

7 Změny institucionálního rámce fiskální politiky

Konsolidaci veřejných financí by měly pomoci a) úprava fiskálního rámce, ke které se vláda zavázala ve svém Programovém prohlášení a v němž explicitně zdůraznila význam zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti, b) vytvoření Národní rozpočtové rady a c) provedení dalších opatření. Vláda ČR je si vědoma povinnosti implementovat Směrnici Rady o požadavcích na národní fiskální rámce. ČR již v současné době má zkušenosti s fungováním fiskálního rámce zavedeného v roce 2004, který má všechny standardní prvky, tj. stanovení fiskálních cílů pro následující 3 roky, střednědobé výdajové stropy pro užší centrální vládu, střednědobý fiskální výhled a střednědobý rozpočtový výhled. Vláda s cílem implementovat Směrnici zahájila analýzu stávajícího fiskálního rámce, kdy po identifikaci jeho slabín přistoupí k úpravám tak, aby ČR vyhověla závazkům Směrnice do konce roku 2013.

Novelizací kompetenčního zákona by měla být rozšířena působnost Ministerstva financí, a to o oblast fiskální politiky a přípravy a hodnocení střednědobého rozpočtového rámce sektoru vládních institucí.

7.1 Zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti

Vláda připraví do konce letošního roku návrh zákona, který bude definovat zásady rozpočtové kázně a odpovědnosti a zastřeší fiskální rámec tím, že explicitně stanoví fiskální cíl včetně navazujícího fiskálního pravidla pro celý vládní sektor i jeho jednotlivé subsektory. Tím zaváže vládu k tomu, aby vedla transparentní a odpovědnou politiku, jež v budoucnu neohrozí stabilitu, potažmo dlouhodobou udržitelnost, veřejných financí. Vládě uloží povinnost vypracovávat zprávu o své rozpočtové strategii, dále bude upravovat některé nové povinnosti vlády jak ve fázi přípravy rozpočtové strategie a jejího rozpracování do návrhu o státním rozpočtu, tak i následně pro průběžný rozpočtový monitoring a ex post hodnocení výsledků uplynulého rozpočtového roku. Vláda hodlá zahájit kroky k implementaci tohoto zákona již v průběhu roku 2012, aby zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti byl účinný od začátku roku 2013.

Zahájena byla také odborná diskuse ohledně zřízení Národní rozpočtové rady. Rozsah její působnosti bude navržen v návaznosti na výsledky analýzy stávajícího

rámce. Ta identifikuje oblasti a konkrétní institucionální uspořádání fiskálního rámce, u nichž nejsou doposud zajištěny záměry vlády a požadavky Směrnice.

Legislativní změny budou také směřovány k posílení regulace a monitoringu hospodaření místních rozpočtů, případně i dalších jednotek vládního sektoru. Vedle změn připravovaných v souvislosti s penzijní reformou je také zvažována úprava rozpočtového určení daní. Diskutovány budou i doposud nezohledňované parametry pro podíl na sdílených daních, jako jsou například počty studentů či kritérium rozlohy. Cílem nové právní úpravy je snížit rozdíl v daňových příjmech na obyvatele mezi obcemi s nejnižším a nejvyšším příjmem, tj. optimalizovat průběh křivky daňových příjmů na obyvatele ve prospěch obcí střední velikosti. Příjmová základna obcí by měla být posílena zvláště na úkor celostátních dotačních programů, ze kterých jsou doposud centrálně, a tudíž nedostatečně efektivně, financovány rozvojové projekty v obcích. Účinnost nové úpravy je předpokládána počátkem roku 2013.

7.2 Daňová správa

V současné době v ČR probíhá reforma institucionálního uspořádání soustavy daňové správy. Od 1. ledna 2011 vzniklo Generální finanční ředitelství, které je nadřazeno osmi finančním ředitelstvím. Došlo tak k posílení centralizace a specializace výkonu správy daní, efektivnosti systému hospodaření s majetkem státu a využívání informačních technologií. Daňová správa by měla působit jako samostatná organizace s potřebnou rozhodovací a realizační autonomií a flexibilitou.

S účinností od 1. ledna 2012 dojde k vytvoření Specializovaného finančního úřadu, jenž se bude věnovat výkonu správy daní u velkých, resp. specifických daňových subjektů se zásadním přínosem pro výši vybra-

ných daní. Koncepce reformy daňové správy se opírá o doporučení Světové banky (2009).

V další fázi by mělo dojít k transformaci současných 199 finančních úřadů na 14 finančních úřadů se sídly v jednotlivých krajských městech a k optimalizaci sítě jejich územních pracovišť.

Připravovaná reforma je v souladu s probíhajícím Projektem vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (daně, cla a veřejnoprávní pojistné), které se v cílovém stavu předpokládá od roku 2014. Podání budou v rámci systému předkládána na společném formuláři a platby budou odváděny na jeden účet.

Rozsáhlou novelizací prošla v minulých letech oblast správy daní a poplatků. Jejím přínosem bylo zvýšení srozumitelnosti právní úpravy, modernizace a posílení efektivnosti správy spolu se snížením administrativní zátěže (elektronizace daňové správy a zjednodušení daňového řízení). Dále došlo k odstranění některých

tvrdostí a nejasností a k novému pojetí daňové exekuce. V jejím rámci bylo zavedeno pravidlo, podle něhož je nutné při volbě způsobu vymáhání dbát toho, aby náklady spojené s vymáháním nebyly neúměrně vyšší nedoplatku.

7.3 Státní pokladna

Pokračuje program Integrovaného informačního systému Státní pokladny, který by měl být v celé šíři funkční na konci roku 2013. Jeho prostřednictvím dojde k propojení informačních systémů MF ČR a získání ucelených včasných a konzistentních informací, které umožní efektivní a transparentní řízení hospodaření vládního sektoru.

Od začátku roku 2011 byly zprovozněny dílčí moduly Centrální systém účetních informací státu (viz dále) a v omezeném rozsahu také Manažerský informační systém (vycházející ze softwarové platformy SAP), který pracuje s informacemi převzatými z ostatních subsystémů a který ve formě výstupů podává konzistentní informace z klíčových oblastí systému Státní pokladny. Od roku 2013 bude spuštěn blok Rozpočtový informační systém – příprava a realizace rozpočtu, který bude implementován jako centralizovaný informační systém u všech organizačních složek státu. Má podporovat veškeré úkony při sestavení rozpočtu a umožnit stanovení návrhu výdajů a příjmů rozpočtových kapitol i na nižší úrovni rozpočtového řízení. Dále bude podporovat rozpočtování v členění výdajových bloků a střednědobé rozpočtování. V okamžiku sestavení rozpočtu bude k dispozici detailní rozpis rozpočtu, který v dalších fázích umožní aplikaci moderních rozpočtových přístupů vedoucích ke zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti vládních výdajových politik. Implementace systémů by měla vést ke snížení autonomie jednotlivých správců kapitol a omezení decentralizace rozpočtového procesu. Zlepší se také možnosti ex ante kontrol disponibility rozpočtových prostředků

a konsolidace čerpání rozpočtu na celostátní úrovni a na úrovni jednotlivých rozpočtových kapitol. Transparentnost posílí skutečnost, že systém bude poskytovat celkové přehledy o všech změnách rozpočtu a evidovat všechny úpravy rozpočtu dle jednotlivých rozpočtových jednotek v celé organizační hierarchii. Systém bude nabízet průběžné informace o platbách rozpočtových jednotek státu na všech jejich účtech a jejich přiřazení k rozpočtové klasifikaci. Součástí systému také bude správa veškerých mimorozpočtových zdrojů.

Ke stejnému okamžiku dále dojde k propojení subsystémů Rozpočtový informační systém a Centrální účetnictví státu s blokem Platební styk zahrnujícím oblast bankovních operací, podpory pro řízení likvidity souhrnného účtu státní pokladny a oblast výkaznictví pro rozpočtové jednotky. Subsystém provozuje a dále rozvíjí ČNB. Již dnes je Platební styk napojen na blok Řízení státního dluhu a poskytuje MF ČR v reálném čase souhrnné informace o pohybech na souhrnném účtu Státní pokladny. Díky propojení subsystémů Státní pokladny by v budoucnu mělo dojít k zpřesnění a prodloužení časového horizontu u informací v oblasti řízení likvidity, což napomůže výrazně omezit potřebu dluhového financování. Uvažuje se také o zapojení dalších jednotek vládního sektoru (např. státních fondů), které pravděpodobně proběhne na smluvním základě a umožní lepší využití potenciálu úspor generovaných optimalizací řízení likvidity v rámci souhrnného účtu.

7.4 Účetnictví státu

Postupně dochází k implementaci nového systému účetnictví státu, které by mělo zajistit komplexní a konzistentní datovou základnu pro efektivní řízení a koncipování výdajových politik. Stát získá přehled nejen o skutečných peněžních tocích, pohledávkách a závazcích, ale i o pravděpodobných rizicích, možných výdajích a předpokládaných příjmech, a to v členění podle času a dalších stanovených kritérií. K dispozici tak mimo jiné budou průběžné informace o disponibilních zdrojích, včetně jejich ocenění v reálných cenách.

V rámci Integrovaného informačního systému Státní pokladny byl k 1. lednu 2011 spuštěn provoz Centrálního systému účetních informací státu, který pokrývá

cca 18 tisíc tzv. vybraných účetních jednotek (organizační složky státu, státní fondy, Pozemkový fond ČR, kraje, obce, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny). Tyto jednotky v elektronické podobě předávají účetní závěrky a finanční výkazy (údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a územních rozpočtů). Upravený základní právní rámec je postupně doplňován českými účetními standardy. U vybraných účetních jednotek (s výjimkou zdravotních pojišťoven) byla sjednocena směrná účtová osnova a postupy jejich účtování jsou upraveny jednou vyhláškou. Účetnictví vybraných účetních jed-

notek se výrazně přiblížilo podnikatelské sféře a Mezinárodním účetním standardům pro veřejný sektor (IPSAS). Konkrétně je zaváděno odpisování majetku všech vybraných účetních jednotek, účtování o opravných položkách a stanovení organizačních a jiných podmínek pro inventarizaci.

Pro potřeby operativního řízení je organizačním složkám státu a státním fondům ukládána povinnost účto-

vat o podmíněných pohledávkách a závazcích, oceňovat reálnou hodnotou majetek určený k prodeji a předávat operativní účetní záznamy. V dalších fázích reformy účetnictví státu lze předpokládat, že bude v oblasti operativních účetních záznamů zkracována periodicita, rozšířen obsah předkládaných údajů a pravděpodobně i okruh dotčených jednotek.

7.5 Nejvyšší kontrolní úřad

Novelizací ústavního zákona dojde k rozšíření rozsahu ústavní kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu, která je v současnosti omezena pouze na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Od 1. ledna 2012 bude nově pod jeho kontrolní pravomoc spadat i sledování zákonnosti hospodaření územních samosprávných celků s majetkem, rozpočtovými příjmy a výdaji. Navrhovaná úprava umožní úřadu výkon kontrolní činnosti také ve vztahu

k majetku dalších právnických osob veřejnoprávní povahy, zejména při hospodaření s veřejnými prostředky.

Rozšíření kontrolní působnosti by mělo přinést vyšší míru transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a zúžení prostoru pro korupci ve vládním sektoru.

7.6 Zákon o veřejných zakázkách

Zvýšení transparentnosti, účinnosti a hospodárnosti realizovaných veřejných výdajů napomůže také rozsáhlá novelizace legislativy upravující zadávání veřejných zakázek, která proběhne v průběhu let 2011 a 2012. Ta přinese jednotnou archivaci, evidenci a zveřejňování všech podstatných parametrů veřejných zakázek a rozhodování o nich za pomoci nástrojů, jako je internet, a zamezí účasti subjektů porušujících zákon. Členové výběrových komisí u zakázek velké hodnoty budou voleni losem. Podniky ucházející se o veřejné zakázky budou muset o sobě povinně sdělit všechny podstatné informace. V rámci monitoringu zadávání a vyhodnocování budou upřednostněny prostředky, jakými jsou např. elektronická tržiště a elektronické aukce. Vláda se ve svém Programovém prohlášení také přihlásila k realizaci tzv. centrálních nákupů (agregace poptávky více zadavatelů). Dále dojde k snížení limitů pro povinné vypsání veřejných zakázek a eliminaci omezujících kvalifikačních opatření. V neposlední řadě nebudou smluvní ujednání na základě zákona o veřejných zakázkách předmětem

obchodního tajemství. Obdobné principy mají být aplikovány i u dotací a grantů ze státního rozpočtu. Veškeré údaje o dotačním a grantovém řízení včetně smluvní dokumentace budou zveřejňovány na Centrální adrese. Podobnou úpravu vláda navrhne i pro oblast dotací, grantů a darů z rozpočtů územních samospráv, aby minimalizovala administrativní zátěž dotčených subjektů.

Počátkem roku 2011 schválila vláda Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období 2011–2015, která zahrnuje všechny kategorie veřejných zakázek včetně koncesních smluv. Hlavním cílem strategie je do konce roku 2015 vytvořit elektronický nástroj umožňující všem zadavatelům komplexní podporu celého životního cyklu veřejné zakázky, tedy nebudou existovat legislativní, finanční ani technologické bariéry v používání elektronického nástroje na straně zadavatelů ani dodavatelů.