

8 Změny institucionálního rámce pro realizaci fiskální politiky

Reforma veřejných financí implementovaná v roce 2004 představovala zásadní změnu právního a institucionálního rámce veřejných financí. Následující kroky vlády se soustředí jednak na její postupné naplňování podle harmonogramu institucionální části reformy, tak se připravují další kroky, zaměřené na identifikované výzvy pro management veřejných financí.

8.1 Naplňování reformy veřejných financí

Transformační instituce

V souladu s reformou veřejných financí a ve shodě s minulým Konvergenčním programem pokračuje proces přípravy kroků k ukončení činnosti některých tzv. transformačních institucí (často označovány jako tzv. parafiskální fondy) a vybraných státních mimorozpočtových fondů. Tím dojde nejen ke zjednodušení a zvýšení transparentnosti celého rozpočtového managementu, ale i k významným provozním úsporám.

Dokončuje se příprava zrušení Fondu národního majetku a převedení zbývajících činností na stát, zastoupený MF. V průběhu roku 2006 zanikne Česká inkasní, která byla pověřena technickou realizací části programu stabilizace a konsolidace bankovního sektoru. K 1. lednu 2006 bude zákonem zrušen Státní fond pro zúrodnění půdy. Jeho práva, povinnosti a majetek přejdou na Ministerstvo zemědělství.

Další krok směrem ke zvýšení stability a transparentnosti veřejných financí bude představovat zrušení České konsolidační agentury, jejímž právním nástupcem se opět stane stát zastoupený MF. Podle přijatého harmonogramu pokračuje příprava zániku této instituce bez likvidace ke dni 31. prosince 2007. Tomu bude předcházet likvidace jejích dceřiných společností. Dále vláda rozhodla o zrušení Pozemkového fondu, a to k 31. prosinci 2009. Ukončení jeho činnosti ještě schválí zákonem Parlament.

Posílení role střednědobých výdajových rámců

K větší průhlednosti a stabilitě veřejných financí přispěla také integrace státních mimorozpočtových fondů prostřednictvím střednědobých výdajových rámců a závazných výdajových stropů.²⁰ Pro další posílení role střednědobých výdajových rámců bude žádoucí uplatnit princip závaznosti také na úrovni kapitol státního rozpočtu a státních fondů, včetně zvážení možnosti zavedení sankcí při neplnění výdajových limitů kapitol.

Plnění fiskálních cílů vyžaduje dodržování fiskální disciplíny také na úrovni územních samospráv. Proto je nezbytné jejich začlenění do střednědobého rozpočtového procesu. Těsnější koordinace rozpočtové politiky centrální vlády a územních samospráv, včetně zavedení důsledného monitorování a vyhodnocování zadluženosti a dluhové služby, s možností penalizace obcí s nadměrným zadlužením, napomůže ke snížení míry ohrožení plnění stanovených fiskálních cílů. Důležité je proto podpořit komunikaci mezi centrální

²⁰ Blíže viz zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

vládou a územními samosprávami. Za tímto účelem byl jakožto poradní orgán ministra financí zřízen Výbor pro veřejné finance.²¹

Pravidla hospodaření územních samospráv musí lépe zajistit efektivní nakládání se svěřenými prostředky a udržitelnou dluhovou pozici místních vlád. Stupni autonomie v hospodaření musí nutně odpovídat i rozsah odpovědnosti za toto hospodaření. V souladu s tímto principem dochází k dalšímu zvýšení míry fiskální autonomie územně samosprávných celků. Od prvního ledna 2005 bylo zavedeno nové rozpočtové určení daní, jeho prostřednictvím se snížila závislost krajů a obcí na dotacích ze státního rozpočtu. Opatření bylo pro státní rozpočet koncipováno jako fiskálně neutrální. Jeho dopad byl kompenzován jednak snížením dotací místním rozpočtům, jednak přesunem části podílu Státního fondu dopravní infrastruktury na příjmech ze spotřebních daní z minerálních olejů ve prospěch státního rozpočtu.

8.2 Nové výzvy

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

ČR se stejně jako většina tranzitivních ekonomik nachází ve fázi přípravy prvních tzv. PPP projektů. V Poslanecké sněmovně je projednáván zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon). Jeho účelem je vytvoření odpovídajícího právního rámce pro zapojení soukromého sektoru do zajišťování statků a služeb, které doposud výhradně zajišťoval veřejný sektor. Vláda bude intenzivně pokračovat v obezřetném přístupu ke státním garancím a tvorbě implicitních veřejných závazků, včetně závazků vznikajících v souvislosti s projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru.

PPP projekty zpravidla bývají nákladné a dlouhodobé, a proto mohou významně ovlivnit vývoj vládního deficitu a dluhu. Předpokládá se, že značná část projektů bude realizována na úrovni krajů a obcí, což může v budoucích letech vyústit v citelný nárůst jejich závazků. Spolu s koncesním zákonem jsou v Poslanecké sněmovně projednávány i další související zákony, například novelizace zákona o rozpočtových pravidlech a o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, které rozšiřují povinný obsah střednědobého výhledu o sledování závazků vyplývajících z koncesních smluv, a to po celou dobu jejich trvání.

Integrovaný systém státní pokladny

Vláda schválila záměr vytvoření státní pokladny. V současné době probíhá na MF přípravná fáze projektu „Integrovaný systém státní pokladny“. Cílem zavedení nového systému státní pokladny je vytvoření účinného nástroje pro správu státních financí, zajištění efektivního a účinného řízení finančních operací státu a přístupu ke spolehlivým informacím o příjmech a výdajích státu v reálném čase. Současně by tak mělo dojít k centralizaci rozpočtových procesů a účetních dat, zavedení jednotného úplného podvojného účtování v celém vládním sektoru, k usnadnění konsolidace dat získaných z účetnictví, automatizaci kontroly či zdokonalení řízení státního dluhu a likvidity. Součástí projektu je také zavedení tzv. Systému jediného účtu státní pokladny. Komplexně by cíle projektu měly být naplněny v roce 2011, přičemž pilotní provoz vybraných podprojektů bude pravděpodobně zahájen již v průběhu roku 2006.

²¹ Ve Výboru pro veřejné finance jsou územní samosprávné celky zastoupeny Asociací krajů ČR a Svazem měst a obcí ČR. Ústředním orgánem Asociace krajů ČR je Rada Asociace krajů ČR, ve které zasedají hejtmani krajů, kteří po konzultaci ve svých zastupitelstvech mohou přijímat závazná rozhodnutí strategické povahy.

Integrace programování a rozpočtování evropských a národních prostředků

Kofinancování ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti se stane jedním z významných zdrojů pro politiky Národního programu reforem²². ČR připravuje další kroky sledující maximální využití zdrojů ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU, zejména zvýšení absorpční kapacity veřejné správy a účinnosti využití těchto prostředků. To umožní přechod na integrované programování veřejných výdajů a zavádění výkonového a výsledkově orientovaného rozpočtování ve státní správě spolu s navazujícími kontrolními a hodnotícími mechanismy. V rámci toho půjde zejména o integrování programování evropských a národních prostředků, včetně zahrnutí prostředků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti do národního rozpočtového procesu.

ČR již učinila některé kroky ke zjednodušení a zrychlení systému toku finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti ke konečným příjemcům. Dále připravuje systém, v jehož rámci budou komplexní požadavky konečných příjemců (tj. evropská i národní část) po provedení náležitých kontrol propláceny z prostředků státního rozpočtu. Platební orgán následně provede refundaci prostředků odpovídající evropské části spolufinancování na příjmový účet kapitoly státního rozpočtu. Tento systém bude postupně zaváděn od roku 2006, plně by měl fungovat od 1. ledna 2007.

²² *Národní program reforem byl koncipován jako fiskálně neutrální, čímž je zajištěna jeho konzistentnost s Konvergenčním programem a závazky ČR, které vyplývají z procedury při nadměrném schodku.*