

# System státní pokladny České republiky (Vize)



duben 2007

---

## Obsah

1. Pár slov na úvod	4
2. Úvod	5
3. Cíle	8
4. Funkce systému státní pokladny	11
4.1. Finanční plánování	11
4.2. Centralizace finančních zdrojů subjektů veřejné správy a řízení výdajů	12
4.3. Řízení likvidity	12
4.4. Řízení dluhu	12
4.5. Platební styk	13
4.6. Kontrola	13
4.7. Účetnictví	13
5. Evropské zkušenosti	14
6. Současný stav	16
6.1. Realizace rozpočtu – finanční řízení a plánování	17
6.2. Pokladní realizace státního rozpočtu	18
6.3. Účetnictví a konsolidace dat	20
6.4. Zhodnocení	20
7. Budoucí stav	21
7.1. Finanční plánování	21
7.2. Centralizace příjmů a řízení výdajů	21
7.3. Řízení likvidity	23
7.4. Řízení dluhu	24
7.5. Platební styk	25
7.6. Kontrola	26
7.7. Účetnictví	27
8. Zabezpečení funkcí systému státní pokladny prostřednictvím informačního systému	29

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.



8.1. Vymezení systému	29
8.2. Blokové schéma	30
8.3. Modelová architektura informačního systému	31
9. Výhody navrhovaného řešení	33
9.1. Finanční plánování	33
9.2. Centralizace příjmů a řízení likvidity	33
9.3. Řízení dluhu	34
9.4. Kontrola a řízení výdajů	34
9.5. Účetnictví	34
10. Návratnost investic	35
10.1. Náklady	35
10.2. Výnosy	36
11. Postup zavedení systému SP	40
12. Rizika	42
13. Závěr	43
14. PŘÍLOHY	44
14.1. Reakce Ministerstva financí na článek „Pracovní skupina eStat.cz ke státní pokladně připravuje veřejnou diskusi“ zveřejněný dne 18. ledna 2007 na webových stránkách skupiny eStat.	44
14.2. Stanovisko k textu „Reakce Ministerstva financí na článek „Pracovní skupina eStat.cz ke státní pokladně připravuje veřejnou diskusi“ zveřejněnému dne 18. ledna 2007 na webových stránkách skupiny eStat.“	45
14.3. Vláda má návrh, jak ušetřit miliardy. Ale váhá	46
14.4. Seznam obrázků	51
14.5. Seznam tabulek	51
14.6. Zdroje	51
14.7. Zkratky	51

## 1. Pár slov na úvod

Každý reformní projekt by se měl v ideálním případě uskutečnit v kontextu jiných reforem z důvodu dosažení synergického efektu. I projekt zavedení systémů státní pokladny není izolovaný problém, který by neměl reflektovat širší souvislosti. Minimálně hovoříme o reformě rozpočtovnictví – zavedení programového rozpočtování, reformě účetnictví a reformě řízení dluhu. Když však začneme hovořit o těchto reformách, ale i například o reformě státních fondů, reformě daňové správy, daní, střednědobém finančním výhledu a podobně, začínáme už hovořit o reformě veřejných financí.

Považujeme proto za potřebné zdůraznit, že ambicí tohoto dokumentu není řešit, analyzovat ani navrhovat reformu veřejných financí. Autoři se zaměřili výlučně na zavedení systému státní pokladny, potřebu souvisejících reforem si však uvědomují. V textu je proto možné najít i náznaky potřeby vytvoření adekvátního prostředí, ve kterém by systém státní pokladny dokázal efektivně fungovat a přinášet všechny efekty, které se od něho očekávají. Detailní návrh těchto reforem je však už úkolem jiných publikací.

Závěrem bych chtěl poděkovat všem našim partnerům a spolupracovníkům, bez kterých by tento dokument nemohl vzniknout.



Edvard Kožušník  
vedoucí projektu eStat.cz



Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

## 2. Úvod

„Vzhledem k rostoucímu tlaku na zefektivnění a větší transparentnost řízení a kontroly veřejných financí, na zvrácení trendu rostoucích schodků ve státním rozpočtu a obecně rostoucího zadlužení veřejných rozpočtů a na plnění maastrichtských kritérií pro zdravé (a nikoliv neduživé) veřejné finance, je svrchovaně důležité, aby Česká republika modifikovala a zmodernizovala svůj systém státních financí (systém Státní pokladny).“<sup>1</sup>

**Hlavním cílem vybudování nové Státní pokladny je vytvoření prostředí pro výrazně efektivnější a transparentnější řízení státních a veřejných financí, s významným ekonomickým přínosem pro ČR.**

Maastrichtská kritéria v oblasti dluhu veřejné správy jsou závazná pro všechny státy Evropské unie vzhledem k potencionálním negativním důsledkům z nadměrného zadlužení jednoho státu pro ostatní členské státy. Z tohoto důvodu jsou kladeny požadavky na existenci funkčního nástroje řízení veřejných financí pro členské státy i pro státy ucházející se o členství. Systém státní pokladny plní tuto úlohu prostřednictvím svých funkcí, t.j. monitorování vývoje příjmů a výdajů, půjčkové strategie veřejné správy, řízení likvidity a finančního plánování. Všechny uvedené funkce plní ve vzájemné součinnosti signalizační funkci pro přijetí ozdravných opatření v případě nepříznivého vývoje deficitu nebo celkové zadluženosti veřejné správy.

Při budování systému státní pokladny se často klade vysoký důraz na minimalizaci nákladů **dluhové služby** veřejné správy při zohlednění akceptovatelné míry rizik, stejně jako na efektivní řízení centralizovaných finančních zdrojů subjektů veřejné správy. To znamená anticipovat využívání synergického efektu mezi potřebami správy dluhu a řízením likvidity, aby stát mohl těžit z co možná nejlepších tržních podmínek na kapitálovém a peněžním trhu. Na druhé straně jde o efektivní řízení likvidity alokací na peněžním trhu s cílem zvýšit finanční výkonnost realizace veřejných rozpočtů.

Některé státy podřídily splnění těchto cílů jiné funkce systému státní pokladny. Naší ambicí při budování systému státní pokladny však je podrobně a především vyváženě definovat cíle konečného stavu. A tak kromě zohlednění uvedeného cíle v oblasti **řízení dluhu**, bude státní pokladna:

- podporovat dosažení cílů fiskální politiky ve střednědobém horizontu,
- podporovat řízení rizik,
- **zabezpečovat a zjednodušovat platby státu stejně jako platby klientů veřejného sektoru,**
- podporovat proces přípravy rozpočtu pro oblast příjmů a výdajů na následující rok,

<sup>1</sup> Citace ze smlouvy mezi Ministerstvem financí České republiky a Ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu Francouzské republiky twinningového projektu CZ/2002/IB/FI/01 „Návrh, řešení a zavedení systému Státní pokladny“, strana č. 2.

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- **zdokonalovat proces realizace rozpočtu** a podporovat transparentní kontrolu správy veřejných rozpočtů,
- vytvářet nástroje pro rozvoj finančního trhu, t.j. peněžního a kapitálového trhu,
- vytvářet předpoklady pro zavedení centrálního účetnictví a **výkaznictví, čímž se zabezpečí včasný a korektní reporting** pro potřeby ČR i institucí EU.

Vytyčení střednědobého směřování vývoje financí veřejné správy rozšíří manévrovací prostor při určování ročních plánů a bude reálným přínosem k vytvoření transparentního a stabilního ekonomického prostředí, které je nevyhnutelným předpokladem přílivu zahraničních investic.

Dosažení střednědobých cílů fiskální politiky bude státní pokladna monitorovat prostřednictvím střednědobých finančních a půjčkových plánů. Přirozeně, splnění fiskálních cílů je potřebné chápat v kontextu se splněním cílů měnové, kurzové, stejně jako dalších cílů, makroekonomické politiky.

Z uvedeného vyplývá nevyhnutelnost koordinovat fiskální a měnovou politiku při tvorbě makroekonomické politiky státu. V některých státech OECD se koordinace realizace fiskální a měnové politiky dosahuje zřízením koordinačního výboru (podobný výbor jako ALCO<sup>2</sup> v komerční sféře). Jeho členy jsou zástupci centrální banky, ministerstva financí z oblasti finanční politiky, státního rozpočtu a správy dluhu a zástupci státní pokladny. Na pravidelných zasedáních výboru jsou předkládány materiály týkající se strategického a operativního řízení státního dluhu, řízení rizik a likvidity, makroekonomických ukazatelů a jejich dopad na řízení veřejných financí t.j. přijímají se doporučení s ohledem na harmonogram emisí státních cenných papírů, strategie řízení dluhu na určité období při zohlednění rizik na akceptovatelné úrovni apod. Pro vytvoření adekvátních podmínek pro stanovení doporučení v případě strategie a operativního řízení jsou potřebné prognózy finančních toků systému státní pokladny, stejně tak jako finančních toků státu, prognóz úrokových sazeb, odhad absorpční schopnosti kapitálového trhu (t.j. odhad pravděpodobné poptávky po státních cenných papírech) a zohlednění vlivu emisí cenných papírů na splnění cílů měnové politiky. Tyto odhady se budou vypracovávat na základě **finančních plánů peněžních toků** jednotlivých organizací zapojených do systému státní pokladny v ročním časovém horizontu v měsíčním členění a v tříměsíčním časovém horizontu v týdenním členění agregované za rozpočtové (příjmy a výdaje) a mimorozpočtové zdroje.

Jak jsme již předtím uvedli, jedním z hlavních cílů systému státní pokladny je centralizace finančních zdrojů veřejné správy, optimalizace managementu veřejných financí spočívající v zabezpečení adekvátního objemu zdrojů pro plynulé financování veřejných služeb při optimalizaci nákladů na jejich získávání. Problém optimalizace však můžeme chápat m.j. v následujících dvou úrovních:

- (i) jako minimalizaci nákladů při realizaci různých finančních transakcí v rámci veřejného sektoru a jako

2

Assets and Liabilities Committee, výbor pro řízení aktiv a pasiv

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- (ii) minimalizaci nákladů spojených s zřízením a provozem samotné státní pokladny.

Na obou úrovních hraje důležitou úlohu problém centralizace a decentralizace státní pokladny. V podmínkách České republiky jako relativně malé otevřené ekonomiky je pro dosažení co nejhospodárnějšího využívání veřejných financí výhodnější centralizovaný přístup zavedení všech účtů veřejného sektoru do systému státní pokladny z důvodu efektivity alokací synergického efektu při správě dluhu a řízení likvidity a nákladů souvisejících se zadlužováním se v případě nedostatečné likvidity. V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že pro optimální využívání všech složek veřejných financí není dostačující jen centralizace všech finančních prostředků veřejných rozpočtů do systému SP, ale **vytvoření komplexního integrovaného systému SP**, který bude efektivně zabezpečovat správu veřejných rozpočtů při využití dalších funkcí systému státní pokladny jako jsou funkce **kontroly, účetnictví a výkaznictví a platebního styku**. Rovněž centralizovaný přístup na druhé úrovni předpokládá vyšší plnění optimalizačního kritéria mezi současnými a budoucími náklady na provoz státní pokladny, i když vznik centrální státní pokladny na úrovni státu bez existence regionálních pokladen si vyžádá na začátku vyšší investiční náklady na nákup informačních technologií, ale z dlouhodobého hlediska představuje výraznou úsporu. Víceleté zkušenosti „starších“ členů Evropské unie, ale i nově přijatých členů ukazují, že do řízení dluhu a likvidity je výhodné organizačně začlenit malou, relativně flexibilní a dynamickou státní organizaci – **Dluhovou agenturu**. Ta sice není organizačně součástí Státní pokladny, se samotnou Státní pokladnou ale úzce spolupracuje.

Všechny procesy systému státní pokladny musí být podpořeny **informačním systémem**. Jeho nejvýznamnější informační vazbou bude vazba na **samostatný rozpočtový informační systém**, který bude poskytovat aktuální a transparentní informace o alokaci a čerpání státního rozpočtu tak, aby nedošlo k překročení jeho čerpání na kterékoli úrovni rozpočtové klasifikace.

**Centralizace finančních prostředků** veřejné správy postaví státní pokladnu z pohledu objemu spravovaných finančních zdrojů do úlohy předního subjektu na finančním trhu. Tato skutečnost dává státní pokladně možnost prostřednictvím půjčkové strategie vlády a řízení likvidity rozšířit nástroje peněžního a kapitálového trhu, a tím eliminovat nežádoucí volatilitu úrokových nákladů/výnosů státu.

V souvislosti se zavedením systému státní pokladny se v některých státech současně realizuje i - bezesporu také v ČR nezbytná - **reforma účetnictví v oblasti státní správy**. Samotný projekt zavedení systému státní pokladny je však podle našeho názoru implementačně velmi náročný a další paralelní reformy by mohly jeho zavedení výrazně ohrozit, prodloužit a předražít.

Předkládaná vize budování státní pokladny představuje cílové řešení projektu. Projekt se přirozeně bude zavádět do reálného života postupnou realizací podprojektů (subprojektů), které budou detailně rozpracovávat jednotlivé realizační fáze, jejich obsah a cíl, který mají dosáhnout. Počítáme s tím, že implementace mimořádně rozsáhlého, funkčně a legislativně vnitřně prováděného systému si vyžádá definici přechodných stavů, kdy současný systém bude fungovat paralelně s nově se tvořícím systémem státní pokladny. Z hlediska nákladů a přímých dopadů na fungování

jednotlivých subjektů veřejné správy bude nevyhnutně minimalizovat čas trvání jednotlivých přechodných stavů.

Je přirozené, že zavedení systému státní pokladny má své odpůrce a ty, kterým pojmy jako centralizace, kontrola anebo výdajový cyklus nahánějí strach. V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že zavedením systému státní pokladny se zásadním způsobem neodeberou kompetence organizacím zapojeným do systému ani se nepřidají ministerstvu financí. Centralizované budou především finanční prostředky a jejich řízení, zatímco rozhodovací pravomoci týkající se jejich hospodaření zůstanou i nadále na organizacích tak, jak je to v současnosti.

Kromě dopadů zavedení systému státní pokladny na veřejnou správu je potřebné zohlednit dopady jejího zřízení na existující komerční subjekty. Např. přesun finančních prostředků z komerčních bank do státní pokladny může způsobit přechodný výpadek jejich likvidity. Z tohoto důvodu musí být zúčastněné strany informovány o připravovaných změnách s dostatečným časovým předstihem, aby se dokázaly přizpůsobit změněným podmínkám.

Na závěr je možné konstatovat, že zavedení systému státní pokladny jako nového a klíčového prvku v systému řízení veřejných financí České republiky kromě jiného i na základě zkušeností států Evropské unie, jako i zkušeností z transformujících se států střední Evropy, přinese významné pozitivní změny v racionálnosti využívání peněz daňových poplatníků, jejichž výsledkem bude transparentnější a především méně nákladná (levnější) realizace veřejných rozpočtů.

Předložený dokument tedy v jednotlivých kapitolách:

- na úvod přiblíží systém státní pokladny všeobecně a ve vztahu k existujícím pravidlům pro správu veřejných financí ve státech Evropské unie,
- ve struktuře jeho jednotlivých funkcí popíše současný stav státní pokladny a poukáže na jeho nedostatky,
- navrhne budoucí stav státní pokladny a zhodnotí jeho přínosy,
- nastíní proces vybudování systému státní pokladny, včetně návrhu etapizace, odhadu potřebných investic a provozních nákladů systému,
- popíše a zhodnotí rizika projektu,
- navrhne metodiku vyhodnocení efektivnosti systému SP a návratnosti investic.

### 3. Cíle

Cílem projektu budování systému státní pokladny České republiky je:

- zabezpečit komplexní management veřejných financí

Vláda prostřednictvím systému státní pokladny (dále jen „SP“) uskutečňuje správu finančních zdrojů veřejné správy, což znamená anticipování současných a budoucích finančních toků subjektů veřejných financí a prognóz při realizaci veřejného rozpočtu. Všechny tyto ekonomické činnosti budou zabezpečovány:

- centrálním a efektivním řízením likvidity a dluhu prostřednictvím centralizovaných informací,

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- zhodnocováním likvidity,
- stanovováním limitů výdajů a limitů hotovosti,
- řízením státních finančních aktiv.

Cílem řízení dluhu a likvidity je zejména přechod k aktivnímu řízení státního a veřejného dluhu, racionalizace výdajů spojených s financováním státního dluhu, minimalizace rizik souvisejících s finančními aktivy a pasivy a otevřenými tržními pozicemi státu. Aktivní řízení dluhu znamená i lépe monitorovat a zohledňovat situaci na trhu, vycházející z krátkodobých analýz vývoje trhu, profesionalizovat řízení finančních rizik. Přechod k aktivnímu řízení dluhu a likvidity přinese do systému řízení veřejných financí zejména:

- konzistenci mezi širšími záměry a cíli vlády a řízením dluhu a likvidity,
- omezení a kontrolu budoucích rizik a eliminaci jejich vlivu – ušetření budoucích dodatečných výdajů spojených s řízením dluhu a likvidity v souladu s nejlepší mezinárodní praxí,
- zabezpečení transparentnosti procesu řízení likvidity a dluhu,
- urychlení integrace do jednotného finančního trhu EU,
- větší nezávislost řízení dluhu na politických vlivech. (Politický vliv může mít podobu snahy snížit výdaje spojené s dluhovou službou v běžném rozpočtovém roce za cenu vyšších výdajů a rizik v budoucnosti.)

Dalším cílem je optimalizovat řízení veřejných financí, t.j. zabezpečit dostatek zdrojů na hladké plnění závazků při optimálních nákladech půjčování. Splnění tohoto cíle předpokládá plánování současných a budoucích nároků vlády na finanční zdroje při realizaci veřejných rozpočtů. SP musí disponovat adekvátními nástroji finančního managementu a moderním informačním systémem umožňujícím centralizaci potřebných informací. Informační systém musí být schopný podávat komplexní informace o vývoji veřejných financí ve vztahu k MF ČR a Evropské unii.

- podporovat cíle fiskální politiky

Cílem je prostřednictvím finančního plánování řízení dluhu a likvidity přispívat k udržení vývoje příjmů a výdajů v rámci stanovených krátkodobých a střednědobých záměrů fiskální politiky. Znamená to monitorovat plnění úloh fiskální politiky, které budou uvedeny:

- ve střednědobém finančním výhledu,
- v ročních a víceletých plánech půjček,
- v ročních a víceletých cílů deficitu veřejného rozpočtu,
- v koordinovaných cílech s centrální bankou tak, aby nedocházelo ke konfliktu mezi měnovou a fiskální politikou.

- udržovat likviditu státu při minimálních nákladech

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Vzhledem ke značnému časovému nesouladu mezi příjmy státního rozpočtu (daňové, nedaňové, celní a jiné příjmy) a výdaji státního rozpočtu, a tedy potřebami financovat deficit veřejných rozpočtů, musí být zabezpečeno:

- krátkodobé financování tak, aby veřejná správa využívala co možná nejvýhodnějších podmínek na finančním trhu,
- nejvyšší výnosy, které jsou umožněny tržními podmínkami, z krátkodobých finančních investic,
- optimální struktura dluhu, dobu splatnosti a náklady dluhové služby.

- zabezpečovat a zjednodušovat platby státu i platby klientů veřejného sektoru

SP zabezpečuje platební styk, účetnictví a výkaznictví, sběr, uchovávání a poskytování informací o managementu veřejných financí na centralizované úrovni.

- podporovat proces přípravy rozpočtu pro oblast příjmů a výdajů na následující rok

SP se nejen aktivně účastní procesu realizace veřejného rozpočtu, ale i přípravy rozpočtu na následující rok, a to prostřednictvím poskytování informací o realizaci veřejného rozpočtu předešlého roku zejména z výsledků těchto činností:

- plánování a realizace všech plateb podle příkazu správce rozpočtovaných prostředků,
- sledování limitů na výdaje,
- výsledky zabezpečení ex-ante kontroly,
- příprava analýz a variantních scénářů pro různé parametry možného vývoje.

- zdokonalovat proces realizace rozpočtu a podporovat transparentní kontrolu správy veřejných rozpočtů,

Platební systém a účetnictví poskytnou informace o všech realizovaných ekonomických transakcích. Tato skutečnost odhalí některé obchody uzavřené za nestandardních podmínek. Např. když rozpočtová organizace platí za vykonání objednaných služeb cenu výrazně se odlišující od obvyklé tržní ceny nebo opakované platby těsně pod restriktivními limity. Důležitým předpokladem pro dosažení tohoto cíle je efektivní informační systém umožňující hlouběji analyzovat výdaje jednotlivých organizací.

- vytvářet nástroje pro rozvoj finančního trhu, t.j. peněžního a kapitálového trhu,

Při poskytování finančních zdrojů nepokrytých běžnými příjmy hraje SP taktéž normativní úlohu v kontextu transformující se ekonomiky při rozšíření a prohloubení primárních a sekundárních trhů. Vytvořené finanční nástroje by měly být v této době vhodné pro potřeby státu a zároveň by měly poskytnout příležitost finančních investic na absorbování úspor v ekonomice v propojení s produktivními investicemi. Jejich použití musí vzít v úvahu monetární politiku a činnosti ČNB

spojené s rozvojem monetárních agregátů. SP má hrát aktivní úlohu při využívání těchto finančních nástrojů na propagaci domácích finančních trhů.

- vytvářet předpoklady na zavedení centrálního účetnictví a výkaznictví, čímž se zabezpečí včasný a korektní reporting pro potřeby ČR i institucí EU

SP bude vést účetnictví o vlastní činnosti ve smyslu účetních pravidel. V rámci vykonávání funkcí definovaných v tomto dokumentu bude vést hlavní účetní knihu státní pokladny. Mimo účetnictví bude vést konsolidovanou evidenci vybraných ekonomických ukazatelů za celou veřejnou správu a podporovat korektní reporting.

- podporovat řízení rizik

SP centralizací finančních zdrojů veřejné správy i finančních toků subjektů veřejné správy a zavedením finančního plánování významně přispěje nejen k efektivnímu řízení a zhodnocování volné likvidity, ale vytvoří základní předpoklady pro řízení likvidního a refinančního rizika. Na základě takto získaných a centralizovaných informací bude možné vytvářet možné scénáře při různých změnách tržních podmínek, což přispěje ke stabilizaci výdajů na správu dluhu a likvidity stejně tak jako předcházení možným krizovým situacím. Taktéž to přispěje ke tvorbě konkrétnější strategie řízení dluhu, který na uvedené časové období stanovuje základní rámce a směřování politiky řízení dluhu s hlavním důrazem na řízení rizik (refinanční riziko, úrokové riziko, riziko likvidity, kurzové riziko, riziko protistran, riziko přijetí nesprávné strategie na základě nesprávných, resp. neúplných informací atd.). Zavedením a propojením informačních systémů veřejné správy se vytvoří podmínky pro efektivní kontroly související s hospodárným vynakládáním finančních prostředků, čímž se značně sníží operační riziko (riziko selhání lidského faktoru, podvodů, zpronevěry, selhání informačních systémů – vytvoření záložního systému).

## 4. Funkce systému státní pokladny

Systém státní pokladny na nejvyšší úrovni můžeme všeobecně strukturovat jeho základními funkcemi, které můžeme rozdělit na:

- klíčové činnosti - centralizace finančních zdrojů a toků subjektů veřejné správy, správa aktiv, správa hotovosti, správa dluhu a efektivní řízení likvidity, platební styk, účetnictví a výkaznictví
- podpůrné činnosti - finanční plánování, finanční kontrola.

Všechny funkce musí být podporovány informačním systémem.

### 4.1. Finanční plánování

Finanční plánování je proces plánování a predikce finančních toků týkajících se finančních operací veřejné správy v procesu realizace rozpočtu.

Finanční plánování zahrnuje:

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- plánování toku finančních prostředků na účet SP a požadavků na výdajové zdroje,
- půjčkovou strategii domácího a zahraničního zadlužování se veřejných rozpočtů,
- monitorování vývoje deficitu veřejných rozpočtů. Finanční plány signalizují potenciální příčiny překročení stanoveného deficitu veřejných rozpočtů a upozorňují na přijetí nápravných opatření,
- porovnávání skutečných a odhadovaných hodnot jednotlivých položek pro neustálou kontrolu kvality rozhodování. Kvalitní odhad je předpokladem efektivního řízení financí,
- sestavování plánů finančních toků. Prognózování finančních toků spočívá v zajištění dostatečného množství finančních prostředků, které zabezpečí plynulé úhrady závazků k danému datu jejich splatnosti.

#### 4.2. Centralizace finančních zdrojů subjektů veřejné správy a řízení výdajů

Jednou z nejvýznamnějších funkcí systému SP je soustředit (centralizovat) všechny příjmy veřejného rozpočtu na jediný účet.

Druhou stranou veřejného rozpočtu jsou výdaje, kterými jsou financovány všechny funkce na zabezpečení chodu státu. Centralizace příjmů umožňuje vykonávat úhrady výdajů z jediného účtu.

Úhrady výdajů se uskutečňují centrálně na základě:

- rozpisu schváleného státního rozpočtu do úrovně organizací,
- informací o předpokládaných platbách (výdaje a platby z mimorozpočtových účtů) ve formě ročního, tříměsíčního a měsíčního finančního plánu, které budou zároveň sloužit i pro potřeby finančního plánování, řízení likvidity a kontrolu,
- schválených závazků subjektů veřejné správy.

#### 4.3. Řízení likvidity

Úlohou řízení likvidity je:

- zabezpečovat dostatečné finanční krytí za účelem úhrady závazků státu a realizace plateb klientů SP,
- efektivně zhodnocovat dočasně volné finanční prostředky.

Základním předpokladem efektivního řízení likvidity jsou finanční plány jednotlivých subjektů veřejné správy, jejichž finanční prostředky jsou realizovány prostřednictvím jediného účtu státní pokladny. K zabezpečení optimálního stavu likvidity na jediném účtu slouží nástroje peněžního trhu, které umožňují operativní zabezpečení zdrojů na realizaci plateb a současně investování krátkodobých přebytků za co nejlepších tržních podmínek.

#### 4.4. Řízení dluhu

Úlohou řízení dluhu je organizovat a realizovat splácení státního dluhu, zabezpečovat vydávání státních cenných papírů, vykonávat vypořádání obchodů

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

s cennými papíry, vykonávat zpětné odkoupení a předčasné splácení nesplaceného státního dluhu. Tento požadavek předpokládá aktivní řízení rizik státního dluhu, aby bylo možné optimalizovat náklady na dluhovou službu ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu za udržení rizik na státem akceptovatelné úrovni.

Řízení dluhu musí být úzce koordinováno s řízením likvidity a finančním plánováním za účelem využívání synergického efektu.

Reforma řízení dluhu a likvidity finančních prostředků státu tak přispěje k makroekonomické stabilizaci, snížení tlaku v okruhu veřejných financí a urychlí splnění podmínek pro vstup do EMU a jejich následné plnění udržitelným způsobem. Umožní a napomůže zároveň částečně se vyhnout finančním rizikům, finančním ztrátám a neočekávaným překvapením do budoucnosti.

Nezávisle na dominantní úloze Ministerstva financí a SP se čím dál víc států spoléhá na podporu specializované státní agentury (Agentura řízení státního dluhu nebo Národní úřad státního dluhu), která v oblasti řízení dluhu poskytuje požadované služby pro celou veřejnou správu a je schopná pružně reagovat na definované požadavky.

#### 4.5. Platební styk

SP má při centrálním finančním řízení zřízený tzv. jediný účet, který je souhrnem zůstatků účtů SP vedených v ČNB, komerčních bankách a pobočkách zahraničních bank. Jediný účet je vedený ve SP. Úhrady z účtů SP vedených v ČNB, bance nebo pobočce zahraniční banky a evidovaných na jediném účtu je oprávněna vykonávat výlučně SP. Žádná výdajová jednotka (výdajové jednotky jsou subjekty veřejného práva, které realizují veřejné rozpočty na jakékoli úrovni – např. rozpočtové organizace, příspěvkové organizace, Národní úřad práce, obce atd.) není oprávněna vést bankovní účty v centrální bance ani v komerčních bankách. Účty výdajových jednotek v centrální bance jsou nahrazené bankovními účty vedenými v SP. SP bude mít v ČNB otevřený účet v CZK, který bude součástí clearingového systému v CZK, a též účty v jiných měnách. Platební styk veřejných rozpočtů bude realizovaný SP.

#### 4.6. Kontrola

Zaměřuje se především na hodnocení oprávněnosti nakládání s rozpočtovými prostředky, hospodárností a účelností využívání veřejných fondů. Cílem je přispět k řízení celkových výdajů tím, že pomůže zabezpečit efektivní přidělování veřejných zdrojů při důsledném sledování čerpání rozpočtové výše.

SP v procesu realizace rozpočtu vykonává kontrolu ex-ante v etapě:

- plánování výdaje,
- schválení závazku,
- realizace platby.

#### 4.7. Účetnictví

Řízení příjmů a výdajů veřejných rozpočtů jsou založeny na systémech účetnictví a přenosu informací - zpravodajství. Každá operace výdajové jednotky se zaznamenává v účetnictví, transakce realizované nad účty výdajových jednotek vedených v SP se účtují v hlavní knize SP.

## 5. Evropské zkušenosti

Pro informaci uvádíme stručný popis fungování systému SP ve vybraných státech EU.

Charakteristika	Velká Británie	Francie	Irsko	Portugalsko	Slovensko
Institucionální uspořádání	Funkce jsou rozdělené mezi Her Majesty Treasury (politika a řízení dluhu) a Úřadem hlavního pokladníka ( Paymaster General's Office (spravování účetnictví a evidence).	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí mezi Direction Générale de la Comptabilité publique - řídí regionální státní pokladny (spravování účetnictví) a Direction du Trésor (řízení dluhu).	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí mezi Úřadem hlavního pokladníka (Paymaster general's office) a National Treasury Management Agency – Národní agentura pro řízení dluhu.	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí a to mezi Generální ředitelství státní pokladny, Generální ředitelství daní a IGCP - Agentura řízení státního dluhu.	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí mezi Státní pokladnu (realizace výdajů včetně jejich ex-ante kontroly, vedení účtů, platební styk a výkaznictví) a Agentura pro řízení dluhu a likvidity.
Řízení hotovosti	Úřad hlavního pokladníka zpracovává platební příkazy na výdaje z Konsolidovaného fondu. Výška platby je určená výškou rozpočtového limitu schváleného parlamentem.	Státní pokladna řídí příjmy a výdaje na účet a z jediného účtu vedeného v centrální bance (Banque de France.). DGCP zodpovídá za výdaje a výběr příjmů.	Úřad hlavního pokladníka řídí hotovost z jediného účtu – Exchequer na základě čtvrt ročního limitu výdajů.	Generální ředitelství státní pokladny řídí hotovost z jediného účtu, který je vedený v Bank de Portugal.	Likviditu jediného účtu vedeného v Národní bance Slovenska řídí Agentura pro řízení dluhu a likvidity. Agentura vykonává zhodnocování přebytečných prostředků na peněžním a kapitálovém trhu.
Finanční plánování	HM Státní pokladna měsíčně vypracovává plán příjmů a výdajů, který se používá ke stanovení krátkodobých finančních požadavků.	Státní pokladna vypracovává pohyblivý finanční plán příjmů a výdajů rozdělený podle měsíců.	Úřad hlavního pokladníka měsíčně dostává od výdajových jednotek vypracovaný plán příjmů a výdajů podle určené struktury a na základě toho provádí své plánování hotovosti.	Generální ředitelství státní pokladny dostává denní a měsíční plány příjmů a výdajů od výdajových jednotek a na základě toho vypracovává vlastní plánování hotovosti.	Státní pokladna na základě interních historických údajů (zrealizované kreditní a debetní transakce) a externích údajů (měsíční odhady příjmů ze cla a Daňového ředitelství) vypracovává finanční plán příjmů a výdajů.
Řízení dluhu	HM Státní pokladna určuje úroveň, časový harmonogram a složení emise státních cenných papírů. Bank of England vystupuje jako zprostředkovatel při emisích.	Státní pokladna kontroluje emise státních cenných papírů, rozhoduje o úrovni, časovém harmonogramu, složení. Kompetence má společně s Direction du Trésor, která přímo vykonává emise. Jako agenta zprostředkovatele používá centrální banku.	V roce 1990 vznikla NTMA – Národní agentura pro řízení dluhu, s přesně legislativně vymezenými pravomocemi. Spolupracuje s ministerstvem, provádí všechny činnosti související s emisí státních cenných papírů	V roce 1996 byla založena IGCP – Agentura řízení státního dluhu jako instituce zodpovědná za řízení státního dluhu. Její činnost je upravená směrnicemi, schválenými ministerstvem financí. Organizuje emise státních cenných papírů, vede hlavní účetní knihu státního dluhu.	Od roku 2004 zabezpečuje operativní řízení dluhu a likvidity státní orgán Agentura pro řízení dluhu a likvidity, který je zároveň obchodníkem s cennými papíry jménem státu resp. Ministerstva financí. Strategicko-koncepční řízení státního dluhu je nadále v kompetenci Ministerstva financí.
Řízení aktiv	HM Státní pokladna vykonává kontrolu na základě vnějších limitů (External Financing Limits – EFL) pro státní podniky a má v držbě finanční aktiva kromě zlatých akcií v privatizovaných odvětvích, které si ponechává zodpovědný odbor.	Státní pokladna určuje všeobecnou politiku, kterou zároveň i vykonává.	Ministerstvo financí a Úřad hlavního pokladníka určují politiku, kterou společně vykonávají.	Generální ředitelství státní pokladny vykonává správu finančních aktiv, úvěrů, garancí, subvencí, dozor nad státním podnikovým sektorem a nad vykonáváním státních akcionářských práv.	Správu aktiv vykonává na základě politiky vlády několik ústředních orgánů státní správy podle příslušnosti k odvětví (jednotlivá ministerstva, Fond národního majetku).
Realizace rozpočtu – výběr příjmů	Příjmy vybírá HM Revenue & Customs, která vznikla v roce 2005 sloučením Inland Revenue a HM Customs & Excise. HM Treasury kontroluje všechny příjmy do Konsolidovaného fondu.	Státní pokladna sleduje celkové příjmy na jediný účet. SP zodpovídá za výběr přímých daní, nařizuje exekuci. Daňové ředitelství a celní ředitelství zodpovídá za výběr nepřímých daní.	Příjmy vybírá Daňový úřad a Úřad hlavního pokladníka kontroluje všechny příjmy do Centrálního fondu.	Generální ředitelství státní pokladny vybírá daně, nařizuje exekuci.	Jednotlivé příjmy jsou vybírané na příjmových účtech zodpovědných organizací vedených ve Státní pokladně. Např. daňové úřady vybírají daňové příjmy, celní úřady clo a vybrané daňové příjmy, Sociální pojišťovna a jednotlivé zdravotní pojišťovny vybírají příslušné odvody.
Realizace rozpočtu - výdaje	Úřad hlavního pokladníka uskutečňuje platby jménem odborů v rámci rozpočtového limitu po schválení jednotlivými bory. HM Státní	Státní pokladna realizuje výdaje na základě kontroly finančního kontrolora, který vykonává kontrolu už v etapě vzniku závazku	Všechny výdaje jsou hrazené jen se souhlasem Úřadu hlavního pokladníka v požadované výši v měsíčním plánu a v souladu	Všechny výdaje jsou hrazené na základě platebního příkazu do výše určené limitem finanční hotovosti.	Organizace realizují rozpočtové výdaje prostřednictvím výdajových účtů vedených ve Státní pokladně na základě platebního příkazu, jehož

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

	pokladna monitoruje platby.	(kontrola ex-ante) a platebních příkazů.	s rozpočtovým limitem..		suma je krytá závazkem (po kontrole ex-ante). Ostatní platby jsou hrazené na základě platebního příkazu do výše disponibilního zůstatku účtu odesílatele.
Účetnictví	HM Státní pokladna vytváří účetní metodologii. Účetní systém pracuje v současnosti na bázi platby na účtech rozpočtových limitů, postupně však přechází na účtování na bázi dokončené transakce (zdrojové účetnictví).	DGCP zodpovídá za účetní předpisy. Na Ministerstvu financí je centrální hlavní účetní kniha (na bázi platby, podvojně účetnictví) a na každém ministerstvu je jeden systém (založený na závazcích v rámci limitu a platebních příkazech, podvojně účetnictví).	Ministerstvo financí vytváří účetní metodologii. V současnosti připravuje nový model účetnictví, který by měl integrovat různé finanční nástroje a sledovat předpokládané náklady a spojovat vstupy a výstupy a časové rozlišení.	Generální ředitelství státní pokladny provádí metodiku účetnictví. Vede hlavní účetní knihu, její součástí je i hlavní účetní kniha státního dluhu. Závěrečný účet sestavuje státní pokladna, která obhospodařuje účetní doklady.	Ministerstvo financí vydává zákonné normy a metodické směrnice ve spolupráci se Státní pokladnou. Závěrečný účet sestavuje Ministerstvo financí ve spolupráci se Státní pokladnou.
Finanční kontrola a audit	Ministerstva vykonávají vlastní vnitřní kontrolu a audit.	Finanční kontroloři a DGCP zodpovídají za kontrolu po dobu procesu realizace výdajů. Za účetní kontrolu zodpovídá Court des comptes – Účetní dvůr. Ministerstvo financí má zřízenou speciální kontrolu Inspection générale des finances - Hlavní finanční inspekce.	Ministerstvo financí vykonává kontrolu a audit vykonává Úřad pro audit zřízený a podléhající přímo parlamentu.	Generální ředitelství SP vykonává vnitřní kontrolu. Ve všech výdajových jednotkách je též vnitřní kontrola.	Organizace a jejich zřizovatelé (rozpočtové kapitoly, ministerstva) jsou zodpovědní za realizaci vnitřní finanční kontroly. Ministerstvo financí má zřízenou Správu finanční kontroly. Kontrolní pravomoci jménem státu má i nezávislý Nejvyšší kontrolní úřad. SP nevykonává kontrolu v organizacích ani za ní nezodpovídá.
Jediný účet SP	Konsolidovaný fond – jediný účet je vedený v Bank of England.	Compte unique – jediný účet SP je vedený v Banque de France.	Exchequer – jediný účet je vedený v centrální bance.	Všeobecný účet centrálního státu – jediný účet je vedený v Bank de Portugal.	Jediný účet SP je vedený v Národní bance Slovenska. Klíringové účty pro mezinárodní platební styk jsou v jednotlivých měnách vedené i v realizující bance.
Koordinace mezi státní pokladnou a centrální bankou	Existuje koordinace mezi Úřadem hlavního pokladníka a Bank of England při bankovních dohodách a mezi HM SP a Bank of England při řízení státního dluhu	Existuje několik formálních výborů pro koordinaci politiky, na kterých se účastní SP včetně výboru pro měnovou politiku.	Existuje koordinace mezi Ministerstvem financí a centrální bankou při bankovních dohodách a při koordinaci měnové politiky.	Existuje koordinace mezi Ministerstvem financí a centrální bankou při bankovních dohodách a při koordinaci měnové politiky.	Žádná významná přímá koordinace SP a NBS není opodstatněná. SP představuje pro centrální banku účastníka trhu prostřednictvím Agentury pro řízení likvidity a dluhu. Ministerstvo financí koordinuje s centrální bankou měnovou a inflační politiku.

Tabulka 1 - Evropské zkušenosti

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

## 6. Současný stav

Současný stav je souhrnem řady procesů vytváření pravidel a nástrojů správy rozpočtu za dobu existence ČR, které vznikaly často ad hoc, tedy pouze pro řešení konkrétní izolované potřeby. Důsledkem jsou bohužel problémy nepřesných kompetenčních vymezení a přesahů mezi systémy. Implementované systémy byly zpravidla koncipovány jako poplatné době svého vzniku a pouze na překlenutí vymezeného problému. Koncepce systémů tak byla omezena na úzkou oblast a tomu odpovídaly i alokované zdroje a pozornost, která byla ze strany odpovědných osob jednotlivým systémům věnována.

V kontextu decentralizovaných pravomocí státní správy byl přehlížen základní požadavek moderních rozpočtových systémů, a sice dostatečná podpora rychlé centralizace dat v reálném čase, která teprve může přinést konkrétní výsledky v oblasti jak řídicích, tak kontrolních rolí státu v oblasti veřejných financí.

Výsledkem je stav, kdy není podpořena potřeba státu integrovaným způsobem realizovat své plánovací, výkonné a kontrolní funkce v oblasti státního rozpočtu. Konkrétním důsledkem je nemožnost kontroly hlavních procesů v reálném čase a nedostatek delší časové jistoty pro rozpočtové subjekty.

V jednotlivých fázích řízení státního rozpočtu se objevují nestejnorodé postupy a nástroje, což velmi ztěžuje zlepšení oprávněně požadované transparentnosti celého procesu a možnosti hodnocení jeho výsledků. Na centrální úrovni jsou různé funkce přípravy a realizace státního rozpočtu dílčím způsobem řešeny více než deseti různými informačními systémy:

Šachmatky, ARIS – automatický rozpočtový informační systém, SÚSR – systém účtů státního rozpočtu, CEDR – centrální evidence dotací z rozpočtu, FKVS – finanční kontroly ve veřejné správě, ISPROFIN – informační systém programového financování, KSP – kontrola stavebního spojení, NarFon – informační systém národního fondu EU, ROZPOP – rozpočtová opatření, SDPF – státní dozor nad penzijními fondy, SÚSR – sledování účtů státního rozpočtu, VIOLA – systém evidence finančních prostředků EU v ČR, TREMA – informační systém řízení státního dluhu.

Ve fázi přípravy státního rozpočtu se praxe opírá o postupy a řešení, které nepodporují komplexní podstatu složení rozpočtu; zejména tím, že nejsou unifikovaně implementovány potřebné procesy zdola nahoru a shora dolů, s možností přímé interakce účastníků procesu a sledování aktuálního stavu celého procesu. Rozpis rozpočtu se provádí formou dopisů a tabulek v Excelu a ústřední správní orgány jsou odpovědné za provedení celého rozpočtového procesu uvnitř jejich působnosti. Není vyřešen jednotný postup a odpovídající jednotné nástroje pro práci s rozpočtem na nižších úrovních, a to od počátku přípravy rozpočtu až po vlastní realizaci rozpočtu a její sledování. Některé rezorty si pro potřeby svého řízení vytvořily vlastní komplexní ekonomické systémy, které nejsou přitom nijak efektivně napojeny na centrální funkce rozpočtu a státní pokladny.

MF ČR nemá dnes žádný přístup k údajům, jak velká část kapitoly či jejích složek je již vázána probíhajícími ekonomickými či správními řízeními. Možnost provádění ex-ante kontrol čerpání rozpočtu se tak stává nesplnitelnou vizí. Pro některé

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

základní funkce státní pokladny nejsou ze strany ústředních správních orgánů ani jednotlivých složek státu poskytovány potřebné aktuální údaje. Tím jsou postiženy možnosti finančního plánování, řízení likvidity, predikce vývoje plnění státního rozpočtu apod. K řízení likvidity a základní průběžnou kontrolu vývoje státního rozpočtu se používá v 90. letech vyvinutý systém SÚSR, který se opírá o ex-post analýzu denních operací účtů státního rozpočtu v ČNB.

Přes to, že byla implementována opatření směřující k víceletosti a podporující dlouhodobý faktický charakter řady rozpočtových projektů, není například vyřešena transparentní převoditelnost nevyčerpaných rozpočtových prostředků do dalších let. Díky neexistující centralizované evidenci závazků organizačních složek státu není totiž do poslední chvíle možné na konci roku určit, zda nevyčerpané prostředky na účtech státního rozpočtu jsou výsledkem skutečných úspor, nebo pouze vznikly jako důsledek časového posunu již existujících pevných závazků státu.

Obecně známým úzce souvisejícím dějem je již řadu let trvajícím napětím veřejných financí, ve výsledku vedoucí ke stále rostoucí zadluženosti veřejného sektoru na hranici kritérií pro vstup do Evropské měnové unie, což se reálně projevuje posouváním časového horizontu tohoto kroku.

Pro oblast tvorby rozpočtu a správy jeho změn byl nedávno iniciován soutěžní dialog na „Integrovaný rozpočtový systém“. Nadále se tak opomíjí vlastní implementace efektivních procesů řízení realizace rozpočtu, tedy vlastní státní pokladny tak, jak ji jako v podstatě nezbytnou realizují ostatní evropské státy. Nadále je popsán a zhodnocen současný stav v oblastech, které se tohoto týkají.

## 6.1. Realizace rozpočtu – finanční řízení a plánování

V současné době jsou výdaje státního rozpočtu realizovány prostřednictvím tzv. pokladních účtů (viz § 32 a 33 zákona č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech). V zásadě platí, že čerpání je určeno limity, za jejichž stanovení odpovídá příslušný ústřední správní orgán. Ten určuje tyto limity formou tzv. *Limitního oznámení výdajů*, předávaného v listinné či elektronické podobě pobočkám ČNB. Limity jsou stanoveny pro organizační složky státu pro jednotlivé účty vedené v ČNB, neboli dle struktury těchto účtů. *Limitní oznámení výdajů* ČNB je tak hlavním dokladem pro řízení (omezení) čerpání prostředků ze státního rozpočtu. Za kontrolu nepřekročení těchto limitů odpovídá ČNB a Ministerstvo financí se, trochu paradoxně, dozví o těchto údajích až ex-post, a sice prostřednictvím dat ČNB přebíraných do systému SÚSR.

Všechny klientské účty státního rozpočtu vedené v ČNB (t.j. účty ústředních správních orgánů, organizačních složek státu a příspěvkových organizací) tvoří z hlediska likvidity souhrnný účet státní pokladny. Zůstatek na tomto souhrnném účtu je tak prakticky dán součtem všech zůstatků těchto klientských účtů a je tedy použitelný v celkovém řízení likvidity. Z tohoto použitelného souhrnu celkového salda jsou však bohužel vyjmuty a nejsou tudíž využitelné pro řízení likvidity účty řady příspěvkových organizací a státních fondů. V některých případech dokonce ani výdaj na účtu ústředního správního úřadu či organizační složky státu neznamená okamžitě příjem pro konečného příjemce – v některých případech jsou peníze převáděny do komerčních bank, kde teprve dochází ke konečné obsluze těchto výdajů. To je příklad investičních výdajů ISPROFIN, kde se používají účty vedené u České

spořitelny, nebo výplata důchodů, která se provádí z účtů, které má v Komerční bance vedená Česká pošta.

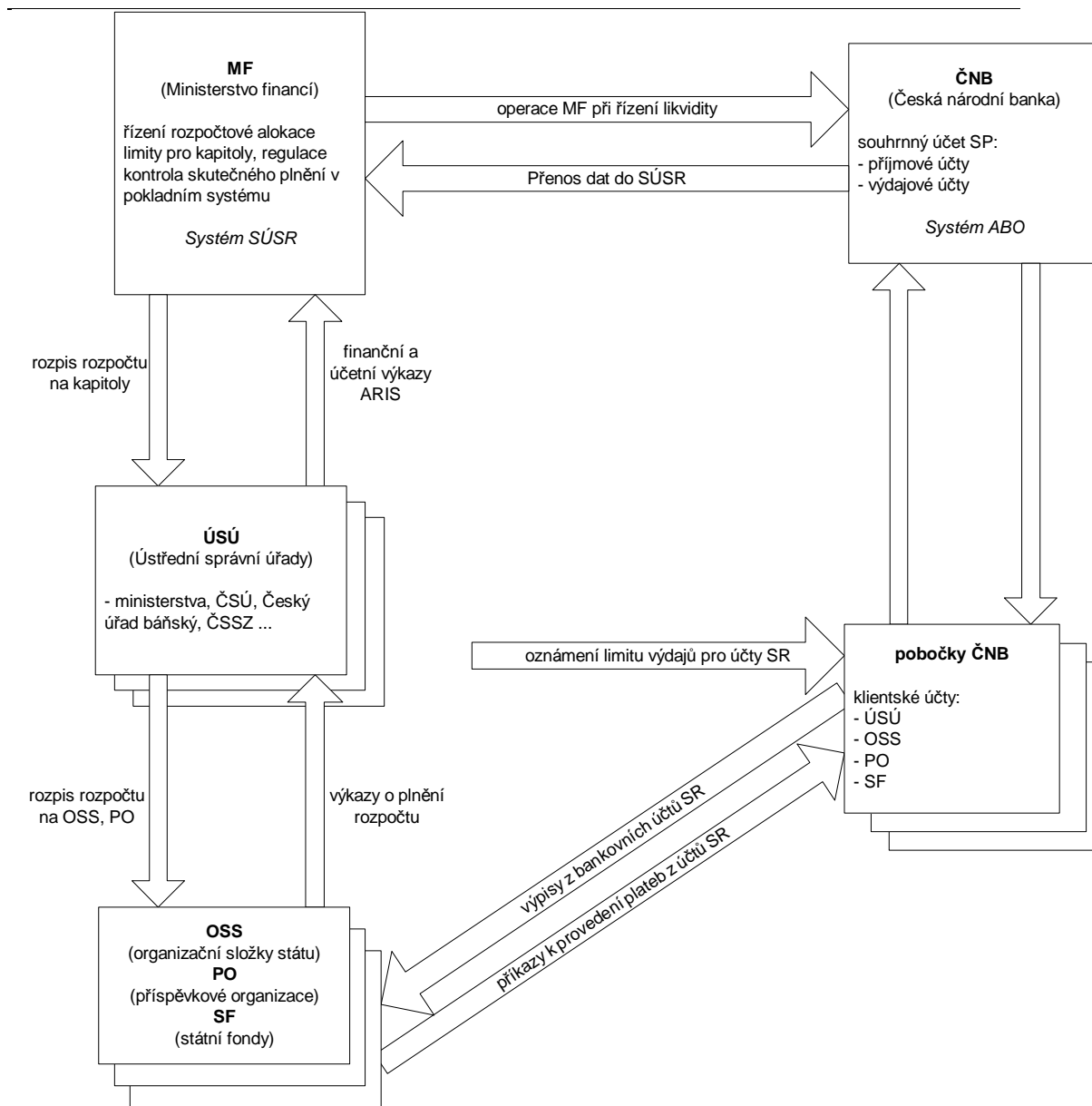
Predikce příjmů a výdajů státního rozpočtu a odpovídajících potřeb financování zůstatku souhrnného účtu státu se neprovádí na základě znalostí existujících potřeb a závazků státu na nejbližší období. Při efektivní nedostupnosti těchto údajů se jako jediná možnost používají odhady, založené na historických datech a statistických metodách, ve vazbě na parametry státního rozpočtu dané zákonem a další známé informace, např. správu státního dluhu a možnosti zapojení prostředků státních finančních aktiv.

Jako podklad pro jednání s ČNB se určují roční resp. čtvrtletní emisní potřeby formou tzv. emisního kalendáře. Tyto kalendáře se připravují zvláště pro státní pokladniční poukázky (financování běžného schodku rozpočtu) a pro emise státních dluhopisů (financování nově vzniklých částí státního dluhu či re-financování maturujících závazků státního dluhu z předchozích období). Na základě toho vzniká měsíční plán řízení hotovosti: dle vyčíslení finančních potřeb pocházejících ze správy státního dluhu a dle potřebných emisí státních pokladničních poukázek na financování krátkodobého zůstatku souhrnného účtu státní pokladny. Zde je zapotřebí poznamenat, že tento zůstatek, na rozdíl od salda státního rozpočtu, bere v úvahu také objem dočasných peněžních aktiv vznikajících například z přebytků dílčích rozpočtů předchozího roku, zůstatků účtů sdílených daní a ostatních účelových aktiv.

Dle skutečných výsledků hotovostních operací se pak provádějí další krátkodobé opravné operace na peněžním trhu.

## 6.2. Pokladní realizace státního rozpočtu

Funkce státní pokladny jsou v praxi v současnosti realizovány systémem, který je shrnut v následujícím obrázku:



Obrázek 1 – Procesní mapa

V obrázku je zahrnuto několik hlavních skupin procesů:

1. Vertikálně směrem z MF probíhá rozpis rozpočtu na kapitoly, na jimi zřízené organizační složky státu a dále příslušné příspěvkové organizace. Pro úplnost jsou na nejnižší úrovni uvedeny i státní fondy (Konsolidační agentura apod.), které sice nemusejí mít svoje závazky garantované státním rozpočtem, ale mají v některých případech také účty v ČNB.
2. Horizontálně dostává ČNB z úrovně ústředních správních úřadů oznámení o limitech čerpání na účtech státního rozpočtu. V rámci těchto limitů se pak provádějí veškeré příkazy k provedení plateb z účtů státního rozpočtu, tedy

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

realizuje se vlastní čerpání. ČNB poskytuje zpět informace o provedených platbách. Na konci měsíčních období jsou předávány sumární údaje, tzv. bankovní výkazy.

3. Vertikálně zpět z nejnižší úrovně jsou v závěrkách agregovány bankovní výpisy o plnění rozpočtu a jsou kontrolovány spolu s vydanými limity vůči rozpisu rozpočtu. V centru jsou po skončení příslušného období odsouhlasené finanční a účetní výkazy konsolidované systémem ARIS.
4. Na centrální úrovni probíhá denní výměna dat mezi systémem ABO ČNB a systémem SÚSR MF o pokladní realizaci rozpočtu. Na základě toho probíhají procesy kontroly hotovostního plnění rozpočtu, vstupující do procesu řízení likvidity.
5. Vlastní operace řízení likvidity probíhají opět na centrální úrovni a provádějí se v zásadě pomocí krátkodobého umístění volných prostředků na peněžním trhu, nebo se naopak kryje pokladní schodek pomocí obchodu se státními pokladničními poukázkami, popřípadě i přijetím přímých úvěrů například od Evropské investiční banky.

### 6.3. Účetnictví a konsolidace dat

Rozpočtová a účetní data jsou spravována v systému ARIS. Perioda konsolidace výsledků účetních a finančních výkazů je měsíční a čtvrtletní (pro ústřední správní úřady a další ústředně řízené organizace). Systém kromě toho poskytuje další účetní funkce, například týkající se majetku.

Přes to, že se v uplynulých letech prováděla řada opatření, slabinou systému zůstává dlouhá prodleva mezi koncem rozhodného období a okamžikem, kdy jsou dostupná konsolidovaná data – může to být 20 až 30 dní. Konsolidace výsledků přináší navíc při kontrolách vůči hotovostním datům rozpočtu a při vzájemném odsouhlasení výsledných údajů řadu nejasností a potenciálně problémové situace, kde je nutné řádné vysvětlení nalezených odchylek.

Systém plní poněkud překvapivě jednu důležitou roli: až po předání finančních a účetních výkazů je možné získat údaje o schváleném, resp. upraveném rozpočtu za jednotlivé OSS (organizační složky státu), PO (příspěvkové organizace) a následně celé rezorty, státní fondy a ostatní ústřední správní orgány!

### 6.4. Zhodnocení

V systému pokladní realizace nevykonává Ministerstvo financí bohužel klíčovou roli a jsou používány pouze nepřímé nástroje řízení a monitorování čerpání státního rozpočtu. Řízení čerpání rozpočtu a jeho kontrola se provádějí pouze nepřímými nástroji řízení, což je na úkor efektivitu. Na centrální úrovni jsou téměř všechny kontroly prováděny ex-post.

Probíhající procesy bohužel zůstávají nepřehledné a, díky systémovému nastavení, je nemožné řídit alokaci rozpočtu v reálném čase. Výsledkem je paradoxní situace: přestože pokladní výsledek hospodaření státního rozpočtu je znám neprodleně po skončení denních operací v ČNB, vlastní státní rozpočet po všech opatřeních se dá zjistit až následně z finančních a účetních výkazů.

V důsledku toho není možné provádět skutečné finanční řízení a plánování a faktické srovnání rozpočtu s výsledky jeho realizace je možné až s odstupem po konci roku.

Velmi omezeny jsou možnosti systému reagovat na negativní vývoj rozpočtu. Na vině není pokladní systém jako takový, ale právě nedostatky v přecházejících procesech alokace zdrojů rozpočtu a evidence závazků včetně příslušného časového vymezení.

## 7. Budoucí stav

### 7.1. Finanční plánování

Při definování předmětu funkce finančního plánování vycházíme ze zkušeností těch států Evropské unie, kde státní pokladny neplní jen technicko-realizační funkci při realizaci veřejných financí, ale participují se na formování střednědobého finančního rámce. Úloha SP v tomto procesu bude následující: MF ČR vypracuje střednědobý finanční výhled a strategii řízení státního dluhu. Strategie řízení státního dluhu bude hlavním a východiskovým dokumentem, který na uvedené časové období stanovuje základní rámce a směřování politiky řízení dluhu s hlavním důrazem na řízení rizik (refinanční riziko, úrokové riziko, riziko likvidity, kurzové riziko, riziko protistran a jiné). Strategie bude pokrývat jen tu část dluhu a likvidity, která je říditelná ministerstvem, t.j. státní dluh a likviditu těch subjektů, které jsou řízené centrální vládou. Následně bude vypracován harmonogram emisí a aukcí státních cenných papírů. Součástí materiálu je i kvantifikace nákladů dluhové služby.

Určení ročního rozpočtu všeobecné vlády bude pak muset vycházet ze střednědobého finančního výhledu.

V systému SP budeme rozlišovat měsíční finanční plány (po dnech) a roční finanční plány (po měsících), přičemž finanční plány v této struktuře představují předpokládaný cash-flow příjmů a výdajů, stejně tak jako kreditů a debetů všech výdajových jednotek.

Roční a měsíční finanční plán bude vypracovávat SP na základě finančních plánů vypracovaných výdajovými jednotkami. Roční a měsíční finanční plán bude následně základním východiskem při řízení likvidity.

Finanční plány bude možné revidovat a aktualizovat v definovaném čase tak, aby se nezvyšovaly náklady na refinancování potřeb státu.

#### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu**

##### *výdajová jednotka*

- určuje predikce příjmů a výdajů a poskytuje je centrální SP – roční a měsíční finanční plány

##### *centrální SP*

- sumarizuje predikce příjmů, výdajů, kreditů a debetů poskytnutých z výdajových jednotek a vypracovává finanční plán, který je podkladem pro řízení likvidity.

### 7.2. Centralizace příjmů a řízení výdajů

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přátelivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Všechny příjmy, kredity a zůstatky klientů SP budou centralizované na jediném účtu SP. Výběr jednotlivých druhů příjmů a kreditů bude decentralizovaný na v současnosti už určených inkasních místech a kompetence se oproti současnému stavu nebudou měnit.

SP bude centralizovat údaje o všech veřejných rozpočtech na úrovni výdajových jednotek a o všech zůstatcích na účtech klientů SP. SP nebude vstupovat do procesu sestavování jednotlivých rozpočtů ani jejich předběžných změn. Předkládání schválených rozpočtů a oznámení o jejich následných schválených úpravách do SP – vnitřní rozpočtové přesuny, určení rozpočtové regulace a vázání rozpočtu zabezpečí výdajové jednotky.

Výdajový proces bude probíhat ve třech etapách:

- plánování výdajů

Výdajová jednotka bude povinná s definovaným časovým předstihem plánovat výdaj, který bude chtít uskutečnit. SP potvrdí naplánovaný výdaj na základě schváleného rozpočtu anebo zůstatku na účtu.

- evidování závazku

Před uskutečněním závazku (před podpisem smlouvy, odevzdáním vyplněné objednávky atd.) požádá výdajová jednotka SP o jeho zaevidování. SP zaeviduje závazek za předpokladu, že výdajová jednotka splnila povinnost jeho naplánování a že finanční objem závazku je v souladu se schváleným rozpočtem výdajové jednotky. SP předem definuje kategorie výdajů a jejich výši, kde bude současně vyžadovat splnění dalších kritérií (např. uskutečnění veřejných zakázek). Po zaevidování závazku státní pokladnou je výdajová jednotka oprávněna závazek zrealizovat.

- schválení platby

Po realizaci závazku a obdržení faktury klient SP požádá SP o její úhradu. SP potvrdí platební příkaz a poté uhradí za předpokladu, že byly dodrženy všechny předcházející kroky.

### **Všechny výše definované kroky budou probíhat v automatickém režimu prostřednictvím informačního systému.**

V případě, že po dobu procesu realizace platby dojde k jakýmkoli změnám (změna kurzu CZK vůči zahraničním měnám, změna cenových podmínek, změna platebního kalendáře atd.), které z pohledu formalizace výdajového procesu mohou vést k pozastavení realizace výdaje, budou definované opravné procedury, které umožní pružně reagovat na vyskytující se změny.

### **Řízení výdajů**

#### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu:**

##### *MF ČR*

- poskytuje centrální SP (rozpočtový informační systém) informace o rozpočtu výdajových jednotek a jeho změnách

##### *centrální SP*

- schvaluje plány výdajů na základě schváleného rozpočtu a limitů

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- schvaluje požadavky na vstup do závazku na základě schválených plánů plateb, schváleného rozpočtu a limitů a dalších podmínek (veřejné zakázky)
  - schvaluje zaplacení faktury, závazku a realizuje platby
  - informuje výdajové jednotky o realizaci plateb
- výdajová jednotka*
- předkládá centrální SP predikce výdajů a plateb – finanční plány
  - žádá centrální SP o zaevidování závazku
  - žádá centrální SP o proplacení faktury, závazku

### **Centralizace příjmů**

#### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu:**

##### *banka*

- zabezpečuje převod finančních prostředků z účtu plátce na účet klienta v SP

##### *plátce*

- předkládá výdajové jednotce (daňový úřad, úřad práce, celní úřad atd.) doklad, na základě kterého vzniká informace o předpisu platby (daňové přiznání, předpis platby příspěvku na pojištění v nezaměstnanosti, JCD atd.)
- hradí pohledávku

##### *centrální SP*

- připisuje platby na účty výdajovým jednotkám

##### *výdajová jednotka*

- účtuje a zpracovává informace o přijatých platbách

### **7.3. Řízení likvidity**

Základním východiskem efektivního řízení likvidity celé veřejné správy bude centralizace finančních prostředků na jediném účtu SP. To znamená, že v budoucím systému SP budou mít instituce veřejné správy své účty vedené výlučně ve SP.

SP bude institucím veřejné správy poskytovat služby správy účtů, úročení jejich kreditních zůstatků a realizace platebního styku.

Vlastní příjmy institucí veřejné správy (to znamená všechny příjmy s výjimkou transferů ze státního rozpočtu) budou vedené na samostatných účtech těchto institucí ve SP. Kreditní zůstatky na těchto účtech budou úročené úrokovou sazbou porovnatelnou s úrokovou sazbou běžných účtů v komerčních bankách. V SP budou mít výdajové jednotky možnost zhodnocovat své finanční zdroje i na termínovaných vkladech.

V případě, že tyto instituce budou chtít investovat své dočasně volné finanční prostředky, budou moci ukládat zdroje na krátkodobé termínované vklady ve SP za tržních podmínek, a to na libovolné lhůty splatnosti. (Praktická realizace může být zabezpečena tak, že v informačním systému SP bude denně aktualizovaná úroková křivka odrážející aktuální situaci na finančním trhu. Na základě této úrokové křivky a predikcí příjmů a výdajů se budou moci jednotlivé instituce rozhodnout pro období splatnosti své investice). Takto de facto budou volné finanční prostředky

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

veřejnoprávních institucí investované ve SP, přičemž těmto institucím bude za tyto finanční prostředky platit úroky odpovídající tržním podmínkám.

Základem efektivního řízení likvidity v budoucím systému SP budou především přesnější odhady budoucích finančních toků. Na základě těchto údajů bude možné přizpůsobit krátkodobé půjčky a ukládání finančních zdrojů na peněžním trhu potřebám SP. Znamená to, že v případě krátkodobého pokrytí časového nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu si bude možné půjčit finanční prostředky na takové období, na jaké je bude stát potřebovat a jaké bude z hlediska aktuální situace na peněžním trhu pro stát nejvýhodnější. Naopak v případě krátkodobého přebytku finančních prostředků bude možné investovat tyto zdroje na finančním trhu na takové období, aby bylo dosažitelné jejich efektivní zhodnocení bez toho, aby byla ohrožena likvidita.

Neustále se vyvíjející peněžní trh vytváří podmínky pro to, aby se i veřejná správa mohla stát jedním z jeho účastníků a využívat finanční nástroje, umožňující operativní a efektivní řízení likvidity. Legislativními úpravami, definováním mechanismů uzavírání, vypořádání, účtování a kontroly jednotlivých typů operací se vytvoří podmínky pro využívání standardních finančních nástrojů, které přinesou veřejné správě výrazné úspory v úrokových nákladech.

### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu**

#### *centrální SP*

- vede neúročené účty rozpočtových příjmů a výdajů jednotlivých výdajových jednotek a úročené účty mimorozpočtových příjmů a výdajů subjektů veřejné správy. Na základě predikcí příjmů a výdajů jednotlivých výdajových jednotek vypracovává plán hotovostních toků

#### *výdajové jednotky centrální vlády*

- inkasují rozpočtované příjmy a realizují rozpočtované výdaje v souladu se schváleným státním rozpočtem

#### *výdajové jednotky veřejné správy*

- otevírají běžné účty a termínované vklady výlučně ve SP, přes tyto účty inkasují vlastní příjmy a realizují vlastní výdaje a příjmy, které jsou vázány na státní rozpočet a zůstatky na účtech

#### *Clearingové centrum ČNB*

- poskytuje Dluhové agentuře a SP informace o aktuální výši zůstatku na clearingovém účtu SP

#### *Dluhová agentura*

- realizací transakcí na finančním trhu zabezpečuje dostatek finančních prostředků tak, aby byla garantovaná plynulá realizace plateb klientů SP, při své činnosti dodržuje schválené zásady, limity a povolené finanční nástroje a využívá aktuální informace o finančním trhu, informace o stavu clearingového účtu SP a o projektovaných hotovostních tocích.

## **7.4. Řízení dluhu**

Zavedení systému Státní poklady bude významným mezníkem v oblasti řízení státního dluhu. Významným přínosem fungování systému, jehož výsledkem bude

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

centralizace všech finančních prostředků, bude sloučení a sladění řízení likvidity a dluhu a řízení finančních rizik s využíváním standardních informačních systémů a informačních technologií. Cílem řízení dluhu bude naplnění vládou schváleného koncepčního materiálu – strategie řízení dluhu – čímž se vytvoří základní předpoklady pro profesionální řízení státního dluhu a likvidity, jehož výsledkem bude:

- co možná neoptimálnější refinancování státu převážně využitím synergického efektu,
- transparentnost emisní politiky státu,
- podpora stabilizace peněžního trhu,
- zavedení partnerského přístupu vůči investorům a podstatné zlepšení komunikace doma i v zahraničí,
- aktivní správa volné likvidity státu,
- zlepšení ukazatelů portfolia státního dluhu.

Z tohoto materiálu budou později odvozeny jednotlivé předpisy upravující pravidla pro řízení rizik státního dluhu, limity pozic státu a systém kontroly. Aby bylo zabezpečeno propojení strategie s vývojem v konkrétním rozpočtovém roce a možnost flexibilně reagovat na vývoj trhu, strategie bude každoročně upřesňována a konkretizována pro následující rok a předkládána ke schválení vládě spolu s návrhem státního rozpočtu.

Základem efektivního řízení dluhu budou především střednědobé finanční plány. Tyto finanční plány jsou nezbytné i při řízení rizik státního dluhu.

### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu:**

#### *Centrální SP*

- zodpovídá za realizaci splátek závazků vyplývajících ze správy dluhu, likvidity a rizik

#### *výdajové subjekty veřejné správy*

- čerpají zdroje z úvěrů v souladu se schváleným rozpočtem daného výdajového subjektu

#### *Dluhová agentura*

- řídí státní dluh, likviditu a vše související. Při své činnosti respektuje zásady řízení dluhu, úvěrovou strategii a limity, schválené finanční nástroje a využívá informace ze střednědobého finančního plánu a informace o aktuálním stavu na finančních trzích.

## **7.5. Platební styk**

Za účelem integrace informačního systému SP, získávání maximálního množství potřebných informací o finanční situaci veřejné správy a především zefektivnění a zrychlení platebního styku, SP na sebe převezme funkce korunového a devizového platebního styku celé veřejné správy.

Centralizace příjmů bude probíhat přímým směřováním plateb na účty veřejné správy ve SP, která bude účastníkům platebního systému (domácího i zahraničního), mít vlastní zúčtovací kód přidělený clearingovým systémem a vedený účet v ČNB.

Stát tedy bude disponovat prostředky veřejné správy ihned, jakmile budou připsány. Přímá realizace platebního styku zabezpečí potřebné nástroje na efektivní realizaci dalších funkcí SP.

SP bude vykonávat zahraniční platební styk pro veřejnou právu podle podmínek na trhu. Z důvodu zachování jednotné měnové politiky státu bude všechna svá zásadní rozhodnutí konzultovat prostřednictvím poradního výboru, který bude složen ze členů MF ČR, Dluhové agentury, SP a ČNB.

Přidanou hodnotou tohoto řešení bude primární přístup na informační bázi tvořený daty o došlých a odeslaných platbách veřejné správy, která umožní vybudování robustních nástrojů statistického výkaznictví a analýz financí veřejné správy, potřebných pro plánování budoucích příjmů a výdajů.  
Institucionální uspořádání funkcí

### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu**

*ČNB, banky a pobočky zahraničních bank*

- Vedou účty SP v domácí měně a ve volně vyměnitelných měnách  
*centrální SP*

- SP realizuje platební styk subjektů ve veřejné správě, zabezpečuje správu účtů a realizaci bankovních služeb pro klienty SP

*Clearingové centrum*

- realizuje mezibankovní platební a zúčtovací styk ČR, na rozdíl od komerčních bank nebude ČNB zúčtovávat pohyby zaregistrované v clearingovém centru vůči účtu povinných minimálních rezerv

## **7.6. Kontrola**

Jedním ze základních principů fungování systému SP je separace funkce příkazce – správce rozpočtových prostředků od funkce plátce – státní pokladny. Kontrola ex-ante je pravidelná činnost vykonávaná v SP v různých etapách realizace výdaje:

- plánování výdaje,
- schválení závazku,
- schválení platby,
- realizace platby.

Konstituce kontroly ex-ante v různých etapách realizace výdaje jako pravidelné vykonávání činnosti vyplývající z povinnosti, že každá výdajová jednotka a SP při plánování výdaje, schválení závazku, schválení platby a realizaci faktur vystupuje také i v pozici kontrolora, který zodpovídá za výkon kontrolních činností v jednotlivých fázích výdajového procesu. Výdajový proces bude podporován informačním systémem. Výdajový proces bude probíhat ve třech etapách:

- plánování výdaje,  
výdajový subjekt bude povinen s definovaným časovým předstihem naplánovat výdaj. SP automaticky zkontroluje plánovaný výdaj vůči schválenému rozpočtu, resp.

vůči zůstatku na účtu - 1. stupeň ex-ante kontroly – a odsouhlasí výdajovému subjektu plánovaný výdaj,

- schválení závazku,

před uzavřením závazku bude výdajový subjekt povinen požádat SP o jeho schválení. SP automaticky zkontroluje, zda-li byl výdaj plánovaný a zda-li je v souladu s výší schváleného rozpočtu – 2. stupeň ex-ante kontroly, resp. se zůstatkem na účtu. U předem definovaných kategorií výdajů a jejich výšce bude SP vyžadovat informace např. o uskutečněné veřejné soutěži. Pakliže byly splněny všechny podmínky, SP potvrdí výdajovému subjektu, že může uzavřít závazkový vztah,

- odsouhlasení platby,

po realizaci závazku a obdržení faktury výdajový subjekt požádá SP o její úhradu. SP automaticky ověří, zda-li byly splněny všechny podmínky z předcházejících etap – 3. stupeň ex-ante kontroly a zrealizuje platbu. Informaci o realizované platbě zašle výdajovému subjektu.

Výdajový proces bude ve všech etapách uplatňován na všechny typy výdajů, tj. i na kapitálové (investiční) a běžné (neinvestiční) výdaje. Všechny účetní doklady jako i doklady související s výdajem jsou archivovány v místě jejich vzniku – tj. u výdajového subjektu.

Kromě dosavadní působnosti a kompetence během výkonu kontroly ex post bude MF ČR řešit i spory, resp. nedostatky ve výdajovém procesu státní pokladny a výdajových subjektů vzniklých v rámci kontroly ex-ante.

Postavení a působnost NKU v systému SP zůstanou nezměněny.

### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu:**

#### Ex-ante kontrola

##### *výdajový subjekt*

- předkládá SP finanční plán výdajů
- žádá o schválení závazku
- žádá o proplacení faktury

##### *SP*

- schvaluje plán výdajů na základě schváleného rozpočtu, resp. s ohledem na zůstatek na účtu
- schvaluje předložený závazek na základě schváleného plánu výdajů a rozpočtu
- kontroluje žádost o platbu na základě schváleného závazku a schváleného rozpočtu
- hradí platbu a informuje výdajový subjekt o realizaci platby

#### Vnitřní kontrola

##### *SP*

- pracuje podle interních zásad kontrolní činnosti, jako všechny ostatní výdajové subjekty může kdykoliv vstoupit do procesu průběhu realizace závazku

## **7.7. Účetnictví**

Účetnictví jako základní prvek finanční evidence, kontroly a řízení musí být zavedeno do všech finančních toků veřejné správy.

Úlohou SP jako integrujícího článku v systému veřejných financí bude účtovat o následujících skutečnostech:

- všech peněžních tocích veřejné správy uskutečněných na účtech vedených v SP,
- státních finančních aktivech a pasivech,
- všech operacích, které vykonává jako samostatný právní subjekt.

SP bude vést příjmové a výdajové účty všech subjektů veřejné správy, přičemž o všech finančních operacích na daných účtech bude účtovat.

Kromě operativní evidence státních finančních aktiv a pasiv bude SP účtovat o finančních operacích se státními finančními aktivy a pasivy.

Mimo uvedené evidence bude provádět konsolidaci výkazů za veřejnou správu.

V rámci zavedení komplexní účetní evidence celní a daňová správa zavedou účtování o pohledávkách v jejich působnosti. Uvedená evidence bude přímo závislá na informacích o uhrazených daňových a celních pohledávkách, které jim budou poskytnuty SP.

### **Povinnosti jednotlivých účastníků procesu**

#### *výdajový subjekt*

- vede nákladové účetnictví
- účtuje o majetku, odpisuje majetek

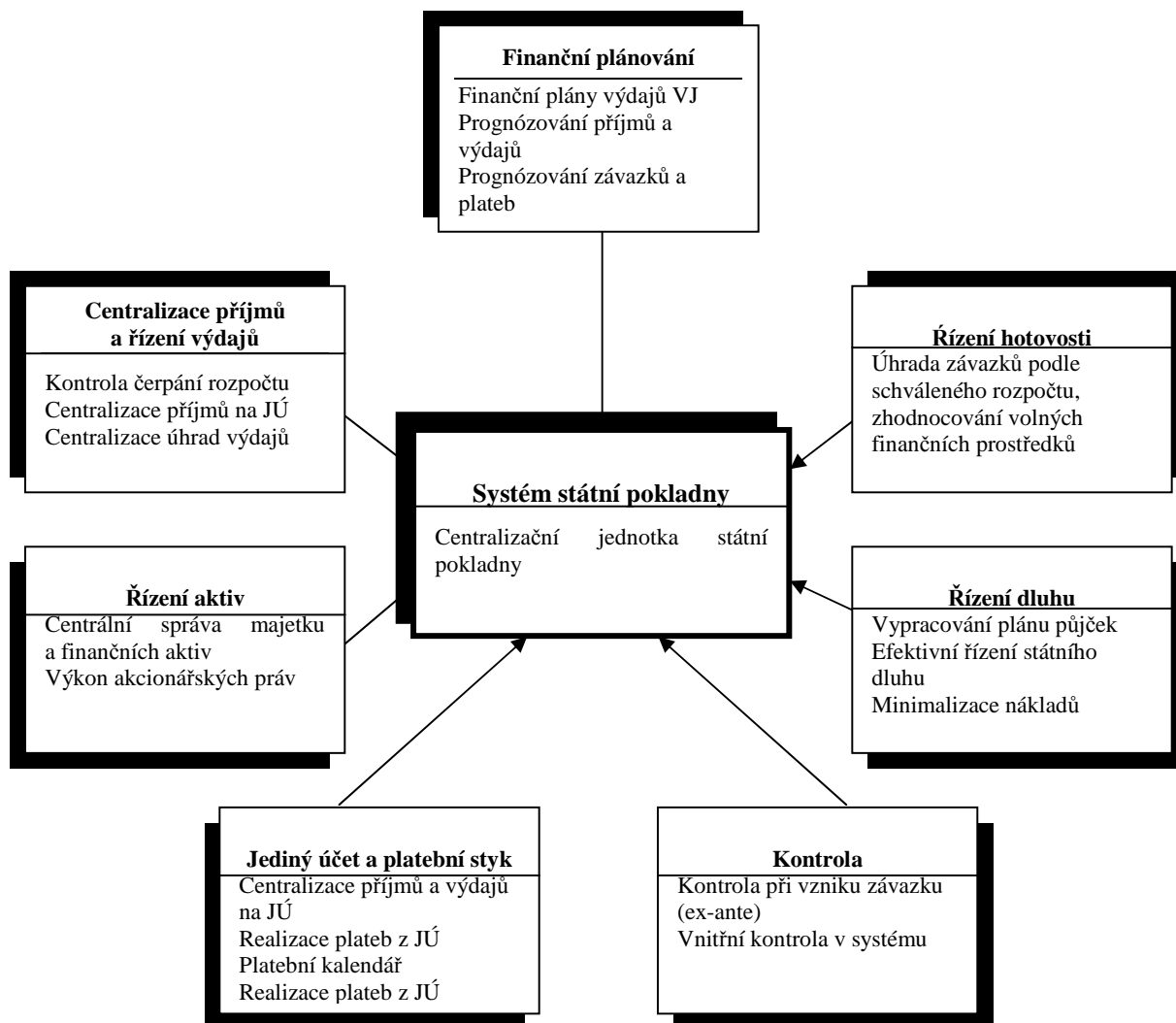
#### *centrální SP*

- vede nákladové účetnictví jako rozpočtová organizace
- účtuje o obrazech na účtech SP
- účtuje o státních finančních aktivech a pasivech

## 8. Zabezpečení funkcí systému státní pokladny prostřednictvím informačního systému

### 8.1. Vymezení systému

Systém státní pokladny na vrcholové úrovni z pohledu definovaných funkcí a centralizovaného spravování údajů můžeme schematicky znázornit následujícím funkčním modelem:



Obrázek 2 – Funkční model

Strategickým cílem informačního systému je využít možnosti informačních technologií na podporu realizace všech funkcí systému SP tak, aby zabezpečoval:

- efektivní rozhodování v oblasti finančního managementu,
- unifikace a zjednodušení postupů a procesů v systému SP a to i v souladu s procedurami platnými pro Evropskou unii,
- požadovanou flexibilitu v rozhodování a komplexní podporu všech činností SP,

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- vhodnou organizaci práce a využití všech zdrojů tak, aby byl umožněn efektivní výkon ve všech oblastech činnosti SP.

Účelem informačního systému je v maximální míře realizovat vymezené funkce v praktické činnosti SP tak, aby byly splněny následující požadavky:

- zabezpečit fungování systému tak, aby údaje byli zpracovány a informace poskytovány uživateli v on-line režimu tam, kde je to potřebné,
- realizovat centralizované zpracování decentralizovaných vstupních údajů od výdajových jednotek a jiných zdrojů a poskytnout agregovanou informaci o aktuální finanční pozici,
- udržovat systém v aktuálním stavu, t.j. okamžitě promítnout všechny přijaté změny do systému, ať už v rámci systému (rozhodovací proces v systému), anebo mimo něj (např. rozpočtové opatření),
- v maximální míře poskytnout uživateli interaktivní práci s údaji (např. využíváním datových skladů),
- v maximální míře realizovat ad-hoc požadavky uživatele na základě operativně definovaných výstupů uživatelem,
- poskytnout nástroje (algoritmizovatelné, programově zpracované procedury) na podporu analytických a rozhodovacích činností uživatele (metody, modely),
- zajistit bezpečnost systému, ochranu údajů a jejich zálohování.

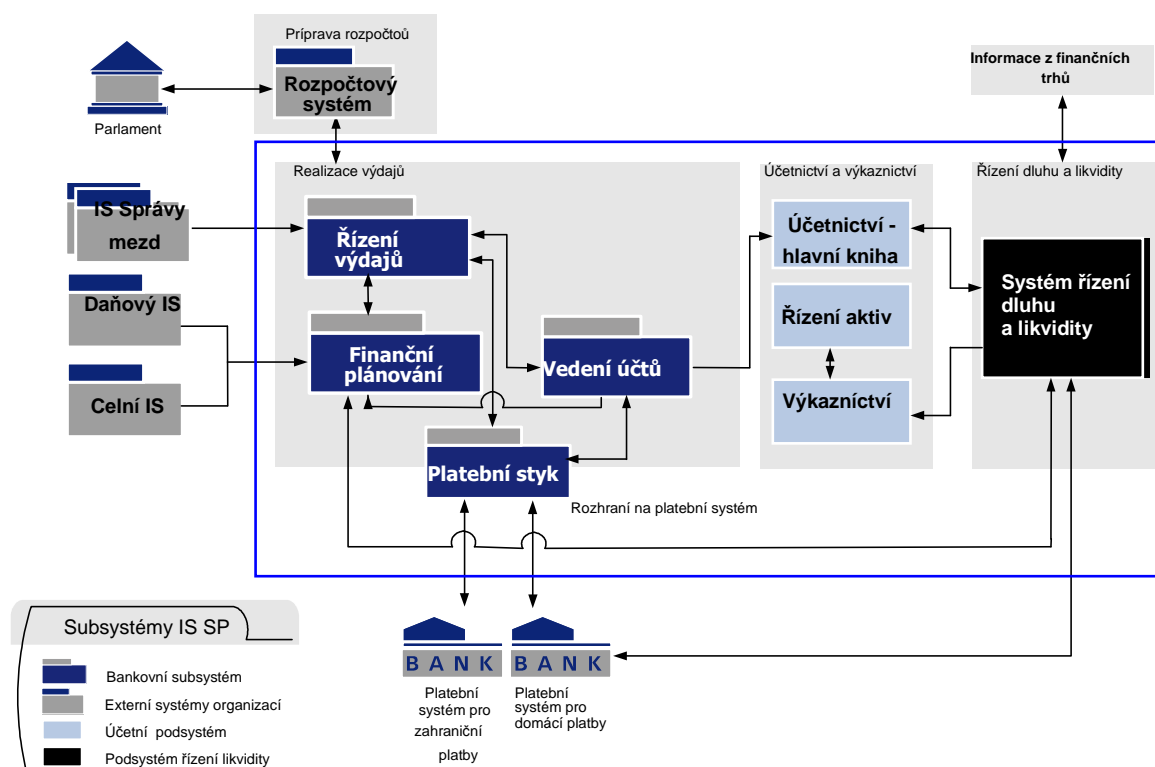
Implementace strategie do systému SP bude založena na plánech transformace uvedených cílů a požadavků do reálného procesu prostřednictvím podpory a údržby informačních technologií v hlavních činnostech systému SP. Rozvoj informačního systému je založený na následujících skupinách strategických prvků:

- na architektuře logického modelu informačního systému, který sestává z návrhů aplikací a komunikačních možností,
- na technické platformě, která je schopna zabezpečit realizaci logického modelu, komunikaci mezi aplikacemi a to v rámci systému, mezi jednotlivými úrovněmi řízení, s okolím systému v rámci rezortu a mimo rezort ministerstva,
- na disponibilních zdrojích v rámci MF ČR a mimo něj včetně organizačních struktur mimo systém a fyzického rozmístění schopného zabezpečit fungování systému,
- na podpoře postupů a standardů poskytujících základní návod na správné vykonávání procedur a pracovní komunikaci mezi skupinami anebo organizačními jednotkami,
- na výběru vhodných prvků na jejich postupnou implementaci do pracovního procesu,
- na implementačním plánu rozděleném do příslušných bloků (podsystemů, úloh), jako návodu na vykonání hlavních kroků, včetně návrhu potřeb na vývojové zdroje a zdroje potřebné k implementaci strategie.

## 8.2. Blokové schéma

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Následující obrázek ukazuje blokové schéma informačního systému státní pokladny. V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že uvedené blokové schéma si nedává za cíl rozdělit informační systém do konkrétních modulů konkrétního komerčního produktu. Snahou je jen ukázat, jaké funkční celky bude potřebné pokrýt informačním systémem a jaké budou existovat informační vazby na externí prostředí. Jednotlivé funkční bloky kopírují svými názvy funkce systému státní pokladny jak byly popsány výše, proto pro účely této kapitoly popis funkcí vynecháme.



Obrázek 3 – Blokové schéma IS

### 8.3. Modelová architektura informačního systému

Klíčovými prvky architektury IS budou:

- oblast práce s daty: distribuované spravování dat spojené s existencí různého přenosu dat, centralizované uložení dat jako tradiční způsob architektury, replikace dat,
- konzistentní uživatelské rozhraní, t.j. taková specifikace aplikace, kterou je uživatel schopný a ochotný akceptovat ve formě dialogu,
- koncept klient – server (3 vrstvá architektura),
- vhodné požití strategie (kombinace) ve vzdálených komunikačních sítích,
- zvolení vhodných lokálních sítí,

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přátelivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

- Internet /Intranet se zabezpečenou ochranou.

Systém se bude skládat z několika vrstev, které reprezentují prostředí počítačového okolí, doplněné dvěma vertikálními bloky tak, aby se zachovala úplná operační architektura:

- aplikační vrstva bude obsahovat různé uživatelské aplikace operující v systému. Navíc bude obsahovat určitý počet všeobecných nástrojů pro administrativní práci (textový procesor, tabulkový procesor, elektronickou poštu a pod.),
- aplikační nástroje budou obsahovat přímé nástroje pro vývoj aplikací, jako např. překladače, Case nástroje a pod.,
- aplikační služby budou obsahovat systémy řízení báze dat, datové sklady a prezentační služby,
- systém služeb bude obsahovat distribuované provozní služby základních operačních systémů jako je správa adresářů, operátorské služby apod.,
- komunikační služby budou obsahovat služby pro síťové aplikační připojení a vnitřní síťové vybavení,
- operační systémy budou obsahovat všechny služby pro jednotlivé operační systémy včetně základních služeb v síti a pro vzdálený přístup,
- technická vrstva bude obsahovat hardvérové systémy jako jsou procesory, paměťové média a řídicí kapacity celého systému např. v souvislosti s řízením sítě.

Uvedené vrstvy budou doplňovat:

- blok řízení zahrnující vybavení pro aplikace, systémy, síť, paměťová média a řídicí kapacity celého systému,
- blok bezpečnosti obsahující vybavení pro řízení přístupových práv a jejich aktualizaci, funkce a kapacity pro bezpečnost a ochranu systému.

Takový postup dovoluje uživateli analyzovat jednu vrstvu za druhou a na základě identifikovaných potřeb uživatele, specifikovat funkcionalitu každé vrstvy. Hlavní pozornost se bude věnovat softwarovým komponentům jako vrstvě „nezávislé“ na hardwarových komponentech a komunikacích (sítích).

## 9. Výhody navrhovaného řešení

V této kapitole uvádíme sumarizaci přínosů zavedení systému státní pokladny do systému řízení veřejných financí České republiky.

### 9.1. Finanční plánování

- finanční plánování umožňuje vyhnout se problémům s likviditou vlády v průběhu rozpočtového roku
- s časovým předstihem signalizuje potřebu snižování vládních výdajů, čímž se celý tento proces dá zvládnout co nejefektivněji
- finanční plánování tvoří základ pro vypracování plánu emisí státních cenných papírů na finančním trhu tak, aby se dosáhla minimalizace nákladů financování veřejné správy
- spolehlivá prognóza čistých finančních toků SP je předpokladem regulování měnové báze a růstu peněžní zásoby, obzvlášť v situaci neexistence dostatečně flexibilních nástrojů řízení bankovní likvidity
- z finančních plánů je možné odvodit dopady předpokladaných změn na příjmové a výdajové straně veřejného rozpočtu

### 9.2. Centralizace příjmů a řízení likvidity

- sníží se závislost centrální vlády vůči finančnímu trhu (t.j. objem vypůjčovaných finančních prostředků), nakořím kreditní zůstatky na účtech jednotlivých subjektů veřejné správy budou snižovat potřebu výpůjček centrální vlády na finančním trhu
- komerční banky nebudou vystupovat jako prostředník mezi jednotlivými subjekty veřejné správy. V současnosti jsou oprávněně některé subjekty v rámci veřejné správy (státní fondy, sociální fondy, privatizační fondy, obce) ukladat vlastní volné zdroje v komerčních bankách, které tyto finanční prostředky zhodnocují formou nákupu státem emitovaných cenných papírů, anebo dalším úvěrováním veřejné správy. Navíc, když z přijatých vkladů jsou povinné držet část zdrojů ve formě nízkouřočených povinných minimálních rezerv, zvyšují svou marži i o tyto náklady. Při centralizaci zdrojů a výpůjček ušetří veřejná správa celou úrokovou marži, kterou platí komerčním bankám
- při tuzemských platbách realizovaných přez komerční banky tyto odepíší finanční prostředky z účtu klienta 1 pracovní den před datem realizace platby přez clearing (s výjimkou zrychlených úhrad, za které se platí speciální poplatek). Tyto finanční prostředky mají takto 1 pracovní den zadarmo k dispozici (1-3 kalendářní dny). V případě plateb do zahraničí má banka finanční prostředky klienta k dispozici až 2 pracovní dny (2-4 kalendářní dny). Centralizací příjmů bude finančními prostředky veřejné správy disponovat výlučně SP
- díky těmto celkovým úsporám si bude moci SP všeobecně dovolit nabídnout svým klientům, kteří v současnosti zhodnocují vlastní finanční prostředky prostřednictvím komerčních bank výhodnější podmínky

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopráve vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

úročení vkladů a úvěrů v porovnání s komerčními bankami. Navíc v případě ukládání volných finančních prostředků v SP bude pro své klienty nejméně rizikovou alternativou zhodnocení zdrojů

### 9.3. Řízení dluhu

- na základě kvalitních finančních plánů bude možné lepší řídit rizika státního dluhu ve střednědobém časovém horizontu a současně minimalizovat náklady
- centralizací výpůjček v rámci veřejné správy bude zabezpečené výrazné snížení nákladů na výpůjčky, když instituce veřejné správy vstupující na finanční trhy samostatně jsou nuceny půjčovat si za výrazně horších finančních podmínek v porovnání se státem
- platební styk a jediný účet
- zkrácení času mezi platebním příkazem plátce a připsáním na jediný účet SP, čímž vznikne snížení potřeby financování deficitu státního rozpočtu a tím i úspora výdajů státního rozpočtu
- umožnění řízení realizace závazků – řízení úhrad závazků státu bude v kompetenci SP, což jí poskytne další nástroj financování výkyvů v toku likvidity státního rozpočtu
- vytvoření informační báze pro analýzy, statistiky a výkazy – když celý platební styk bude přecházet přes IS SP, vytvoří se předpoklad vybudování rozsáhlého IS o realizaci státního rozpočtu
- zefektivnění splácení závazků státu – řízení úhrady závazků státu v návaznosti na ex-ante kontrolu výdajových jednotek přispěje k racionalizaci a kontrole realizace výdajů uhrazených ze státního rozpočtu
- vyšší bezpečnost prostředků veřejné správy – pokud SP nebude spravovat hotovost a zabezpečovat hotovostní úhrady, všechny prostředky veřejné správy budou deponované na jediném účtě, který bude vedený v ČNB

### 9.4. Kontrola a řízení výdajů

- řízení výdajů založené na ex-ante kontrole sníží pravděpodobnost neoprávněného nakládání s prostředky státního rozpočtu z pohledu dodržování pravidel rozpočtového hospodaření a s prostředky veřejných rozpočtů z pohledu např. dodržování zákona o veřejných zakázkách
- zavedením ex-ante kontroly se sníží početnost porušení příslušných právních norem
- informační systém SP bude schopný generovat výstupy potřebné pro výkon ex-post kontroly v on-line režimu a umožní operativně reagovat na vznikající nedostatky

### 9.5. Účetnictví

- vyjasnění informačního a účetního toku mezi úhradou a závazkem, resp. pohledávkou – jednotlivé subjekty veřejné správy budou účtovat o věcné a finanční náplni finanční operace a SP bude zabezpečovat úhradu závazků a evidovat příjem prostředků na jediný účet státu

- zavedení jednotného integrovaného ekonomického systému do celé veřejné správy
- konsolidace účetních výkazů o veřejné správě ve státní pokladně
- získání účetních údajů za účelem aktivního řízení veřejné správy ve smyslu konvergenčních kritérií
- zavedení účtování o změně stavu hmotných investic – fyzické a morální opotřebení, modernizace, odepisování – zavedení jednotného informačního systému o změně stavu hmotných investic
- podpora funkcí systému státní pokladny informačním systémem
- automatizace všech algoritmizovatelných procesů vyskytujících se v systému SP
- minimalizace zásahu pracovníků do procesu přebírání a odevzdávání údajů (vstupně-výstupní operace) a práce s nimi
- vykonávání kontrolních procedur automaticky a podávání zpráv jen při výskytu chyby
- schopnost pružně reagovat na změny v úlohách a v organizaci práce
- uživatel bude pracovat se systémem v reálném čase na konzistentní integrované údajové základně s maximálním vyloučením duplicit s ohledem na vhodně zvolenou redundanci dat na základě připravených výstupů (obrazovek),
- výstupy budou poskytovat informace s variantními návrhy pro rozhodovací proces, které budou založené na vybraných aplikacích matematicko-statistických metod, případně na modelech
- vhodné uchování údajů dovolí vytvářet časové řady a pracovat s historickými údaji

## 10. Návratnost investic

### 10.1. Náklady

Kalkulace investičních nákladů na vývoj a implementaci systému státní pokladny je kvalifikovaným odhadem, který odráží cenovou úroveň 1. čtvrtletí 2007 a zahrne:

- vývoj a implementaci informačního systému SP,
- minimální hardwarové vybavení pro výdajové jednotky,
- školení pro pracovníky výdajových jednotek,
- vynucené náklady související s nevyhnutelnými změnami daňového a celního informačního systému.

Kalkulace nezahrnuje nevyhnutelné změny ekonomických informačních systémů výdajových jednotek (především účetnictví) a případnou implementaci rozpočtového informačního systému, který není součástí systému státní pokladny, ale bez kterého tento systém nemůže fungovat.

Na základě těchto východisek odhadujeme, že investiční náklady dosáhnou výše přibližně 2 mld. Kč.

## 10.2. Výnosy

Vzhledem k tomu, že se autorům nepodařilo z veřejně dostupných zdrojů získat informace, potřebné pro zpracování exaktního výpočtu, pro ilustraci je uveden výpočet, který byl proveden v roce 2000 ve Slovenské republice, tedy v době, kdy se ve Slovenské republice připravovalo zavedení systému Státní pokladny. Po prvním roce fungování – roku 2004 – byla vypracována hodnotící zpráva, která hodnotila celkový výsledek zavedení a fungování systému. Pro ilustraci uvádíme i relevantní čísla z této hodnotící zprávy. Za důležité považujeme ještě uvést, že rok 2004 byl prvním rokem reálného fungování systému Státní pokladna a jednotlivé výdajové jednotky byly do systému v průběhu roku 2004 připojované postupně a ani v tomto roce nebyly z politických a jiných důvodů připojeny všechny veřejnoprávní instituce a státní fondy navzdory tomu, že legislativně a technicky bylo vše připravené. Toto se podařilo až v následujících letech.

### Předpoklad<sup>3</sup>

*Jednou z úloh systému státní pokladny je i centralizace finančních prostředků celé veřejné správy na jediném účtě státní pokladny. To znamená, že objem prostředků na jediném účtě se zvýší o zůstatky na účtech státních fondů, obcí, sociálních fondů a privatizačních fondů.*

*V dalším předpokládáme modelovou situaci, že v roce 1999 by existoval vybudovaný systém státní pokladny tak, jak je popsán v tomto dokumentu. Následující tabulka zobrazuje výši průměrných měsíčních zůstatků uvedených institucí (bez Slovenského pozemkového fondu) v komerčních bankách v roce 1999.*

<i>v mil. Sk</i>	<i>1999</i>
<i>Státní fondy</i>	<i>3.179</i>
<i>Obce</i>	<i>5.027</i>
<i>SP</i>	<i>7.819</i>
<i>NÚP</i>	<i>1.348</i>
<i>Zdravotní pojišťovny</i>	<i>1.154</i>
<i>FNM</i>	<i>1.313</i>
<b><i>Dohromady</i></b>	<b><i>19.841</i></b>

Tabulka 2 - Výše průměrných měsíčních zůstatků

*V důsledku zrušení účtů v komerčních bankách by vzrostl průměrný zůstatek na jediném účtě SP v NBS o 19.841 mld. Sk. V dalším kroku celkovou výši těchto zůstatků vynásobíme průměrnou úrokovou sazbou ze státních pokladních poukázek (15.91 % p. a.) za sledované období, zdaníme 15% sazbou a dostaneme úsporu na dluhové službě státu. Od této sumy je však potřebné ještě odečíst objem úroků, které uvedené instituce inkasovaly od komerčních bank. Tento výpočet provedeme pomocí*

<sup>3</sup> Doslovný citát ze Strategie budování systému státní pokladny do roku 2002 schváleného Vládou SR

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

úrokové sazby, kterou dostaneme jako vážený průměr úrokových sazeb na netermínované a termínované vklady v závislosti na váze jednotlivých druhů vkladů. Podle našeho odhadu je takto konstruovaná úroková sazba ve výši 7.86 %. Stejně tak tento úrokový výnos zdaníme 15% sazbou.

V mil. SK	Volné zdroje mimo jediný účet SP	Úroková sazba (%)	Úspory	7.86%	Celková úspora
1999	19.841	15,91	2.683	1.326	<b>1.357</b>

Tabulka 3 – Celková úspora – volné zdroje mimo jediný účet SP

V důsledku zrušení účtů ostatních institucí veřejné správy v komerčních bankách a převedení jejich zůstatků na jediný účet SP v NBS by došlo v roce 1999 k úspoře **1.357 mld. Sk.**

Kromě finančních prostředků veřejnoprávních institucí by státní pokladna v roce 1999 mohla používat i prostředky vedené na jediném účtě státu v NBS. V roce 1999 dosahovaly průměrné výše 3.891 mld. Sk. Tyto prostředky byly úročeny v NBS úrokovou sazbou 7.8% p.a. Tržní úroková sazba měřená váženým průměrem ze státních pokladničních poukázek ale byla 15.91% p.a. Rozdíl ve výnosnosti po zdanění 15% sazbou ilustruje následující tabulka :

Prům. zůstatek na jediném účtě v NBS (mil. Sk)	Úroková sazba (%)	Tržní úroková sazba (%)	Rozdíl (%)	Úspora (mil. Sk)
3.891	7.8	15.91	8.11	<b>269</b>

Tabulka 4 – Celková úspora - Průměrný. zůstatek na jediném účtě v NBS

Je možné konstatovat, že SP by v důsledku operací na peněžním trhu v roce 1999 **ušetřila 269 mil. Sk.**

Zavedením systému SP budou centralizovány nejen vkladové, ale i úvěrové operace veřejné správy za účelem dosažení optimálního managementu veřejných prostředků. To znamená, že SP (Agentura řízení dluhu) bude poskytovat úvěry veřejné správě za tržních podmínek. V roce 1999 si například obce půjčovaly za úrokové sazby o 5 % bodů horších než poskytoval trh. Tento rozdíl představuje sumu **54 mil. Sk, t. j. úsporu** v případě, že by úvěry byly poskytovány centrálně prostřednictvím SP.

Z uvedených informací je patrné, že v případě existence systému SP by v roce 1999 bylo možné **ušetřit 1.680 mld. Sk.** Kromě uvedených možností optimalizace řízení veřejných financí existují i další potencionálně pozitivní finanční přínosy, které je vzhledem na předpřípravnou fázi projektové realizace relativně problematické kvantifikovat. Oproti tomu se pokusíme očekávané finanční přínosy definovat aspoň kvalitativně.

Vzhledem ke skutečnosti, že platby mezi instancemi veřejné správy v rámci systému SP neovlivňují saldo jediného účtu SP, je možné získat čas při hrazení vládních závazků a tím efektivněji řídit celkovou likviditu veřejné správy. Např. stát musí pravidelně platit do pojistných fondů. Když SP vede účet Sociální pojišťovny,

*potom tato úhrada nesníží objem finančních prostředků na jediném účtě SP a proto SP okamžitě nevzniká povinnost doplnit chybějící likviditu. Tato potřeba vzniká až hrazením závazků SP na účty komerčních bank, t.j. uvolňováním prostředků mimo systém SP.*

*Další úspora finančních prostředků vyplývající ze zavedení systému státní pokladny spočívá v řízení procesu revolvingu státních dluhopisů emitovaných v předchozích letech. Předpokládáme, že státní pokladna bude disponovat relativně přesnou prognózou budoucích celkových příjmů a výdajů, která se stane podkladem pro vypracování půjčkové strategie státu ve střednědobém horizontu. Cílová představa v oblasti směřování vládní zadluženosti umožní efektivní řízení rizika vývoje úrokových sazeb s pozitivním dopadem na nákladovost revolvingu.*

#### Skutečnost roku 2004<sup>4</sup>

v tis. SK	<b>Státní Pokladna</b>	<b>Dluhová agentura</b>	<b>Kapitola Státní Dluh</b>	<b>DataCentrum</b>	<b>MF SR</b>	<b>Celkem</b>
<b>Náklady a výnosy z hlavní činnosti:</b>						
Úrokové výnosy celkem	1 107 444	-	-	N/A	N/A	1 107 444
Úrokové náklady celkem	-117 085	-	-	N/A	N/A	-117 085
Úroková marže	990 359	-	-	N/A	N/A	990 359
Příjem z poplatků	1 500	-	-	N/A	N/A	1 500
Náklady na poplatky	-2 124	-	-	N/A	N/A	-2 124
Kurzové rozdíly při ECB konverzi	21 848	-	-	N/A	N/A	21 848
<b>Hospodářsky výsledek z hlavní činnosti</b>	<b>1 011 583</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>1 011 583</b>
<b>Náklady na provoz:</b>						
Provozní náklady organizace	-54 853	-34 131	-	-	-	-88 984
Náklady na informační technologie	-	-	-	-69 233	-319 029	-388 262
z toho odpisy				-	-319 029	-319 029
<b>Náklady na provoz dohromady</b>	<b>-54 853</b>	<b>-34 131</b>	<b>-</b>	<b>-69 233</b>	<b>-319 029</b>	<b>-477 246</b>
<b>Výsledek hospodaření z hlavní činnosti po odpočítání nákladů na provoz</b>	<b>956 730</b>	<b>-34 131</b>		<b>-69 233</b>	<b>-319 029</b>	<b>534 337</b>
<b>Ostatní informace týkající se SSP:</b>						
Informační systém SP - pořizovací cena	-	-	-	-	-1 595 145	-1 595 145
Výsledek z FX přeceněný ke dni sestavení účetní závěrky SP	67 666	-	-	-	-	67 666

Tabulka 5 - Náklady a výnosy SP SR

*V roce 2004 byl dosažen čistý zisk (zisk z hlavní činnosti organizací SSP po odečtení provozních nákladů těchto organizací) ve výši **534,3 mil. Sk**. Detailní informace o nákladech a výnosech uvedených v této tabulce jsou v následujících částech tohoto materiálu.*

#### **Výnosy a úspory nákladů z hlediska veřejných financí.**

<sup>4</sup>Doslovný citát z dokumentu [Informace o systému Státní pokladny, Vyhodnocení výsledků roku 2004](#)

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu státní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Podstatná část výnosů SSP za rok 2004 je dosažená díky provedeným operacím na peněžním trhu (979 mil. Sk, úroky). Tyto výnosy by v případě neexistence SSP byly realizované v NBS, resp. v komerčních bankách. Čistý efekt přínosu SSP v rámci veřejného rozpočtu za tuto oblast je možné vyhodnotit konzervativním odhadem ve výši cca 241 mil. Sk (jako rozdíl úrokových sazeb pro zhodnocování zdrojů SPP – 4,272 % a rozdíl průměrné jednodenní sterilizační repo sazby NBS – 3,22%).

Další pozitivní finanční efekty vyplývající ze zavedení SSP je možné identifikovat v oblasti poplatků za vedení účtů, realizaci platebního styku včetně zahraničního a výběry hotovostí. Celkovou úsporu v této oblasti je možné vyčíslit za rok 2004 ve výši cca 30 mil. Sk (platební styk 23 mil. Sk a ostatní služby 8 mil. Sk - viz příloha č. 4).

Vysoké finanční efekty SSP je možné vyčíslit v roce 2004 i v oblasti řízení dluhu, a to s ohledem na:

- částečné krytí dluhu jednak zdroji SP a též zdroji z peněžního trhu, které jsou lacinější než v případě upisovaných SPP anebo SD – úspora za rok 2004 při maximálně konzervativním přepočtu je ve výši cca 240 mil. Sk.
- upsání zahraničních dluhových cenných papírů (v EUR), jejichž cena je nižší než v případě cenných papírů v SK – úspora veřejných financí cca 195 mil. Sk.

Při zohlednění všech výše uvedených informací je možné odhadnout pozitivní efekt SSP na veřejné finance za rok 2004 cca ve výši **706 mil. Sk**.

#### **Finanční dopady na klienty při zavedení SSP**

Dosažená úspora veřejných financí nebyla kumulovaná jen na MF SR, ale do určité míry byla přenesena i na jednotlivé organizace státní správy. Jde o:

- úrokové výnosy, kterých organizace dosáhly, byly vyšší než v případě, kdy by byly klienty komerčních bank (vyčíslený efekt 1 mil. Sk),
- poplatkové výnosy související s vedením běžného účtu (celkový efekt cca 28,5 mil. Sk).

#### **Kvalitativní přínosy SSP za rok 2004**

Mezi kvalitativní přínosy SSP nesporně patří:

- vytvoření předpokladů pro zlepšení a zkvalitnění řízení realizace rozpočtu kontrolou ex ante,
- synergický efekt z řízení likvidity a dluhu,
- zcentralizování všech zůstatků na jeden účet, kde tyto mohou být následně využity na krytí likvidity a dluhu,
- zvýšení transparentnosti celkového řízení systému veřejných financí.

Výše uvedené kvalitativní efekty nemají pozitivní dopad jen v rámci řízení veřejných financí, ale mají následně pozitivní dopad i na oblasti:

- ratingu země,
- zvýšení stability celkového měnového systému, a tím i na vytvoření pozitivního předpokladu pro monetární oblast (posílení měny, snížení úrokových sazeb, ...).

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přátelivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

## 11. Postup zavedení systému SP

Harmonogram realizace projektu nasazení státní pokladny byl rozpracován s přihlédnutím na potenciální kritické faktory, zásadně ovlivňující možnosti realizace jednotlivých funkcí systému státní pokladny:

- omezené personální a finanční zdroje
- potřeba legislativních změn většího rozsahu
- velký počet uživatelů systému

Postup realizace projektu je možné ve všeobecnosti rozdělit na 5 základních etap:

### 0. předprojektová etapa

- analýza požadavků na systém státní pokladny a specifikace funkcí

V souladu se zkušenostmi se zaváděním funkcí systému státní pokladny v jiných státech budou detailně rozpracované jednotlivé funkce systému státní pokladny. Výsledkem práce bude detailní funkční zadání pro přípravu a implementaci informačního systému státní pokladny. Tento dokument by měl projít připomínkovým řízením minimálně uvnitř MF ČR, případně by měl být konzultován s vybranými rezorty.

**Výstup:** detailní funkční specifikace

**Měřitelný ukazatel:** detailní funkční specifikace je připravena a schválena

**Doba trvání:** 3 měsíce

### 1. etapa - příprava zadání systému státní pokladny

- vypracování metodických a organizačních postupů, příprava uživatelských zadání pro informační systém, příprava datových, funkčních a procesních modelů, vypracování globálního návrhu,

Jednotlivé funkce systému státní pokladny budou rozpracované do metodických a organizačních postupů, budou zpracované datové, funkční a procesní modely systému. Práce budou sloužit jako podklad pro přípravu projektu informačního systému státní pokladny.

- návrhy na změny v legislativě

Paralelně s analýzou funkcí systému státní pokladny bude probíhat detailní analýza potřeb změn legislativy.

- zpracování globálního návrhu projektu informačního systému

Po zpracování globálního návrhu systému státní pokladny jako celku s použitím připravených funkčních, procesních a datových modelů jako i uživatelských zadání bude zpracován globální návrh informačního systému státní pokladny, který bude podkladem k výběru dodavatele informačního systému SP.

**Výstup:** globální návrh informačního systému, analýza legislativních změn

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přátelivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

**Měřitelný ukazatel:** globální návrh informačního systému a analýza legislativních změn je připravená a schválena

**Doba trvání:** 5 měsíců

## 2. etapa – vývoj informačního systému a příprava legislativních změn

- vývoj informačního systému

Informační systém bude vyvíjený do podoby vyplývající z analýz předcházejících etap.

- příprava legislativních změn

Budou připravené návrhy novel zákonů a návrhy nových zákonů, které poskytnou potřebný legislativní základ pro realizaci funkcí.

**Výstup:** informační systém, návrhy novel zákonů, nové zákony resp. právní předpisy nižší úrovně

**Měřitelný ukazatel:** informační systém je připravený a funkční, návrhy novel zákonů, nové zákony resp. právní předpisy nižší úrovně jsou připravené a oděvdané do schvalovacího procesu na úrovni vlády a parlamentu

**Doba trvání:** 18 měsíců

## 3. etapa - pilotní testování

- pilotní testování informačního systému

V etapě pilotního testování budou vytipované výdajové jednotky, které se zúčastní pilotního testování. Budou vypracovány testovací scénáře a po identifikování chyb budou tyto odstraněny.

- schvalování legislativních změn

Navrhované legislativní změny budou schváleny v rámci standardních legislativních postupů.

**Výstup:** otestovaný informační systém, schválená legislativa

**Měřitelný ukazatel:** informační systém je připravený na nasazení do ostrého provozu, legislativa je schválena

**Doba trvání:** 3 měsíce

## 4. etapa - plošné rozšíření informačního systému

- implementace informačního systému,

Otestovaný informační systém bude postupně plošně rozšířen na všechny výdajové jednotky.

- zaškolení uživatelů

Plošné rozšíření informačního systému bude potřebné spojit se školeními pracovníků výdajových jednotek tak, aby s nasazeným informačním systémem pracoval zaškolený uživatel.

**Výstup:** implementovaný informační systém, zaškolení uživatelé

**Měřitelný ukazatel:** všechny výdajové jednotky mají přístup do informačního systému, uživatelé jsou zaškoleni

**Doba trvání:** 6 měsíců

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Celková doba trvání zavedení systému státní pokladny by tak neměla přesáhnout 35 měsíců. Některé z uvedených etap se mohou překrývat. V harmonogramu nejsou jednotlivě vyzdvihnuty případné organizační změny jako je například zřízení Státní pokladny anebo Dluhové agentury. Tyto kroky je možné považovat za součást 35-měsíčního období. Uvedená doba trvání projektu je reálným odhadem trvání porovnatelných projektů v tranzitivních ekonomikách, kde je potřebné projekty tohoto rozsahu řešit s větším úsilím než v zaběhnutých ekonomikách. V takových státech by byl projekt porovnatelného rozsahu řešený v minimálně dvojnásobně delším čase.

## 12. Rizika

- nedostatečné legislativní podmínky ve formě vypracování resp. novelizace zákonů, vyhlášek a výnosů dotýkajících se realizace funkcí SP

V důsledku opoždujícího se legislativního procesu, podporujícího postupné zavádění jednotlivých funkcí SP do reálné praxe, příp. v důsledku narušení jeho logické následnosti, může dojít k tomu, že nebude zabezpečena integrita systému, bude zavedené neúplné řešení anebo řešení po částech. Výsledkem budou zvýšené náklady na zavedení všech funkcí do praxe, přičemž nejvyšší stupeň synergického efektu je možné dosáhnout zavedením funkcí tak jak jsou popsány v tomto dokumentu.

- nedostatečné zvládnutí nadstavbových funkcionalit poskytnutých státní pokladnou pracovníky výdajových jednotek)
- Zavedení funkcí státní pokladny bude mít za následek změnu finančního řízení výdajových jednotek. Z tohoto důvodu je potřebné věnovat dostatek času a prostředků školení pracovníků výdajových jednotek za účelem zefektivnění práce v oblasti finančního plánování a řízení.
- nedostatečné vymezení kompetencí v procesu řešení po zavedení systému

Kompetence jednotlivých řešitelských týmů musí být přesně vymezené, aby nedošlo k realizaci částečných, vzájemně nekompatibilních řešení. Toto je nevyhnutné zabezpečit jednotným řízením celého vývojového a implementačního procesu.

- dosažení unifikace a potřebných vstupů z ostatních informačních systémů rezortu

Systém SP bude integrální součástí rezortu financí. Z tohoto důvodu bude potřebné modifikovat informační systémy rezortu jako – daňového informačního systému, celního informačního systému a rozpočtového informačního systému.

- nedostatečné zadání pro informační systém jako důsledek obtížnosti definování uživatelských požadavků pro cílový systém i v souvislosti s vyvolanými organizačními změnami

Přesně definované zadání informačního systému je jedním z nejdůležitějších předpokladů pro úspěšný vývojový a implementační proces. V případě nenaplnění této podmínky dojde ke zvýšení nákladů na vývoj a implementaci informačního systému a ztrátě času v důsledku změn vyvolaných dodatečnými definicemi a upřesňováním zadání.

- obtížná modernizace, nebo změna existujících informačních systémů veřejné správy

Implementace systému SP vyvolá změny v existujících systémech. Finanční a technickou náročnost změn je potřebné přesně analyzovat a proces změn efektivně řídit. Negativním důsledkem nezabezpečení procesu změn existujících systémů může být realizace částečných řešení, ztráta integrity informačního systému SP, zvýšení nákladů na jeho vývoj a implementaci.

- nedostatečné financování projektu

Dodržení definované funkcionality a času vývoje a implementace systému SP předpokládá dostatečné financování ze strany státního rozpočtu. Snížení, případně přerušování financování může mít za následek ztrátu integrity všech dotčených systémů, zvýšení celkových nákladů a ohrožení projektu vyplývající z možné fluktulace lidských zdrojů zainteresovaných na řízení projektu.

### 13. Závěr

Problematika systému státní pokladny se v České republice řeší s větším či menším úsilím už několik let. Bylo popsáno mnoho stran papíru, mnohé dokumenty byly schváleny dokonce i na úrovni Vlády ČR. Doteď však podle našeho názoru nebyl zpracován globální a jasný náčrt toho, jak by systém státní pokladny měl vypadat. Od tohoto náčrtu se potom mají odvíjet všechny další kroky.

Ambicí tohoto dokumentu je takovýto náčrt navrhnout. Při zpracování dokumentu byly využity zkušenosti jiných států, které už podobný problém řešily a vyřešily. Návrhy obsažené v tomto dokumentu nereflektovaly vůli ani názory žádné politické strany ani možnou průchodnost či neprůchodnost na kterékoli politické anebo institucionální úrovni. Tento dokument je čistě odborným názorem. Přestože je pravděpodobné, že finální podoba systému státní pokladny bude v České republice mírně anebo úplně jiná než je v tomto dokumentu navrženo, dokument splní svůj cíl, pokud vyvolá veřejnou a odbornou diskusi na téma problematiky státní pokladny, ale i na témata, která byla dosud považována za neměnná či dokonce nediskutovatelná.

Na úplný závěr považujeme za potřebné uvést, že tento dokument vznikl v době, kdy MF ČR vypsal a vyhodnocovalo nabídky na dodávku integrovaného rozpočtového systému (IRS), který by měl být, jak vyplývá z oficiálních dokumentů MF ČR, základem pro vybudování informačního systému státní pokladny ČR. Vize systému státní pokladny obsažená v tomto dokumentu tuto skutečnost bez dalšího komentáře nezohlednila.

## 14. PŘÍLOHY

### 14.1. Reakce Ministerstva financí na článek „Pracovní skupina eStat.cz ke státní pokladně připravuje veřejnou diskusi“ zveřejněný dne 18. ledna 2007 na webových stránkách skupiny eStat.

Je jistě potřebné a přínosné, že pracovní skupina eStat chce vést diskusi ke státní pokladně. Je však také nutné, aby se taková diskuse již od počátku odehrávala nad pravdivými a objektivními informacemi a fakty. V opačném případě se i ten nejlepší záměr může změnit v neplodné mediální přestřelky mezi zainteresovanými stranami a způsobit škody, které se obtížně napravují.

Z tohoto důvodu považujeme za nutné některé údaje uvedené v článku „Pracovní skupina eStat.cz ke státní pokladně připravuje veřejnou diskusi“ uvést na pravou míru a přispět k tomu, aby připravovaná diskuse byla od počátku vedena na základě pravdivých informací.

V první řadě je nutné upřesnit za jakých okolností byly uzavřeny respektive pořízeny, z jakých prostředků a v jaké výši jsou financovány investice a služby, ke kterým se ve svém článku skupina eStat vyjadřuje. Budování státní pokladny v České republice je podporováno Evropskou unií formou twinningových projektů, realizovaných na základě smluvního vztahu, v tomto případě smlouvy uzavřené mezi francouzským a českým ministerstvem financí a financovaným z prostředků vyčleněných Evropskou unií pro původně přistupující, dnes již nové členské země EU. Důležité je také, že ve Francii funguje systém státní pokladny léta, tedy nejen v Polsku, Maďarsku či na Slovensku, jak by se mohlo zdát z citovaného článku.

V těchto dnech byl zahájen již třetí twinningový projekt na podporu budování státní pokladny v ČR. První z těchto projektů byl zahájen v roce 2002, což je zřejmě datum, na které autoři článku odkazují. V rámci tohoto prvního projektu byl také nakoupen zmiňovaný hardware financovaný z prostředků EU a dnes využívaný informační systém pro řízení státního dluhu.

Pořízení aplikačního programového vybavení pro řízení státního dluhu bylo financováno z prostředků státního rozpočtu v celkové částce 35 milionů Kč, nikoli tedy v částce 50 milionů Kč, jak mylně uvádí článek skupiny eStat.

Mezi aktivity druhého twinningového projektu patřila i technická asistence, která umožnila financování smluvních vztahů z prostředků Evropské unie. O těchto smlouvách hovoří ve svém článku skupina eStat. Pokud o smlouvách uzavřených mezi ministerstvem financí a „Manažerem projektu“, resp. dodavatelem „Školicího systému státní pokladny“ má být vedena seriózní diskuse, je třeba znát následující fakta.

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

1. Předpokládaná cena projektu „Budování Státní pokladny – 1. fáze – Manažer projektu“ byla skutečně odhadnuta na 700 tisíc eur, tedy v přepočtu téměř 21 miliónů Kč. Skutečná hodnota kontraktu zakotvená ve smlouvě je však pouze 597 tisíc eur, tedy v přepočtu cca 17 miliónů Kč. Zadávací řízení na tento projekt bylo vypsáno poprvé na konci roku 2005, avšak poté bylo z podnětu Ministerstva financí zrušeno. Důvodem bylo přehodnocení, resp. upřesnění zadání a podmínek zadávacího řízení. Druhé zadávací řízení na tento projekt bylo vypsáno na začátku roku 2006 a 13. září téhož roku byla podepsána smlouva s jeho vítězem. Třetí zadávací řízení na tento projekt tedy nikdy nebylo a s ohledem na již uzavřenou smlouvu ani nemohlo být vypsáno.

2. Projekt „Budování Státní pokladny – 1. fáze – Školící systém Státní pokladny“ není financován z prostředků státního rozpočtu ale z prostředků EU. Výběr dodavatele a uzavření smlouvy, tj. vyhlášení zadávacího řízení, vyhlášení vítěze a uzavření smlouvy s vítězem zadávacího řízení, proběhly stejným mechanismem jako v případě projektu „Budování Státní pokladny – 1. fáze – Manažer projektu“.

*Ing. Jaroslav Růžek, MF, oddělení komunikace*

#### **14.2. Stanovisko k textu „Reakce Ministerstva financí na článek „Pracovní skupina eStat.cz ke státní pokladně připravuje veřejnou diskusi“ zveřejněnému dne 18. ledna 2007 na webových stránkách skupiny eStat.“**

Jedním z principů, na kterém je postavená činnost občanského sdružení e-Stat je: „...Problémy nejsou v lidech, kteří ve státní správě pracují, ale v systému, ve kterém pracují.“ e-Stat dlouhodobě sleduje vývoj projektu zavedení systému státní pokladny České republiky. tomu, že si je vědomý, že každý tak rozsáhlý reformní projekt ve státní správě se nerodí lehce, a že tyto porodní bolesti stojí i jistý objem peněz které se nakonec zaúčtují do kolonky „vynucené ztráty“, v případě projektu státní pokladny nabyl přesvědčení, že tyto trvají neúměrně dlouhou dobu a co je důležitější, že projekt státní pokladny nemá své jednoznačné směřování a vizi.

Nákup technologií, školení nebo softwaru je v každém projektu posledním krokem. Vykonává se tedy v čase, kdy je zřejmé, na co se technologie použijí, jaké procesy bude software podporovat a na co se budou školit lidé, kteří budou v novém systému pracovat. V této souvislosti nás tedy napadá, zda na tyto a mnohé další otázky dokáže MF ČR v současnosti jednoznačně odpovědět. Ví členové vlády, kteří řídí jednotlivá ministerstva, co bude pro jejich ministerstva a podřízené organizace znamenat zavedení systému státní pokladny? Umí ministr financí odpovědět na otázku, co zavedení systému státní pokladny přinese? Jaká bude návratnost investice? Schválila někdy vláda České republiky dokument, který by jednoznačně popsal, jak bude



systém státní pokladny České republiky vypadat a co přinese? My jsme bohužel přesvědčení, že ne.

Proto při sdružení e-Stat vznikla pracovní skupina, která má zájem svou odborností a zkušenostmi přispět k řešení problému „státní pokladna“. Proto tato pracovní skupina vypracovala dokument „Vize“, který má ambici naznačit odpovědi na některé otázky uvedené výše. e-Stat chce projekt státní pokladny vrátit tam, kde měl začít už před několika lety. A to k diskusi o tom, jak bude systém státní pokladny v České republice postavený. Dokument Vize má být východiskem této diskuse. A na jejím konci by měl být materiál, který vypracuje MF ČR a schválí Vláda České republiky a na základě kterého se bude postupovat v dalších letech. Čas strávený touto diskusí a následně vypracováním materiálu na jednání vlády sice projekt státní pokladny pozdrží o několik týdnů, zároveň však vytvoří předpoklady pro další koncepční postup, který v konečném důsledku výrazně sníží riziko neefektivního vynaložení finančních prostředků daňových poplatníků EU anebo České republiky.

Kritiku MF ČR ze strany sdružení e-Stat je proto potřebné vnímat pozitivně – když se možná někdy nevyhne drobným nepřesnostem - se snahou pomoci a podpořit řešení problémů, které se podle našeho názoru dlouhodobě neřeší.

### 14.3. Vláda má návrh, jak ušetřit miliardy. Ale váhá



*Praha - Plýtvání státními penězi se může významně omezit. Není například třeba každoročně věnovat poslancům dvě až pět miliard. Není třeba, aby si stát půjčoval desítky miliard na běžné výdaje, když desítky miliard leží na účtech ministerstev. Také v tomto případě se dají ušetřit nečekaně velké peníze.*

Naopak je možné začít kontrolovat, jestli ministři utrácejí peníze podle programu vlády a také co za utracené peníze pořídili. Tím by se například mohlo vysvětlit, proč jsou české dálnice dvakrát dražší, než v okolních zemích.

### Všechny peníze na jeden účet

Napravit nejen zmíněné nedostatky může reforma, kterou předložila společnost eStat.cz, která patří k významným pravicovým think-tankům. Vede ji Edvard Kožušník, šéf kanceláře předsedy Senátu Přemysla Sobotky.

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středopravé vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Stát v současné době nemůže dostatečně efektivně spravovat své finance, protože o nich neví, vysvětluje Kožušník, který doporučuje reformovat správu veřejných financí. Dosáhne se toho tím, že Česká republika převezme tzv. model Státní pokladny.

Ten umožňuje převést všechny státní peníze na jediný účet u centrální banky. Ministerstva z něho smějí čerpat jen se souhlasem jejího správce. Šéf státní pokladny zpravidla ministr financí i celá veřejnost přitom mohou online kontrolovat, jestli státní úřady nepřekračují své výdaje a za co vlastně utrácejí.

Vládní úředníci tak dostanou do rukou dost silné nástroje, jak zastavit rostoucí schodek rozpočtu, případně označit politika, který je za něj odpovědný.

Přes jediný účet by šly rovněž peníze krajů, obcí, sociální pojišťovny i zdravotních pojišťoven. To by umožnilo zrušit povinnost poplatníků odvádět daně několika úřadům mohli by je posílat jen do Státní pokladny.

Podobná agentura, která kontroluje výběr veřejných financí a řídí dluhovou službu, existuje ve většině vyspělých zemí. Něco podobného by se mělo zavést i u nás, potvrzuje analytik banky Patria David Marek.

### **Premiér, který bouchne do stolu**

Plán společnosti eStat.cz, jak ušetřit miliardy a jak dostat zadlužený státní rozpočet pod kontrolu, odmítá ministr financí Miroslav Kalousek, který chce napravit veřejné finance svou vlastní cestou.

Koncepce eStatu je přesný opis slovenského modelu. Tato koncepce však byla v předchozích letech na ministerstvu financí zamítnuta jako nerealizovatelná, vysvětluje jeho tiskový mluvčí Ondřej Jakob. Dodává, že Kalouskovi úředníci pracují v současné době na vlastní koncepci, která především jiným způsobem rozděluje dohled nad Státní pokladnou mezi ministerstvem a centrální bankou.

Česká národní banka potvrzuje, že o nových provozních předpisech pro státní finance s ministerstvem debatuje. Neví však o tom, že by vznikl nový zákon, který by Státní

pokladnu a její účet zřizoval. Otázka vzniku či úpravy právních norem je zcela v kompetenci ministerstva, podotýká Pavel Zubek z tiskového oddělení ČNB.

Ve vládním programovém prohlášení, ani v legislativním plánu vlády však o Státní pokladně není ani zmínka.

Vstřícnější k eStatu jsou poradci premiéra Mirka Topolánka, konkrétně ekonomický expert Martin Kocourek. Náš návrh označil za první koncepční materiál, který v této oblasti viděl, popisuje přijetí na Úradě vlády Kožušník.

Cesta přes premiéra je logická, protože jediný ministr nemůže prosadit hluboký zásah do rozpočtu šech svých kolegů. Taková změna vyžaduje silného premiéra, aby bouchl do stolu a centralizoval veřejné finance, potvrzuje analytik ČSOB Tomáš Sedláček.

### **Kontrola Jejího Veličenstva**

Kožušník odmítá tvrzení, že se inspiroval pouze ze Slovenska. I když k jeho hlavním spolupracovníkům patří Daniel Ferjanček, který zavedl systém Státní pokladny na Slovensku, uvádí mezi příkladnými zeměmi také Velkou Británii, Francii, Irsko a Portugalsko.

Právě britský model Pokladny Jejího Veličenstva inspiroval většinu evropských systémů. Zpravidla rozdělují dohled nad veřejnými financemi mezi dvě instituce. Ve Velké Británii má šéf pokladny na starosti řízení dluhu, vedle něho Úřad hlavního pokladníka eviduje příjmy i výdaje a vede účetnictví.

Také návrh společnosti eStat.cz doporučuje vedle Státní pokladny zavést Agenturu pro řízení státního dluhu, která může zabránit, aby se stát zadlužoval ve chvíli, kdy má v rezervách skryté miliardy. Agentura urychlí splnění podmínek pro zavedení eura a zajistí, aby se plnily i nadále, stojí v reformním materiálu.

### **Vydělá hned první rok**

Už v devadesátých letech zavedli Státní pokladnu Maďaři, kteří spočítali, že státní rozpočet ušetřil finance ve výši dvou procent hrubého domácího produktu. V Česku by to znamenalo úsporu šedesáti miliard.

Záměrem projektu eStat.cz – efektivní stát je získat konsensuální koncept, na němž se mohou po odborné stránce shodnout politická i hospodářská reprezentace a jehož realizace přinese jednu z klíčových reforem nezbytných pro příští vzestup České republiky. **Vize:** Štíhlý efektivní stát poskytující občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky. **Mise:** Připravit podrobný program postupu středoprávní vlády, která má za jednu ze svých priorit zásadní reformu neefektivních a špatných služeb byrokratických struktur zbytných za předchozích vlád.

Slovenský reformátor Ferjanček je naopak v odhadu úspor opatrný. Vyčíslit je podle něho možné pouze výsledek hospodaření Státní pokladny. V roce 2004, kdy začala na Slovensku fungovat, vydělala po odečtení provozních nákladů přes půl miliardy korun. Většinu z nich díky tomu, že inkasovala na úrocích namísto centrální banky a komerčních bank, kde dříve měly státní instituce uloženy peníze.

Krýt státní dluh se Státní pokladně podařilo s náklady o čtvrt miliardy nižšími, než by se to podařilo bez ní.

Další miliardu vydělaly jednotlivá ministerstva, kterým Státní pokladna nabízí služby za nižší cenu a vyšší výnos z úroků než činí komerční banky.

### **Daně online**

Ferjanček upozorňuje, že existují další výhody, které nejde přesně spočítat. K těm hlavním patří průhlednost veřejných financí, v tuzemských poměrech nevídaná.

V těchto dnech například patří k nejvíc utajovaným dokumentům na pražském ministerstvu financí údaje o tom, jak se v prvním čtvrtletí dařilo vybírat. Zřejmě se totiž potvrdila obava, že příjmy z podnikové daně budou letos významně nižší, než se čekalo.

Ne stejném ministerstvu v Bratislavě to mají zájemci o data i úředníci jednodušší. Data o všech příjmech a výdajích státu se průběžně aktualizují internetové stránce ministerstva a každý občan si tak může ověřit, kolik peněz zbývalo na státním účtu. Dozví se i to, na jakých daních stát peníze vybral a za co je utrácí.

Nejde jen o svobodný přístup k informacím. Přehledné účty Státní pokladny umožní kontrolovat, jak ministerské výdaje odpovídají či neodpovídají záměrům vlády. Mimo jiné se tím likvidují poslanecké pomníčky, které zajistí miliony do volebních obvodů jednotlivých politiků, nejde je však sladit s vládní politikou.

Průběžná kontrola také umožní třeba každý měsíc zkontrolovat stav veřejných financí a nařídit, aby se výdaje zpomalily. Dnes se jejich vývoj hodnotí až poté, co skončí rozpočtový rok.

Lepší dohled nad státními financemi obvykle ocení mezinárodní finanční trhy a zvýší zemi rating. To opět státu umožní půjčovat si za nižší úrok.

### Chyby rozpočtu

1) Schválený rozpočet překračuje dlouhodobé plány výdajů. 2) Ministerstva nadhodnocují výdaje a pak nedokáží utrácet přidělené dotace. 3) Chybí kontrola výdajů před tím, než se peníze utratí (kontrola ex ante). 4) Neexistuje účinná kontrola, jak byly výdaje efektivní (kontrola ex post) 5) Návrhy rozpočtu jsou nesrozumitelné a veřejnosti obtížně dostupné 6) Poslanci schvalují rozpočet výměnou za dotace pro jejich volební obvody (tzv. porcování medvěda) 7) Ministr financí může být ve vládě přehlasován i v otázkách rozpočtu 8) Ministři ani poslanci nemají odvahu snižovat mandatorní výdaje 9) Státní fondy zbytečně tříští a prodražují správu státních peněz.

Zdroj: Aleš Krejdl pro Transparency International

### Co navrhuje eStat.cz

1) Vznikne Státní pokladna která bude na jediném účtu spravovat státní příjmy i výdaje 2) Bude hodnotit, jestli konkrétní rozpočet nepřekračuje dlouhodobé plány výdajů 3) Bude mít pod kontrolou peníze, které nedokážou ministerstva utratit 4) Bude kontrolovat, jestli výdaje ministerstva odpovídají cílům rozpočtu (kontrola ex ante) 5) Návrhy rozpočtu a především jeho plnění bude on-line na internetu či zabezpečeném intranetu 6) V on-line režimu bude hodnotit, jak jsou výdaje efektivní (kontrola ex post) 7) Nebude možné, aby poslanci porcovali medvěda 8) Ministr financí bude vždy moci kolegům předvést, co jejich návrhy učiní s rozpočtem 9) Plnění plánu na snížení mandatorních výdajů bude možné průběžně kontrolovat. 10) Státní fondy se dostanou pod kontrolu centrálních úřadů.

Zdroj: eStat

Zdroj: AKTUALNE.CZ

Autor: Petr Holub

Datum: 24.4.2007

#### 14.4. Seznam obrázků

Obrázek 1 – Procesní mapa.....	19
Obrázek 2 – Funkční model .....	29
Obrázek 3 – Blokové schéma IS .....	31

#### 14.5. Seznam tabulek

Tabulka 1 - Evropské zkušenosti .....	15
Tabulka 2 - Výše průměrných měsíčních zůstatků .....	36
Tabulka 3 – Celková úspora – volné zdroje mimo jediný účet SP .....	37
Tabulka 4 – Celková úspora - Průměrný. zůstatek na jediném účtě v NBS .....	37
Tabulka 5 - Náklady a výnosy SP SR.....	38

#### 14.6. Zdroje

1. Informace o systému Státní pokladny, Vyhodnocení výsledků roku 2004

#### 14.7. Zkratky

ALCO - Assets and Liabilities Committee, výbor pro řízení aktiv a pasiv  
 ČNB – Česká národní banka  
 ČR – Česká republika  
 CZK – Česká koruna  
 EU – Evropská unie  
 EMU – European Monetary Union  
 IRS – Integrovaný rozpočtový systém  
 MF ČR – Ministerstvo financí České republiky  
 NBS – Národná banka Slovenska  
 OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development  
 OSS - Organizační složky státu  
 PO - Příspěvkové organizace  
 SP – Státní pokladna  
 SR – Slovenská republika  
 SSP – Systém státní pokladny