



Centrální harmonizační jednotka

Ministerstvo financí ČR

Metodika k provádění Revize výdajů v České republice

Oddělení Revize výdajů – 4704

Vydáno dne 8. 11. 2024

Obsah

Metodologie pro provádění revize výdajů	3
1. Rámec Revize výdajů v České republice	4
1.1 Mezinárodní kontext	4
1.2 Stav implementace Revize výdajů v ČR k srpnu 2023	4
1.3 Cíle Revize výdajů v ČR.....	5
1.4 Předmět agendy Revize výdajů.....	5
1.5 Procesní návaznost na cyklus sestavování státního rozpočtu	7
1.6 Risks of the Spending Review Agenda and Their Management	8
2. Metody a způsoby práce	9
2.1 Předpoklady a podmínky	9
2.2 Pracovní skupiny	9
2.3 Řízené rozhovory a řízená diskuse	10
2.4 Analýza psaných politik a původních evaluací	10
2.5 Datová základna a její analýza	10
2.6 Analýza Kontrolních závěrů NKÚ a studií OECD	11
2.7 Reflexe veřejné, mediální a odborné debaty	11
2.8 Standardní struktura výstupu	11
2.9 Formulace návrhů	12

Metodologie pro provádění revize výdajů

Cílem tohoto metodického pokynu je popsat standardní postup a způsob provádění revize výdajů. Dokument obsahuje kontext revize výdajů a její cíle, postup práce, vstupy a výstupy a související rizika spolu s definicí způsobu jejich řízení. Z dokumentu tak vyplývají očekávání od spolupracujících institucí a související požadavky. Dokument slouží zejména jako vstupní informace pro úřady, spolupracující na agendě revize výdajů, jejich řídicí pracovníky a ostatní zaměstnance. Dokument též slouží jako informace pro odbornou veřejnost a OECD, které monitoruje agendu revize výdajů napříč členskými zeměmi.

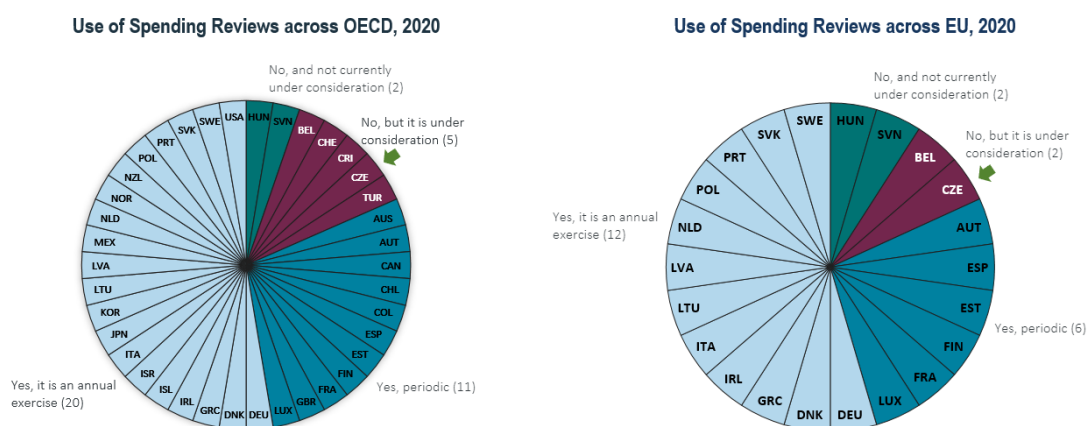
1. Rámec Revize výdajů v České republice

1.1 Mezinárodní kontext

Revize výdajů je v zemích OECD široce využívána a stala se důležitým nástrojem pro stanovení priorit při alokaci výdajů v rámci tvorby státních rozpočtů, a to právě v době prohlubujících se deficitů veřejných rozpočtů a rostoucího tlaku na veřejné výdaje. Téměř všechny země OECD používají v rámci rozpočtového procesu revizi výdajů, i když praxe se v jednotlivých zemích liší. Přehledy výdajů mohou být komplexní povahy a zaměřovat se na celkové vládní výdaje, nebo mohou být tematické a zaměřovat se na výdaje v konkrétních sektorech nebo oblastech. Revize výdajů se také liší frekvencí a trváním.

Dánsko, Norsko, Irsko a například Německo se řadí mezi země, u kterých je agenda revize výdajů dlouhodobě integrální součástí rozpočtového procesu, a v rámci zemí OECD jsou všeobecně považovány za příklad dobré praxe.

Graf 1,2: Využití revize výdajů v rámci zemí OECD a EU



Zdroj: Prezentace OECD „Spending review Framework“, červen 2023

V Norsku jsou revize výdajů úzce spojeny s rozpočtovým procesem a jsou již zavedenou součástí plánování rozpočtu. Norská vláda iniciovala uskutečnění tří rozpočtových konferencí o rozpočtové strategii. První z nich proběhla na podzim roku 2017, kde součástí diskuze byly nové mandáty pro revizi výdajů, výsledky předchozích revizí výdajů a rozpočtové priority v následujícím roce.

V Dánsku se revize výdajů provádějí více než dvacet let. Na začátku každého roku, nejčastěji v lednu nebo únoru, se rozhoduje o oblastech / tématech s cílem dokončení revize výdajů do začátku května. To zajišťuje, že výstupy revizí výdajů konkrétních oblastí budou k dispozici vládě v červnu, kdy se rozhoduje o rozpočtových prioritách na následující období.

Irsko provádí revize výdajů v tříletých cyklech, během kterých projde revizí výdajů celý rozpočet. V posledních letech si dává za cíl vytvoření souboru analýz sloužících jako podklad pro vládní rozhodnutí o přidělování zdrojů, podporu účinnosti a efektivity výdajů, poskytnutí podkladů pro případné reformy a zajištění začlenění reform do rozpočtového procesu.

1.2 Stav implementace Revize výdajů v ČR k srpnu 2023

Prvotní snaha o implementaci revizí výdajů v ČR byla v roce 2020, kdy se realizoval pilotní projekt revizí výdajů ve zdravotnictví. Jednalo se konkrétně o dotační program lékařského pobytu. Projekt trval osmnáct měsíců za technické podpory OECD. Pilotní projekt zdravotnictví realizovalo Ministerstvo financí a byl ukončen závěrečnou zprávou (závěrečná zpráva pilotního projektu „Final Report from the Spending Review Pilot Project in the Czech Republic“). Od roku 2023 se realizuje nový projekt ve spolupráci s OECD (v rámci Technical Support Instrument,

dále jen TSI), kdy po dobu dvou let bude OECD poskytovat technickou podporu implementace revize výdajů a v rámci tohoto projektu též představí rámec performance budgeting.

1.3 Cíle Revize výdajů v ČR

Hlavním cílem agendy revize výdajů je poskytnout analytické podklady pro vyhodnocování jednotlivých fiskálních politik, zejména jejich **účelnosti a účinnosti (efektivity)**. Jinými slovy, **cílem Revize výdajů je porovnat vstupy (výdaje) a výstupy (výsledky) jednotlivých politik**. Revize výdajů se nesoustředí primárně na hospodárnost; pro posuzování hospodárnosti má stát i jiné nástroje, zejména veřejnosprávní kontrolu. Zatímco posouzení hospodárnosti může být výsledkem revize výdajů, pakliže se to bude jevit jako možné a účelné, metody práce na revizi výdajů nepředpokládají posouzení zákonnosti nebo compliance (souladu s předpisy) v širším slova smyslu. Posouzení zákonnosti je možné pouze v režimu veřejnosprávní kontroly nebo v rámci řídicí kontroly a auditu podle příslušných procesních pravidel (zejména Kontrolní řád a Zákon o finanční kontrole). Proces revize výdajů stojí vzhledem ke své analytické povaze mimo uvedené procesní normy.

Revize výdajů hledá odpovědi zejména na následující otázky:

- Mají jednotlivé veřejné instituce a jednotlivé programy v rámci programového financování stanoveny cíle?
- Jsou v souladu deklarované (politické) a psané cíle? Reflektuje strategická dokumentace vývoj vládních priorit?
- Jsou cíle měřitelné, srozumitelné, dosažitelné, relevantní a časově ukotvené?
- Měří a vyhodnocuje se dosažení stanovených cílů?
- Jsou jednotlivé fiskální politiky efektivní (účinné) při dosahování stanovených cílů?
- Je možné dosáhnout stanovených cílů jiným způsobem nebo za nižší cenu?
- Existují výdajové duplicity při dosahování stejných nebo obdobných cílů?
- Měly by se konkrétní programy v rámci programového financování jinak strukturovat nebo přeformulovat?
- Jaké jsou náklady na správu programů v rámci programového financování?
- Existují stále důvody pro existenci konkrétního programu (výdaje)?
- Jak jsou seřazeny výdajové priority? Odpovídají formulovaným (schváleným) politickým prioritám?

Revize výdajů slouží jako vstup zejména pro sestavení střednědobého rozpočtového výhledu, dále pak pro sestavení státního rozpočtu jako takového a pro stanovení priorit v rámci jednotlivých rozpočtových kapitol. Revize výdajů tak představuje manažerský nástroj, ze kterého nevyplývají žádné zákonné nebo jiné povinnosti. Výstupy revize výdajů mohou být i věcným příspěvkem do veřejné debaty o výdajích státu a obecně podporují posilování zodpovědnosti za veřejné výdaje. Tomu je přizpůsoben i harmonogram přípravy jednotlivých analýz.

Revize výdajů mohou být buď komplexní, nebo tematické. Revize výdajů mohou být též jednorázové nebo pravidelné (opakující se po určitém časovém intervalu).

1.4 Předmět agendy Revize výdajů

Podobně jako v ostatních zemích OECD, bude i v České republice revize výdajů samostatnou agendou, která má procesní návaznost na přípravu státního rozpočtu a vyhotovení státního závěrečného účtu. Samotná agenda má projektový charakter, to znamená, že se sestává z přípravy na sobě nezávislých analytických případových studií. Tento projektový charakter se projevuje aplikací standardních nástrojů projektového a procesního řízení. Projektové nástroje, zejména struktura řízení, řízení očekávání a řízení změny, jsou podstatné zejména z důvodu požadavku úzké spolupráce politické reprezentace, jednotlivých ministerstev a řešitelského týmu, který bude zastřešovat Ministerstvo financí. Vzhledem k tomu, že finální doporučení mohou směřovat jak do oblasti formulace politických cílů, tak do oblasti jejich úřední realizace, je nutné společné „vlastnictví“ každého projektu jak ze strany odpovědného politika tak úředníka s příslušnou gescí a na příslušné hierarchické úrovni.

Samotný Projektový manuál revize výdajů tvoří Přílohu 3.

V **Přípravné fázi** (Parameters stage v terminologii OECD) dojde k vyplnění a schválení Mandátu (Terms of Reference v terminologii OECD) podle neformálního standardu OECD. Mandát bude standardizovaný, pro všechny revize výdajů to bude stejný formulář (viz Příloha 4), pochopitelně s jiným obsahem. K vyplnění Mandátu dojde ve spolupráci ministerstva a Ministerstva financí. Předpokladem zahájení revize výdajů je vzájemné odsouhlasení mandátu a jeho schválení vládou.

Výstupem fáze je ministerstvy zpracovaný a vládou schválený Mandát revize výdajů (Terms of Reference v terminologii OECD) obsahující jasně definované cíle revize, předmět prací, strukturu projektového týmu a harmonogram.

V **analytické fázi** (Options stage v terminologii OECD) bude probíhat studium podkladů veřejně dostupných a podkladů poskytnutých ministerstvem. Na základě tohoto studia dojde v rámci pracovního týmu k formulaci tezí, které budou následně ověřovány jak analytickými činnostmi, tak diskusí na příslušných pracovních i řídicích úrovních v rámci pracovních skupin nebo projektové řídicí struktury.

Výstupem fáze je analytický podklad obsahující návrh opatření k úřednímu a/nebo politickému rozhodnutí. Součástí tohoto podkladu je též analýza rizik a návrh jejich řízení. Analytický podklad je konečným výstupem týmu sestavenému dle Mandátu a vzniká ve spolupráci projektového týmu Ministerstva financí a příslušného ministerstva. Analytický výstup je předložen dle Projektového manuálu garantům projektu za Ministerstvo financí a příslušné liniové ministerstvo.

Tímto výstupem končí revize výdajů, kterou zastřešuje ministerstvo financí. Následují fáze, které z povahy věci zastřešují příslušná ministerstva, a Ministerstvo financí na nich spolupracuje.

Ve **Fázi předimplementační** se na příslušné úrovni (úřad/ministr/vláda) rozhodne, jakým způsobem a zda vůbec dojde k implementaci jednotlivých doporučení, protože výstup této fáze je zpravidla vstupem pro přípravu státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu.

Výstupem této fáze může být buď formální **usnesení vlády**, závazný dokument na úrovni příslušného ministerstva nebo neformální rozhodnutí a pokyn k rozpočtovým úpravám. Tyto dokumenty zpracuje revidované ministerstvo za případné podpory Ministerstva financí.

Ve **Fázi implementační** dojde k samotné realizaci ostatních schválených doporučení, zpravidla již nikoli za účasti Ministerstva financí.

Výstupem této fáze je implementační plán a jeho realizace. Tento plán je pro informaci poskytnut Ministerstvu financí a následně je Ministerstvo financí informováno jednou ročně o jeho plnění až do skončení implementace.

A ve **fázi monitorovací** bude celý cyklus vyhodnocen. Tato fáze je podstatná a její výsledek může být jak pozitivní, tak negativní. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že ne všechny implementované revize výdajů musí být úspěšné a že neúspěch je normální. Případný neúspěch některé revize výdajů by neměl být důvodem k ukončení agendy revize výdajů, ale měl by sloužit jako učící prvek pro další rozvoj přípravy státního rozpočtu.

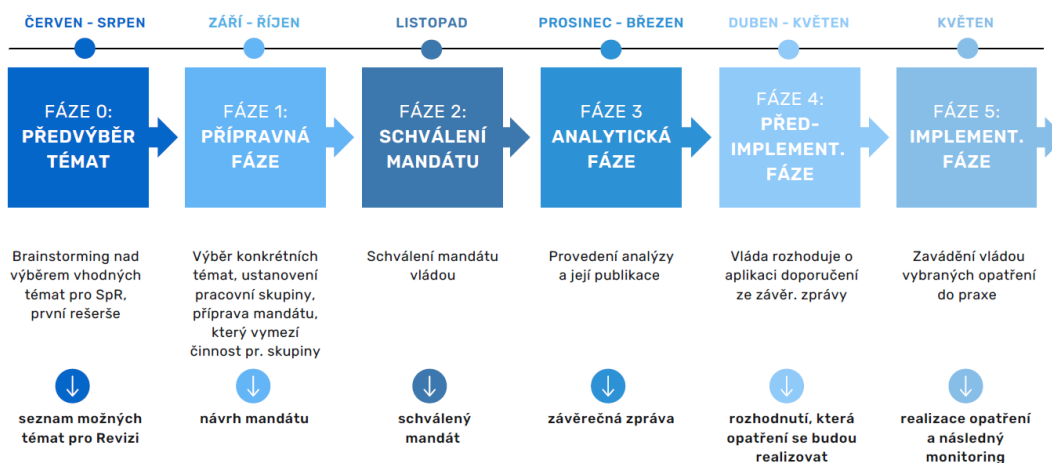
Výstupem této fáze je zpráva, zpracovaná příslušným ministerstvem. Tato zpráva je pro informaci zaslána Ministerstvu financí.

1.5 Procesní návaznost na cyklus sestavování státního rozpočtu

Aby měla revize výdajů smysl, musí být vždy aktuálně k dispozici při zahájení debat o rozpočtu na příští rok a rozpočtovém výhledu na příští období, to znamená v květnu běžného roku. Od toho se odvíjí termín zahájení prací na konkrétní revizi výdajů, zpravidla předcházející podzim, u komplexních revizí ještě dříve. Časový rámec těch nejkompexnějších revizí zachycuje přiložené schéma, které vzešlo z debat s OECD při přípravě agendy revize výdajů.

Obrázek 1: Proces Revize výdajů v ČR

PROCES REVIZÍ VÝDAJŮ V ČR



Zdroj: Mgr. Jiří Valenta

1.6 Risks of the Spending Review Agenda and Their Management

Nová agenda revize výdajů s sebou přinese různá rizika, která lze řídit. Takové riziko, které by měrou svého dopadu a pravděpodobnosti jeho naplnění znemožňovalo agendu zavést, nebylo identifikováno.

Table 1: Risk Analysis for Spending Review

Riziko pro agendu revizí výdajů	Popis rizika / komentář k danému riziku	Opatření / řízení rizika
Nedostatečná politická podpora	Revizi výdajů nelze řídit z projektové úrovně bez politické podpory a zároveň není možné tuto nadresortní a meziresortní agendu reálně vykonávat tak, aby bylo dosaženo očekávaných výsledků.	Pro zmenšení rizika nedostatečné politické podpory bude potřeba klást důraz na srozumitelnost, komunikovatelnost a užitečnost výstupů. Dále praktičnost a realizovatelnost návrhů. Agenda revize výdajů musí být vnímána jako nástroj praktické politiky, nikoli jako další byrokracie.
Podpora agendy a důvěry k ní ze strany klíčových úředníků	Nedůvěra k agendě revize výdajů, která může svým charakterem připomínat kontrolu nebo audit se všemi důsledky (sankce, negativní mediální obraz)	Riziko se dá zmírnit kladením důrazu na fakt, že se nejedná o hledání chyb, ale naopak o hledání příležitostí. Dále společným stanovením pravidel (projektového manuálu) a jejich dodržováním. Podstatné je též hledání konsensu nad výstupem revize výdajů.
Nepřiměřená očekávání	Nepřiměřenými očekáváním může být například to, že výsledkem revize výdajů bude zvýšení rozpočtu dané kapitoly.	Návrh revize výdajů by neměl obsahovat argumenty směřující výlučně ke skutečnosti podfinancovanosti dané politiky. V takovém případě revize musí též obsahovat návrh na realokaci zdrojů v rámci kapitoly. Návrh revize výdajů by neměl směřovat k návrhu zvýšení výdajů, toto není cílem agendy.
Resortismus neboli nedostatečná spolupráce mezi revidovaným ministerstvem a Ministerstvem financí v rámci projektového týmu.	Riziko představuje například zadržování informací, chronický nedostatek času, posouvání termínů, rozměňování závěrů, nerespektování projektových pravidel a harmonogramu, přílišné lpění na zbytečné argumentaci a opatrných či nejasných formulacích v textu.	Toto riziko se dá snižovat pouze vytvářením důvěry v rámci projektového týmu a silnou politickou podporou projektu. Pro zvyšování důvěry bude proto důležité vytvořit neformální komunitu revize výdajů, kde by se mohli zainteresovaní úředníci, odborníci i politici potkávat a otevřeně a obecně diskutovat o problémech a otázkách výdajů státu.
Negativní dopad implementace revize výdajů	Může se stát, že implementované návrhy nepřinesou očekávané výsledky, případně že jejich náklady budou vyšší, než se předpokládalo. To se stát může a stalo se tak i v jiných zemích. Cílem revize výdajů je iniciace změny a změna může dopadnout jakkoli, to ale nesmí být argumentem pro zachování stávajícího stavu, když je tento objektivně nevyhovující.	Smysl revize výdajů je třeba průběžně vysvětlovat, důležitá je intenzivní vzájemná komunikace v rámci projektového týmu.
Riziko neefektivity agendy revize výdajů	Revize výdajů by se neměly týkat malého objemu veřejných prostředků a jejím výsledkem by neměly být rozpočtově nevýznamné návrhy. Jakkoli nelze dopředu stanovit žádnou hranici efektivity konkrétní revize, obecně lze konstatovat, že snižování drobných provozních výdajů o paušální jednotky procent lze dosáhnout i bez podrobné analýzy, a to na úřední úrovni bez nutnosti politického rozhodnutí.	Zvažovat zacílení revize výdajů tak, aby byla účelná a rozpočtově významná.

Zdroj: Vlastní zpracování

Revize výdajů též nepřinese žádné nové datové sady, bude pracovat zejména se stávajícími daty. A ta často nejsou v struktuře a objemu, který by byl použitelný pro účely revize výdajů. Proto je potřeba vysvětlovat, jaké datové základny stát má a za jakým účelem je zpracovává, aby se „data based“ rozhodování mohlo realizovat v těch oblastech, kde data reálně jsou k dispozici a nikoliv v oblastech, kde k dispozici nejsou, nebo se teprve začínají datové sady vytvářet.

2. Metody a způsoby práce

2.1 Předpoklady a podmínky

Metody revize výdajů nejsou nijak kodifikované, standardizované a neupravuje je žádný závazný předpis nebo mezinárodní standard. Pro revizi výdajů se tedy použijí různé metody, jejichž společným cílem je vznik kvalitního analytického podkladu, srovnávajícího výdaje státu s dosaženými výsledky.

Tím se významně liší od finančního řízení, kontroly a auditu, které v České republice upravuje zákon 320/2001 Sb. o finanční kontrole a od rozpočtování, které upravují zákony 218/2000 Sb. a 250/2000 Sb.

Jakákoliv kodifikace metody revize výdajů se nejeví jako účelná a vhodná, a to zejména z následujících důvodů. Podstatou revize výdajů je **analýza, srovnání a syntéza již existujících podkladů** v dané věci a následná **diskuse** s odpovědnými činiteli, a to jak politiky, tak úředníky a v neposlední řadě s odborníky a ostatními stakeholdery.

Proto považujeme za vhodné stanovit pravidla této diskuse v projektovém manuálu. Dalším aspektem revize výdajů je **konsenzuálnost**, tím se revize výdajů významně liší od veřejnosprávní kontroly. Na závěrech revize výdajů by se měla ministerstva shodnout v rámci diskuse, to znamená v rámci projektu. Závěrečná analytická zpráva je konsenzuální.

Dalším podstatným požadavkem na revizi výdajů je **srozumitelnost**. Výstupy revize výdajů by měly být srozumitelné a v důsledku široce akceptované jak politiky, tak odbornou i laickou veřejností. Proto není vhodné při revizi výdajů používat technický jazyk jako např. jazyk kontrolního protokolu. Je potřeba spíše problematiku vysvětlovat a dokládat ji srozumitelnými grafy a vizualizacemi. Revize výdajů má za cíl být podkladem pro budoucí politickou debatu a následná rozhodnutí, proto se musí soustředit spíše na popis budoucího stavu než na analýzu stavu stávajícího (nad míru nezbytně nutnou).

Podmínkou revize výdajů je **hledání optimální alokace** veřejných prostředků v rámci stávajícího rozpočtového rámce. Jinými slovy, cílem revize výdajů není navrhovat zvýšení či snížení rozpočtu konkrétní kapitoly, ať už ve prospěch kapitoly jiné nebo ve prospěch snížení daňové zátěže či státního dluhu. Cílem je porovnat veřejné výdaje s dosaženými výsledky. Zároveň by nemělo být závěrem revize výdajů, že je nedostatek prostředků na danou oblast a tyto prostředky je třeba navýšit. To je všeobecně platné konstatování v jakékoli ekonomické situaci vzácných zdrojů.

Předmětem revize výdajů by také měly být **oblasti s významným rozpočtovým dopadem**. Předmětem revize výdajů by naopak neměly být mediálně viditelné, avšak z hlediska rozpočtu drobné provozní výdaje.

Metoda práce na revizi výdajů je příprava takového **textu, grafů a obrázků**, ze kterých bude patrné, jakým způsobem změnit zkoumanou politiku tak, aby byla cílenější a efektivnější. Revize výdajů nepředpokládá sběr nebo vytváření vlastních datových sad a zcela původních analýz, založených na takových datových sadách. Revize výdajů tudíž nevytváří předpoklady pro vznik nového informačního systému a agenda neklade požadavky na úpravu stávajících informačních systémů. Revize výdajů se primárně opírá o datové sady a analýzy již existující.

Konkrétní revize výdajů bude vždy přizpůsobená na míru požadavkům, které vzejdou z Mandátu a jednotlivé metody a pracovní postupy se přizpůsobí konkrétní situaci.

2.2 Pracovní skupiny

Těžiště prací na revizích výdajů v zahraničí tkví v pracovních skupinách, které se v rámci jedné revize opakovaně sejdou nad podklady, které připraví experti nebo analytický tým. Součástí těchto pracovních skupin jsou i externí odborníci. V české praxi je tento způsob práce cílový stav, jehož podmínkou je všeobecný konsensus na agendě revize výdajů a ochota externích odborníků se této práci účastnit zdarma, nebo za odměnu v případě získání prostředků na jejich financování mimo státní rozpočet (např. z projektu TSI). Pracovní skupiny mají pro svou diskusi k dispozici podklady, které připraví projektový tým na základě níže uvedených aktivit, které jsou realizovány ve spolupráci zaměstnanců Ministerstva financí a revidovaného

ministerstva, v souladu se schváleným Mandátem. Pracovní skupiny, tak jak jsou vedeny v některých jiných zemích OECD, mohou vzniknout jen za výše uvedených podmínek. V opačném případě budou pracovní skupiny tvořeny pouze zaměstnanci příslušných úřadů, kteří mají meziresortní spolupráci obecně v náplni práce.

2.3 Řízené rozhovory a řízená diskuse

Hlavní komponentou revize výdajů je diskuse s klíčovými politiky, úředníky, odborníky a stakeholdery nad shromážděnými podklady a jejich analýzou s cílem identifikovat náměty pro změny. S ohledem na časové možnosti všech zainteresovaných jsou podstatnou metodou analýzy řízené rozhovory a řízená diskuse. Tyto rozhovory (diskuse) jsou předem připraveny ze strany analytického týmu včetně otázek. Strukturované rozhovory, případně diskuse mohou být substitutem nebo doplňkem diskuse ve velkých pracovních skupinách. Strukturované rozhovory jsou zpravidla využívány pro zjištění informací a stanovisek od klíčových stakeholderů, případně externích odborníků, kteří nemohou být z různých důvodů zapojeni přímo do projektu.

Identifikace změny a její formulace je cílem rozhovorů a diskusí, a je to důvod, proč musí být diskuse řízena a nemůže se jednat o blíže nespecifikovaný brainstorming. Součástí této fáze může být i dotazník. Výsledkem rozhovorů by měla být o argumenty doplněná analýza a formulace konkrétních návrhů změn, a to v detailu, který umožní jejich implementaci. Nezbytnou součástí je v tom případě též posouzení rizik implementace návrhu a návrh jejich řízení. Řízené rozhovory mohou být klíčové v situaci, kdy nebude možné v rámci projektu zajistit řádné a účinné fungování pracovních skupin, zejména z finančních, kapacitních a časových důvodů.

Věcně by měly výsledky debat obsahovat prioritizaci cílů z hlediska výdajů státu a návrh jejich další evaluace. V druhé řadě pak návrh přesunů v rámci rozpočtu příslušné kapitoly, to znamená škrty a nové výdaje, avšak vždy dohromady a vždy v rámci kapitoly a vždy s cílem vyšší hodnoty za peníze (value for money). Definované úspory mohou mít dvojitý charakter: strategický a efektivní. Návrhy rozpočtových změn by měly mít převážně středně a dlouhodobý charakter.

Zároveň by mělo být cílem revize výdajů identifikace oblastí, kde jsou výdaje státu neefektivní a nenaplnují ať už stanovené nebo žádné cíle. Toto může vzejít právě z debat a strukturovaných rozhovorů. Dále identifikace oblastí, kde lze stejného výsledku dosáhnout při nižších výdajích a kde lze přesunout prostředky z oblastí s nižší prioritou do oblastí s prioritou vyšší. Z diskusí též vyplyne, které oblasti mají vysokou míru prioritizace a které nikoliv.

Takto podrobně formulované cíle debat a rozhovorů jsou podstatné právě z hlediska jejich řízení. Není možné a ani účelné, aby diskuse směřovaly do různých směrů, případně vůbec nikam.

Níže jsou uvedeny vstupy, které budou podstatné pro práci pracovních skupin a/nebo řízené rozhovory a řízené diskuse.

2.4 Analýza psaných politik a původních evaluací

Revize výdajů vychází zejména z existujících evaluací dané politiky nebo programu. Tento vstup pro diskusi je klíčový a jedním z cílů revize výdajů je přispět ke zvýšení výskytu a kvality evaluací veřejných výdajů. Předmět revize výdajů nespočívá v testování nebo ověřování existujících evaluací nebo v jejich re-evaluaci.

2.5 Datová základna a její analýza

Dalším vstupem pro diskusi pracovních skupin jsou údaje státního rozpočtu. Údaje ve státním rozpočtu mají zejména druhové a odvětvové třídění a jako takové plní jiný účel, než má agenda revize výdajů – údaje ve státním rozpočtu podávají informaci o jeho plnění. Pro účely revize výdajů jsou tak využitelné jen omezeně. Rozpočtová data jsou v IISSP (Integrovaný informační systém Státní pokladny), modulu RISRE (Realizace rozpočtu) a RISPR (Příprava rozpočtu). Související datovou základnou s omezenou možností využití pro revizi výdajů je další modul IISSP, a sice CSÚIS (Centrální systém účetních informací státu), který obsahuje účetní data všech vybraných účetních jednotek, to znamená organizací veřejného sektoru. Analytickou hodnotu mohou představovat i Pomocné analytické přehledy. Další datovou sadou je evidence programového

financování EDS/SMVS (Evidenční dotační systém/ Správa majetku ve vlastnictví státu), která obsahuje podrobná data o investičních záměrech, a to i s detailním členěním na jednotlivé investice či nákupy.

Datová základna může sloužit zejména pro srovnání stavu zejména majetku státu před a po realizaci konkrétní politiky a toto se dá srovnávat s možnými dopady nebo výsledky, budou-li k dispozici taková data. Konkrétní datové sady, které mají k dispozici jednotlivá ministerstva, nelze obecně určit, ale budou významným vstupem pro revizi jednotlivých resortních politik.

Významným datovým zdrojem jsou data Českého statistického úřadu.

Revize výdajů nepředpokládá samostatný sběr dat nebo vlastní databázi. Zároveň analýza nad dostupnými daty bude metodologicky omezená na srovnávací analýzu a využití jednoduchých statistických a matematických nástrojů, jejichž cílem bude vždy přehledné grafické zpracování daného tématu nebo teze.

2.6 Analýza Kontrolních závěrů NKÚ a studií OECD

Po evaluaci a hodnocení efektivnosti a účelnosti výdajů ze strany vlády volá ve svých kontrolních závěrech Nejvyšší kontrolní úřad. Tento dlouhodobý požadavek ze strany nejvyšší kontrolní instituce je tak nepochybně jedním z hlavních důvodů zavedení samostatné agendy revize výdajů.

Zároveň NKÚ samostatně formuluje zjištění zasahující do oblasti revize výdajů.

Jedná se však o kontrolní nástroj Poslanecké sněmovny, potažmo veřejnosti. Revize výdajů je oproti tomu vládní (manažerský nástroj), to znamená na rozdíl od nezávislé kontrolní instituce může pro revizi výdajů v rámci MF vláda autonomně stanovit vlastní priority a úkoly dle aktuálních rozpočtových potřeb a vládního programu. Zjištění NKÚ související s předmětem revize výdajů budou však nepochybně podstatným vstupem pro diskusi v rámci pracovních skupin.

Revize výdajů budou reflektovat závěry NKÚ a navazovat na ně tak, aby se maximálně eliminovala duplicita agend.

Příloha 5 – Zjištění NKÚ týkající se revize výdajů

2.7 Reflexe veřejné, mediální a odborné debaty

Dalším podstatným vstupem pro činnost pracovních skupin je analýza veřejné, mediální a odborné debaty na konkrétní téma revize výdajů. Z tohoto hlediska bude fungovat revize výdajů i naopak. To znamená, že do veřejné debaty může a měla by sama agenda svými výstupy přispět, a to například přípravou grafů, stručných stanovisek a článků na konkrétní témata. Tento rozměr agendy revize výdajů nevyžaduje spolupráci ostatních ministerstev a může vycházet z vlastní analytické činnosti. Důležitou součástí agendy revize výdajů je fact checking konkrétních mediálních témat vztahujících se k výdajům státu a věcný příspěvek k související veřejné debatě.

2.8 Standardní struktura výstupu

V mnoha zemích mají revize výdajů strukturovanou a standardizovanou podobu a nejinak tomu bude i v české praxi. Standard výstupu fixuje očekávání a zvyšuje tak vzájemnou důvěru, která je nutná pro úspěšnou realizaci projektu. Standardní podoba výstupu bude tato:

1. Manažerské shrnutí
2. Úvod – cíle revize výdajů a použitá metoda
3. Přehled revidované politiky/programu
 - a) Cíle
 - b) Kontext a historie
 - c) Výdaje na politiku/program
 - d) Základní principy a charakteristika politiky/programu
 - e) Existující evaluace, hodnocení, audity atp.
4. Analýza výkonnosti politiky/programu
5. Shrnutí diskuse o možných změnách, včetně uvedení priorit, rizik a časového rámce – **text**

6. Shrnutí diskuse ve finančním vyjádření – **tabulka**

7. Karty návrhů

Tato univerzální struktura výstupu je volně inspirována standardním irským modelem.

2.9 Formulace návrhů

Návrhy mohou být formulovány ve variantách, ale takovým způsobem, aby umožnily politické rozhodnutí, a aby je nebylo třeba dále doplňovat. Obecně by návrhy měly mít charakter usnesení vlády, v případě rozhodnutí na úrovni ministra nebo na úrovni úřední by mělo být rozhodnutí dokumentováno vhodným způsobem (např. Příkaz ministra, Rozhodnutí státního tajemníka, pokyn ke změně v návrhu rozpočtu apod.). Výstupem revize výdajů může být též návrh na změnu právního předpisu, v takovém případě bude mít návrh charakter obecného podnětu, nikoli detailního věcného záměru. Návrh na změnu v informačních systémech, jakož i jiné věcné návrhy by měl obsahovat vyčíslení souvisejících nákladů.

Vzor struktury standardního výstupu revize výdajů – **Karty návrhu**:

Popis problému – **Návrh na změnu** – odpovědný úřad / osoba – popis návrhu – trvání implementační fáze – předpokládaný dopad – předpokládané náklady implementace – předpokládané úspory / zefektivnění.

