním výkonu adresně identifikovaných osob a důsledným hodnocením řídicí kontroly finančních operací a přípravy a realizace programů.

Státní rozpočet Irska zahrnuje:

- a) Centrální fond, obecně místo pro zpracování veškerých výnosů státu a zdroj veškerých státních výdajů. Fond je spravován Centrální bankou.
- b) Volitelné výdaje, tj. prostředky schválené zákonodárným sborem dle žádostí exekutivy.
- c) Nevolitelné výdaje, tj. splácení státního dluhu a zálohy státních orgánů.

Finanční reporting (zprávy) připravuje ministerstvo financí. Poskytuje informace o většině finančních operacích vlády. Zprávy jsou auditovány Kontrolorem a Vrchním státním návladním (K&VSN), který je zplnomocněn parlamentem prověřovat účetnictví stát a má přístup k informacím, které pro svůj výkon potřebuje. Kancelář K&VSN je auditována komerčním auditorem.

Vládní exekutiva má svého hlavního účetního, je jmenován ministrem financí a je zodpovědný nižší sněmovně za řádné nakládání s peněžními prostředky. Exekutiva spolupracuje s Centrální bankou. Ta je zodpovědná za řádné řízení platebních systémů, budoucích výnosů, devizovou arbitráž atd., a zároveň působí jako bankéř vládě. Centrální banka předkládá potřebné zákony, které jsou v souladu s reformními cíly exekutivy a jsou ve shodě s legislativou platnou v EU..

Jakékoli finanční prostředky jednotlivých ministerstev které nebyly využity do konce fiskálního roku musí být vráceny do Centrálního fondu. Není-li k dispozici rozpočet, Ministr financí může uvolnit určité prostředky k zajištění nepřetržitého chodu vlády, a to na konci každého fiskálního roku.

Každé ministerstvo musí připravit zprávu o skutečných výdajích (nákladovosti) k porovnání se schváleným rozpočtem. Jakékoli odchylky od standardní účetnické praxe musí být předem schváleny. Jednou ročně vydává Ministerstvo financí zprávu o Programu veřejného kapitálu (PVK), ta hodnotí víceleté kapitálové programy. Tato zpráva detailně popisuje plánované investiční programy jednotlivých ministerstev vlády.

Irsko je v současné době jedinou členskou zemí, která velký objem finančních prostředků získaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU dokázala propojit do jednoho společného režimu správy příjmů a výdajů státního rozpočtu Irska.

Procesy přípravy a realizace státního rozpočtu, legislativní opatření a znalostní podpora (formou směrnic, monitoringu, evaluací a auditu) a výkon organizací spadajících do irského správního systému v oblasti řídicí kontroly je formován k obrazu mezinárodně uznávaných standardů jak pro oblast účetnictví, rozpočetnictví a finanční statistiky.

## 6.7 Architektura organizací a procesů – příklad Francie

### Box 8: Příklad dobré praxe z Francie

Příklad přípravy a realizace státního rozpočt (SR) ve Francii je referenčním příkladem s vazbou na výsledky twinnigových programů na Ministerstvu financí. Kromě této souhrnné informace je architektuře výstavby státní pokladny ve Francii věnována kapitola 7 „Organický zákon o SR Francie a Rozpočtová pravidla ČR“.

Zásadu nového přístupu spočívá ve volbě rozpočtových prostředků podle účelu, a nikoliv jen podle povahy výdajů, nový přístup umožňuje určení očekávaných výsledků, měřených číselnými ukazateli, přinést řízení státu od hlediska prostředků k hledisku výsledků. Počínaje rokem 2006 Parlament jedná a hlasuje o státním rozpočtu s ohledem na strategické cíle a na výsledky předkládané vládou.

Strategie, cíle a ukazatele jsou předkládány v návrzích a zprávách (dokumentech) o výkonnostech na daný rok. Tyto dokumenty obsahují hlavní informace o programech a akcích odůvodňují použití veřejných prostředků na jejich přípravu a realizaci do posledního eura. Příprava dokumentů a jejich aplikace jsou předmětem dialogu o řízení, který vedou správci programů s cílem osvojit si správné řízení.

S ohledem na složitost organizační a procesní architektury správního systému se Organický zákon vypořádává i problematikou předávání „kormidla“ mezi politickou odpovědností a odpovědností a za management (za vnitřní řídicí kontrolu výdajových procesů vázaných na Státní rozpočet).

Nová architektura správního systému Francie je zakládána na Organickém zákonu o státním rozpočtu z roku 2001. Je v počátečním rozvoji s prvními prokazatelnými výsledky z výročních zpráv v roce 2007. Je postavena na struktuře 40 misí (výdajových bloků), na 150 programech a 500 akcích. Mise je jednotka hlasování v Parlamentu o strukturovaném přidělu financí na daný rok. Mise může být ustanovena pouze z podnětu vlády a Parlament může změnit rozdělení výdajů mezi programy v rámci jedné mise navrhované vládou.

Program odpovídá souhrnu činností svěřených jedné odpovědné fyzické osobě, správci programu. Správce obdrží celkové vyčleněné prostředky na program s přesným určením úkolu, který má být splněn. Programy tak obsahují „obálku“ s přiděleními finančními prostředky s limity pro financování prací na úkole včetně stropu výdajů na platy zaměstnanců. Účel programu je podrobně rozveden do akcí.

Akce upřesňují informace o použití rozpočtových prostředků. Výdaje na práce v jednotlivých akcích sleduje správce programu indikativně aniž by jednotlivé práce na akcích byly omezovány limitovaným přidělem. Správce programu je odpovědný za řízení spotřeby finančních prostředků v obálce a výsledky programu.

Řídicí kontrola zacílená na výsledky podle Organického zákona definitivně opustila rozpočtování jen podle cílů, kde byly nejprve stanoveny cíle a kýžené vytýčené hodnoty a až potom byly vyčleněny finanční prostředky ze státního rozpočtu potřebné k jejich realizaci. Při

tomto rozpočtování byla podceňována příprava rozpočtu a řídicí kontrola byla redukována na inspekční kontroly; monitorovalo se jak čerpání finančních prostředků probíhá a čekalo se jak to nakonec všechno dopadne.

Ex post kontroly reagovaly na stav zakonzervovaných událostí do „listů přání“, které když dospěly ke svému konci a finanční prostředky byly spotřebovány a jejich využitelnost spočívala pouze v konstatování skutečnosti, která byla již minulostí. Další nevýhodou rozpočtování podle cílů bylo, že nevytvořila předpoklady pro finanční a věcné řízení procesů, pro aplikaci řídicí kontroly. Zakonzervování řídicích a kontrolních mechanismů mělo dopady i na vlastní organizace, která v technikách finančního managementu stagnovaly, nevyvíjeli se a finanční management ve veřejném sektoru začal výrazně zaostávat za sektorem soukromým.

## 6.8 EK a twinningové programy na Ministerstvu financí

### Box 9: Přehled twinningových programů na Ministerstvu financí

Tento box poskytuje základní informace o twinningových programech a ministerstvu financí z důvodu uvedení komplexnosti podpory Evropské komise a Ministerstva financí, která tyto programy spolufinancují.

#### **Státní pokladna:**

Podrobnosti lze nalézt na [www. ....](#) a dále v této studii v části příklad dobré praxe z Francie a v části Organický zákon o státním rozpočtu Francie a Rozpočtová pravidla České republiky.

#### **Systém PIFC:**

Podrobnosti lze nalézt na [www. ....](#) a dále v této studii v části příklad dobré praxe e Švédska

**PPP:** Podrobnosti lze nalézt na [www. ....](#) a dále v této studii v části zabývající se relací státního rozpočtu a partnerství veřejného a soukromého sektoru, především přípravou a realizací projektů PPP.

## 6.9 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 6

Shrnutí: BMM v praxi nemusí být vidět

6.1.1 Základní prvky BMM

6.1.2 Příklady přístupů vybraných zemí

Cíl výuky pro téma X.4.1

Porozumět principu modelu BMM a na pozadí příkladů ze zahraničí procesům si upevnit pochopení řídicí kontroly ve výdajových procesech z veřejných rozpočtů

Shrnutí: Evropská komise a twinningové programy.

4.2.1 Evropská komise a problematika řídicí kontroly:

4.2.2 Twinningové projekty na Ministerstvu financí a řídicí kontrola:

Cíl výuky pro téma X.4.2

Získat souhrnný přehled o požadavcích Evropské komise na kvalitu řídicí kontroly o podpoře řídicí kontroly v ČR cestou twinningových projektů na Ministerstvu financí

## 7 Organický zákon o SR Francie a Rozpočtová pravidla ČR

Klíčová slova:

1. Obecný kontext zákonů s důrazem na řídicí kontrolu;
2. Komentáře k jednotlivým zjištěním;

### 7.1 Zásady reformy přípravy a realizace SR

Plán připravený Meziresortním výborem pro reformu státu shrnul zásady provedení reformy veřejných financí ve Francii do následujících tří částí:

1. Uplatnit nové způsoby vnitřního řízení a kontroly ( řídicí kontroly),
2. Připravit nové direktivy (normy) a vyvinout nové procesy (nástroje) pro přípravu a realizaci finančních procedur (například zavést aktuální účetnictví ve veřejném sektoru, provést reformu informačních systémů pro přípravu a realizaci státního rozpočtu)
3. Vypracovat nový obsah rozpočtů ministerstev podle bodů 1. a 2.

Další zásadou je podpora silného Ministerstva financí, především jeho Ředitelství pro rozpočet a Ředitelství pro účetnictví. Organický zákon o státním rozpočtu Francie (dále jen Organický zákon) byl iniciován úzkou skupinou zkušených finančníků (včetně bývalých ministrů financí) a poslanci přijali toto normu s maximální odpovědností; napříč politickým spektrem byl návrh Organického zákona schválen v roce 2001 s činností od 1.1. 2005. V období do první pilotní aplikace byla připravena pro rozpočtový rok 2006 v roce 2005.

V mezi období od roku 2000 až do pilotní aplikace v roce 2006 probíhala řada aktivit, například evidence majetku státu, příprava potřebných direktiv, především směrnic navazujících na Organický zákon a legislativní opatření související s aplikací tohoto zákona v pilotním a následně, po roce 2006, v plnohodnotných rozpočtech v nové architektuře organizací a procesů. Současně probíhala příprava a následně vzdělávání politiků, úředníků a finančních manažerů v rámci francouzského systému vzdělávání zaměstnanců Státní pokladny.

Národní škola Státní pokladny navazuje na systém vzdělávání pracovníků ve veřejné správě s tradicí od roku 1945. Škola poskytuje výuku v mezinárodním měřítku pro řídicí pracovníky a vrcholový management ministerstev a nabízí své školitele i pro práci v zahraničí. Škola má propracovaný a široký program vzdělávání ve veřejném sektoru, pro Státní pokladnu (SP) se zaměřuje na vzdělávání ve třech stupních: v prvním stupni jsou probírány základní koncepce SP, ve druhém stupni jsou k dispozici vzdělávací moduly pro vybrané profese zaměřené na osvojení si praktických znalostí a dovedností a ve třetí stupeň je informačním a komunikačním nástrojem pro upevnění a další rozvoj kvality SP.

#### 7.1.1 Architektura nového rozpočtu

Rozpočet je strukturován do misí, programů a akcí. Mise zahrnuje souhrn programů napomáhajících definované veřejné politice. Mise může být i meziresortní. Programy představují obecné cíle politiky s jednoznačně definovanou odpovědností a pravomocemi správce programu a dělí se na akce. Akce jsou detailním vyjádřením programů. Prostředky na každou akci musí být zajištěny v rámci programu, ale pro akce nejsou stanoveny limity.



Úkoly (ve smyslu bussiness v modelu BMM) a jejich cíle a ukazatele jsou rozpracovávány pro 3 hlavní směry výkonnosti:

1. Sociálně – ekonomická efektivita, konečná (ve smyslu „End“ v modelu BMM)
2. Kvalita poskytovaných služeb
3. Efektivita řízení a kontroly veřejných výdajů

#### **Sociálně – ekonomická efektivita**

Zahrnuje zjištění kolem konečných dopadů (očekávaných užiteků) v ekonomickém a sociálním prostředí státu způsobených spotřebováním finančních prostředků ze státního rozpočtu. Měření výsledků se daří pouze v dlouhodobých cílů a obecně specifikovaných cílů. Proto je důležité aby do systému řídicí kontroly byla tato specifická zanesena a po nezbytně dlouhou dobu udržována v pro aktivním stavu.

#### **Kvalita poskytovaných služeb klientům (uživatelům služeb)**

Zahrnuje zájem občana o kvalitu veřejné služby, která je poskytnuta s využitím prostředků ze státního (veřejného) rozpočtu. Kvalita souvisí s náklady. Měření kvality probíhá prostřednictvím sledování interních a externích parametrů. Řídicí kontrola by v těchto případech měla mít k dispozici informační síť od zdrojů, které jsou nezávislé ne poskytovateli služby.

#### **Efektivita řízení a kontroly veřejných výdajů**

Zahrnuje se na měření výkonnosti prostřednictvím informací o výnosech z jednotlivých aktivit, které jsou přiřazovány ke spotřebovaným finančním prostředkům ze státního (veřejného) rozpočtu. Obecně vzato ukazatele efektivit (účinnosti) poměřují objem zdrojů ve vztahu k objemu činností. Řídicí kontrola v tomto případě musí dbát na kvalitu (architekturu) informačního systému, který podporuje jak administrativní výkonnost organizace, její efektivnost tak i účelnost a hospodárnost procesů, které sama generuje či jen zpracovává.

#### **Motivace:**

Motivace odpovědných osob při přípravě a realizaci rozpočtu se liší, nicméně její jádro zůstává stejné. Jádrem motivace je samotná architektura správního systému, její transparentnost a připravenost pracovat v konkurenceschopném režimu s podporou IT. Při přípravě se více času věnuje modelování budoucích stavů chování správního systému (v Ex ante režimu). Příprava rozpočtu má vazbu na plán a predikce budoucích finančních zdrojů. Realizace sama probíhá v reálném čase a je závislá na kvalitě podpůrných programů (například na monitorovacím systému, na kvalitě průběžného hodnocení, kontrol a dílčích auditů). V časovém sledu, po přípravě realizace, se připravují podmínky pro režim Ex post. Motivace, aby byla pro aktivní, musí být úplná v životním cyklu mise, programu i každé akce (s rozlišením roční akce u běžných výdajů a ročního či víceletého projektu u kapitálových výdajů státního rozpočtu).

### **7.1.2 Reforma rozpočtové nomenklatury**

Organický zákon zavádí maticovou presentaci rozpočtu, rozvíjí dvě nomenklaturní osy, první podle účelu výdajů (programy, akce, ..), druhá podle druhu výdajů (tituly, druh výdajů, účty, ..).

#### **Členění výdajů podle účelu**

Kromě programů (1. úroveň nomenklatury), které tvoří základní rovinu účelového určení prostředků, musí být každý program detailně rozčleněn na jednotlivé složky, akce (2. úroveň nomenklatury). Akce musí být presentovány v příloze ke každému programu. Při vynakládání výdaje lze provést podrobnější členění, týkající se delších kritérií, například podrobnější členění akce podle územního uspořádání apod. (3. úroveň nomenklatury).

### **Členění výdajů podle druhu**

Na agregované úrovni (1. úroveň nomenklatury) stanovuje Organický zákon pro většinu výdajů (kromě veřejných orgánů a kromě dluhů) sedm titulů, rozdělených na 15 velkých druhů výdajů (2. úroveň nomenklatury). Na nejpodrobnější úrovni je druh výdajů rozeznáván podle položek účtové osnovy.

### **Křížení obou nomenklaturních os**

Maticová povaha nomenklaturního systému umožňuje při řízení a kontrole křížit různé úrovně podle potřeb či vzniklé situace a předkládat shrnující přehledné tabulky o stavu a váze použitých nákladů v programu například pro zaměstnance, pro provoz, pro intervence či investice.

## **7.1.3 Odůvodnění výdajů**

Výdaje programů, především velké výdajové bloky, jsou odůvodněny do posledního eura; dřívější přístup ke schvalování mandatorních výdajů (velkých výdajových bloků) a k nim příslušných (nových) opatření se opouští. Všechny výdaje, i ty povinné ze zákona, jsou podle Organického zákona podrobeny zásadě „Odůvodnění výdajů posledního eura“.

Odůvodnění všech výdajů musí být podrobena detailní analýze nákladů v architektuře akcí a programů. Jak se tento přístup daří realizovat bude zřejmé y první výroční zprávy za rozpočtový rok 2006 (text zprávy autor textu neměl k dispozici).

Procesy odůvodnění a následně i schválení výdajů upravuje Organický zákon a to dvěma novými požadavky:

1. Požadavek na odůvodnění a přehledy k rozpočtu musí být zpracovány podrobněji než samotné programy. V programech jsou identifikovány akce. Podrobné odůvodnění výdajů a dotací je spojeno s prezentací obsahu těchto akcí, a které, pro daný účel musí být dále členěny na jednotlivé dílčí úkoly či nástroje. Odůvodnění je třeba provést i s ohledem na tituly a druh výdajů, které je tvoří (příkladem je maticový rozpočet, kde se kříží analýza výdajů podle jejich účelu a podle jejich druhu).
2. Dotace se již nezdůvodňují ve směru mandatorního závazku, nebo jiným opatřením, ale „od prvního eura“. Je uplatněn přístup zvaný „nulová základ“. Tento přístup umožňuje přistupovat ke všem výdajovým blokům na podkladě hlubší nákladové analýzy, než tomu bylo dříve (analyzuje se celý „balík“ výdajů, výdajový blok či celek).

## **7.2 Zásady přípravy a realizace SR podle Organického zákona**

Vznik Organického zákona v období 2001 a jeho existence až k nabytí jeho účinnosti v roce 2005 pomohl vytvořit prostředí spolupráce Parlamentu Ministerstva financí a ostatních ministerstev a byl vytvořen i model budoucí architektury organizace a procesů řídicí kontroly v režimu zavádění aktuálního účetnictví.

V orgánech ústřední státní správy Francie (na ministerstvech) byla postavena síť zaměstnanců Ministerstva financí s působností jednoho pracovníka Ředitelství pro rozpočet a jednoho pracovníka Ředitelství pro účetnictví na každém ministerstvu. Ředitelství pro rozpočet má na každém ministerstvu svého zástupce, který kontroluje správnost rozpočtování, a Ředitelství pro účetnictví má na každém ministerstvu svého zástupce v roli veřejného účetního.

Tento zdánlivě složitý systém vstupu do kompetencí jednotlivých ministerstev významně podporuje úspěšnost aplikace Organického zákona a to i směrem k územním samosprávným celkům (Prefekturám), kde jednotlivá ministerstva mají podobnou úlohu, především v přidělování

„obálek“ na jednotlivé aktivity v území. Síť zaměstnanců Ministerstva financí, především Ředitelství pro rozpočet a účetnictví je zárukou včasné a profesionální práce s daty o rozpočtu v nové architektuře účetnictví. Složitost operací v této reformě dokládá další přijatá zásada autory této reformy. To je nedělat velký počet změn najednou a soustředit se na stabilitu správního systému na celé území Francie a udržet jeho transparentnost a spolehlivost pro další reformní kroky.

Hlavní zásadou prvního a pilotního rozpočtového roku 2006 bylo prověřit možnosti formalizace vnitřních procesů ve správním systému, definovat architekturu procesů předepsaných Organickým zákonem a připravit podmínky pro novou architekturu organizací. Jinými slovy to znamená, že autoři reformy odložili rušení a zakládání nových ministerstev a přesuny úředníků z místa na místo a dali přednost formalizaci pracovních operací a vzdělávání politiků, finančních manažerů a úředníků s důrazem na jejich připravenost na další kroky reformy veřejných financí ve Francii.

Dále jsou uvedeny teze hlavních zásad stanovených Organickým zákonem (podrobněji se Organickému zákonu věnuje příloha):

#### **Hlava I: Rozpočtová pravidla**

- Stanovení rozpočtových pravidel pro roční Státní rozpočty a Státní závěrečné účty (jednotná pravidla pro druh, výši a alokaci nákladů státu s důrazem na finanční, rozpočtovou a hospodářskou rovnováhu.

#### **Hlava II: Státní výnosy a náklady**

- Stanovení státních výnosů a nákladů (včetně rozpočtových a pokladních výnosů a nákladů)
- Stanovení zákonem, co do rozpočtových výnosů patří a jak se rozpočtové náklady člení
- Zavedení souhrnného účtu pro veškeré příjmy a výdaje
- Povaha a význam schvalování závazků
- Definice programu a dotace
- Definice limitů výdajů a stropy počtu systémových míst
- Definice převodů a transferů
- Vymezení mimořádných opatření
- Účelové vázání příjmů (specifikace zvláštních účtů)
- Definice účetnictví státu (rozpočtové, finanční, nákladové)
- Stanovení principu účtování na aktuální bázi
- Zásady při účtování příjmů a výdajů státního rozpočtu
- Vymezení role veřejného účetního

#### **Hlava III: Obsah a formální zpracování zákonů a SR**

- Stanovení principu poctivosti
- Specifikace obsahu první a druhé části zákona na daný rok
- Specifikace změn v rozpočtu, které lze během roku provádět
- Zákon o Státním závěrečném účtu (SZÚ)

#### **Hlava IV: Projednání a hlasování o návrzích finančního zákona**

- Zásady a harmonogram pro SR
- Zásady a harmonogram pro SZÚ

#### **Hlava V: Poskytování informací a kontrola veřejných financí**

- Obsah správ pro Parlament
- Zpráva o stavu hospodářských, sociálních a finančních perspektivách národa
- Specifikace příloh k návrhu zákona o SR na daný rok

- Zpráva o povinných odvodech a o jejich vývoji (sociální a zdravotní zabezpečení)
- Specifikace příloh k návrhu zákona o SZÚ
- Zásady kontroly veřejných financí
- Role Parlamentu a Účetního dvora

#### **Hlava VI: Nabytí účinnosti a uplatňování Organického zákona**

- Uveden je standardní text pro tuto část zákona

### **7.3 Organický zákon o SR Francie a Rozpočtová pravidla ČR**

Zásady řídicí kontroly v procesech přípravy a realizace státního rozpočtu jsou dále v textu popsány na pozadí identifikovaného obsahu a prvních zkušeností s implementací Organického zákona ve Francii a obsahu a geneze Rozpočtových pravidel ČR. Porovnání obou legislativních norem je provedeno pro účely vzdělávání a v rámci zadání nebyl finanční ani časový prostor pro jeho hlubší provedení a vyhodnocení. Je to první pokus přistoupit k výkladu řídicí kontroly na podkladě reálných podkladů, která chod, průběh a nakonec i kvalitu řídicí kontroly v praxi nejen nastavují, ale předurčují i další její vývoj.

#### **Organický zákon SR Francie**

Organický zákon je zde představen jako vícedimenzionální nástroj pro zahájení a práce na reformě veřejných financí. Pomocí tohoto zákona byl dosažen politický konsensus o řízení a kontrole výdajů z veřejných rozpočtů, byla politicky respektována skutečnost že mezi vývojovou a příjmovou stránkou rozpočtu existují skutečné rozdíly, a že stojí za to je respektovat. Organický zákon dokazuje, že řídicí kontrola a podpora růstu kvality finančních manažerů účetních ve veřejném sektoru je společným tématem a zájmem všech stakeholderů; že a stojí za to jejím rozvoji a dalšímu vzdělávání ve veřejném sektoru otevřít prostor.

#### **Rozpočtová pravidla ČR**

Není žádným tajemstvím, že česká rozpočtová pravidla oproti Organickému zákonu a i ve světle ve studii uvedených příkladů dobré zahraniční praxe působí jako neuspořádaná právní norma, s nedostatečně pevným základem, mnohokrát novelizovaná a nevyvážená. Neuspořádanost je patrná ze stavby textu zákona, konkrétně v uspořádání a vyváženosti jejich Částí, Hlav, Dílů a paragrafů a je patrná i z obsahu, zejména v části týkající se hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací.

Nedostatečný základ tohoto zákona spočívá především v zastaralém kompetenčním zákonu z počátku 90 let a v trvalé absenci služebního zákona. V poslední době častá novelizace Rozpočtových pravidel zanechává v textu normy stopy povrchnosti a formálních vstupech, které kvalitu tohoto zákona snižují. Posledními příklady jsou implantace Národního fondu, řešení mimorozpočtových fondů, a konečně i existence samotné Státní pokladny.

V této části textu nejde o hodnocení použitelnosti či nepoužitelnosti českých Rozpočtových pravidel, jde jen o to, aby při budování systému státní pokladny, konkrétně školení pro státní pokladnu se na seminářích na výše uvedené skutečnosti neupomínalo a uvedené problémy ve světle dobré zahraniční praxe byly dále, do větších podrobností diskutovány a následně by otevřen i prostor pro vypracování normy nové.

Pokud by měla být potřeba napsání nových rozpočtových pravidel přijata jako primární zásada řídicí kontroly v procesech přípravy a realizace státního rozpočtu pak ne proto, že Česko má špatná rozpočtová pravidla, ale proto, že pokud chceme postavit novou správní na bázi BMM s architekturou institucí a procesů ve světle současné světové praxe, měli bychom připravit této

nové normy přistoupit neodkladně s tím, s vědomí, že do prvních pilotních aplikací nám současně Rozpočtová pravidla, v režimu dalších novel, budou svou funkci plnit. Zde je na místě připomenout, že Francie přijala Organický zákon jako základnu pro přípravu změny a pro vzdělávání politiků, manažerů a úředníků veřejné správy v roce 2001 a jeho účinnost, pro pilotní aplikaci, byla naplněna v roce 2005 s realizací v roce 2006.

## 7.4 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 7

Shrnutí: Obecný kontext zákonů s důrazem na řídicí kontrolu

5.1.1 Organický zákon o SR Francie

5.1.2 Rozpočtová pravidla ČR

5.1.3 Zvolená metoda srovnání obou zákonů

5.1.4 Principiální odlišnosti obou norem

Cíl výuky pro téma X.5.1

Shrnutí: Komentáře k jednotlivým zjištěním.

5.2.1 Evropská komise a problematika řídicí kontroly:

5.2.2 Twinningové projekty na Ministerstvu financí a řídicí kontrola:

Cíl výuky pro téma X.5.2

Získat souhrnný přehled o ..

## **8 Strukturální fondy, Mezinárodní standardy a řídicí kontrola**

Klíčová slova:

1. Obecný kontext nařízení a zákona o SR s důrazem na řídicí kontrolu:
2. Komentáře k jednotlivým zjištěním:
3. Výstavba Státní pokladny a řídicí kontrola
4. Řídicí kontrola ve výdajových procesech ze Státní pokladny
- 5.

### **8.1 Nařízení 1023/2006 a implementační struktury**

Očekávané problémy, spojování dvou systémů, které nemají definován interface, rozhraní pro propojení dvou odlišných architektur

#### **8.1.1 Nařízení 1260/1999 a 1023/2006 a implementační struktury**

Geneze a přístupy, pochopení BMM

#### **8.1.2 Porovnání Nařízení 1260/1999 a Nařízení 1023/2006**

Odvolání na přílohu...

### **8.2 Implementační struktury ve světle BMM**

#### **8.2.1 Implementační struktury mimo strukturální intervence**

Dvojkolejnost....výstavba institucí, smart Public Administration, ...FORMY efqm, caf, ..

#### **8.2.2 Implementační struktury v intervenčním období 2004 až 2006**

Text k obrázku

BMM obrázek....

#### **8.2.3 Implementační struktury pro intervenční období 2007 až 2013**

Text k obrázku

BMM obrázek....

## 8.3 Mezinárodní standardy a řídicí kontrola

### 8.3.1 Architektura systémů

Organizace  
Procesy

### 8.3.2 Finanční řízení, kontrola, audit

Coso

### 8.3.3 Účetnictví

....

### 8.3.4 IT a řídicí kontrola

(obecné zásady a současná praxe. Východiska..)

## 8.4 Shrnutí a studijní otázky ke kapitole 8

Shrnutí: Obecný kontext Nařízení EC, Rozpočtových pravidel

6.1.1 Nařízení 1023/2006

6.1.2 Rozpočtová pravidla a Státní rozpočet

6.1.3 Zvolená metoda srovnání obou legislativních norem

Cíl výuky pro téma X.5.1

Shrnutí: Komentáře k jednotlivým zjištěním.

6.2.1 .....:

6.2.2 ..... :

Cíl výuky pro téma X.6.2

Získat souhrnný přehled o ..

## 9 Podklady pro seminární práce

### 9.1 Specifikace hlavních prvků BMM

#### 9.1.1 Prvky BMM

Obrázek s čísly (slepý)

#### 9.1.2 Tabulka s prvky:

Název	Charakteristika prvků

Blok A:

Název	Charakteristika prvků

Blok B:

Název	Charakteristika prvků



Blok C:

Název	Anglicky	Česky	Charakteristika

Blok D:

Název	Anglicky	Česky	Poznámka
<b>SWOT</b>			
<b>BOCR</b>			
<b>BSC</b>			

## 9.2 Zásady řídicí kontroly a Direktivy

Text.... Oč jde..

### 9.2.1 Návrh zásad řídicí kontroly

Text.. Hlavní zásadou doporučenou je respektive architektonické rámce, BMM a Direktiva

Doporučené zásady pro simulační hru „Rozpočtová pravidla, RP“:

p.č.	Obsah
1.	Dostatečná vazba RP na Ústavu
2.	SR a SZÚ a výkonnost správních procesů (získávání hodnot za peníze)
3.	Transparentnost procesních vazeb: Parlament, vláda, organizační složky státu

4.	Architektura správního systému, aplikace BMM
5.	Výkonové rozpočetnictví
6.	Aktuální účetnictví
7.	Finanční řízení, kontrola, audit
8.	Informovanost stakeholderů a daňových poplatníků
9.	Přenos dobré praxe a mezinárodní standardy
10.	neobsazeno

## 9.2.2 Hlavní prvky Rozpočtových pravidel ČR

Rozpočtová pravidla ČR	
Hlava	Obsah
I.	Úvodní ustanovení, předmět úpravy, základní ustanovení, definice
II.	Státní rozpočet (SR), střednědobý výhled, rozpočtové provizorium
III.	Účast SR na programech, dotacích, návratné finanční výpomoci
IV.	Hodnocení plnění SR, státních fondů, rozpočtů krajů, časové určení a účelovost SR
V.	Úhrada rozpočtově nezajištěných potřeb, vládní rozpočtová rezerva
VI.	Státní fondy
VII.	Státní závěrečný účet (SZÚ), vypracování jeho návrhu
VIII.	Mimořádný SZÚ, nouzový SR, válečný SR
IX.	Řízení státní pokladny (SP), státního dluhu, státních finančních aktiv a pasiv
X.	Hospodaření s prostředky Národního fondu (NF)
XI.	Finanční kontrola
XII.	Porušení rozpočtové kázně
XIII.	Hospodaření organizačních složek státu (OSS) a příspěvkových organizací (PO)
XIV.	Společná a přechodná ustanovení
XV.	Zrušovací ustanovení

## 9.2.3 Hlavní prvky Organického zákona

Organický zákon SR Francie	
Hlava	Obsah
I.*	Rozpočtová pravidla pro Organický zákon o SR a zákon o SZÚ
II.	Státní výnosy a náklady, rozpočet, závazky, účelové vázání příjmů, účetnictví státu
III.	Obsah a formální zpracování zákonů o SR a SZÚ
IV.*	Projednání a hlasování o SR a SZÚ o příjmech SR, o výdajích SR: mise, programy, akce; řešení krizových situací, programy a dotace, limity platů zaměstnanců
V.	Poskytování informací a kontrola veřejných financí, zprávy pro Parlament, přílohy k návrhům zákona o SR, SZÚ, publicita, kontrola Účetním dvorem
VI.	Nabytí účinnosti a uplatňování Organického zákona

\*Označené části mají v textu zákona odvolání na Ústavu Francie

## 9.2.4 Hlavní prvky Rozpočtových pravidel Švédska

Rozpočtová pravidla Švédska	
(Hlava)	Obsah
(1)	Efektivnost a výsledky hospodaření vlády
(2)*	Rozpočtové příjmy a přiděl peněz (fixní, víceletý a flexibilní), účetnictví
(3)*	Finanční závazky (nákupy zboží a služeb a k nim spojená agenda, záruky, reporting o finančních závazcích)
(4)*	Stanovení hranic pro operace uvnitř SR (opatření proti zadluženosti, postup pro zaúčtování finančních operací, nakládání s příjmy SR)
(5)	Financování investic (příklad použití vnitřní půjčky od National Debt Office)
(6)*	Převody majetku státu (nemovitostmi, podíly, provize, nakládání s příjmy do SR)
(7)	Udržitelnost kvality SR, prognózy a výsledky příjmů a výdajů SR
(8)	Rozvoj veř. financí (limity pro publikace direktiv a sociálně ekonomických trendů)
(9)*	Účetnictví a audit (důraz na mezinárodní standardy, operace podléhají auditu)
(10)	Závěrečná opatření

\* Označené části mají v textu zákona odvolání na Ústavu Švédska

## 9.2.5 Hlavní prvky Nařízení 1023/2006

Nařízení EC 1023/2006	
Hlava	Obsah
I.	Cíle a obecná pravidla pomoci (předmět a definice, posláni intervencí, územní způsobilost, zásady pomoci podle Nařízení, architektura finančního rámce)
II.	Strategický přístup k soudržnosti (obsah a zpracování Národního strategického referenčního rámce, Strategické zásady EK a členských států, zprávy EK a rozpravy)
III.	Programování (obecná ustanovení, obsah programování, Velké projekty, Globální granty, Finanční inženýrství, Technická pomoc)
IV.	Účinnost, kvalita a provázanost pomoci z fondů EU (obecná ustanovení k hodnocení ex ante, povinnosti EK a členských států, rezervy pro motivaci i rizika intervence)
V.	Finanční příspěvky z fondů EU (způsobilé výdaje, státní podpora, zásady pro udělení příspěvku z fondů, projekty vytvářející příjmy, způsobilost výdajů, stálost operací)
VI.	Řízení, monitorování a kontrola (řídící a kontrolní systémy a odpovědnost, pravidla monitorování a odpovědnost za jeho kvalitu, poskytování informací, propagace)
VII.	Finanční řízení (rozpočtové závazky, společná pravidla pro platby, předběžné a průběžné platby, uzavření programu, pozastavení plateb, zrušení závazku) a Finanční opravy prováděné EK a členskými státy, kritéria pro opravy a vrácení platby
VIII.	Výbory (architektura organizačního rámce intervenčních programů)
IX.	Závěrečná ustanovení

## 9.3 Vlastní návrh účastníka vzdělávání

Text .... Jak ne to, a proč je to dobré cvičení ...

### A: Akceptace, případně úprava, doplnění či změna v Návrhu zásad řídicí kontroly – Direktivy

p.č.	Obsah
------	-------

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

**B: Návrh hlavních prvků RP - Direktivy BMM podle uvážení účastníka vzdělávání**

Návrh účastníka vzdělávání	
Hlava	Obsah
I.	
II.	
III.	
IV.	
V.	
VI.	
VII.	
VIII.	
IX.	
X.	
XI.	
XII.	

## 9.4 Shrnutí

Shrnutí: Obecný kontext zákonů s důrazem na řídicí kontrolu

9.2.1 Integrace, zjednodušování a mezinárodní srozumitelnost Directives

9.2.2 Rozpočtová pravidla ČR a postoj Evropské komise

Cíl výuky pro téma X.7.1

## **10 Teze k diskusím o následných krocích**

*Teze k diskusím o následných krocích k cílovému stavu SP v ČR*

*Základní literatura k tématu:*

Směrnice MF

Výstupy Twinningových projektů

Podklady MF související s výstavbou SP

Publikace (Sigma a publikace ke SP)

## **11      Kontrolní otázky k tématu řídicí kontrola v procesech přípravy a realizace SR**

Doplnit .....

## 12 Přílohy

Příloha č. A: Zákon o rozpočtových pravidlech ČR

- a. Souhrnný přehled paragrafů
- b. Pracovní znění zákona a jeho novely k datu xxxx

Příloha č. B: Organický zákon o SR Francie

- a. Souhrnný přehled článků
- b. Pracovní znění

Příloha č. C: Nařízení Rady (ES) č. 1023/2006

- a. Souhrnný přehled článků
- b. Pracovní znění
- c. Porovnání článků Nařízení 1260/1999 a Nařízení 1023/2006