

Vysoká škola: Univerzita Karlova v Praze
Fakulta: Právnická fakulta
Katedra: Katedra finančního práva a financí

Diplomová práce

**Finanční kontrola ve zdravotní pojišťovně se zaměřením
na vnitřní kontrolní systém**

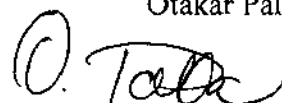
Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Pavlína Vondráčková

Vypracoval:
Otakar Palla
V Praze dne 1. listopadu 2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze, 1. listopadu 2006

Otakar Palla

Handwritten signature of Otakar Palla in cursive script.

Poděkování

Autor této diplomové práce by chtěl poděkovat JUDr. Pavlíně Vondráčkové za cenné připomínky, podněty a pomoc při vypracování této práce.

Obsah:

1	Úvod	4
2	Finanční kontrola obecně	6
2.1	Obsah finanční kontroly	6
2.2	Hlavní cíle finanční kontroly	7
2.3	Organizační zajištění finanční kontroly	8
2.4	Kontrolní metody a kontrolní postupy	9
3	Zdravotní pojišťovny v České republice	11
3.1	Obecné informace	11
3.2	Zdravotní systém v České republice	12
3.3	Kontrola činnosti zdravotní pojišťovny ze strany státu	13
4	Vnitřní kontrolní systém ve zdravotní pojišťovně	15
4.1	Cíle vnitřního kontrolního systému ve zdravotní pojišťovně	15
4.2	Organizační zajištění vnitřního kontrolního systému	15
4.3	Prvky vnitřního kontrolního systému	17
4.3.1	Kontrolní prostředí	17
4.3.2	Kontrolní postupy	17
4.3.3	Informační a komunikační systémy	18
4.3.4	Hodnocení rizik	18
4.3.5	Monitorování	19
4.4	Přizpůsobování vnitřního kontrolního systému požadavkům zákona o finanční kontrole	19
5	Řídící kontrola ve zdravotní pojišťovně	21
5.1	Definice řídicí kontroly	21
5.2	Hlavní cíle řídicí kontroly ve zdravotní pojišťovně	21
5.2.1	Spolehlivost a integrita informací	22
5.2.2	Dodržování existujících pravidel	22
5.2.3	Ochrana majetku zdravotní pojišťovny a hospodárné využívání zdrojů	22
5.2.4	Dosahování stanovených záměrů a cílů zdravotní pojišťovny	22
5.3	Základní principy řídicí kontroly	23
5.3.1	Princip organizace	23
5.3.2	Princip integrace	24
5.3.3	Princip univerzality	25

5.3.4	Princip stálosti	25
5.3.5	Princip informace a dokumentace	25
5.4	Formalizování postupů řídicí kontroly	25
5.5	Řízení rizik prostřednictvím řídicí kontroly	26
5.6	Dělení řídicí kontroly	27
5.6.1	Předběžná řídicí kontrola	28
5.6.2	Průběžná řídicí kontrola	31
5.6.3	Následná řídicí kontrola	32
5.7	Přizpůsobování řídicí kontroly požadavkům zákona o finanční kontrole	33
6	Interní audit ve zdravotní pojišťovně	36
6.1	Definice interního auditu	36
6.2	Druhy auditů	37
6.3	Postavení interního auditora	37
6.4	Základní dokumenty interního auditu ve zdravotní pojišťovně	38
6.4.1	Statut interního auditu	39
6.4.2	Etický kodex interního auditu	39
6.4.3	Manuál interního auditu	39
6.5	Přístup interního auditu k riziku	39
6.5.1	Povinnosti interních auditorů, týkající se rizik	39
6.5.2	Interní audit a riziko obecně	40
6.5.3	Postup hodnocení rizik	41
6.6	Plánování interního auditu	42
6.7	Příprava auditu	44
6.7.1	Pověření k výkonu auditu	44
6.7.2	Předběžné šetření	44
6.7.3	Sestavení programu auditu	46
6.8	Provádění auditu	47
6.8.1	Práce v terénu	47
6.8.2	Testování	48
6.8.3	Auditní důkazy	49
6.9	Auditní zjištění	49
6.9.1	Obecná charakteristika	49
6.9.2	Klasifikace auditních zjištění	50
6.10	Auditorské zprávy	51

6.10.1	Obecná východiska	51
6.10.2	Povaha a struktura zprávy	51
6.10.3	Čtenáři zprávy	52
6.11	Zavádění útvaru interního auditu ve zdravotní pojišťovně	53
6.11.1	Zakládání útvaru interního auditu ve zdravotní pojišťovně	53
6.11.2	Rozvinutí činností interního auditu ve zdravotní pojišťovně	56
6.11.3	Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol	62
7	Závěr	65
8	Prameny použité pro tuto diplomovou práci	67
8.1	Seznam literatury:	67
8.2	Právní předpisy:	67
8.3	Přednášky pořádané Českým institutem interních auditorů:	68
8.4	Metodické pokyny Ministerstva financí:	68
8.5	Další informační zdroje Ministerstva financí:	69
9	Přílohy:	70

1 Úvod

Na základě událostí, které se odehrály v roce 1989, došlo k podstatným změnám právní úpravy v oblasti kontroly ve státní správě. Zákony o lidové kontrole byly v České a Slovenské Federativní Republice nahrazeny zákonem FS č. 405/1991 Sb., o kontrole v ČSFR, zákonem SNR č. 418/1991 Sb., o štátnej kontrole a zákonem ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Došlo ke zrušení jednotné metodiky výkonu státní kontroly, která byla upravena podzákonnými předpisy.¹ Rovněž došlo ke zrušení Ministerstva státní kontroly a k vypuštění všeobecného dozoru z působnosti nově zřízených státních zastupitelství, následkem čehož stát ztratil řadu nástrojů k ovlivňování kontrolních mechanismů ve veřejné správě.

Neexistovala legislativní úprava vykonávání finanční kontroly kontrolními orgány mezinárodních organizací, které poskytly tyto prostředky České republice.

V souvislosti se snahou České republiky o vstup do Evropské Unie bylo třeba vybudovat kontrolní systém veřejné správy, který by byl v souladu se závaznou legislativou států Evropských společenství, ale který by současně zohledňoval národní specifické potřeby v této oblasti.

Vzniklá situace byla řešena vydáním zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen zákon o finanční kontrole) a vyhláškou Ministerstva

¹ vyhláška ministra státní kontroly č. 75/1959 Ú.I., kterou se vydávají metodické pokyny pro kontrolní činnost, vyhláška federálního ministra financí č. 123/1978 Sb., o provádění periodických revizí hospodaření
Usnesení vlády č. 66/1982 Sb., kterým byly schváleny Zásady kontroly v národním hospodářství a ve státní správě

financí č. 64/2002 Sb., kterou se prováděl zákon o finanční kontrole. Tato vyhláška byla zrušena vyhláškou Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole a která nabyla účinnosti dne 1. srpna 2004.

Samotný pojem finanční kontrola je definován v zákoně o finanční kontrole jako součást systému finančního řízení, zabezpečující hospodaření s veřejnými prostředky. Finanční kontrola je tvořena:

- a. systémem finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány, který zahrnuje tzv. veřejnosprávní kontrolu,
- b. systémem finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv,
- c. vnitřním kontrolním systémem v orgánech veřejné správy.²

V této práci bych se chtěl věnovat vnitřnímu kontrolnímu systému ve zdravotní pojišťovně, protože jsem zde působil jako interní auditor a účastnil se zde samotného procesu zakládání útvaru interního auditu.

Na počátku diplomové práce jsem nastínil obsah finanční kontroly, její hlavní cíle, organizační zajištění, kontrolní metody a postupy tak, jak jsou uvedeny v zákoně o finanční kontrole.

Následně jsem krátce zmínil několik informací o zdravotních pojišťovnách v České republice a důvod, proč podléhají povinnostem, které zákon o finanční kontrole ukládá.

Poté jsem se již plně věnoval vnitřnímu kontrolnímu systému ve zdravotní pojišťovně a jeho dvěma podsystémům - tzv. systému finančního řízení a kontroly a systému interního auditu.

² § 3 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

2 Finanční kontrola obecně

2.1 Obsah finanční kontroly

Jak již bylo zmíněno v úvodu této diplomové práce, zákon o finanční kontrole rozděluje finanční kontrolu na:

- a. systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány, který zahrnuje tzv. veřejnosprávní kontrolu,
- b. systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv,
- c. vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy.³

Obsahem veřejnosprávní kontroly je finanční kontrola skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití.⁴

Obsahem finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv je finanční kontrola zahraničních prostředků, která je vykonávaná mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.⁵

Vnitřní kontrolní systém zahrnuje

- systém řídicí kontroly, který je zákonem definován jako finanční kontrola zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření

³ § 3 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁴ § 3 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁵ § 3 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření,

- systém interního auditu, který je zákonem definován jako organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací.

2.2 Hlavní cíle finanční kontroly

Hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat

- a. dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- b. zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobených zejména porušením právních předpisů, nevhodným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c. včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- d. hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.⁶

V případě, že nejsou stanovena kritéria pro hodnocení hledisek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, je povinen tato kritéria stanovit vedoucí orgánu veřejné správy na základě objektivně zjištěných skutečností.⁷

⁶ § 4 odst. 1 písm. a - d zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁷ § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

2.3 Organizační zajištění finanční kontroly

Za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly je odpovědný v rámci své řídicí pravomoci vedoucí orgánu veřejné správy.

Zákon o finanční kontrole demonstrativním způsobem stanoví povinnosti vedoucích orgánů veřejné správy při zavádění a řízení finanční kontroly. Mezi tyto povinnosti patří povinnost

- a. organizovat finanční kontrolu tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podává včasné a spolehlivé informace o hospodaření, které jsou podkladem pro zajištění účinného řízení výkonu veřejné správy při plnění schválených záměrů a cílů,
- b. dbát, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady, kteří jsou zároveň bezúhonní a u nichž nehrozí střet zájmů podle zvláštních právních předpisů,
- c. zajistit, aby nedocházelo k ovlivňování zaměstnanců, kteří vykonávají finanční kontrolu; zaměstnanci nesmí být vydán pokyn, který by ohrozil nebo znemožnil objektivní výkon finanční kontroly; pokud by byl takový pokyn vydán, zaměstnanec se jím nesmí řídit,
- d. stanovit konkrétní cíle finanční kontroly podle charakteru zajišťovaných úkolů veřejné správy a v souladu s jejími hlavními cíli,
- e. sledovat a vyhodnocovat výsledky finanční kontroly a při zjištění nedostatků neprodleně přijímat konkrétní opatření k nápravě, jakož i systémová opatření, která mají za cíl předcházet a včas odhalovat nesprávné operace a jejich příčiny.⁸

⁸ § 5 písm. a – e zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

2.4 Kontrolní metody a kontrolní postupy

Zákon o finanční kontrole upravuje kontrolní metody a kontrolní postupy, které se používají při výkonu finanční kontroly.

Výčet kontrolních metod je demonstrativní. Zákon stanoví, že při výkonu finanční kontroly se používají zejména tyto kontrolní metody:

- a. zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jeho porovnání s příslušnou dokumentací,
- b. sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky,
- c. šetření a ověřování skutečností týkajících se operací,
- d. kontrolní výpočty,
- e. analýza údajů ve finančních výkazech nebo jiných informačních systémech a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů.⁹

Zákon o finanční kontrole tímto výčtem upřednostňuje nejčastěji používané kontrolní metody. Protože však výčet těchto kontrolních metod není taxativní, je tak možné v případě potřeby i použití obecných metod, například metody syntézy, analogie, experimentu, modelování apod.

Rovněž výčet kontrolních postupů je demonstrativní. Zákon stanoví, že při výkonu finanční kontroly se uplatňují zejména tyto kontrolní postupy:

- a. schvalovací postupy, které zajišťují prověření podkladů připravovaných operací a které tyto operace v případech zjištění nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění,

⁹ § 6 odst. 1 písm. a – e zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

- b. operační postupy, které zajišťují úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a které zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a zpráv,
- c. hodnotící postupy, které zajišťují posouzení údajů o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření,
- d. revizní postupy, které zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení.¹⁰

Bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech stanoví vyhláška Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., v platném znění, kterou se provádí zákon o finanční kontrole.

¹⁰ § 5 odst. 2 písm. a – d zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

3 Zdravotní pojišťovny v České republice

3.1 Obecné informace

V současné době působí v České republice 9 zdravotních pojišťoven. Jedná se o Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky (dále jen VZP) a o 8 tzv. „zaměstnaneckých“ zdravotních pojišťoven.¹¹

Zatímco VZP byla zřízena přímo zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ostatní tzv. „zaměstnanecké“ zdravotní pojišťovny byly zřízeny rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky a podmínky jejich vzniku, činnosti a zániku jsou upraveny zákonem č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

Zdravotní pojišťovny jsou finančními institucemi sui generis. Jejich úkolem je provádět všeobecné zdravotní pojištění. Hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jim svěřeným. Nesmějí však podnikat s prostředky plynoucími z veřejného zdravotního pojištění, ani provozovat zdravotnická zařízení.

Všechny zdravotní pojišťovny jsou právnickými osobami, které v právních vztazích vystupují svým jménem, mohou nabývat práv a povinností a nesou odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá.¹² Jako na právnickou osobu, která byla zřízena na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky, na ni zákon o finanční kontrole

¹¹ Seznam jednotlivých zdravotních pojišťoven je součástí přílohy č. 1 této diplomové práce.

¹² § 2 odst. 3 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, v platném znění
§ 5 odst. 1 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění.

pohlíží jako na orgán veřejné správy.¹³ Z toho vyplývá, že jsou tzv. „kontrolovanými osobami“¹⁴ dle tohoto zákona a vztahují se na ni veškeré povinnosti, které tento zákon uvádí.

Z hlediska organizační struktury je nejvyšším orgánem u všech zdravotních pojišťoven správní rada, která rozhoduje o zásadních otázkách týkajících se činnosti zdravotní pojišťovny. Nejvyšším kontrolním orgánem je dozorčí rada, která dohlíží nad dodržováním pravidel hospodaření, právních předpisů a vnitřních předpisů pojišťovny. Výše uvedené orgány jsou tvořeny zástupci pojišťovny, zaměstnavatelů pojištěnců a státu.¹⁵

Organizační strukturu, postavení správní a dozorčí rady a ostatních orgánů zaměstnaneckých pojišťoven jsou tyto pojišťovny povinny upravit ve statutu, který následně podléhá schválení Ministerstva zdravotnictví.

Statutárním orgánem zdravotní pojišťovny je ředitel. Ředitele VZP ČR na návrh správní rady pojišťovny volí a na návrh správní rady rovněž odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu.

3.2 Zdravotní systém v České republice

Zdravotní systém v naší republice můžeme charakterizovat dvěma různými způsoby. Na jedné straně je to soubor institucí a činností v nich probíhajících, jejichž účelem a cílem je zlepšovat zdravotní stav občanů například formou prevence nebo okamžitým lékařským zásahem. Na druhé straně jde o zajištění

¹³ § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

¹⁴ § 2 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

¹⁵ § 20 odst. 2, § 21 odst. 3 písm. a-e zákona č. 551/1991 Sb., o všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, v platném znění,

§ 10 odst. 2 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění.

optimálního chodu zdravotnických zařízení z hlediska organizace činností a finančního zajištění.

Představitelé zdravotního systému jsou tři hlavní skupiny. Pojištěnci, zdravotnická zařízení, zdravotní pojišťovny. Zdravotní pojišťovny jsou instituce, které finance vybrané od plátců pojistného přerozdělí zdravotnickým zařízením.

Stát, jehož jménem vystupuje Ministerstvo zdravotnictví, má ve zdravotním systému roli právní, organizační, ekonomickou a kontrolní.

3.3 Kontrola činnosti zdravotní pojišťovny ze strany státu

Kontrolu činnosti VZP provádí Ministerstvo zdravotnictví v součinnosti s Ministerstvem financí. Jsou-li provedenou kontrolou zjištěny nedostatky v činnosti pojišťovny, zejména nedodržování právních předpisů nebo schváleného zdravotně pojistného plánu, může Ministerstvo zdravotnictví vyžadovat, aby byla zjednána ve stanovené lhůtě náprava těchto nedostatků.

Ministerstvo může rovněž zavést nucenou správu VZP na dobu nejvýše jednoho roku. Veškerá rozhodnutí orgánů VZP, právní úkony ředitele a prokuristy podléhají schválení správce, který je zaměstnancem Ministerstva zdravotnictví, nebo Ministerstva financí.

Ministerstvo zdravotnictví může provádět ještě tvrdší opatření vůči zaměstnaneckým zdravotním pojišťovnám, neboť v zákonem stanovených případech¹⁶ může Ministerstvo odejmout povolení

¹⁶ § 6 odst. 7 písm. a – e zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění.

k provádění všeobecného zdravotního pojištění, následkem čehož se zaměstnanecká zdravotní pojišťovna zrušuje s likvidací.

4 Vnitřní kontrolní systém ve zdravotní pojišťovně

Zákon o finanční kontrole nedefinuje vnitřní kontrolní systém jako takový. Zákon provádí jeho rozdělení na systém řídicí kontroly a na systém interního auditu a definuje až tyto jeho podsystémy.¹⁷

Vnitřní kontrolní systém ve zdravotní pojišťovně můžeme charakterizovat jako souhrn formalizovaných a stálých nástrojů a opatření, které zde jsou zavedeny, aby zajišťovaly dosažení cílů stanovených zdravotní pojišťovnou.

4.1 Cíle vnitřního kontrolního systému ve zdravotní pojišťovně

Cílem vnitřního kontrolního systému je:

- včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů zdravotní pojišťovny,
- podávat včasné informace příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a dávat informace o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě,
- vytvářet podmínky pro hospodárnost, efektivitu a účelnost.

4.2 Organizační zajištění vnitřního kontrolního systému

Povinnost zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém ve zdravotní pojišťovně v rámci své odpovědnosti povinen

¹⁷ § 3 odst. 4 písm. a,b zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

zavést a udržovat ředitel zdravotní pojišťovny.¹⁸ Ke splnění této povinnosti vymezí postavení a působnost vedoucích a ostatních zaměstnanců tak, aby zajistil fungování vnitřního kontrolního systému. Za tímto účelem musí zejména

- a. jasně vymezit rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností všem zaměstnancům, kteří nakládají s veřejnými prostředky, včetně stanovení pravidel pro pracovní postupy,
- b. rozdělit funkce s přesně stanovenými hranicemi odpovědnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Jedná se o zajištění zásady oddělení funkcí, která vyžaduje, aby nebyl žádný pracovní postup prováděn jednou osobou a aby se na něm podílelo více vzájemně se kontrolujících osob,
- c. zajistit dokumentování struktur vnitřní kontroly i veškeré činnosti;
- d. přijmout opatření k ochraně veřejných prostředků, k jejich hospodárnému, efektivnímu a účelnému využívání;
- e. zajistit plnění hlavních úkolů, takovým způsobem, aby bylo dosaženo schválených záměrů a cílů.¹⁹

Všichni vedoucí zaměstnanci zdravotní pojišťovny jsou v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému. Současně jsou povinni podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.²⁰

¹⁸ § 25 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

¹⁹ § 25 odst. 2 písm. a - f zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

²⁰ § 25 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

4.3 Prvky vnitřního kontrolního systému

Vnitřní kontrolní systém je tvořen především následujícími prvky:

- kontrolním prostředím
- kontrolními postupy
- informačními a komunikačními systémy
- řízením rizik
- monitorováním.²¹

4.3.1 Kontrolní prostředí

Kvalitní kontrolní prostředí vytváří základní podmínky pro fungování vnitřního kontrolního systému. Kontrolní prostředí je charakterizováno především jasným vymezením rozsahu odpovídajících manažerských pravomocí a odpovědností.

4.3.2 Kontrolní postupy

Kontrolní postupy jsou mechanismy, které jsou stanoveny vedoucími zaměstnanci zdravotní pojišťovny. Slouží ke sledování průběhu, schvalování a uskutečňování operací a k jejich kontrole.

Měly by být dobře zdokumentovány a přehledně popsány. Jejich účelem je poskytnout vedoucím zaměstnancům přiměřenou jistotu, že bude dosaženo cílů, které si zdravotní pojišťovna stanovila.

²¹ Dvořáček J.: Interní audit a kontrola, Praha 2000, s. 49

4.3.3 Informační a komunikační systémy

Informační a komunikační systémy umožňují všem zaměstnancům, aby získávali a navzájem si předávali veškeré potřebné informace.

4.3.4 Hodnocení rizik

Hodnocení rizik je systematický proces, který spočívá v identifikaci a analýze rizik pro dosažení stanovených cílů zdravotní pojišťovny.

Riziko můžeme definovat jako hrozbu, že může nastat určitá událost, jednání nebo stav a že bude mít negativní vliv na plnění úkolů a dosažení stanovených záměrů a cílů organizace, včetně vlivu na úspěšnou realizaci její strategie. Charakter a míra závažnosti rizika jsou dány:

- pravděpodobností, že určitá událost, jednání nebo stav nastane a pravděpodobností, že bude mít uvedený negativní vliv,
- charakterem a intenzitou potenciálních následků uvedeného negativního vlivu.²²

Rizika ve zdravotní pojišťovně můžeme rozdělit na rizika vnitřní a vnější. Rizika vnitřní jsou ta rizika, jejichž zdroje spočívají v prostředí, systémech a činnostech zdravotní pojišťovny a jsou tedy v působnosti jejího vnitřního řízení. Ostatní rizika jsou rizika vnější.

Za zavedení a udržování systémů řízení rizik v rámci vnitřního kontrolního systému je odpovědný dle zákona o finanční

²² Ing. Jan Špaček, CIA – Plánování interního auditu založené na analýze podnikatelských rizik; školení v rámci Českého institutu interních auditorů.

kontrole ředitel zdravotní pojišťovny.²³ Rovněž určuje konkrétní cíle finanční kontroly včetně cílů prověřování zajištění ochrany prostředků proti rizikům.²⁴ Jako příkazce operace zaměřuje schvalovací postupy předběžné řídicí kontroly na přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout.²⁵

O řízení rizik je podrobněji pojednáno v rámci řídicí kontroly a interního auditu v kapitolách 5.5 a 6.5.

4.3.5 Monitorování

Systémy vnitřní kontroly vyžadují, aby docházelo k jejich monitorování. Jedná se o proces, který ověřuje, že dochází k adekvátnímu fungování vnitřního kontrolního systému v daném časovém období.

Monitorování provádějí všichni vedoucí pracovníci jako součást své řídicí práce prostřednictvím nepřetržitého monitorování, periodickým hodnocením, nebo kombinací obou těchto forem.

4.4 Přizpůsobování vnitřního kontrolního systému požadavkům zákona o finanční kontrole

Zákon o finanční kontrole nabyt účinnosti dne 1. ledna 2002. Práva a povinnosti z něj vyplývající se vztahovala ze všech zdravotních pojišťoven pouze na Všeobecnou zdravotní

²³ § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

²⁴ § 4 odst. 1 písm. b) ve vztahu k § 5 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

²⁵ § 13 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

pojišťovnu jakožto na právnickou osobu zřízenou zákonem k plnění úkolů veřejné správy.²⁶

Pozdější novelizací však došlo k rozšíření působnosti zákona o finanční kontrole na právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky a začal se vztahovat i na ostatní zdravotní pojišťovny, zřízené na základě zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Přizpůsobování vnitřního kontrolního systému těchto tzv. „zaměstnaneckých“ zdravotních pojišťoven dle požadavků zákona o finanční kontrole tak začalo až během roku 2003.

Prvky vnitřního kontrolního systému existovaly v různé míře ve zdravotních pojišťovnách bezesporu již před tím, než se na ně začal vztahovat zákon o finanční kontrole. Často však nebyly zastoupeny všechny, nebo nebyly využívány dostatečně. Úplnou novinkou však bylo zavedení útvaru interního auditu, o kterém je podrobněji pojednáno následně v kapitole č. 6.11.

Ředitelé a případně vedoucí zaměstnanci jednotlivých zdravotních pojišťoven se účastnili přednášek, které pro ně organizovalo Ministerstvo financí, aby plně pochopili základy vnitřního kontrolního systému tak, jak je obsažen v zákoně o finanční kontrole, aby následně byli schopni splnit všechny povinnosti, které jim byly tímto zákonem uloženy.

²⁶ § 2 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

5 Řídící kontrola ve zdravotní pojišťovně

5.1 Definice řídicí kontroly

Řídící kontrola je definována v zákoně o finanční kontrole jako finanční kontrola zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření.²⁷

Řídící kontrolou ve zdravotní pojišťovně rozumíme souhrn nástrojů a procesů, které jsou dostatečně organizované, formalizované a stálé, a které byly zavedeny do užívání vedoucími zaměstnanci na všech úrovních řízení za účelem dosažení cílů, které si zdravotní pojišťovna stanovila a za účelem minimalizace výskytu rizika.

5.2 Hlavní cíle řídicí kontroly ve zdravotní pojišťovně

Hlavními cíli řídicí kontroly ve zdravotní pojišťovně je zajistit:

- spolehlivost a integritu informací,
- dodržování existujících pravidel,
- ochranu majetku a hospodárné využívání zdrojů,
- dosahování stanovených záměrů a cílů.²⁸

²⁷ § 3 odst. 4 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

²⁸ Dvořáček J.: Interní audit a kontrola, Praha 2000, s. 45

5.2.1 Spolehlivost a integrita informací

Řídící kontrola musí vypracovávat a udržovat spolehlivá finanční a manažerská data a řádně zveřejňovat tyto informace v předepsané podobě a včas. Musí umožňovat zajištění správnosti veškerých operací, správnosti a pravdivosti účetních zápisů a kvality poskytovaných účetních informací s ohledem na právní realitu.

5.2.2 Dodržování existujících pravidel

Řídící kontrola musí zavést systémy, které zajišťují dodržování platných právních předpisů, vnitřních předpisů zdravotní pojišťovny, pokynů vedení, přijatých plánů a zásad.

5.2.3 Ochrana majetku zdravotní pojišťovny a hospodárné využívání zdrojů

Řídící kontrola musí zajišťovat řádné hospodaření a nakládání s majetkem zdravotní pojišťovny. Musí zajistit dostatečnou ochranu majetku před ztrátami způsobenými plýtváním, poškozováním, špatným řízením, chybami a podvody.

Přijatá opatření se musí týkat nejen vnitřního zabezpečení jednotlivých operací s majetkem zdravotní pojišťovny, ale i vnějšího zabezpečení majetku vůči třetím osobám.

5.2.4 Dosahování stanovených záměrů a cílů zdravotní pojišťovny

Mezi základní cíle zdravotní pojišťovny patří např.:

- zachování případně rozšíření stabilního kmene pojištěnců z hlediska věku a zdravotního stavu,
- zachování ekonomické stability zdravotní pojišťovny - tedy dostát svým závazkům, udržet vyrovnanou bilanci a

prosazovat změny v oblasti zhospodárnění provozu zdravotní pojišťovny,

- úspěšná integrace do systému evropského zdravotního pojištění,
- proaktivně reagovat na nestabilitu systému veřejného zdravotního pojištění,
- rozvoj informačního systému,
- snaha udržet si kvalifikované zaměstnance.

Aktuální cíle zdravotních pojišťoven a jejich strategie je možno nalézt v jejich zdravotně pojistných plánech a ve výročních zprávách zdravotních pojišťoven.

5.3 Základní principy řídicí kontroly

Mezi základní principy řídicí kontroly ve zdravotní pojišťovně patří zejména:

- princip organizace
- princip integrace
- princip univerzálnosti
- princip stálosti
- princip informace a dokumentace

5.3.1 Princip organizace

Princip organizace ve zdravotní pojišťovně znamená, že pojišťovna má vypracovány a formalizovány dokumenty, které umožňují nastavení a vykonávání řídicí kontroly. Jedná se především o organizační řád zdravotní pojišťovny a veškeré její vnitřní předpisy.

Organizační řád musí být koncipován tak, aby vykonávané úkoly a funkce byly konkrétně, jasně a přesně definovány.

Organizační řád musí obsahovat jasné definování pravomocí a odpovědností v jednotlivých útvarech zdravotní pojišťovny. Zároveň musí provádět jasné rozdělení činností tak, aby se vzájemně nepřekrývaly a aby byla zajištěna jejich vzájemná kontrola.

Organizační řád musí zahrnovat systém supervize. Vedoucí zaměstnanec má rozhodovací pravomoc v útvaru, za který zodpovídá dle organizačního řádu. Je na něm, aby prováděl následnou kontrolu úkolů zaměstnanců, kteří jsou mu podřízeni. Nesmí dojít k situaci, že zaměstnanec by plnil své úkoly, aniž by byl kontrolován nadřízeným zaměstnancem. Organizační řád musí jasné stanovit rozhodovací úroveň a upřesnit, kdo bude čím pověřen a za co bude odpovědný.

5.3.2 Princip integrace

Princip integrace je velice úzce spojen s principem organizace - zejména s pravidly dohledu, vzájemné kontroly a s pravidly rozdělení úloh. Úkolem tohoto principu je zajistit, aby se schvalovaly a prováděly pouze ty operace, které jsou v souladu s platnými právními předpisy a aby veškeré chyby v rozhodování, provádění či evidenci byly odhaleny v co nejkratší době.

Princip integrace (sjednocení) znamená, že v rámci zdravotní pojišťovny jsou užívány pouze takové postupy, které umožňují:

- dohled vedoucího zaměstnance,
- vzájemnou kontrolu mezi jednotlivými články při zpracování informací,
- nastavení systému účetní revize - tedy opětovné ověření účetních zápisů porovnáním účetních dokladů s normami, osnovami atd.

5.3.3 Princip univerzálnosti

Princip univerzálnosti znamená, že řídicí kontrola je vykonávána u všech činností, které zdravotní pojišťovna vykonává. Znamená to, že v rámci zdravotní pojišťovny nemohou existovat činnosti, oddělení či osoby, které by mohly být vyňaty z vnitřní kontroly a na které by se nevztahovala přijatá pravidla.

5.3.4 Princip stálosti

Řídicí kontrola musí fungovat v určitém časovém období, musí pokrývat veškeré operace, nikdo od ní nesmí být osvobozen a jejím vyústěním je náprava zjištěných chyb. Postupy, které řídicí kontrola zavádí, musí být neustále respektovány. Z toho vyplývá, že řídicí kontrola zdravotní pojišťovny by nemohla být dostatečně účinná, pokud by se její struktura neustále měnila. Řídicí kontrola je účinná pouze v případě, struktura a fungování zdravotní pojišťovny jsou stabilizované.

5.3.5 Princip informace a dokumentace

Princip informace či dokumentace znamená, že informace veškeré informace, které jsou pro zdravotní pojišťovnu relevantní musí být objektivní, ověřitelné a dostupné, logicky tříděné (chronologicky, účetně, abecedně) a musí být archivovány po dobu, která je stanovena obecně závaznými právními předpisy pro uchovávání těchto informací.

5.4 Formalizování postupů řídicí kontroly

Důležitým předpokladem pro řádné fungování řídicí kontroly ve zdravotní pojišťovně je formalizace postupů řídicí

kontroly. Je nezbytné, aby byl proveden popis pracovních postupů a aby docházelo k formalizaci provádění operací.

Popis pracovních postupů poskytuje vedoucím zaměstnancům informace, které jsou průkazné a které jsou nezbytné pro nastavení a provádění účinné řídicí kontroly. Z tohoto hlediska je popis pracovních postupů pro řídicí kontrolu zásadní.

Veškeré pracovní postupy musí být popsány a vyhotoveny v písemné podobě. Většinou jsou zahrnuty ve vnitřních předpisech zdravotní pojišťovny, manuálech či pokynech. Je nezbytné, aby docházelo k neustálé aktualizaci těchto dokumentů.

Formalizace provádění operací znamená zajištění průkaznosti uskutečněných operací a činností. Tato průkaznost je založena na důkazním systému.

Uspokojivý důkazní systém existuje tehdy, pokud dochází k:

- číslování účetních deníků a účetních dokladů,
- archivaci dokumentů a k jejich zabezpečení,
- zajištění průkaznosti provedených operací.

Základním principem formalizace finančních operací je princip zpětné dohledatelnosti finančních operací. Konkrétní oporu zde poskytuje účetnictví, údaje vedené v elektronické podobě, nebo jakýchkoliv jiné dokumenty, které umožňují danou operaci dohledat.

5.5 Řízení rizik prostřednictvím řídicí kontroly

Riziko bylo definováno v rámci kapitoly 4.3.4 Hodnocení rizik, pojednávající o vnitřním kontrolním systému.

Řízení rizik lze chápat jako proces, který zahrnuje identifikaci rizik, jejich hodnocení a vlastní řízení rizik. Odpovědnost za řízení rizik ve zdravotní pojišťovně mají její vedoucí zaměstnanci.

Platné právní předpisy ukládají vedoucím zaměstnancům zdravotní pojišťovny následující povinnosti:

- předávat řediteli zdravotní pojišťovny informace o vzniku významných rizik,²⁹
- zabezpečit prověřování ochrany veřejných prostředků proti rizikům,³⁰
- systematicky vyhledávat rizika a přijímat opatření k jejich odstranění nebo zmírnění v rámci svých kontrolních postupů.³¹

5.6 Dělení řídicí kontroly

Řídicí kontrola je zajišťována všemi odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení zdravotní pojišťovny. Uskutečňuje se jako nepřetržitý proces, který zákon o finanční kontrole rozděluje na kontrolu:

- předběžnou (při přípravě finančních operací před jejich schválením),
- průběžnou (při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování)
- následnou (při následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledku a správnosti hospodaření).³²

²⁹ § 25 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³⁰ § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³¹ 9 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

³² § 26 a § 27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

5.6.1 Předběžná řídicí kontrola

Účelem předběžné řídicí kontroly je předcházet případným nedostatkům tím, že dojde k oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě a schvalování operace.

V rámci řídicí kontroly jako součásti vnitřního kontrolního systému zajišťují předběžnou kontrolu tyto odpovědní činitelé:

- a. příkazce operace (ředitel zdravotní pojišťovny nebo vedoucí zaměstnanec jím pověřený k nakládání s prostředky zdravotní pojišťovny),³³
- b. správce rozpočtu (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu zdravotní pojišťovny nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu ředitelem zdravotní pojišťovny),³⁴
- c. hlavní účetní (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví zdravotní pojišťovny nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu ředitelem zdravotní pojišťovny).³⁵

Zákon o finanční kontrole zakazuje sloučení výše uvedených funkcí.³⁶ Výjimečně tento zákon povoluje sloučení funkcí správce rozpočtu a hlavního účetního a tyto činnosti může vykonávat jeden zaměstnanec.³⁷

V žádném případě však není možné, aby došlo ke sloučení činnosti správce rozpočtu nebo hlavního účetního s činností příkazce operace. Každou finanční operaci musí schvalovat a tedy i kontrolovat alespoň dva různí zaměstnanci.

³³ § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³⁴ § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³⁵ § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³⁶ § 26 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

³⁷ Jedná se o případy, kdy je to odůvodněno malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména v návaznosti na povahu činnosti orgánu veřejné správy, stanovené úkoly, stupeň obtížnosti finančního řízení, strukturu a počet zaměstnanců. Jedná se zejména o malé organizace a o organizace s jednoduchými finančními toky.

Předběžná řídicí kontrola zahrnuje kontrolu činností, které předcházejí vlastní operaci. V této fázi řídicí kontroly se uplatňují zejména schvalovací postupy, vykonávané v působnosti příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního.³⁸

Příkazce operace rozhoduje o samotném uskutečnění operace. Schvalovacím postupem příkazce operace se prověří

- a. nezbytnost připravované operace k zajištění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů,
- b. správnost operace zejména ve vztahu k dodržení
 1. právních předpisů a opatření přijatých orgány zdravotní pojišťovny v mezích těchto právních předpisů,
 2. kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
 3. postupu a podmínek stanovených pro zadávání veřejných zakázek,
- c. přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout,
- d. doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.³⁹

Je-li kontrolní postup příkazce operace ukončen, potvrdí příkazce svým podpisem příslušný písemný doklad (např. objednávku, smlouvu či požadavek) a předá jej k předběžné kontrole správci rozpočtu.⁴⁰

Správce rozpočtu potvrzuje, že operace je rozpočtována, že smluvní nebo dohodnutá cena je pokryta rozpočtem, a že úhradu operace bude možno provést z účtu, z něhož bylo čerpání rozpočtováno.

³⁸ § 10 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

³⁹ § 13 odst. 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

⁴⁰ § 13 odst. 3 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

Schvalovacím postupem správce rozpočtu se prověří, zda připravovaná operace

- a. byla ověřena příkazcem operace v rozsahu jeho oprávnění k tomuto úkonu a provede porovnání jeho podpisu s podpisovým vzorem,
- b. je v souladu se schválenými veřejnými výdaji, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky,
- c. je v souladu se schváleným rozpočtem, právními předpisy a s vnitřními předpisy zdravotní pojišťovny,
- d. schváleného, případně upraveného rozpočtu, jeho rozpisu a závazných ukazatelů.

Shledá-li správce rozpočtu při předběžné řídicí kontrole na připravované operaci nedostatky, pozastaví ji a písemně vyrozumí příkazce operace. Toto vyrozumění musí obsahovat důvody pozastavení a případně přiloží další doklady o oprávněnosti svého postupu.⁴¹ Operaci je možné uskutečnit až poté, co byly nedostatky odstraněny.

Hlavní účetní uplatňuje předběžnou řídicí kontrolu např. při přípravě sestavování rozpočtu tím, že prověřuje, zda jednotlivé plánované akce jsou v rozpočtu správně zařazeny.

Při výkonu předběžné řídicí kontroly hlavní účetní svým schvalovacím postupem prověřuje

- a. úplnost a správnost předaných podkladů pro účely splnění požadavků, které jsou stanoveny zákonem o účetnictví,
- b. rozsah oprávnění příkazce operace a správce rozpočtu a provede porovnání jejich podpisů s podpisovými vzory,
- c. zda výše výdajů souhlasí s rozpočtem a jsou čerpány ze správných zdrojů.

⁴¹ § 13 odst. 5 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

Předtím, než dojde k zaúčtování operace, provede hlavní účetní kontrolu, zda u operace byla provedena předepsaná kontrola příslušným příkazcem operace a správcem rozpočtu a je-li možné operaci zaúčtovat v souladu se schválenými účetními standardy, účetními rozvrhy a postupy účtování.

Shledá-li hlavní účetní při předběžné řídicí kontrole nedostatky v dokladech, přeruší schvalovací postup a oznámí své zjištění písemně příkazci operace. Toto vyrozumění musí obsahovat důvody pozastavení, případně přiloží další doklady o oprávněnosti svého postupu.⁴² Operaci je možné uskutečnit až poté, co byly nedostatky odstraněny.

Dalšími činnostmi, kde se uplatňuje předběžná řídicí kontrola, jsou postupy, které předcházejí úkonu, kterým vzniká zdravotní pojišťovně závazek nebo pohledávka.

5.6.2 Průběžná řídicí kontrola

Průběžnou řídicí kontrolou rozumíme kontrolu, která je zaměřena na probíhající operace. Jejím úkolem je zjistit, zda operace probíhají v souladu se stanoveným cílem. Jedná se o průběžné sledování uskutečňovaných operací včetně konečného vypořádání a vyúčtování.

Příkazce operace při průběžné řídicí kontrole prověřuje, jak zaměstnanci zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky. K realizaci průběžné řídicí kontroly pak dochází prostřednictvím vedoucích zaměstnanců, kteří jsou k tomu pověřeni.⁴³

⁴² § 14 odst. 5 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

⁴³ § 27 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

Správce rozpočtu provádí průběžnou kontrolu plnění a čerpání rozpočtových prostředků v stanovených termínech. Rovněž provádí průběžnou kontrolu při předkládání změn rozpočtu, nebo při realizaci rozpočtových opatření.

Hlavní účetní provádí průběžnou řídicí kontrolu při účtování jednotlivých dílčích finančních operací. Kontroluje například, zda doklady předložené k zaúčtování mají všechny předepsané náležitosti a zda jsou schváleny odpovědnými příkazci operací a správci rozpočtu.

Při výkonu průběžné řídicí kontroly se uplatňují zejména operační, hodnotící a revizní postupy.⁴⁴

5.6.3 Následná řídicí kontrola

Následnou řídicí kontrolou se rozumí kontrola, která probíhá po ukončení a následném vyúčtování finančních operací. Cílem je zjistit, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou zachyceny v účetnictví ve výkazech o hospodaření nebo v evidenci majetku poskytují věrný obraz o zdrojích, stavu a pohybu veřejných finančních prostředků.

Následná řídicí kontrola např. ověřuje:

- a. zda přezkoumávaná operace byla uskutečněna v souladu s právními předpisy nebo v souladu s uzavřenými smlouvami,
- b. zda operace byla zaúčtována v souladu s účetními předpisy,
- c. zda byly dosaženy plánované výnosy,
- d. jaké byly příčiny případných odchylek skutečných výnosů od výnosů plánovaných,

⁴⁴ § 27 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

e. zda náklady nebo výdaje byly vynaloženy hospodárně, efektivně a účelně.

Příkazce operace nebo jím pověřený zaměstnanec provádí následnou řídicí kontrolu u operací, k nimž je vnitřním předpisem organizace zmocněn. Dále provádí výběrovým způsobem řídicí kontrolu u zaměstnanců organizace, na které přenesl část svých práv a povinností.

Správce rozpočtu provádí následnou řídicí kontrolu čerpání rozpočtových prostředků. Správce rozpočtu rovněž provádí výběrovým způsobem kontrolu činností, které přenesl na své podřízené zaměstnance v rozsahu činností, ke kterým je zmocnil.

Hlavní účetní provádí následnou řídicí kontrolu zejména v termínech určených pro sestavování účetní závěrky a účetních výkazů. Kontroluje například, zda jsou dodržovány pokyny pro účetní závěrku. Hlavní účetní rovněž provádí výběrovým způsobem kontrolu činností, které přenesl na své podřízené zaměstnance, a to v rozsahu činností, ke kterým je zmocnil.

Podobně jako u výkonu průběžné řídicí kontroly se i při výkonu následné řídicí kontroly uplatňují zejména operační, hodnotící a revizní postupy.⁴⁵

5.7 Přizpůsobování řídicí kontroly požadavkům zákona o finanční kontrole

Prvky řídicí kontroly ve zdravotních pojišťovnách existovaly již před tím, než povinnost ji zavést byla zdravotním pojišťovnám stanovena zákonem o finanční kontrole. Často však

⁴⁵ § 27 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

byly založeny spíše na neformálnosti, nezahrnovaly všechny požadované principy nebo nebyly využívány v dostatečné míře.

Jednotliví vedoucí zaměstnanci se museli podrobně seznámit se zákonem o finanční kontrole, s jeho prováděcí vyhláškou a spolupracovat s ředitelem zdravotní pojišťovny při zakládání prvků vnitřního kontrolního systému a řídicí kontroly ve zdravotních pojišťovnách tak, jak byly obsaženy v těchto právních předpisech.

Nutno podotknout, že dostatečnou pomůckou jim byla až vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1.8. 2004 a tímto dnem zrušila dřívější vyhlášku č. 64/2002 Sb..

Nová vyhláška byla oproti původní mnohem konkrétnější, systematictější a v oblasti řídicí kontroly podrobně charakterizovala její jednotlivé fáze a vztahy mezi nimi. Umožňovala vedoucím zaměstnancům mnohem lépe ověřit, zda postupy příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního ve zdravotní pojišťovně odpovídají požadavkům, které na ně výše uvedené právní předpisy mají.

Pracné bylo zejména provést formalizaci veškerých postupů řídicí kontroly. Zaměstnanecké zdravotní pojišťovny se vytvářely často živelně, mnohdy měly po svém vzniku jen nepatrné množství zaměstnanců a pojišťovna byla řízena spíše na základě intuitivních rozhodnutí vedoucích zaměstnanců. Následně došlo k růstu zdravotní pojišťovny a vznikla tak potřeba nových zaměstnanců. Metody řízení však zůstávaly často neformální a vedoucí zaměstnanci, přestože byli odborníky v dané činnosti, pokračovali spíše v ústním vedení svých podřízených zaměstnanců.

Přestože se formalizace postupů řídicí kontroly mohla zdát, jako „zbytečné plýtvání papírem“ a přidáváním práce zejména vedoucím zaměstnancům zdravotních pojišťoven, tento proces byl nezbytnou podmínkou nejen pro vyhovění požadavkům zákona o finanční kontrole, ale i pro řádné fungování útvaru interního auditu, který mimo jiné provádí hodnocení vnitřního kontrolního systému ve zdravotní pojišťovně a bez formalizace veškerých postupů by jeho činnost byla jen ztěží proveditelná.

6 Interní audit ve zdravotní pojišťovně

6.1 Definice interního auditu

Interní audit je v zákoně o finanční kontrole definován, jako nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda

- a. právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,
- b. rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- c. řídicí kontroly poskytují vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,
- d. provozní a finanční kritéria podle § 4 jsou plněna,
- e. zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- f. dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny.⁴⁶

Pro definování interního auditu je rovněž možné použít definici, kterou používá Český institut interních auditorů. Podle této instituce je interní audit nezávislá, objektivně ujišťovací a konzultační činnost, zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit pomáhá organizaci dosahovat jejích cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování

⁴⁶ § 28 odst. 2 písm. a) – f) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení správy organizace.⁴⁷

6.2 Druhy auditů

Zákon o finanční kontrole provádí dělí audity na:

- finanční audity,
- audity systémů,
- audity výkonu.⁴⁸

Tento výčet je však pouze demonstrativní, mezi další druhy auditů je možno jmenovat audit forezní (audit prevence a odhalování podvodů), audit shody (audit souladu s obecně závaznými i vnitřními předpisy), audit informačních systémů, ekologický audit nebo audit personálního rozvoje.

Jednotlivé druhy interního auditu je možné rozlišovat obtížně, protože v praxi dochází k jejich vzájemnému prolínání. Toto dělení však bývá využíváno např. při odesílání roční zprávy o výsledcích finančních kontrol ve zdravotní pojišťovně,⁴⁹ kde v části která se týká činnosti interního auditu ve zdravotní pojišťovně bývá vyžadováno, aby u názvu provedeného auditu byl uveden i jeho druh.

6.3 Postavení interního auditora

Dle zákona o finanční kontrole zajišťuje uvnitř orgánu veřejné správy interní audit funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvláště pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur.⁵⁰

⁴⁷ Český institut interních auditorů – Rámcem profesionální praxe interního auditu, Praha 2004, s. 23

⁴⁸ § 28 odst. 4 písm. a) – c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁴⁹ § 31 odst. 5 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁵⁰ § 28 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

Požadavek funkční nezávislosti znamená, že

- interní audit musí být nezávislý na činnostech, které audituje,
- funkčně musí být vyloučena pravomoc a odpovědnost za auditovanou oblast,
- interní audit nesmí být pověřován úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým výkonem funkce.

Nezávislost interního auditora je zdůrazněna v zákoně o finanční kontrole i tím, že útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy.⁵¹ Útvar interního auditu rovněž nelze pověřovat úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů.⁵²

Nezávislost je dosahována nejen organizačním postavením, ale též objektivitou jednotlivců. „Interní auditoři postupují nestranně a nezaujatě a vyhýbají se střetu zájmů.“⁵³

Interní auditor tedy nesmí podřizovat své úsudky o záležitostech auditů názorům jiných, musí provádět úkoly takovým způsobem, aby výsledek odpovídal skutečnosti. Interní auditor nesmí vykonávat provozní výkonné funkce, které narušují objektivitu.

6.4 Základní dokumenty interního auditu ve zdravotní pojišťovně

Mezi základní dokumenty, které zakotvují postavení interního auditu uvnitř zdravotní pojišťovny patří:

- statut interního auditu,
- etický kodex interních auditorů,
- manuál interního auditu.

⁵¹ § 29 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁵² § 29 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁵³ Český institut interních auditorů – Rámcová profesionální praxe interního auditu, Praha 2004, s. 25

6.4.1 Statut interního auditu

Statut interního auditu zakotvuje postavení interního auditu ve zdravotní pojišťovně. Stanoví cíle a kompetence útvaru interního auditu, jeho organizační uspořádání a hierarchické začlenění v rámci zdravotní pojišťovny.

6.4.2 Etický kodex interního auditu

Etický kodex interního auditu obsahuje základní zásady, které jsou důležité pro profesi a praxi interního auditu a pravidla jednání popisující normy chování, které se od interního auditora očekává. Jeho cílem je zdokonalení etické kultury v profesi interního auditu.

6.4.3 Manuál interního auditu

Manuál interního auditu stanovuje jednotlivé zásady pracovních postupů pro výkon interního auditu ve zdravotní pojišťovně. Upravuje zajištění příslušných zdrojů pro výkon auditu, proces plánování auditu, způsob přípravy a provádění auditu, zásady zpracování auditní dokumentace, předávání a uchování výsledků auditů.

6.5 Přístup interního auditu k riziku

6.5.1 Povinnosti interních auditorů, týkající se rizik

Platné právní předpisy ukládají interním auditorům následující povinnosti, které se týkají rizik:

- plány interního auditu zpracovává útvar interního auditu na základě objektivního hodnocení rizik,⁵⁴

⁵⁴ § 30 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

- při vypracování programu auditu se auditoři zaměří na vymezení případných rizik spojených s auditovanou činností,⁵⁵
- interní audit zjišťuje, zda jsou rizika včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.⁵⁶

6.5.2 Interní audit a riziko obecně

Interní audit mapuje a monitoruje nejen rizikové oblasti zdravotní pojišťovny, ale audituje i činnosti vedoucích zaměstnanců, kteří se řízením rizika zabývají. Prověřuje a vyhodnocuje, zda vedoucí zaměstnanci vykonávají řídicí kontrolu a přijímají potřebná opatření ke zvládnutí rizik.

Hodnocení rizika je proces, který je klíčový pro zajištění efektivního plánování. Proces zahrnuje seznámení se s auditovanými činnostmi, identifikací příslušných rizikových faktorů a posouzení jejich významu pro činnost zdravotní pojišťovny.

Mezi možná rizika ve zdravotní pojišťovně patří např.:

- nedodržování postupů v souladu s platnými právními předpisy a vnitřními předpisy zdravotní pojišťovny,
- chybné rozhodnutí na základě nesprávné nebo nespolehlivé informace,
- chybné vedení výkazů, nesprávné účetnictví,
- nedostatečná ochrana majetku a porušování základních povinností při hospodaření s majetkem,
- nehospodárné, neúčinné či neefektivní využívání zdrojů pojišťovny,

⁵⁵ § 28 odst. 3 písm. e) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

⁵⁶ § 28 odst. 2 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

- negativní publicita a poškození dobré pověsti zdravotní pojišťovny.

Mezi rizikové faktory, které mohou mít negativní dopad na činnost zdravotní pojišťovny či na pravděpodobnost výskytu těchto negativních dopadů patří zejména:

- složitost nebo nestálost prováděných činností,
- kvalifikace, znalosti a dovednosti zaměstnanců,
- stupeň automatizace informačních systémů,
- organizační, provozní nebo technologické změny,
- úroveň vnitřního kontrolního systému,
- akceptace zjištění auditů a nedostatečnost a neadekvátnost přijímaných opatření k nápravě.

6.5.3 Postup hodnocení rizik

Postup hodnocení rizik je možné rozdělit na 3 fáze.

V první fázi se interní auditor seznámí s činnostmi příslušného auditovaného subjektu a vytvoří jejich seznam, který pokrývá všechny procesy, jichž se daný subjekt účastní.

Ve druhé fázi dochází k identifikaci rizik, která mohou mít dopad na schopnost daného subjektu dosahovat stanovených cílů. Identifikace rizik je základem pro výběr oblastí, které by měly být auditovány. Pro interní audit představují rizikové okruhy zdravotní pojišťovny výchozí body jeho činnosti.

Ve třetí fázi se posuzuje, jak závažný je dopad rizik na schopnost daného subjektu dosahovat stanovených cílů ve vztahu k pravděpodobnosti jejich výskytu dle stanovené stupnice.

Vliv rizikové události na probíhající procesy může být poměřován z hlediska skutečné či eventuální škody na

finančních nebo časových zdrojích, případně z hlediska zajištění nezbytných lidských zdrojů, které jsou potřebné k překonání problémů.

Na základě získaných informací se auditované procesy rozdělí na oblasti nízko, středně a vysoce rizikové.

Předmětné procesy spadající do vysoce rizikové oblasti jsou zařazeny do ročního plánu auditu. Procesy spadající do středně rizikové oblasti by měly být podrobeny auditu jednou za 2 - 3 roky. Procesy spadající do nízko rizikové oblasti není třeba auditu podrobovat.

Uvedené rozdělení rizikových oblastí ve vztahu k plánování je třeba považovat za orientační. Konkrétní zařazení posuzovaných procesů do příslušného plánu je v pravomoci interního auditora a podléhá schválení ředitele zdravotní pojišťovny.

Podkladové informace pro proces hodnocení rizik by měly být získávány ve spolupráci s vedoucími zaměstnanci zdravotní pojišťovny. Na jejich základě by pak měli interní auditoři vytvořit základní přehled možných rizik, které ohrožují výkonnost a kvalitu práce jednotlivých útvarů zdravotní pojišťovny.

6.6 Plánování interního auditu

Jednotlivé audity musí vycházet z plánu interního auditu. Plánováním se zabezpečuje optimální využití kapacit interního auditu a efektivní směřování jeho aktivit.

Při plánování jednotlivých auditů auditoři zvažují především cíle prověřovaných činností a způsoby, jakými je tato činnost řízena a kontrolována. Rovněž se zaměřují na významná rizika

posuzované činnosti a na adekvátnost a efektivnost řídicích a kontrolních mechanismů.

Zákon o finanční kontrole rozlišuje plán střednědobý a roční plány jednotlivých auditů.⁵⁷

Střednědobý plán interního auditu bývá stanoven na období 3 - 5 let. Při jeho sestavování však musí být brán zřetel na jeho flexibilitu a možnost zapracování případných změn.

Plán zohledňuje cíle a záměry zdravotní pojišťovny, které jsou stanoveny jejím vedením. Jeho strukturu by mělo tvořit zejména:

- zhodnocení východisek pro sestavení plánu,
- stanovení auditorských oblastí,
- stanovení oblastí prioritního významu na základě zhodnocení rizikových faktorů.

Specifické krátkodobé cíle interního auditu jsou obsaženy v ročním plánu auditu, který vychází ze plánu střednědobého. Roční plán interního auditu pokrývá veškeré aktivity útvaru interního auditu pro příslušný rok.

Zákon o finanční kontrole stanoví, že roční plán musí obsahovat věcné zaměření a typ auditů, jejich cíle, časové rozvržení a personální zajištění. Dále obsahuje zejména odbornou přípravu interních auditorů, úkoly v metodické a konzultační činnosti.⁵⁸ Schematický příklad možného ročního plánu interního auditu je uveden v příloze č. 5 k této diplomové práci.

⁵⁷ § 30 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁵⁸ § 30 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

6.7 Příprava auditu

Každý audit vyžaduje důkladnou administrativní a odbornou přípravu, která je předpokladem jeho úspěšnosti a efektivnosti.

Vlastní příprava auditu zahrnuje:

- vystavení pověření k výkonu auditu,
- provedení předběžných šetření,
- sestavení programu auditu.

6.7.1 Pověření k výkonu auditu

Pověření k auditu představuje řídicí akt, kterým ředitel zdravotní pojišťovny ukládá internímu auditorovi povinnost provést audit. Pracovníci interního auditu se tímto pověřením prokazují u auditovaného subjektu.

6.7.2 Předběžné šetření

Předběžné šetření umožňuje internímu auditorovi, aby se seznámil s předmětem auditu. V této fázi přípravy auditu využívá auditor různé zdroje informací, které mu umožní orientovat se v oblasti, kterou se chystá auditovat, vypracovává dokumenty nebo vývojové diagramy, které mu usnadňují následnou práci v terénu.

Auditor využívá především platných právních předpisů, vnitřních předpisů zdravotní pojišťovny, předchozích auditů, které se týkají dané oblasti.

Mezi základní dokumenty, které jsou vytvářeny v rámci předběžného šetření patří harmonogram a obsahová tabulka.

Harmonogram plánuje jednotlivé kroky auditu. Přestože se jednotlivé audity liší, určité základní kroky lze použít téměř pro všechny audity. S pomocí harmonogramu je možné rychle provést nutné mechanické práce, které auditu organizačně napomohou a značně zjednoduší konkrétní předběžné šetření. Harmonogram rovněž pomáhá auditorům metodicky uspořádat pracovní materiály a zjednodušuje další kroky auditu.

Harmonogram je součástí auditního spisu.⁵⁹ Příklad harmonogramu je uveden v příloze č. 2 této diplomové práce.

Obsahová tabulka je souhrnem základních pracovních materiálů. Je důležitou pomůckou interního auditora, protože ho navádí k tomu, aby měl určité materiály a uchovával některé záležitosti, které budou zapotřebí v průběhu auditu. Rovněž přehledně uspořádává seznam referencí k pracovním materiálům.

Řádně provedené předběžné šetření poskytuje řadu informací. Identifikuje podstatné záležitosti, problémové oblasti a vyjasní, zda je vůbec třeba dalšího šetření. Jestliže výsledkem šetření je, že ve zdravotní pojišťovně existují dobré systémy, mechanismy, dobrý dohled a management, může být na jeho základě rozhodnuto, že další audit není nutný.

Na základě informací získaných v předběžném šetření sestaví interní auditoři zprávu, která shrnuje výsledky předběžného šetření. V případě, že je rozhodnuto, že v auditu nebude pokračováno se obsah zprávy soustředí především na adekvátnost příslušných mechanismů. I v případech, kdy bude vypracován program auditu a dojde k práci v terénu, je užitečné shrnout výsledky šetření a neformálně je nahlásit vedení zdravotní pojišťovny.

⁵⁹ § 31odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

6.7.3 Sestavení programu auditu

Program interního auditu je určitou spojnicí mezi předběžným šetřením a prací v terénu. Během předběžného šetření identifikují interní auditoři provozní cíle, rizika, provozní podmínky a řídicí kontrolní mechanismy. Při práci v terénu pak shromažďují materiály o efektivnosti řídicích kontrolních mechanismů, účinnosti operací, plnění cílů a dopady rizika na zdravotní pojišťovnu.

Program interního auditu je významnou pomůckou interního auditora. Musí být sestaven tak, aby byl schopen říct internímu auditorovi co je třeba udělat, kdy a jak se to má udělat, kdo a za jak dlouho to udělá. Program interního auditu je zároveň i určitou dohodou s ředitelem zdravotní pojišťovny jakožto nadřízeného auditora o tom, že budou učiněny určité auditorské kroky, jejichž účelem je získat auditorské materiály a umožnit interním auditorům vyjádřit své názory o efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti činností, které mají auditovat.

Výčet náležitostí programu auditu je stanoven ve vyhlášce Ministerstva financí, kterou se provádí zákon o finanční kontrole.⁶⁰

Program auditu obsahuje vždy údaje o:

1. auditovaném subjektu,
2. zaměření interního auditu na finanční audit, audit systému, audit výkonu nebo jinak zaměřený audit,
3. datu zahájení auditu a předpokládané době jeho trvání,
4. složení auditorského týmu s jmenovitým uvedením vedoucího týmu,

⁶⁰ § 28 odst. 3 písm. e) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

5. cílech, kterých má být auditem dosaženo,
6. prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy,
7. vymezení případných rizik spojených s auditovanou činností,
8. schválení vedoucím útvaru interního auditu,
9. upozornění, že případné změny v programu auditu neprodleně schvaluje vedoucí útvaru interního auditu.

Program auditu má být vypracován ihned po provedení předběžného šetření. Programy vypracované příliš pozdě by mohly mít nedostatky a mezery a nemusely by stanovit vhodné priority. Protože by však mohla být opomenuta důležitá fakta, o kterých auditor nevěděl do doby, než začal pracovat v terénu, je vhodné, aby byl auditorský program provizorní až do té doby, než je audit u konce a aby bylo možné ho rozšířit jak z hlediska časového, tak i obsahového na základě poznatků získaných během auditování. Samozřejmě všechny změny auditorského programu vyžadují stejné schválení, jako původní program auditu.

Příklad možné struktury programu auditu je uveden v příloze č. 3 této diplomové práce. Jako příklad je vybrán audit vnitřního kontrolního systému zdravotní pojišťovny.

6.8 Provádění auditu

6.8.1 Práce v terénu

Poté, co je provedeno předběžné šetření a je vypracován program auditu, následuje práce v terénu. Práce v terénu je možné definovat jako systematický proces objektivního shromažďování důkazů o operacích organizace, o jejich zhodnocení a zjišťování, zda tyto operace dosahují přijatých

standardů a zda jsou poskytovány potřebné údaje pro rozhodnutí managementu.⁶¹

Práce v terénu je prováděna dle postupu, který je uveden v programu auditu. Je možné ji rozdělit na dvě fáze. První fází je měření a porovnávání se standardy. Druhou fází je hodnocení auditorských zjištění tak, aby bylo možné dospět k profesionálním úsudkům.

Pro své zkoumání potřebují interní auditoři jednotku měření a standard. Standardy je možné nalézt v popisu funkce, ve vnitřních předpisech či pokynech organizace, v rozpočtech, statutech nebo kontraktech. Interní auditoři provedou srovnání svých zjištění se standardy a následně zhodnotí svá zjištění tak, aby dospěli k profesionálním úsudkům.

6.8.2 Testování

Auditoři dosahují svých cílů auditování procesem zvaným testování. Testování spočívá v měření reprezentativních transakcí nebo procesů a porovnání těchto výsledků měření se stanovenými standardy nebo kritérii. Zjednodušeně řečeno tedy testování zjišťuje, zda něco je tak, jak má být.

Testování spočívá v prověření činnosti tím, že dojde k výběru určitých reprezentativních činností, nebo položek a odhalí se jejich vlastní kvalita nebo charakteristické znaky.

Z výsledků testování získává interní auditor průkaznou skutečnost na podporu svého auditorského názoru. Auditoři zkoumají doklady, transakce, stavy a procesy, aby získali relevantní fakta a na jejich základě vypracovali konečné závěry.

⁶¹ Sawyer L.B.: Interní audit, Praha 2002, s. 140

6.8.3 Auditní důkazy

Testování je pro interní auditory cestou k získání a zdokumentování průkazných důkazů o auditované problematice. Důkazy mají za cíl poskytovat pravdivé informace o skutečnostech na základě zvažování ústních informací a jejich doložením písemným materiálem.

Auditními důkazy jsou informace, které získávají auditoři pozorováním stavů, rozhovory s lidmi a zkoumáním dokladů. Auditní důkazy mají poskytovat věcnou bázi pro názory, závěry a doporučení auditorů.

6.9 Auditní zjištění

6.9.1 Obecná charakteristika

Auditní zjištění je možné definovat jako závažnou chybu, tedy stav, který není v souladu s patřičnými normami a závaznými kritérii. Tento stav byl identifikován interními auditory a potřebuje nápravné opatření.

Aby byla auditnímu zjištění věnována patřičná pozornost a bylo uvedeno ve zprávě, mělo by být:

- natolik důležité, aby mělo být nahlášeno vedení zdravotní pojišťovny,
- dostatečně testováno k uspokojení objektivního rozumného člověka,
- dokumentováno fakty a důkazy, které jsou přiměřeně postačující, způsobilé a relevantní,
- objektivně vypracováno bez předsudků,
- natolik přesvědčivé, aby si vynutilo opatření ke zlepšení špatného stavu.

Auditní zjištění musí vycházet z okolností, které existovaly v době výskytu dané chyby. Nebylo by fér kritizovat rozhodnutí vedoucích pracovníků zpětně za využití dodatečných informací, které tito manažeři v době provedení rozhodnutí neměli k dispozici.

6.9.2 Klasifikace auditních zjištění

Auditní zjištění je možné klasifikovat jako:

- nepodstatné
- střední
- vážné.

Nepodstatné zjištění nepotřebuje formální opatření. Příkladem takového zjištění je administrativní chyba, se kterou se setkávají všechny organizace. Zahrnutí takového zjištění do formální auditorské zprávy by bylo kontraproduktivní a mohlo by zastínit jiné, skutečně důležité zjištění ve zprávě. V závěrečné zprávě je však důležité uvádět takové chyby, které vypadají jako nepodstatné, ale ve skutečnosti projevem většího problému, nebo nesprávně nastaveného mechanismu.

Nepodstatné zjištění by však nemělo být přehlédnuto. Chyba by měla být poznamenána v pracovních materiálech auditora, prodiskutována s příslušným odpovědným pracovníkem a měla by být napravena.

Auditní zjištění středního typu je takové zjištění, které nebylo způsobeno pouhou náhodnou lidskou chybou. Je způsobeno chybou, která nepřekáží splnění hlavního cíle zdravotní pojišťovny, ale může mít negativní dopad, pokud nebude napravena. Takové zjištění vyžaduje přítomnost ve zprávě.

Zjištění vážného typu by mohlo bránit zdravotní pojišťovně, či jejímu útvaru v dosažení hlavního cíle.

6.10 Auditorské zprávy

6.10.1 Obecná východiska

O zjištěních z vykonaného auditu se požizuje písemná zpráva, která prezentuje výsledek práce interního auditora a je důsledkem šetření, hodnocení a analýz uskutečněných v průběhu vykonaného auditu.

Auditorskými zprávami se snaží interní auditoři informovat vedení zdravotní pojišťovny o tom co zjistili, přesvědčit je o důležitosti a věrohodnosti auditních zjištěních a přimět je ke změnám a k nápravě.

Aby vedení akceptovalo informace uváděné ve zprávě, měla by auditorská zpráva obsahovat vysvětlení stavu, prokázat skutečný důsledek tohoto stavu a jeho potenciální důsledek.

6.10.2 Povaha a struktura zprávy

Zpráva může být formální nebo neformální, předběžná nebo závěrečná, písemná nebo ústní, může vyslovovat obecný názor nebo jen zjištění chyb a nedostatků. Těmto faktorům bude odpovídat i povaha a struktura zprávy.

Nikde není upravena standardní forma zprávy. Vedení však bude spokojeno, jestliže si zvykne na určitou formu zpráv - na povahu, strukturu a formát zpráv. Příklad možné struktury zprávy z provedeného auditu je uveden v příloze č. 4 této diplomové práce.

6.10.3 Čtenáři zprávy

Zpráva bývá vytvořena pro své čtenáře. Tohoto faktu si musí být interní auditor dostatečně vědom při psaní zprávy a musí si uvědomit, že čtenář zprávy na rozdíl od něj není obeznámen se základními informacemi a okolnostmi předkládání zprávy. Zpráva tedy musí obsahovat vhodný úvodní komentář, který umožní čtenáři správně pochopit veškeré okolnosti týkající se předkládané zprávy.

Čtenáři zprávy jsou především vedoucí zaměstnanci zdravotní pojišťovny, kteří jsou odpovědni za řízení a kontrolu auditované oblasti a ředitel zdravotní pojišťovny.

Vedoucí zaměstnanci subjektů, kteří byli auditováni, mohou přijímat podrobnosti o auditních operacích. Tito pracovníci obvykle znají problémy auditované oblasti a z tohoto důvodu vyžadují podrobnosti včetně souvislostí, ve kterých tyto podrobnosti dávají smysl.

Vedoucí zaměstnanci mají blízko k auditovaným procesům a obvykle odpovídají za přijímání kroků reagujících na výsledky auditu a na doporučení uvedená ve zprávě. Z tohoto důvodu potřebují vědět, kam audit doporučuje nasměrovat jejich úsilí. Potřebují vědět, co je nutno udělat pro snížení rizik a zvýšení účinnosti a efektivity. Také potřebují být informováni nebo být upozorněni, proč se danými problémy mají zabývat. Činnost auditu může být velmi nápomocna těmto pracovníkům v případech prosazování některých činností, které sami nebyli, ať již z jakéhokoliv důvodu, schopni prosadit.

Nejvyšší vedení zdravotní pojišťovny vyžaduje spíše obecné informace a sdělení, které se týkají zdravotní pojišťovny jako celku. Očekává, že mu zpráva poskytne podstatné informace,

kteřé buď odstraní jeho obavy, nebo nabídně opatření ohledně rizik, kteřá lze eliminovat, nebo vážných chyb, kteřé lze napravit.

6.11 Zavádění útvaru interního auditu ve zdravotní pojišťovně

6.11.1 Zakládání útvaru interního auditu ve zdravotní pojišťovně

Jak již bylo uvedeno v souvislosti se zaváděním vnitřního kontrolního systému ve zdravotních pojišťovnách, interní audit byl ve Všeobecné zdravotní pojišťovně zaveden v roce 2002, v zaměstnaneckých zdravotních pojišťovnách na základě novelizace zákona o finanční kontrole začalo zavádění interního auditu až v roce 2003.

Přestože vznik moderního pojetí interního auditu je spojen s rokem 1941, kdy byl v New Yorku založen Institut interních auditorů, v České republice je interní audit poměrně mladou profesí, která se zde ve svém moderním pojetí rozvinula až teprve v polovině devadesátých let minulého století. V roce 1995 došlo k založení Českého institutu interních auditorů jako občanského sdružení interních auditorů. Jeho účelem bylo prosazování a podpora rozvoje interního auditu v České republice.

Pro zdravotní pojišťovny byl interní audit úplnou novinkou. V zásadě neexistoval podrobnější postup, který by zohledňoval specifika zdravotních pojišťoven a konkretizoval požadavky, jaké mají zdravotní pojišťovny splňovat. Zdravotní pojišťovny mohly vycházet z textu zákona o finanční kontrole a z vyhlášky

Ministerstva financí č. 64/2002 Sb., kterou se prováděl zákon o finanční kontrole.

Požadavky na auditní postupy byly ve výše uvedené vyhlášce obsaženy v ustanovení paragrafů 19 až 21. Paragraf 19 nastínil obsah auditních postupů, paragraf 20 všeobecně shrnul některé záležitosti, týkající se vypracování programu auditu a písemné zprávy o výsledcích auditu a paragraf 21 se obecně týkal výběru vzorků operací.

Tato vyhláška tedy byla značně obecná, nestanovila jasné konkrétní kroky auditu, nezmiňovala vůbec povinnost vést auditní spis či pořizování pracovní dokumentace a její ustanovení neposkytovala zdravotním pojišťovnám dostatečné vodítko pro zavedení útvaru interního auditu.

Zdravotní pojišťovny mohly samozřejmě vycházet z existující odborné literatury, která však byla převážně cizojazyčná a soustředila se především na fungování interního auditu v soukromém sektoru.

Aby jednotlivé zdravotní pojišťovny zkoordinovaly svou činnost v oblasti interního auditu a mohly si mezi sebou vyměňovat potřebné informace a zkušenosti, vytvořily pracovní skupinu skládající se z interních auditorů jednotlivých zdravotních pojišťoven. Tato skupina se scházela dle potřeby a její členové spolu projednávali kroky ohledně zavádění útvaru interního auditu v jednotlivých pojišťovnách.

V období zavádění útvaru interního auditu ve zdravotních pojišťovnách se interní auditoři rovněž intenzivně účastnili školení, která poskytoval Český institut interních auditorů. Institut zareagoval na stále větší účast zaměstnanců veřejné

správy a začal poskytovat školení přímo zaměřená na provádění interního auditu ve veřejné správě.

Těchto školení se často účastnili nejen interní auditoři, ale i vedoucí zaměstnanci zdravotních pojišťoven, kteří dle zákona o finanční kontrole byli v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému.

Vedoucí zaměstnanci zdravotních pojišťoven byli těmi, kteří nejčastěji spolupracovali s interními auditory. Bylo pro ně nezbytné, aby pochopili, co je smyslem interního auditu, aby mu nejen umožňovali co nejefektivnější fungování, ale aby si rovněž uvědomili, že nemají interního auditora vnímat jako nějakého kontrolora, kterého zavedl zákon o finanční kontrole povinně pro zdravotní pojišťovny, ale jako pomocníka, který jim může ušetřit spoustu práce, pokud se naučí s ním patřičně spolupracovat a výsledky jeho práce efektivně využívat.

Ministerstvo financí si bylo vědomo problémů, které měly nejen zdravotní pojišťovny, ale vlastně všechny tzv. kontrolované osoby při zavádění útvaru interního auditu. Vypracovalo zcela nově vyhláškou Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Tato vyhláška nabyла účinnosti dne 1. srpna 2004 a zrušila nevyhovující původní vyhlášku č. 64/2002 Sb..

Vyhláška č. 416/2004 Sb., v platném znění již podrobně zpracovávala jednotlivé oblasti finanční kontroly a poskytovala vhodné vodítko i pro útvar interního auditu. Systematicky zachytila konkrétní kroky při provádění auditu, podrobně rozpracovala jednotlivé fáze auditního postupu a stanovila závazné náležitosti programu auditu a vedení auditorského spisu.

Oproti dřívější vyhlášce rovněž podrobně upravila strukturu a rozsah zpráv o výsledcích finančních kontrol, postup při jejich podávání a termíny pro jejich předkládání. O tomto tématu je podrobněji pojednáno dále v kapitole 6.11.3 - roční zprávy o výsledcích finančních kontrol.

Ministerstvo financí rovněž soustředilo svoji pozornost na vytváření metodických pokynů a doporučení, které se týkaly finanční kontroly a vnitřního kontrolního systému. Tyto metodické pokyny a doporučení vznikaly během roku 2004 a počátkem roku 2005 a byly uveřejňovány na internetových stránkách Ministerstva financí.⁶²

6.11.2 Rozvinutí činností interního auditu ve zdravotní pojišťovně

K plnému rozvinutí činností útvaru interního auditu v jednotlivých zaměstnaneckých zdravotních pojišťovnách docházelo na přelomu roku 2003 a 2004. Pravděpodobně prvními kroky ve všech pojišťovnách bylo vytváření vnitřních předpisů a základních dokumentů na základě kterých pak interní audit začal ve zdravotních pojišťovnách fungovat. Jednalo se především o Statut interního auditu, Etický kodex interních auditorů a o Manuál interního auditu ve zdravotní pojišťovně.⁶³

Tyto dokumenty byly významné nejen proto, že zakotvily postavení interního auditu v příslušné zdravotní pojišťovně, ale jejich vytvoření bylo nezbytné i proto, aby se všichni zaměstnanci zdravotních pojišťoven mohli seznámit s interním auditem. Důležité bylo, aby pochopili, jaký je samotný smysl existence interního auditu a zjistili, jaké mají ve vztahu k internímu auditorovi oprávnění a povinnosti.

⁶² viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/verspr_kontrola.html

⁶³ viz kapitola 6.4 Základní dokumenty interního auditu

Pro efektivní fungování interního auditu bylo nezbytné, aby řadoví zaměstnanci zdravotních pojišťoven a jejich vedoucí pracovníci pochopili, že interní audit není pouhým výmyslem zákona o finanční kontrole, ale aby se naučili využívat jeho předností.

Interní auditoři tedy zpočátku své činnosti museli provádět značným způsobem „osvětu“ své činnosti, zbavovat se nálepky nedobrovolně vnučeného „kontrolora“ a vytvářet si příhodné podmínky pro následné provádění své činnosti, neboť spolupráce a porozumění ze strany auditovaných je důležitým předpokladem pro řádné a bezproblémové provedení každého auditu.

Tuto osvětu však interní auditoři museli provádět nejen ve vztahu k řadovým zaměstnancům (tedy k potenciálním auditovaným), ale i ve vztahu ke svým nadřízeným. Rovněž pro vrcholové vedení zdravotních pojišťoven byl interní audit záležitostí zcela novou a rovněž pro ně se jednalo o povinnost, kterou jim nově přinesl zákon o finanční kontrole.

Interní auditoři museli překonat počáteční nedůvěru, že se nejedná o „špiony pro ministerstvo“, ale naopak o zaměstnance, kteří představují zvláštní typ podpory pro vedení zdravotních pojišťoven. Záleželo na jednotlivých interních auditorech, zda se jim podařilo dostat se z pozice někoho, kdo je na obtíž do pozice pomocníka vedení, který mu může podstatně ulehčit v mnoha případech, pokud se jej vedení naučí efektivně využívat.

Způsob fungování interního auditu demonstrovali interní auditoři svému vedení převážně při prezentaci výsledků svých prvních auditů. To jistě nebylo snadnou záležitostí, protože

sami teprve vyhledávali potřebné informace a ujišťovali se, že splňují veškeré povinnosti, které jsou pro ně platnými právními předpisy stanoveny. Proto byly první audity převážně spíše zkušební, zaměřovaly se převážně na oblasti ne příliš strategicky významné a umožňovaly i samotným interním auditorům vytvářet si vhodné postupy a formuláře, které se následnými audity standardizovaly a bylo možné je využívat již automatizovaně v následujících auditech.

První audity tak měly převážně funkci demonstrační a seznamovací. Umožnily vedení zdravotní pojišťovny seznámit se s interním auditem a byly rovněž důležitým vodítkem pro interní auditory, kteří si všímali, jak co nejefektivněji komunikovat s vedením a tomu přizpůsobovat i své pracovní materiály a způsoby prezentace.

Následující audity pak již mohly plně vycházet z analýzy rizik, popřípadě vycházely z potřeb samotného vedení, neboť to může nařídít provedení auditu, který je pro něj v dané době potřebný a který není součástí ročního plánu interního auditu.

Mezi audity, které by vycházely z analýzy rizik by bezesporu byly audity, týkající se plnění povinností, které vyplývají zdravotní pojišťovně z platných právních předpisů. Jedná se o povinnosti týkající se samotného provádění zdravotního pojištění, hospodaření s vlastním majetkem a majetkem jí svěřeným, ale i plnění veškerých povinností zdravotní pojišťovny jako zaměstnavatele.

Příkladem konkrétního zaměření auditů tedy může být např. to, zda ve zdravotní pojišťovně dochází k úhradám zdravotní péče v souladu se zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění v platném znění a s odpovídajícími prováděcími právními předpisy, nebo zda dochází k přeúčtování poštovního

do Základního fondu zdravotního pojištění v souladu s vyhláškou č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven.

Konkrétní postup pro provádění určité činnosti uvnitř zdravotních pojišťoven může být samozřejmě upraven i vnitřními předpisy, které však musí být v souladu s předpisy právními. Auditem tedy může být ověřeno i to zda:

- vnitřní předpisy jsou v souladu se příslušnými zákony a jejich prováděcími právními předpisy,
- konkrétní prováděná činnost je v souladu s vnitřními předpisy zdravotní pojišťovny.

V případě, že vnitřní předpisy v určité oblasti chybí a je žádoucí, aby vytvořeny byly, podá auditor návrh na jejich vypracování v doporučení uváděných ve své auditorské zprávě.

Vnitřní předpisy však nejsou vytvářeny interními auditory. Jejich tvorbu musí zajistit vedoucí zaměstnanec, který podrobně zná veškeré pracovní činnosti probíhající v jeho svěřeném úseku. V případě, že interní auditor má zmapovanou danou oblast, může působit jako odborný poradce v rámci své konzultační činnosti.

Příkladem auditu, který by vedení potvrdil, že jsou plněny povinnosti zdravotní pojišťovny jako zaměstnavatele by byl např. audit procesů personalistiky, který by se soustředil především na procesy nábory a výběru zaměstnanců a sledoval by soulad s platnými ustanoveními především zákoníku práce a ostatních pracovně právních předpisů. Audit by se však mohl zaměřit i na případný proces adaptace nových pracovníků ve zdravotní pojišťovně, na procesy kvalifikace a výcviku

zaměstnanců, na hodnocení zaměstnanců nebo na tvorbu a udržování personálních rezerv.

Audity však nemusí mít povahu pouze kontrolní, kdy ujišťují vedení zdravotní pojišťovny, že činnosti jsou prováděny v souladu s platnými právními předpisy. Zaměřují se rovněž na to, zda určitá operace je prováděna efektivně, hospodárně a účelně, přičemž nezanedbatelná úloha interního auditora je v jeho činnosti konzultační. Proto například může vedení zdravotní pojišťovny pověřit interního auditora provedením auditu v určité oblasti v případě, že chce provést změny dané oblasti, kde právě na efektivitu, hospodárnost a účelnost se chce zaměřit.

Příkladem takového auditu by byl audit udit systému odměňování ve zdravotní pojišťovně. Vedení by vyslalo interního auditora, aby provedl zmapování systému odměňování ve zdravotní pojišťovně a provedl hodnocení souladu auditované oblasti s požadavky, které jsou stanoveny nejen platnými právními předpisy, ale i požadavky efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti. Jeho zjištění a doporučení by pak sloužila jako jeden z informačních zdrojů pro vedení, které by následně mohlo ve spolupráci s nějakou externí konzultantskou firmou realizovat projekt, který by umožnil vytvořit nový efektivnější mzdový systém, který by odpovídal záměrům vedení.

Přestože jsou zdravotní pojišťovny specifické prováděním své činnosti a zásadami svého hospodaření, které jsou upraveny zvláštními předpisy, v mnoha činnostech fungují stejně jako jakékoliv běžné firmy soukromého práva. Proto i ve zdravotních pojišťovnách je možné provést audit poskytování cestovních náhrad, který by ověřoval, zda poskytování cestovních náhrad ve zdravotní pojišťovně probíhá v souladu se zákonem č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách v platném znění, a se

zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví v platném znění, případně s vnitřními předpisy zdravotní pojišťovny.

Rovněž by bylo možné podobně jako v běžné firmě soukromého práva provést audit knihy jízd služebních vozidel a ověřit, zda kniha jízd služebních vozidel obsahuje náležitosti stanovené např. zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění, vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č.478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, nebo vnitřním předpisem zdravotní pojišťovny a rovněž prověřit zda dochází k řádnému vyplňování knihy jízd služebních vozidel.

Zákon o finanční kontrole stanoví povinnost provést každým rokem audit vnitřního kontrolního systému zdravotní pojišťovny.⁶⁴ V praxi existují na toto ustanovení dva názory. První říká, že jakýkoliv audit zdravotní pojišťovny je vlastně prověřením jejího vnitřního kontrolního systému v určitém segmentu a tedy povinností, která je zákonem stanovena je vyhověno provedením jakéhokoliv auditu. Druhý názor tvrdí, že je nezbytné, aby byl každým rokem proveden audit, který je přímo jako audit vnitřního kontrolního systému pojmenován. Jistě je bezpečnější pro zdravotní pojišťovny, aby se řídily druhým názorem a každoročně prováděly výše uvedený audit.

Audit vnitřního kontrolního systému by tedy měl stanovit, zda zavedený vnitřní kontrolní systém:

- je dostatečně účinný a zda včas reaguje na změny ekonomických, právních a jiných podmínek,
- vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,

⁶⁴ § 30 odst. 7 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

- je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika,
- zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

V praxi by takový audit mohl být např. proveden tak, že by se zaměřil na veškeré vnitřní předpisy zdravotní pojišťovny, na její účetní systém a na bezpečnostní politiku. Auditem by bylo prověřeno, zda:

- existují základní vnitřní předpisy pro fungování zdravotní pojišťovny,
- vnitřní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy v činnosti zdravotní pojišťovny odpovídají požadavkům zákona o finanční kontrole,
- vnitřní normy a postupy pokrývají všechna významná rizika v činnosti zdravotní pojišťovny jako např. finanční kontrola a řízení, oběh a přezkušování účetních a mzdových dokladů, tvorba a evidence smluv, požární ochrana a provoz budovy, ochrana utajovaných skutečností apod.,
- zdravotní pojišťovna používá spolehlivý systém pro finanční účetnictví, který zaznamenává všechny relevantní transakce a údaje o nich.

Příklad zjednodušeného programu auditu vnitřního kontrolního systému je uveden v příloze č. 3 této diplomové práce.

6.11.3 Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol

Interní auditor předkládá řediteli zdravotní pojišťovny na konci každého roku zprávu o činnosti interního auditu za daný rok. V této zprávě zejména:

- a. hodnotí obecnou kvalitu vnitřního kontrolního systému zdravotní pojišťovny,
- b. analyzuje výskyt závažných nedostatků, které nepříznivě ovlivnily činnost zdravotní pojišťovny a které byly důvodem snížení finanční výkonnosti v její činnosti,
- c. předkládá doporučení ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti zdravotní pojišťovny a jejího vnitřního kontrolního systému.⁶⁵

V praxi provádí interní auditor shrnutí všech auditů, které v daném roce ve zdravotní pojišťovně proběhly, porovná, zda došlo k naplnění ročního plánu interního auditu a provede hodnocení výsledků provedených auditů.

Roční zpráva o činnosti interního auditu je podkladem pro vypracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol⁶⁶, kterou je každá zdravotní pojišťovna povinna zaslat Ministerstvu zdravotnictví do 15. února následujícího roku.

- Tato zpráva se skládá:
 - ze souhrnného zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných zdravotní pojišťovnou a zhodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly včetně přehledu o kontrolních zjištěních předaných k dalšímu řízení podle zvláštních právních předpisů,
 - z tabulek údajů o výsledcích finančních kontrol a o stavu vybraných ukazatelů pro účely souhrnného zhodnocení přiměřenosti a účinnosti systémů finanční kontroly, zajišťovaných zdravotní pojišťovnou.⁶⁷

⁶⁵ § 31 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁶⁶ § 31 odst. 5 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

⁶⁷ § 32 odst. 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, v platném znění

Zaměstnanecké zdravotní pojišťovny byly povinny tuto zprávu odeslat Ministerstvu zdravotnictví poprvé v roce 2003. Ve zprávách se většinou konstatovalo, že v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., v platném znění byl v příslušné zdravotní pojišťovně řádně ustaven útvar interního auditu. Do funkce interního auditora byl jmenován k tomu zvláště pověřený zaměstnanec, který ve výkonu své funkce podřízen přímo statutárnímu orgánu, řediteli zdravotní pojišťovny. Plné rozvinutí činností útvaru Interního auditu pak bylo předpokládáno v průběhu roku 2004.

Samotné Ministerstvo zdravotnictví bylo zaskočeno tím, že zaměstnanecké zdravotní pojišťovny se nově staly kontrolovanými osobami dle zákona o finanční kontrole. Proto zpráva neproběhla prostřednictvím informačního systému finanční kontroly ve veřejné správě (tzv. Modulu ročních zpráv), ale byla zaslána písemně poštou a k písemnému vyhotovení byla přiložena disketa, která umožňovala, aby Ministerstvo získalo zprávu také v elektronické podobě.

Od roku 2004 však již předávání zpráv o výsledcích finančních kontrol ve zdravotních pojišťovnách proběhlo pomocí Modulu ročních zpráv. Aby bylo možné odeslat písemné vyhotovení této zprávy odboru rozvoje zdravotního pojištění Ministerstva zdravotnictví v elektronické podobě, byl interním auditorům ve zdravotních pojišťovnách přidělen osobní certifikát, který jim umožnil odeslat zprávu pomocí výše uvedeného Modulu.

7 Závěr

Systém finanční kontroly posiluje transparentnost, hospodárnost, efektivnost a účelnost využívání veřejných prostředků. S využitím mezinárodně uznávaných standardů vytváří podmínky pro předcházení jednání a událostem, které ohrožují nebo znemožňují plnění stanovených úkolů a schválených záměrů a cílů.

Zdravotní pojišťovny jakožto orgány veřejné správy a jako kontrolované osoby začaly podléhat zákonu o finanční kontrole a byly nuceny přizpůsobit své vnitřní kontrolní systémy jeho ustanovením.

Prvky vnitřního kontrolního systému a řídicí kontroly existovaly ve zdravotních pojišťovnách v různé míře již před tím, než povinnost je zavést byla zdravotním pojišťovnám stanovena zákonem o finanční kontrole. Zaměstnanecké zdravotní pojišťovny se však vytvářely často živelně, mnohdy měly po svém vzniku jen nepatrné množství zaměstnanců a pojišťovna byla řízena spíše na základě intuitivních rozhodnutí vedoucích zaměstnanců.

Celý systém finanční kontroly je však založen na potřebě, aby existovaly záruky, že správa veřejných prostředků je důvěryhodná a řádná. Zdravotní pojišťovny byly tak nuceny přizpůsobit své vnitřní kontrolní systémy ustanovením zákona o finanční kontrole. Dostalo se jim jednotného usměrňování a začaly se zde prosazovat manažerské metody řízení.

Reálným přínosem pro posilování kontrolního prostředí ve zdravotní pojišťovně se stal interní audit, který je založen na principu nezávislosti a objektivity.

Útvary interního auditu byly pro zdravotní pojišťovny úplnou novinkou. Přesto právě interní auditoři sehráli při zavádění prvků vnitřního kontrolního systému ve zdravotních pojišťovnách důležitou úlohu. Interní auditoři musí být nejen odborníky na provádění interního auditu, ale musí se věnovat také vnitřnímu kontrolnímu systému. Tento systém nevytváří, ani za jeho tvorbu nemají žádnou odpovědnost, provádí však jeho hodnocení a poskytují doporučení k jeho zlepšování.

Interní auditoři se tedy stali pomocníky, kteří v rámci své konzultační činnosti byli schopni poskytovat vedení zdravotních pojišťoven minimálně teoretické údaje o vnitřním kontrolním systému a řídicí kontrole.

Přes počáteční problémy, které zdravotním pojišťovnám v souvislosti přizpůsobování se požadavkům zákona o finanční kontrole vznikly došlo během roku 2004 k fungování útvaru interního auditu ve všech pojišťovnách.

Ministerstvo financí zrušilo nevyhovující vyhlášku č. 64/2002 a nahradilo ji vyhláškou č. 416/2004, která již příznivě reagovala na potřeby praxe a zdravotním pojišťovnám poskytla dostatečné vodítko pro zavedení svých vnitřních kontrolních systémů. Rovněž intenzivní metodická činnost Ministerstva financí během roku 2004 a 2005 poskytla zdravotním pojišťovnám vhodné informace, které je při tvorbě jejich vnitřních kontrolních systémů podporovaly. Zda tyto kontrolní systémy fungují řádně budou Ministerstvo zdravotnictví ve spolupráci s Ministerstvem financí ověřovat při provádění veřejnosprávních kontrol, které ve zdravotních pojišťovnách pravidelně vykonávají.

8 Prameny použité pro tuto diplomovou práci

8.1 Seznam literatury:

Dvořáček, J.: Interní audit a kontrola, 1.vydání, C.H.Beck, Praha 2000.

Sawyer, L.B.: Interní audit, 2.české vydání, ČIIA, Praha 2002.

Bakeš, M.a kol.: Finanční právo, 4.aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2006, 80 s.

ČIIA: Rámec profesionální praxe interního auditu. Přeložili Jan Žižka, Jana Báčová, Pavel Caska, Petra Sokolová, 3. české vydání, ČIIA, Praha 2004.

Daněk, A., Glet, J.: Zdravotní pojištění, 1. vydání, LINDE nakladatelství s.r.o., Praha 2003.

Mach, J. a kol.: Zdravotnictví a právo, 1.vydání, Nakladatelství Orac, s.r.o., 2003.

8.2 Právní předpisy:

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění.

Vyhláška Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění souvisejících zákonů, v platném znění.

Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, v platném znění.

Zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění.

Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, v platném znění.

8.3 Přednášky pořádané Českým institutem interních auditorů:

Šmíd, M.: Interní audit v procesech personalistiky, Praha, 16.10.2003.

Voříšek, J.: Dokumentace v interním auditu, Praha, 10.11.2003.

Kazimírová, J.: Reporting, předávání výsledků interního auditu, Praha, 11.11.2003.

Špaček, J.: Plánování interního auditu založené na analýze podnikatelských rizik, Praha, 13.11.2003.

Polášek, J.: Auditní postupy, Praha, 12.12.2003.

Šebestýán, M., Svoboda, R., Pivoňka, T.: Interním auditem ve veřejné správě krok za krkem, Srby u Tuchlovic, 29.-31.3.2004.

8.4 Metodické pokyny Ministerstva financí:

(k nalezení na internetové adrese:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/metodicke_pokyny_postupy.html)

CHJ-1: Pokyn k jednotnému uplatňování procesních pravidel při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě a při realizaci následných opatření s touto kontrolou souvisejících (s komentářem), březen 2004.

CHJ-2: Pokyn k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro výkon interního auditu v orgánech veřejné správy, březen 2004.

CHJ-3: Pokyn upravující metodiku výkonu finančního auditu ve veřejné správě, březen 2004.

CHJ-6: Pokyn k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro systém řízení rizik v orgánech veřejné správy, duben 2004.

CHJ-9: Pokyn pro výkon auditu shody v orgánech veřejné správy, květen 2004.

CHJ-10: Metodická pomůcka k zajištění fungování vnitřního kontrolního systému ve veřejné správě (řídící kontrola v rámci finančního řízení), květen 2004.

CHJ-16: Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy, září 2004.

CHJ-17: Metodická příručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy, březen 2005.

8.5 Další informační zdroje Ministerstva financí:

(k nalezení na internetové adrese:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/verspr_kontrola.html)

- Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2005.
- Koncepce rozvoje systému finanční kontroly v ČR.
- Manuál pro provoz Modulu ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol.

9 Přílohy:

Příloha č.1: Seznam zdravotních pojišťoven v České republice

1. Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky

Sídlo:	Orlická 4/2020, Praha 3
Telefon:	221 751 111
Fax:	221 754 951
Infolinka:	844 11 77 77
Domovská stránka:	http://www.vzp.cz/
E-mail:	info@vzp.cz

2. Česká národní zdravotní pojišťovna

Sídlo:	Ječná 39, 120 00 Praha 2
Telefon:	261 387 111
Fax:	261 387 110
Domovská stránka:	http://www.cnzp.cz/
E-mail:	info@cnzp.cz

3. Hutnická zaměstnanecká pojišťovna

Sídlo:	Jeremenkova 11, 703 00 Ostrava-Vítkovice
Telefon:	599 090 703
Fax:	599 090 710
Domovská stránka:	http://www.hzp.cz/
E-mail:	posta@hzp.cz

4. Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví

Sídlo:	Roškotova 1225/1, 140 21 Praha 4
Telefon:	261 105 222
Fax:	261 105 300
Infolinka:	261 105 555
Domovská stránka:	http://www.ozp.cz/
E-mail:	praha@ozp.cz

5. Revírní bratrská pokladna

Sídlo:	Michálkovičká 108, 710 15 Slezská Ostrava
Telefon:	596 256 206
Fax:	596 256 205
Domovská stránka:	http://www.rbp-zp.cz/
E-mail:	posta@rbp-zp.cz

6. Vojenská zdravotní pojišťovna ČR

Sídlo:	Drahobejlova 1404/4, 190 03 Praha 93
Telefon:	266 311 911
Fax:	284 824 194
Domovská stránka:	http://www.vozp.cz/
E-mail:	info@vozp.cz

7. Zaměstnanecká pojišťovna Škoda

Sídlo:	Husova 212, 293 01 Mladá Boleslav
Telefon:	326 818 018
Fax:	326 818 088
Domovská stránka:	http://www.zpskoda.cz/
E-mail:	zpskoda@zpskoda.cz

8. Zdravotní pojišťovna METAL – ALIANCE

Sídlo:	Čermákova 1951, 272 01 Kladno
Telefon:	312 249 194
Fax:	312 249 323
Domovská stránka:	http://www.zpma.cz/
E-mail:	info@zpma.cz

9. Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra ČR

Sídlo:	U Výstaviště 17, 170 42 Praha 7
Telefon:	233 002 111
Fax:	233 380 332
Domovská stránka:	http://www.zpmvcr.cz/
E-mail:	paha@zpmvcr.cz

Příloha č. 2: Příklad možného harmonogramu auditu

Harmonogram auditu

Příprava k provedení auditu

Č. Činnost	Provedeno		Zakončeno dne
	Ano	Ne	
1 Vydání pověření k provedení auditu			
2 Založení auditního spisu			
3 Písemné oznámení auditovanému subjektu			
4 Seznámení se s podkladovou dokumentací (popř. první rozhovor)			
5 Vypracování programu auditu			

Provádění auditu

Č. Činnost	Provedeno		Zakončeno dne
	Ano	Ne	
1 Úvodní rozhovor při zahájení auditu			
2 Žádost o poskytnutí dokumentů a jiných relevantních materiálů			
3 Provedení změn v programu auditu			
4 Schválení změn v programu auditu			
5 Rozbor a vyhodnocení podkladových materiálů v souladu s programem auditu			
6 Závěrečné jednání s pracovníky, u kterých byl audit prováděn			

Vypracování závěrečné zprávy

Č. Činnost	Provedeno		Zakončeno dne
	Ano	Ne	
1 Návrh závěrečné zprávy			
2 Předložení návrhu závěrečné zprávy auditovanému subjektu			
3 Schválení návrhu závěrečné zprávy vedoucím oddělení			
4 Předložení závěrečné zprávy řediteli zdravotní pojišťovny			

Fáze po předložení závěrečné zprávy

Č. Činnost	Provedeno		Zakončeno dne
	Ano	Ne	
1 Obdržení rozhodnutí o navrhovaných doporučeních			
2 Předání auditního spisu a závěrečné zprávy k archivaci			

Příloha č. 3: Příklad programu auditu vnitřního kontrolního systému

Program auditu č.

Název auditu: Prověření vnitřního kontrolního systému

Cíl: Ověření, zda zavedený vnitřní kontrolní systém zdravotní pojišťovny je přiměřený, dostatečně účinný a zda reaguje včas na změny ekonomických, právních a jiných podmínek.

Auditovaný útvar zdravotní pojišťovny:

Termín provedení:

Auditorský tým:

Program vypracoval:

Struktura programu:

1. Individuální příprava auditora, která vychází hlavně z:

- platných právních předpisů a vnitřních předpisů zdravotní pojišťovny,
- vyhodnocení vnitřního kontrolního systému,
- informací, které poskytuje účetnictví zdravotní pojišťovny,
- závěrů a doporučení z dříve provedených auditů, nebo kontrol (externích či interních),
- manuálů vypracovaných k ověřované problematice.

2. Samotná struktura auditu:

Předmět auditu:

- Prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému zdravotní pojišťovny.
- Prověření, zda zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních a jiných podmínek.

Cíle auditu:

Cíl 1: Provéřit, zda vnitřní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy v činnosti zdravotní pojišťovny odpovídají požadavkům stanoveným zákonem o finanční kontrole.

Dílčí otázky:

- Projevilo se působení zákona ve změně organizační struktury zdravotní pojišťovny a v jejich vnitřních předpisech?

Cíl 2: Provéřit, zda složky řídicí kontroly poskytují řediteli zdravotní pojišťovny spolehlivé a včasné informace.

Dílčí otázky:

- Používá zdravotní pojišťovna spolehlivý systém pro finanční účetnictví, v němž jsou zaznamenány všechny relevantní transakce a údaje o nich?
- Umožňuje účetní systém identifikovat jednotlivé příkazce operací?
- Jsou řediteli zdravotní pojišťovny k dispozici včasné a relevantní informace k provádění nutných opatření?
- Je plněna povinnost vedoucích pracovníků oznamovat řediteli zdravotní pojišťovny vznik významných rizik, nedostatků a o opatření přijímaných k jejich nápravě?

3. Časový harmonogram průběhu auditu

Hlavní fáze	Časování	Úkoly	Kdo prováděl
Příprava	Např.: 5 pracovních dnů	Např.: 1. Oznámení začátku auditu v plánované oblasti 2. Organizace a příprava první schůzky s auditovaným subjektem 3. Úvodní schůzka s auditovaným – vyjádření důvodů pro audit, jeho očekávání od auditu, podmínky provedení auditu atd.	
Provedení	20 pracovních dnů	1. Vlastní prověřování (provedení analýz, kontrol, pozorování, kladení otázek, vyhodnocování získaných údajů). 2. Zaznamenávání zjištění v pracovních dokumentech atd.	
Závěrečná zpráva	8 pracovních dnů	Např.: 1. Psaní, doplňování a připomínkování návrhu zprávy 2. Úprava zprávy, její tisk a vazba atd.	
Fáze po předložení závěrečné zprávy	1 pracovní den	Např.: 1. Závěrečná schůzka se členy týmu 2. Archivace závěrečné zprávy atd.	

Příloha č. 4: Příklad struktury závěrečné zprávy z provedeného auditu

Název zdravotní pojišťovny

Interní audit

Závěrečná zpráva z provedeného auditu

„číslo a název auditu“

V dne

Určeno vedení zdravotní pojišťovny

OBSAH

1. Úvod a zadání
2. Cíle a rozsah auditu
3. Zjištění a doporučení
4. Závěr a auditové prohlášení
5. Poděkování

PŘÍLOHY

1. Úvod a zadání

1.1. Úvod

Audit čeho byl prováděn, kde byl prováděn, kým byl prováděn apod.

1.2. Zadání

Je možné použít stály text typu:

Tato závěrečná zpráva z provedeného auditu obsahuje závěry, zjištění a doporučení interního auditu pro vedení zdravotní pojišťovny. Je výstupem činnosti interního auditu, která je zaměřena na hodnocení dostatečnosti, spolehlivosti a efektivnosti vnitřních řídicích a kontrolních systémů zdravotní pojišťovny. Závěrečná zpráva je určena k rukám vedení zdravotní pojišťovny a je na základě výše uvedeného podkladem pro učinění rozhodnutí směřujících k odstranění zjištěných systémových vad a nedostatků.

1.3. Opodstatněnost

Proč byla auditována daná oblast.

2. Cíle a rozsah auditu

2.1. Cíle auditu

Rozepsané odůvodnění stanoveného cíle auditu a jednotlivých zaměření na konkrétní oblasti, činnosti, problematiku..

2.2. Rozsah auditu

Přehled podrobností či „hloubky“ provedeného auditu (např. počet zkontrolovaných dokumentů, objemu finančních prostředků, oblastí procesu atd.)

3. Zjištění a doporučení

3.1. Zjištění

Ve zjištěních jsou uvedeny konkrétní případy nedostatků ve vnitřním kontrolním systému zdravotní pojišťovny. Je možné je rozlišit na zjištění vysoké, střední a nízké významnosti.

3.2. Rizika

Identifikovaná rizika, která vyplývají z konkrétních nedostatků zjištěných při provádění auditu.

3.3. Doporučení

Vyjádřená doporučení interního auditu pro vedení zdravotní pojišťovny, které bude směřovat k zavedení opatření, změn a náprav nezbytných pro odstranění zjištěných nedostatků. Zároveň je uveden požadovaný stav v oblasti, která byla auditována.

4. Závěr a auditové prohlášení

4.1. Závěr

Konstatování toho, že útvar interního auditu provedl audit daného zaměření a u určitého subjektu (název subjektu, pracoviště), do jaké míry byl naplněn program auditu a do jaké míry bylo dosaženo plánovaného cíle prováděného auditu.

4.2. Auditové prohlášení

Jednoznačné závěrečné prohlášení, které vyjadřuje stanovisko interního auditora k provedenému auditu.

Je možné použít stály text:

Činnosti interního auditu včetně zpracování této závěrečné zprávy byly prováděny v souladu se Standardy pro profesionální praxi interního auditu.

Pokud Standardy dodrženy nebyly, je nutné v této části závěrečné zprávy uvést vysvětlení tohoto nedodržení a rozpracovat dopady na provedený audit.

5. Poděkování

Oddělení interního auditu tímto vyjadřuje své poděkování pracovníkům oddělení „A“ za jejich vstřícnost a spolupráci při provádění auditu v jejich útvaru.

Vdne.....

(Jméno a podpisy auditorů)

Název zdravotní pojišťovny

Interní audit

Plán interního auditu
na rok 2006

V dne

Určeno vedení zdravotní pojišťovny

1. Úvod

Tento roční plán interního auditu vychází z priorit a z potřeb příslušné zdravotní pojišťovny, které jsou stanoveny ve střednědobém plánu interního auditu této pojišťovny.

Roční plán interního auditu stanovuje rozsah, věcné zaměření a typ auditů, jejich cíle, časové rozvržení a personální zajištění.

2. Jednotlivé činnosti interního auditu v roce 2006

2.1. Plánované auditní činnosti: číslo, název a typ auditu

2.2. Neplánované auditní činnosti:

Mimo schválený roční plán interního auditu lze zařadit výkon konkrétního auditu na vyžádání ředitele zdravotní pojišťovny, případně provést s jeho souhlasem změny ve schváleném ročním plánu. Časové zdroje z neplánované auditní činnosti lze využít i pro následný audit vykonatelný bezprostředně po provedení nápravných opatření.

2.3. Pravidelná činnost:

Zahrnuje:

- vypracování ročního plánu interního auditu
- vypracování roční zprávy o činnosti interního auditu
- vypracování roční zprávy o výsledcích finančních kontrol.

2.4. Vzdělávání a školení

Interní auditor se soustavně snaží o rozšiřování svých vědomostí a o zvyšování své kvalifikace. Proto využívá možnosti sebevzdělávání z dostupných zdrojů i z dostupných nabídek vzdělávacích akcí externích subjektů.

3. Kapacitní rozložení činnosti interního auditu

3.1. Disponibilní časové zdroje auditora

Disponibilní časové zdroje auditora za rok jsou dány počtem pracovních dnů v daném roce po odečtení dnů řádné dovolené, počtu dnů svátků (3 % z celkového fondu pracovních dnů), průměrného počtu dnů nemoci (3 % z celkového fondu pracovních dnů) a školení (10 % z celkového fondu pracovních dnů).

3.2. Personální zajištění interního auditu ve zdravotní pojišťovně

Uvnitř zdravotní pojišťovny zajišťuje interní audit funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur.

4. Chronologický rozpis plánovaných auditorských akcí v roce 2006

číslo a název akce, číslo a název auditu, termín provedení

Jméno auditora, který zpracoval roční plán interního auditu

V dne

(podpis ředitele zdravotní pojišťovny)