

Diskuse s odbornou veřejností Právní aspekty poskytování prostředků z rozpočtu EU a FM 31. 1. - 28. 3. 2018

V rámci projektu GAUK č. 458218 - Právní aspekty poskytování peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě ve spolupráci se sekci 06 Ministerstva financí

Téma č. 3 dne 14.2. 2018

ESA 2010 - požadavky Eurostatu - hodnocení hospodaření sektoru vládních institucí - finanční výkaznictví; Rozpočtování x skutečnost - dodatečně zjištěné nezpůsobilé výdaje, zjednodušené vykazování, finanční nástroj; MS2014+ jako zdroj pro dodatečně nezpůsobilé výdaje

Úvodní shrnutí:

Sestavování a plnění státního rozpočtu probíhá hotovostně. Vychází z potřeb kapitol SR a zároveň z rozpočtové strategie, která zohledňuje aktuální pohled na rozpočty veřejných institucí. Jednotky vládního sektoru se očišťují od toků EU/FM, aby se zjistily dopady národní fiskální politiky neovlivněné podporou z rozpočtu EU/FM.

Problém:

- Výdaje kryté příjmy z rozpočtu EU/FM plánujeme vyrovnané, i když víme, že ve skutečnosti dojde na příjmové straně ke zpoždění. V sedmiletém programovém období se příjmová ale i výdajová strana SR plní na konci tohoto období, podobně je to u finančních mechanismů (pětileté období).
- Výdaje kryté příjmy z EU/FM se navíc nikdy nebudou rovnat z důvodu zjednodušeného vykazování, dodatečně zjištěných nezpůsobilých výdajů, možnosti uznat zpětně způsobilé výdaje na projekt EU od 1.1.2014.
 - Zjednodušené vykazování je možné aplikovat v podobě:
 - Nepřímých výdajů (paušálních výdajů/flat rates)
 - Jednotkových výdajů (unit costs)
 - Jednorázových částek (lump sums)

Úpravu účetní věty v části zdrojů v momentě zjištění skutečné výše výdajů podléhajícím režimu zjednodušeného vykazování lze realizovat pouze v rozpočtově a účetně neukončeném roce. Znamená to, že se nebudou zpětně upravovat všechny výkazy od začátku účetního a rozpočtového roku, ale tato úprava bude provedena v následujícím účetním a finančním výkaze.

- Dodatečně zjištěné nezpůsobilé výdaje

Navzdory existenci mnoha IS (MS2014+ komplexní pohled), evidence dodatečně zjištěných nezpůsobilých výdajů je prováděna na základě vyhlášky č. 133/2013 Sb., ve znění vyhlášky č. 467/2017 Sb. form. č. 9/2. Díky této ruční excelovské práci jsme zjistili, že k 30.6. 2017 dopad na státní rozpočet dosahuje 31,1 mld. Kč a výše dodatečně zjištěných nezpůsobilých výdajů mimo státní rozpočet činí 4,1 mld. Kč. Tyto částky se vztahují především k programovému období 2007-2013 a programům strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V této sumě nejsou zahrnuty finanční mechanismy. Spolupráce s MS 2014+ navázána, ale výsledek ve formě reportu není z důvodu větší naléhavosti jiných problémů v rámci MS 2014+. Pokud by report vznikl, neobsahoval by všechny dodatečně vzniklé nezpůsobilé výdaje za oblast EU/FM.

Komentář účastníka mimo setkání - Jediné co víme, **co je způsobilý výdaj** (viz metodika způsobilých výdajů), ale co je výdaj nezpůsobilý v podstatě nikdo přesně neví. Je to jen takový výdaj, který za nezpůsobilý označí řídicí orgán? Nebo i takový výdaj, který příjemce do ŽoP nezahrne z toho důvodu, že předpokládá, že by to stejně ŘO označil za nezpůsobilý výdaj (např. při chybějícím dokumentu ze zadávacího řízení)? Je nezpůsobilým výdajem i odvod a penále za PRK u výdajů, které byly hrazeny z ukazatele spolufinancovaných programů? Co v případě, že řídicí orgán něco označí za nezpůsobilý výdaj, ale finanční úřad to za PRK nepovažuje? Nebo (ve velmi extrémním případě) to vezmeme tak, že všechny výdaje, které nejsou způsobilé označíme jako nezpůsobilé?

- Datum způsobilosti od 1.1.2014

Rozpočtově a účetně lze upravit dle nové skutečnosti rozpočtově a účetně neukončený rok. Riziko existence projektů EU, které budou realizovány jako čistě národní v rámci státního rozpočtu a vykazovány jako evropské dodatečně.

Návrh:

Oddělit provázání realizace projektů EU/FM s příjmy tak, že na výdajové straně zůstane třídění dosud používané, budou v momentě realizace vykryty ostatními zdroji příjmů jako jsou daně apod. a příjmy z rozpočtu EU/FM budou vnímány jako jeden z dalších možných zdrojů SR a budou dále využívány (pouze za předpokladu, že tyto EU výdaje byly v souladu s prioritami vlády). Výkaznictví ve vztahu k ESA2010 by se opíralo pouze o skutečně došlé příjmy z rozpočtu EU/FM. Takto došlé příjmy by byly k dispozici pro další čerpání. (V současnosti se jedná o přebytek za rok 2016 v PSP, zda použít na umoření státního dluhu, či využít dále. Vláda navrhovala umožnit státní dluh).

Diskutovaná témata:

- Takto oddělit výdaje kryté příjmy z rozpočtu EU/FM nelze, projekty by se nikdy nerealizovaly bez existence vykrytí z rozpočtu EU/FM.
- S ohledem na skutečnost, že výdajová strana nemusí z výše uvedených důvodů odpovídat příjmové, lze se při očišťování příjmů a výdajů EU/FM opřít o skutečný příjem pouze tehdy, pokud by výdaje kryté příjmy z rozpočtu EU/FM byly vykryty v tom samém roce vydání ze SR. U předfinancovaných projektů není reálné. V podstatě ani u OSS, které si rozpočtují, např. v OPZ je většinou 6ti měsíční období realizace, pak jeden měsíc na zpracování žádosti o platbu a pak administrace na ŘO. Nelze vše udělat v jeden rok a u všech příjemců v jeden okamžik. **To by znamenalo zjednodušit, zrychlit administrativní postupy (poznámka, která nebyla diskutována)**

- Vykazování (“očišťování“ příjmů a výdajů o EU prostředky) dle metodiky ESA2010, které by se opíralo pouze o skutečně došlé příjmy z rozpočtu EU/FM není možné při současném systému zachycení EU prostředků v příjmech a výdajích SR. Na straně příjmů SR jsou zachycené EU prostředky určené nejen pro OSS (popř. pro ostatní jednotky vládního sektoru), ale také pro ostatní jednotky klasifikované mimo sektor vládních institucí. Neexistuje žádný identifikátor na straně příjmů, na základě kterého by se daly rozdělit přijaté prostředky z EU na příjmy určené pro OSS a ostatní vládní subjekty a na příjmy určené pro ostatní jednotky mimo sektor vládních institucí.
- Základem pro “očišťování“ u OSS je tedy výdajová strana, ale zde nastává problém při zjednodušeném vykazování, protože u tohoto vykazování nemusí být EU prostředky ve výdajích OSS jako EU označeny, protože buď nejsou OSS využity nebo je již nelze přeúčtovat, a nebo je jejich stanovení příliš komplikované. Z toho důvodu pak nemůže být do příjmů doplněna částka, která by odpovídala výdajům za část zjednodušeného vykazování.
- Na setkání bylo také řečeno, že se může stát, že realizátoři projektu nevyčerpají veškeré nepřímé náklady, protože je v rámci projektu nepotřebují (tzn. obdrží příjmy k výdajům, které nevznikly). ŘO totiž výdaje v rámci zjednodušeného režimu neřeší a automaticky v případě nepřímých nákladů zašle do příjmů procento odvozené od přímých výdajů. V konkrétním případě nepřímé výdaje nebyly vůbec použity, protože jich při realizaci projektu nebylo třeba. Peníze státního rozpočtu se v tomto případě navíc nečerpaly. Na druhou stranu pokud by byla výše nepřímých výdajů překročena jde o porušení rozpočtové kázně.
- Výše uvedené sledování EU/FM toků v návaznosti na potřeby ČSÚ ve vztahu k požadavkům Eurostatu bude se zástupci ČSÚ v případě potřeby diskutováno, a to i v souvislosti s možnými úpravami vykazování EU/FM toků v PAP. Např. otázku, zda je možné pro potřeby ČSÚ čerpat informace z účetnictví státu (CSÚIS). (v minulosti již diskutováno).
- Do budoucna lze očekávat trend uplatňování zjednodušeného vykazování ve větším rozsahu
- Vznese otázka jakých typů prostředků přijatých z EU (resp. obecněji ze zahraničí) se má evidence týkat – např. i prostředky přijaté českým subjektem z EU od zahraničního partnera?
- Finanční nástroj nebyl diskutován