

*Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna
6. volební období – 2011*

rozpočtový výbor

Z á p i s
ze 12. schůze výboru,
která se konala ve dnech 1. až 3. března 2011 jako výjezdní zasedání v Harrachově

březen 2011

Z á p i s
ze 12. schůze rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu,
která se konala ve dnech 1. až 3. března 2011 jako výjezdní zasedání v Harrachově

Jednání se řídilo následujícím programem:

úterý 1. března

16.30 hodin

Příjezd do Harrachova, ubytování

středa 2. března

od 9.00 hodin

Seminář na téma „Dopady předpokládaných legislativních aktů EU na český rozpočtový proces“

1. Reforma rozpočtového dohledu v Evropské unii
 - 1.1 Prevence nadměrných schodků a dluhu
 - 1.2 Náprava nadměrných schodků a dluhu
 - 1.3 Požadavky na národní rozpočtové rámce
2. Revize rozpočtu EU a jednání o příští finanční perspektivě EU
 - 2.1 Budoucnost kohezní politiky EU - vybrané aspekty
 - 2.2 Pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU v kontextu rozpočtu EU
 - 2.3 Budoucí alokace na kohezní politiku EU
3. Posilování dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami ze strany EU
 - 3.1 Dopad evropského semestru na rozpočtový proces
 - 3.2 Harmonogram rozpočtových prací
 - 3.3 Návrh nár. rozpočtových rámců ve srovnání se současnými střednědobými výdajovými rámci
 - 3.4 Rozpočtování EU prostředků
 - 3.5 Rozpočtová opatření - možnosti změn během rozpočtového roku
 - 3.6 Nároky

od 13.15 hodin

4. Pracovní oběd se zástupci Ministerstva financí a s představiteli města Harrachov, pokračování rozpravy k bodům 4 až 6

od 15.00 hodin

Seminář na téma „Dopady předpokládaných legislativních aktů EU na český rozpočtový proces“ - pokračování

5. Dopady požadavků EU na územní samosprávné celky
 - programové financování
 - evidenční dotační systém (EDS)
 - správa majetku ve vlastnictví státu (SMVS)
6. Sdělení předsedy, různé
7. Návrh termínu a pořadu další schůze výboru

čtvrtek 3. března

od 9.00 hodin

8. Návštěva místního střediska Horské služby, způsoby jejího financování.

od 10.15 hodin

9. Návštěva sklárny a připojených provozů Harrachov včetně muzea skla

od 14.00 hodin

Ukončení oficiálního programu, odjezd do Prahy

* * *

Předseda výboru posl. P. Suchánek zahájil seminář na téma „Dopady předpokládaných legislativních aktů Evropské unie na český rozpočtový proces“

* * *

1.

 Reforma rozpočtového dohledu v Evropské unii

Přednášku na téma reforma rozpočtového dohledu v Evropské unii (EU) uvedl zástupce Ministerstva financí J. Mazur. V posledních letech se většina zemí dostává do ekonomických problémů, které se následně odrážejí především v oblasti financí. Ve Spojených státech se finanční krize projevila v roce 2008 a postupně se přenesla do Evropy. V eurozóně přerostla v krizi bankovního sektoru a později v krizi ekonomickou. Situace došla tak daleko, že některé členské země EU požádaly Mezinárodní měnový fond (MMF) o finanční pomoc. Ze skupiny zemí platících eurem se jednalo o Řecko a Irsko. Ze členských států, které zatím jednotnou evropskou měnu nemají, se jednalo o Maďarsko, Lotyšsko a Rumunsko. V současné době panuje velká nervozita na finančních trzích kolem Portugalska a Španělska. Španělsko tvoří pátou nejsilnější ekonomiku Evropské unie. Záchraná operace EU a MMF by si vyžádala obrovskou finanční pomoc a finanční rezerva pro členské země EU by byla zcela vyčerpána. Na jaře loňského roku schválily země eurozóny nástroj pomoci (finanční rezervu) ve výši 500 mld. EUR. První členskou zemí, která z nástroje pomoci čerpala, bylo Irsko. Jednalo se o částku ve výši 90 mld. EUR. Na platformě mezivládní dohody mezi členskými státy čerpalo finanční pomoc i Řecko. V současné době vrcholí společná jednání zemí eurozóny, ke kterým byli přizváni i zástupci nečlenských států, včetně České republiky. V roce 2013 vyprší „dočasný nástroj pomoci“ v celkovém objemu 500 mld. EUR. Proto hlavním cílem probíhajících jednání je vytvořit „trvalý nástroj pro krizové řízení v eurozóně“, který by příznivě ovlivnil finanční trhy a stabilizoval ekonomický vývoj v eurozóně.

Na jaře loňského roku přišla Evropská komise s poměrně razantní reformou dohledu nad rozpočty členských zemí, která nebude mít žádný dopad na národně rozpočtové pravomoci. Reforma obsahuje tři hlavní směry:

- A) *Posílení rozpočtového dohledu*
- B) *ustavení nového dohledu nad makroekonomickými nerovnováhami*
- C) *zavedení nástroje krizového řízení pro země eurozóny.*

Cílem Evropské komise je vytvořit nový mechanismus, který bude bdít nad makroekonomickými nerovnováhami zemí EU. Prvním příkladem makroekonomické nerovnováhy je Španělsko. Země získává značnou část příjmů do rozpočtu z oblasti stavebnictví a obchodu z nemovitostmi. Výpadek tohoto sektoru v době finanční krize znamená obrovský výpadek i v oblasti daňových příjmů a destabilizaci státního rozpočtu jako celku. Druhým příkladem makroekonomické nerovnováhy je Irsko. Země vsadila vše na finanční sektor, který v době hospodářského růstu téměř každý rok generoval nad očekávání dobré rozpočtové příjmy. Irsku se dlouhá léta dařilo mít přebytkový rozpočet a udržovat nízký státní dluh. Avšak přišla celosvětová finanční krize a sektor přestal být zdrojem příjmů do státního rozpočtu. Výpadek příjmů stáhl celou ekonomiku do hluboké krize a Irsko bylo donuceno požádat o zahraniční finanční pomoc. V případě Španělska a Irska se jedná o značné makroekonomické nerovnováhy ekonomik, které ohrožily ekonomický růst a vyžádaly si peníze na záchranu od ostatních zemí eurozóny. Z dnešního pohledu se proto zavedení „trvalého nástroje krizového řízení“ pro země eurozóny zdá být téměř nevyhnutelné. Zejména země jižního křídla

vyjadřují své obavy ze situace, která nastane po vypršení dočasného finančního nástroje (rezervy) v roce 2013.

Vlastní posílení rozpočtového dohledu se skládá ze tří pilířů. Prvním pilířem je zavedení „*Evropského semestru*“, druhým pilířem je „*Reforma paktu o stabilitě a růstu*“, třetím pilířem „*Požadavky na národní rozpočtové rámce*“. Smyslem zavedení „*Evropského semestru*“ je načasování procedur evropského rozpočtového dohledu tak, aby členské země EU obdržely případná doporučení jakým způsobem připravit svůj rozpočet v makročíslech. Záměrem je, aby jednotlivé země, uznají-li to za vhodné a bude-li to odůvodnitelné, zohlednily tato doporučení ve svých návrzích státních rozpočtů na další rok. V dosavadní praxi všechna doporučení přicházela koncem nebo začátkem roku. Nyní Komise v lednu běžného roku T vydá horizontální doporučení všem členským státům k sestavení rozpočtu T+1. Následně má stát cca 2 měsíce, než zveřejní rozpočtové záměry a orgány EU poté vydají určitá doporučení v červnu nebo červenci (např. ke snížení schodku o 3% HDP nebo doporučí rezervy na straně příjmů, výdajů). Bude záviset na rozhodnutí vlády, zda daná doporučení zapracuje do státního rozpočtu, či nikoliv. Druhý pilíř „*Reforma paktu o stabilitě a růstu*“ tvoří hlavní pravidlo, na jehož základě je třeba rozpočty členských zemí EU spravovat a dlouhodobě řídit i vývoj dluhu. Poslední pilíř „*Požadavky na národní rozpočtové rámce*“ je nejnovější a nejzávažnější část celého balíčku. Jedná se o procesní právní akt, který se přímo týká rozpočtové procedury, schvalování státního rozpočtu a souvisejících parametrů. Smyslem je zajistit splnění závazku v rozpočtové oblasti na národní úrovni. Evropský semestr má přispět ke koordinaci hospodářských politik zemí EU a zajistit jednotnost předkládání paktů o stabilitě a růstu. Česká republika zohlední všechna doporučení EU při přípravě státního rozpočtu na příští rok. Nastolená pravidla nebudou pro Českou republiku zatím nějak právně závazná, protože ještě není členem eurozóny. Pro členy eurozóny závazná jsou.

1. Evropský semestr

Důležitým prvkem *Evropského semestru* je zajištění politické legitimacy, tj. odpovědnosti národních parlamentů. Již letos vydala Evropská komise „horizontální zprávu“ o hospodářské situaci v EU. Koncem března (24. a 25.3.) proběhne jednání Evropské rady a v dubnu předloží Česká republika „Konvergenční program“ a „Plán hospodářských reforem“ pro zemi jako celek. Konvergenční program předloží ministr financí M. Kalousek rozpočtovému výboru ve 2. polovině dubna k projednání. Na základě odevzdaných výsledků obdrží na konci června Česká republika doporučení Evropské rady. V září vláda ČR předloží do Poslanecké sněmovny návrh státního rozpočtu na příští rok. V tomto bodě se evropské instituce budou zajímat o to, zda návrh rozpočtu zohledňuje všechna doporučení Evropské rady. Tento proces se bude opakovat každý rok.

2. Reforma paktu o stabilitě a růstu

Rozpočtový dohled tvoří část reformního balíku. V současné době se stále projednává a není definitivně uzavřen. Zavádí povinnost předkládat Radě a Komisi EU konvergenční program (plán dosažení vyrovnaných rozpočtů a udržitelných veřejných financí) a předcházet nadměrným rozpočtovým schodkům. Výše schodku by neměla přesáhnout 3% HDP a státní dluh ve výši 60% HDP. Právním základem národního rozpočtového rámce je „Protokol postupu při nadměrném schodku“. Ten stanoví dodržování plnění závazků vyplývajících ze smlouvy (např. závazek, že schodek nebude vyšší než 3% HDP) na národní úrovni.

Preventivní část dohledu se vztahuje na země EU, u kterých schodek rozpočtu nepřevyšuje 3% HDP. V současné době plní kritérium pouze Švédsko, Lucembursko a Estonsko. Dle závazku fiskální konsolidace by Česká republika měla dosáhnout stanoveného kritéria v roce 2013. Pravidla preventivní části dohledu se tak začnou plně vztahovat i na Českou republiku. *Druhá část preventivního dohledu* se vztahuje na všechny země EU, u nichž schodek přesahuje 3% HDP a dluh 60% HDP. Komise navrhuje provádět pravidelné kontroly zemí, které konsolidují své rozpočty a nově navrhuje sledování snahy o narovnání rozpočtů zaměřením na výdaje vlády. Nové pravidlo říká, že tempo růstu výdajů vlády by mělo být nižší, než obezřetně odhadnuté tempo růstu HDP. Výdaje vlády by neměly růst rychlejším tempem, než kterým roste ekonomika. To se vztahuje na všechny země, které zatím nedosáhly svého ideálního střednědobého rozpočtového cíle. Není přípustné, aby meziroční růst výdajů byl vyšší, než růst celé ekonomiky. České republiky by se nové pravidlo dotklo

následovně. V okamžiku přípravy a jednání o státním rozpočtu se výdaje vlády zákonitě dostanou pod větší drobnohled. Hlavním cílem bude nepřekročit požadované tempo růstu výdajů, které se odvodí v poměru k odhadovanému tempu růstu ekonomiky. Kritérium bude tvrdým pravidlem/stropem při všech jednáních o státním rozpočtu a mělo by zabránit tomu, že v poslední fázi dojde např. k výraznému snížení daní. Jedná se o zajištění určité symetričnosti přípravy rozpočtu. Dluh České republiky se pohybuje okolo 40% HDP, což je relativně přípustná hranice. Legislativa EU tuto hranici stanoví na 60% HDP. Česká republika má pátý nejnižší dluh ze zemí Evropské unie. Problematika nadměrné makroekonomické nerovnováhy se týká České republiky především v oblasti rozpočtové a v oblasti dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Za finanční nekázeň v eurozóně budou padat finanční sankce.

Nápravná část rozpočtového dohledu je tvořena několika body. Prvním faktorem je aktivace dluhového kritéria. Země, které mají vládní dluh vyšší než 60% HDP zahájí neprodleně snižování nadměrného dluhu tempem 5% ročně. Při posuzování plnění kritérií budou ze strany Komise brány na zřetel relevantní faktory, které hodnotí vývoj vládního dluhu, tj. zda snižování dluhu nebylo komplikováno nízkým nominálním růstem, rizikovostí dluhové struktury, výší implicitních závazků s ohledem na stáří obyvatelstva, atd. Třetím faktorem je způsob zacházení s důchodovými reformami.

3. Požadavky na národní rozpočtové rámce

O požadavcích na *národní rozpočtové rámce* byla přijata směrnice, jejímž cílem je kodifikovat právně závaznou formou minimální požadavky na rozpočtové rámce členských států tak, aby se zvýšila kvalita celého rozpočtového dohledu EU. Samotná směrnice obsahuje pět kapitol:

3.1. Účetnictví vládních institucí a vládní statistika. Zde se navrhuje sbírat a vykazovat data vlády na všech jejích úrovních a v daleko větší časové frekvenci. Tento záměr by měl být splnitelný během následujících tří let prostřednictvím různých změn zákonů, metodik a vyhlášek. Jedná se o požadavek vykazovat data čtvrtletně o tom, jakým způsobem vláda hospodaří, jak hospodaří obce a kraje, jak hospodaří např. zdravotní pojišťovny, atd.

3.2. Makroekonomické a fiskální předpovědi. Cílem je předejít situaci, kdy země EU (např. Itálie, Řecko) pravděpodobně systematicky používaly optimistickou makroekonomickou předpověď jako podklad při sestavování státního rozpočtu. Predikují, že daňové příjmy budou stále vysoké a neustále porostou. Avšak vzhledem k hospodářské krizi jsou daňové příjmy stále nižší. Zde dochází k neshodě s optimistickou prognózou a vše se odráží na zhoršeném výsledku hospodaření. V EU neustále roste tlak na provádění nezávislých auditů makroekonomických předpovědí na národních úrovních členských zemí. Komise prosazuje vznik nezávislého úřadu na národní vládě. Nezávislý úřad by měl být složený převážně z ekonomů a provádět zpětnou vazbu při posuzování rozpočtového materiálu.

3.3. Číselná fiskální pravidla. Česká republika používá střední výdajové rámce místo číselných fiskálních pravidel. Zároveň se staví k této myšlence vcelku pozitivně. V současné době probíhají na Ministerstvu financí, v sekci státního rozpočtu a dalších sekcích, interní práce, jejichž cílem je identifikovat klady a zápory implementace této směrnice v českém právním řádu. Prvotní úvahy směřují k úpravě Ústavy České republiky, která by obsahovala výši stropu na zadlužení země nebo na rozpočtové zadlužení, případně by se propojila česká rozpočtová pravidla s evropskými. Tato otázka je stále otevřená. Volba nejlepšího řešení je záležitostí rozhodnutí ministra financí a vlády v následujících týdnech až měsících. Číselná fiskální pravidla stanovují určitá konkrétní čísla, která hrají významnou roli při sestavování rozpočtu, např. rozpočet by měl být vyrovnaný, meziroční schodek se musí pravidelně snižovat o určitá procenta, atd. Podstatné je, že tento rozpočtový cíl zahrnuje veřejnou sféru jako celek, tj. včetně hospodaření fondu sociálního zabezpečení, zdravotních pojišťoven a místních rozpočtů. Rozpočty obcí a krajů budou nově podrobeny určitému číselnému pravidlu. Důležitým požadavkem nové směrnice bude to, aby členské státy stanovily postihy v případě porušení a nedodržení stanovených rozpočtových pravidel. Při porušení rozpočtových pravidel v současné době nehrozí pro národní vlády žádné sankce. Je zřejmý tlak z EU na zavedení pravidel systematického monitorování plnění rozpočtových pravidel a zveřejňování jejich výsledků.

3.4. *Střednědobé rozpočtové rámce.* Smyslem opatření je nastavit v rozpočtové politice jasnou kontinuitu tak, aby změna vlády často nevedla k zásadnímu obratu v rozpočtové politice země. Vláda bude muset řídit rozpočet na bázi jednoduchého vzorce. Jednoduše by tak byly stanoveny priority a kvantifikován přínos politiky vlády do státního rozpočtu. Výsledným stanovením základny a aktivit vlády bude stanoven rozpočtový cíl a v budoucnu se tento postup stane logickou základnou rozpočtového procesu. Česká republika vyjadřuje kladné stanovisko s požadavky směrnice EU na střednědobé rozpočtové rámce. Díky poměrně významné reformě veřejných financí v roce 2003 zavedla vláda ČR tzv. střednědobé rozpočtové rámce pro střednědobé plánování výdajů. Na Ministerstvu financí panuje pocit, že současná legislativní praxe se shoduje s požadavkem EU.

3.5. *Transparentnost veřejných financí a ucelenost rozpočtového rámce.* Jedná se o zastřešující kapitolu, která stanoví, že všechna výše zmíněná pravidla by se měla konzistentně a uceleně vztahovat na všechny složky vlády, tj. centrální vládu, fondy sociálního zabezpečení, místní vlády, atd. Všechny tyto vládní sub-sektory budou zahrnuty pod číselné pravidlo a do výdajových rámců. Jsou zde tři konkrétní detaily, které se budou požadovat po členských zemích. Integrovat veškeré operace mimorozpočtových fondů do rozpočtového procesu. Snahou je předejít situaci, která nastala v Řecku. Vláda určitým způsobem sice schválí státní rozpočet, ale skrz kanály mimorozpočtových fondů se nakládání s rozpočtovými prostředky v průběhu roku jistým způsobem zneprůhlední. Vše se pak dostane mimo kontrolu rozpočtových institucí. *Zveřejňování podrobných informací o dopadu daňových úlev.* Cílem opatření je mít neustále ucelený přehled o tom, o kolik peněz stát přichází poskytováním všech možných daňových úlev. *Zveřejňování potenciálních závazků rozpočtu s možnými značnými rozpočtovými dopady.* Na základě diskuse mezi členskými státy se dosáhlo toho, že zveřejňování potenciálních závazků se bude provádět spíše citlivým způsobem. Státy, které mají uzavřené nevýhodné smlouvy hrožící arbitrážním procesem, nebudou předem zveřejňovat výši závazků vyplývajících ze sporu. Nicméně, do určité míry bude stále platit požadavek na zveřejňování potenciálních závazků s možnými značnými rozpočtovými dopady a zveřejňování podrobných informací o dopadu daňových úlev na daňové příjmy.

Pro Českou republiku je závazné, že směrnice na národní rozpočtové rámce musí být implementována právně závaznou formou nejpozději do konce roku 2013. Směrnice pokrývá řadu aspektů v rozpočtovém procesu přes výkaznictví, účetnictví a evidenci hospodaření státu až prognózování. Většinu požadavků stanovených ve směrnici považuje Česká republika za vhodné a dostatečné k dosažení rozpočtové disciplíny. Shoduje se s názorem, že navržené požadavky korespondují se současnou rozpočtovou legislativní úpravou a praxí.

* * *

2.

Revize rozpočtu EU a jednání o příští finanční perspektivě EU

Přednášku na téma revize rozpočtu Evropské unie (EU) a jednání o příští finanční perspektivě EU po roce 2013 uvedl zástupce Ministerstva financí M. Částecký. Evropská rada schválila v prosinci 2005 program finanční perspektivy na léta 2007 až 2013. Některé členské státy, v čele s Velkou Británií, nebyly spokojeny se současnou strukturou rozpočtu EU, proto do závěrů Evropské rady zapracovaly podmínku, že Evropská komise předloží zhodnocení příjmové a výdajové strany rozpočtu EU za roky 2008 až 2009, včetně společné zemědělské politiky na straně výdajové a včetně britského rabatu na straně příjmové. Dále předloží návrh, jakým způsobem je možno tuto strukturu rozpočtu změnit. V říjnu 2010 předložila Evropská komise k revizi rozpočtu EU sdělení, ve kterém prosadila větu, na které měli zájem čeští plátcí společně s Velkou Británií. Jedná se o určitou vzájemnou souvislost mezi výší rozpočtu a fiskální konsolidací tak, aby budoucí rozpočet EU reflektoval fiskální konsolidaci na národní úrovni. Návrh rozpočtu pro příští období by neměl být překročen a měl by být na současné relativní úrovni ve výši 1% hrubého národního důchodu. Návrh příští finanční perspektivy na období po r. 2013 (včetně legislativních návrhů k výdajové i příjmové stránce) bude zveřejněn v červnu 2011 včetně obsahu konkrétních částek výdajové kapitoly návrhu rozpočtu EU. Zahájení diskuze o finanční perspektivě po roce 2013 se předpokládá za polského předsednictví. Je však známo, že debata se zřejmě otevře již za předsednictví Kypru během roku 2013. Sdělení Evropské komise k revizi

rozpočtu neobsahuje žádné finanční vyčíslení, ale zmiňuje pouze priority, které Evropská komise bude vyžadovat od budoucího rozpočtu. Hlavní hospodářskou strategií Evropské unie bude považována strategie „Evropa 2020“, která se zaměří výhradně na výdajovou stránku rozpočtu EU. Očekává se, že Evropská komise nebude prosazovat navyšování rozpočtu, ale bude striktně přihlížet k fiskální konsolidaci jednotlivých členských států. Je odhadováno, že objem prostředků rozpočtu by měl být kolem 1% hrubého národního důchodu rozpočtu EU. Na snížení objemu pod 0,9% tlačí zejména Velká Británie a Holandsko. Tyto státy patří mezi přímé plátce. Oproti tomu země, jako je např. Polsko a další, mají zájem prosadit objem prostředků rozpočtu ve výši 1,1 až 1,2% hrubého národního důchodu rozpočtu EU. Sdělení Evropské komise klade důraz na vyšší investice do oblasti vědy, výzkumu, inovací, vzdělávání a navýšení prostředků na boj proti chudobě. Hlavní diskuze proběhla také kolem návrhu na délku období perspektivy střednědobého finančního rámce Evropské unie. Existují tři návrhy. První návrh pracuje s variantou 5+5 let (po pěti letech by došlo k zásadnímu přehodnocení finanční perspektivy), druhý návrh pracuje s variantou pouze 5ti let a poslední návrh je 5+2 roky. Dlouhodobým zájmem Evropského Parlamentu a Evropské komise je čistá varianta pěti let a očekává se velká diskuze k návrhu na změnu délky finanční perspektivy. Evropská komise představila nové nástroje na posílení flexibility finančního rámce, které by umožnily snadnější převádění finančních prostředků v průběhu finanční perspektivy mezi výdajovými oblastmi a flexibilnější reagování na případné potřeby v jiných oblastech.

Úvahy komise a členských států k budoucí finanční prosperitě

Kohezní politika. Prioritou kohezní politiky je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů členských států Evropské unie, užší provázání s cíli strategie Evropa 2020 a Národním programem reforem. Evropská komise navrhuje vytvoření jednotného strategického rámce, který přispěje k lepší koordinaci nejen mezi strukturálními fondy, ale i mezi fondy v oblasti vědy, výzkumu, vývoje a zemědělským fondem pro rozvoj venkova. Mezi Evropskou komisí a členskými státy se budou uzavírat partnerské smlouvy. Kromě rozdělení alokací dle jednotlivých operačních programů budou tyto partnerské smlouvy vytyčovat i hlavní cíle, kterých má být dosaženo prostřednictvím přidělených alokací. Bude zde určitá podmíněnost při čerpání prostředků ze strukturálních fondů a kohezního fondu. Evropská komise se členským státem vyjedná určité podmínky/závazky (např. v oblasti reforem, případně institucionálních reforem, tj. další sankční mechanismy, jestliže země nebude jevit úsilí o dosažení nápravných opatření v rámci dohledu nad rozpočty), za kterých bude umožněno další čerpání podpory ze strukturálních fondů a z fondu kohezního. Nastane-li situace, že stát závazky do určité doby nesplní, pravděpodobně dojde, na základě doporučení Evropské rady, ke zrušení přidělené alokace. V současné době je stanovení podmínek a kritérií na pořadu jednání o příští finanční perspektivě. V oblasti kohezní politiky navrhuje Evropská komise v rámci strategie Evropa 2020 vytvoření rezervy. Budou-li členské státy úspěšně plnit stanovené cíle, vznikne jim nárok na čerpání dodatečné alokace na základě předešlého posouzení a z rozhodnutí Evropské komise. Česká republika návrh nepodporuje, neboť zpochybňuje způsob stanovení konkrétního cíle plnění. Za účelem snadnějšího dosažení na dodatečnou alokaci z výkonnostní rezervy by si některé státy mohly záměrně stanovit méně ambiciózní cíl.

Evropský sociální fond. Generální ředitelství Evropské komise pro zaměstnanost navrhuje vyčlenění Evropského sociálního fondu z kohezní politiky a vytvoření nového vlastního nástroje v oblasti zaměstnanosti. Česká republika naopak dlouhodobě podporuje, aby Evropský sociální fond byl i nadále součástí kohezní politiky.

Společná zemědělská politika. Dle klíčových návrhů Evropské komise se doporučuje pokračovat v započaté reformě v oblasti společné zemědělské politiky. Zájmem České republiky je odstranění rozdílů mezi přímými platbami členských států. Záměrem však není jejich sjednocení nebo zavedení jednotného základu pro výpočet, ale dosažení větší intenzity přímých plateb. Jedná se o posílení vazeb přímých plateb na ochranu životního prostředí a na boj v oblasti klimatických změn. Česká republika podporuje postupné snižování výdajů na společnou zemědělskou politiku tak, aby se v rozpočtu EU vyčlenil větší prostor na jiné výdajové priority.

Příjmová strana rozpočtu EU. Evropská komise doporučuje definitivně odstranit hlavní zdroj příjmu založený na dani z přidané hodnoty. Zdroj je považován za velmi komplikovaný a v současné době tvoří pouze 10% až 15% celkových příjmů rozpočtu. Každoročně se výrazně snižuje. Česká republika nepodporuje návrh Evropské komise vytvořit nový vlastní zdroj. Jednalo by se například o tzv. „daň z finančních transakcí mezi finančními institucemi“, „poplatek na leteckou přepravu“ nebo „zdanění části aukcí emisních povolenek“. Poplatky by se odváděly do evropského rozpočtu. V současnosti je tato problematika předmětem mnoha vášnivých diskusí v Evropském Parlamentu.

Rámcová pozice České republiky k finanční prosperitě

Rámcová pozice České republiky byla schválena vládou ČR dne 1. prosince 2010 a projednána na schůzi Poslanecké sněmovny. Česká republika podporuje strategii „Evropa 2020“ se zaměřením na výdajovou stranu rozpočtu Evropské unie. Česká republika souhlasí se záměrem Komise nenavýšovat objem rozpočtu (vláda České republiky prosazuje, aby budoucí rozpočet EU byl na úrovni cca 1% hrubého národního důchodu) a je pro zachování 7letého období finanční perspektivy, tj. 2014 až 2020. Sedmileté období považuje za osvědčené a dostatečně dlouhé pro implementaci víceletých národních programů, zejména v oblasti kohezní politiky a dalších podpůrných programů.

Budoucnost kohezní politiky Evropské unie a pozice České republiky. Česká republika podporuje hlavní cíl kohezní politiky, tj. snižování zaostalosti méně vyspělých států a regionů. Evropská komise navrhuje, aby byl stanoven omezený počet priorit (3 až 4 priority pro jeden členský stát přizpůsobené potřebám svých regionů). V této oblasti Česká republika vyjadřuje souhlas s podmínkou zachování dostatečné flexibility, tj. nemělo by docházet k diktování podmínek z Evropské unie. Česká republika nesouhlasí ze zaváděním podmíněnosti, která přímo nesouvisí s kohezní politikou Evropské unie. V současné době nemá Evropská komise stanovená jasná kritéria, dle kterých bude vytvářet uvedenou podmíněnost mezi strukturálními reformami, transpozicí legislativy a alokacemi. Česká republika má šanci získat významné finanční prostředky z koheze i v příštím období, neboť nadále úspěšně plní předepsaná kritéria.

Společná zemědělská politika. Česká republika podporuje komplexní reformu zemědělské politiky s cílem posílení konkurenceschopnosti zemědělství. Hlavní prioritou je zajištění spravedlivých podmínek bez dalšího přechodného období a zavedení srovnatelných plošných a přímých plateb pro české zemědělce. Podporuje zachování společné zemědělské politiky jako společné politiky a společného trhu. Evropská komise by se měla více zaměřit na kontrolu pravidel pro dodržování společného trhu zemědělské politiky a na to, zda některé státy z národních rozpočtů, případně regionálních rozpočtů, nadměrně nesubvencují své zemědělce. Česká republika nepodporuje zavádění národního spolufinancování, ale podporuje posílení významu rozvoje venkova.

Ostatní výdajové oblasti. Česká republika podporuje posílení výdajů na vědu, výzkum, inovace a vzdělávání. Jedná se o evropské projekty, nikoliv o projekty národního financování (např. projekty podporující mobilitu, přeshraniční spolupráci, atd.) V oblasti konkurenceschopnosti vidí prioritu v oblasti, která nesouvisí s rozpočtem. To znamená dokončení vnitřního trhu, podpora hospodářské soutěže a vytvoření příznivého podnikatelského prostředí pro evropské podnikatele. V oblasti transevropských sítí se přiklání k názoru, aby Evropská unie plnila spíše koordinační roli a finanční podpora z nástroje transevropských sítí má být určena na podporu přeshraničních projektů. U méně vyspělých členských států navrhuje Česká republika zachování financování projektu transevropských sítí z kohezního fondu. V oblasti energetické účinnosti a klimatických změn nepodporuje vytváření nové samostatné výdajové položky a nových programů, ale souhlasí se začleněním stávajících programů do současných výdajových programů.

Příjmová strana rozpočtu EU. Pozice České republiky je poměrně jasná. Podporuje jednoduchý a transparentní systém a pouze dva zdroje příjmů. Zdroj vypočítaný na základě hrubého národního důchodu (HND) a tradiční vlastní zdroj (TOR). Tradiční vlastní zdroj tvoří cla a zemědělské dávky, které státy vybírají na vnějších hranicích Evropské unie. Vybrané poplatky směřují do rozpočtu Evropské unie po sražení 20% státem, který clo vybírá. Česká republika podporuje zrušení daně z přidané hodnoty jako zdroje příjmu do rozpočtu Evropské unie, neboť se jedná o zdroj velmi

komplikovaný, který nadměrně zatěžuje méně vyspělé státy. Česká republika nesouhlasí se zavedením nového vlastního zdroje a je pro zrušení všech korekcí. Podporuje reformu výdajové stánky rozpočtu.

* * *

3.

Posilování dohledu nad stavu rozpočtů a nad hospodářskými politikami ze strany EU

Přednášku uvedla zástupkyně z odboru Státní rozpočet Ministerstva financí I. Válková. Implementace evropského semestru a kohezní politiky do rozpočtového procesu v praxi znamená řadu změn. Harmonogram rozpočtových prací pro vypracování státního rozpočtu je dosud dán zákonem č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech. Vzhledem k přijetí evropského semestru bude třeba se částečně přizpůsobit novým požadavkům na vydávání konvergenčního programu za Českou republiku. Období od února do dubna je velmi stěžejní, a to z důvodu přípravy a aktualizace střednědobých výdajových rámců, které se vytvářejí na základě makroekonomických predikcí. Předběžný výsledek makroekonomické predikce se nejprve vytváří za leden a potom za března běžného roku. To jsou dva základní pilíře tvorby státního rozpočtu. Nově bude třeba do první fáze zpracovat údaje a dokumenty získané za únor až duben, které budou předkládány Evropské komisi a Evropské radě. Jde o konvergenční program a národní program reforem, který je v kompetenci úřadu vlády a zobrazuje všechny kapitoly státního rozpočtu. Období konce dubna je spatřováno jako časově problémové období, neboť vláda v této době projednává a schvaluje střednědobé výdajové rámce, avšak zároveň jde o období, kdy se má již předkládat konvergenční program společně s národním programem reforem Evropské komisi a Evropské radě. Oba dva dokumenty spolu úzce souvisí. Některé postupy budou proto muset být změněny. Z důvodu časového nedostatku nebude materiál o střednědobých výdajových rámcích předkládán na poradě vedení Ministerstva financí a nebude také již předmětem vnějšího připomínkového řízení. Co se týká obsahu, Národní program reforem (zpracovává všechny návrhy na reformy jednotlivých kapitol státního rozpočtu) a Evropský semestr jsou již do návrhu rozpočtu na rok 2012 zapracovávány.

Doporučení Evropské rady. Doporučení Evropské rady v souladu se záměry a termíny evropského semestru bude České republice doručeno v červenci nebo červnu letošního roku. Ministerstvo financí během července vyhodnotí a zpracuje doporučení Evropské rady v souladu s vládou schválenými limity příjmů a výdajů. V srpnu Ministerstvo financí data zpracuje do návrhu rozpočtu tak, aby vláda mohla návrh státního rozpočtu, včetně výdajových rámců a střednědobého výhledu projednat a schválit. V tomto bodě je prostor pro vládu a Ministerstvo financí reagovat na všechna doporučení Evropské komise, tj. zda jsou přínosná a akceptovatelná. Ministerstvo financí dále pracuje podrobněji s kapitolou doporučení a jejich možného plnění v září a vše zpracovává do návrhu státního rozpočtu na příští rok. Návrh rozpočtu je pak v konečné podobě doručen k projednání do Poslanecké sněmovny.

Střednědobé výdajové rámce. Střednědobé výdajové rámce zahrnují státní rozpočet a státní fondy. Nově navržená směrnice Evropské komise rozšiřuje střednědobé výdajové rámce na veřejný sektor, tj. včetně lokálních rozpočtů a fondů sociálního zabezpečení. Za fondy sociálního zabezpečení jsou zde považovány veřejné zdravotní pojišťovny. V České republice jsou rozpočtová pravidla nastavena takovým způsobem, aby zatím určovala, jak se připravuje státní rozpočet a výdajové rámce. Výdajové rámce nastavené na celý veřejný sektor zatím řešeny nejsou. Dané téma bude v blízké budoucnosti předmětem diskusí a snahou nalezení vhodné řešení.

Implementace kohezní politiky do rozpočtového procesu. Předchozí finanční perspektiva Evropské unie na léta 2004 až 2006 měla relativně malou finanční alokaci, oproti nové finanční perspektivě Evropské unie na léta 2007 až 2013. Pro nové období je pro Českou republiku připravena alokace ve výši 26,9 mld. EUR. Z hlediska implementace prostředků Evropské unie je příprava státního rozpočtu velmi komplikovaným procesem, neboť v současné době zapracovává cca 26 aktivních operačních programů EU. Některé operační programy pokrývají zároveň několik kapitol státního rozpočtu. Protože každý program má jinak nastavené implementační toky, je koordinace čerpaných prostředků velmi složitá. Proto se každý rok na jaře koná seminář, jehož cílem je sjednotit na Ministerstvu financí

zájmy rozpočtových odborů ministerstev s odbory, které zpracovávají prostředky přidělené z evropských struktur. Podrobné informace o čerpání operačních programů se do kapitol státního rozpočtu zpracovávají v červenci. Není výjimkou, že často dochází ke zpracování až na úroveň projektu. Jde především o sladění strukturálních fondů, fondu soudržnosti, společné zemědělské politiky a komunitárních programů a finančních mechanismů. Ministerstvo financí vše sladění zpracovává a předá k projednání vládě. Svou roli zde hrají i státní fondy, tj. Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond a Státní fond životního prostředí. V oblasti operačních programů se zpravidla jedná o projekty, které trvají déle než jeden rok a dosahují nároků na stovky milionů EUR. Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí aktuální informace o čerpání evropských prostředků na webových stránkách (www.strukturalni-fondy.cz). Dalším zavedeným mechanismem jsou tzv. rozpočtová opatření (tj. souvstažné navýšení výdajů a příjmů tak, že saldo kapitoly se nemění).

* * *

4.

Pracovní oběd se zástupci Ministerstva financí a s představiteli města Harrachov

Od 13:15 hodin pokračovala diskuze v provozně účelovém zařízení Poslanecké sněmovny formou pracovního oběda se zástupci Ministerstva financí a představiteli města Harrachov.

* * *

5.

Dopady požadavků Evropské unie na územní samosprávné celky

Přednášku uvedl ředitel odboru Financování územních rozpočtů a programové financování Ministerstva financí J. Zíkl. V roce 2010 hospodaření obcí skončilo v záporném saldu 3,3 mld. Kč. V roce 2009 v době ekonomické krize záporné saldo obcí dosáhlo 18 mld. Kč. Naproti tomu kraje skončily v kladném saldu 1,3 mld. Kč. Územní samosprávné celky se na celkové zadluženosti státu podílí částkou 2 mld. Kč. V souvislosti se zavedením střednědobých rozpočtových rámců opakovaně vzniká požadavek zavedení efektivní kontroly územních rozpočtů. Cílem je znemožnit obcím a krajům nadměrné zadlužování. Toto opatření by znamenalo úpravu některých zákonů, např. zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, zákona č. 128/2000 Sb. zákona o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. zákona o krajích, zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole.

Podstata problému. Podstata problému se týká nejen samosprávních celků, ale i vztahů Evropská unie versus její členové. Často slyšíme nejen pojmy fiskální odpovědnost a odpovědné rozpočtové chování vlády, ale je to stát versus obce a kraje. Otázkou je, zda-li máme dostatek informací na jejichž základě je možno identifikovat podstatu problému. Jako negativní příklad můžeme uvést Řecko. Ekonomické informace přinášely výborné výsledky, avšak realita byla jiná. Stojí za zvážení, jakým způsobem by se měla určit hranice přípustného zadlužení obce, kraje nebo státu. Hlavním problémem, se kterým se v současnosti potýká Evropská unie i Česká republika je, že došlo k utracení jejich budoucích příjmů. Tématem pro diskuzi proto zůstává definice stropu zadluženosti. Dalším závažným problémem je, kdo a jak bude tuto hranici kontrolovat. Evropská unie navrhuje vytvořit speciální orgán pro dohled nad rozpočty. V souvislosti s nastavením efektivního systému dohledu bude třeba učinit legislativní opatření k zabránění stále se zhoršujícímu hospodaření (viz první část semináře). Pokud bude systém fungovat, bude dále třeba nastavit sankce pro ty, kteří jej nedodržují a porušují. Například Ministerstvo školství dostane od finančního úřadu vyměřenou pokutu a penále. Zaplatí pokutu a penále z prostředků státního rozpočtu. Jedná se zde opravdu o „efektivní sankci“?

Spolehlivé zdroje informací. Jedná se především o účetnictví, které prochází účetní reformou, výkaznictví, statistiku a přezkum hospodaření. Všechny tyto zdroje mají jeden velký nedostatek, a to, že nám poskytují informace ex post. Proto není možné využít tyto zdroje pro potřeby účinné a včasné kontroly. Otázkou je, zda-li má cenu se vůbec bavit o nějakých sankcích, když už problém nastal. Informace se získávají pozdě a pro jakoukoliv prevenci jsou skutečně nepoužitelné. Opatření by mělo být zaměřeno na identifikaci výše finančních zdrojů a jejich predikovatelnost ve střednědobém

výhledu. Mít dostatečný přehled o majetku a zjistit v jakém aktuálním stavu se tento majetek nachází. Na základě takto zjištěných informací pak stanovit hranici zadlužování, resp. hranici utrácení budoucích příjmů. U každého subjektu je však tato hranice nastavena individuálně a v čase se mění. Lze ji vůbec paušálně stanovit? V současné době se vede několik diskuzí o efektivním provádění kontroly. Kdo bude provádět kontrolu, kraje nebo stát? Prosadí-li se model navrhovaný Evropskou unií, tj. vznik nezávislé instituce zaměřené pro oblast auditu rozpočtové politiky, je zřejmé, že zavedení účinné kontroly rozpočtů územních samosprávných celků bude citlivou politickou otázkou a nebude možné bez shody napříč politickým spektrem.

* * *

6.

Sdělení předsedy, různé

- předseda výboru posl. P. Suchánek informoval o schválení záměru zahraničních cest organizačním výborem Poslanecké sněmovny.

* * *

7.

Návrh termínu a pořadu další schůze výboru

- Předseda výboru posl. P. Suchánek předložil následující pořad 13. schůze rozpočtového výboru, která se bude konat ve středu 6. dubna 2011 v Praze.

středa 6. dubna

od 9.00 hodin

1. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (tisk 138) - pokračování
Rekapitulace: zpravodaj posl. P. Svoboda
Přizváni: zástupci Ministerstva financí (MF)
2. Návrh poslanců Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce, Lubomíra Zaorálka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (tisk 47) - pokračování
Rekapitulace: zpravodaj posl. P. Svoboda
Přizváni: zástupce navrhovatelů
3. Návrh Zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (tisk 33) – pokračování
Rekapitulace: zpravodaj posl. P. Svoboda
Přizváni: zástupce navrhovatele
- 4.

od 11.00 hodin

4. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (tisk 224) - pokračování
Rekapitulace: zpravodaj posl. M. Doktor
5. Rozpočtová opatření
6. Informace o činnosti podvýborů
7. Sdělení předsedy, různé
8. Návrh termínu a pořadu další schůze výboru

* * *

8.

Návštěva místního střediska Horské služby, způsoby jejího financování

čtvrtek 3. března

Jednání s představiteli místního střediska Horské služby se uskutečnilo na stanici Horské služby, Harrachov, č.p. 456. V roce 1990 vzniklo Sdružení horských služeb České republiky. Jednotlivé oblasti (Šumava, Krušné hory, Jizerské hory, Krkonoše, Orlické hory, Jeseníky a Beskydy) měly svoji právní subjektivitu. V roce 2001 vznikl jeden právní subjekt pod názvem „Občanské sdružení Horská služba České republiky.“ Občanské sdružení bylo tehdy financováno převážně z rozpočtu Ministerstva zdravotnictví. V průběhu roku 2004 došlo k dohodě jednotlivých ministerstev, pro které Horská služba vykonávala činnost, že nadále bude Horská služba zastřešována Ministerstvem pro místní rozvoj pod hlavičkou podpory cestovního ruchu. Na základě rozhodnutí vlády došlo k vytvoření obecně prospěšné společnosti – Horská služba ČR, o.p.s., která od 1.1.2005 přebírala odpovědnost za činnost Horské služby v České republice. Finanční prostředky spravuje ústředí Horské služby ČR, o.p.s. Ty jsou pak rozdělovány dle potřeby mezi sedm oblastních poboček a to na základě rozpočtu schváleného Správní radou HS. V roce 2010 byla k dispozici dotace Ministerstva pro místní rozvoj ve výši 110 mil. Kč a 20 mil. Kč z vlastních úspor (pozn. peníze získávané ošetřením cizinců, pořádáním kurzů, či soutěží v zahraničí). V letošním roce se ani Horské službě úspory nevyhnuly a došlo k omezení rozpočtu zhruba o deset procent. Přitom Horská služba prošla v minulosti „drastickou“ redukcí. Kvůli nedostatku peněz nedojde k modernizaci zastaralých stanic, dojde k omezení nákupu zdravotního materiálu, lyží, lyžařských bot, zimního oblečení a pracovních pomůcek pro záchranáře.

Horská služba při výkonu své činnosti organizuje a provádí záchranné pátrací akce v horském terénu, poskytuje první pomoc a zajišťuje transport zraněných. Dále provádí hlídkovou činnost na hřebenech hor, sjezdových tratích, pohotovostní službu na stanicích a domech Horské služby. Provádí lavinová pozorování a spolupracuje s orgány veřejné správy, ochrany přírody a životního prostředí a jinými orgány a organizacemi. Přípravuje a školí své členy a čekatele a spolupracuje s ostatními záchrannými organizacemi doma i v zahraničí. V případě, že by z nedostatku finančních prostředků omezila nebo zastavila činnost, bude muset stát vynaložit např. v rezortu Ministerstva zdravotnictví víc prostředků, než je dnešní rozpočet všech složek horské služby.

* * *

9.

Návštěva sklárny a připojených provozů Harrachov včetně muzea skla

Sklárna Novosad a syn je soukromá, nejstarší sklárna v Čechách. Byla založena před rokem 1712 na jilemnickém panství hrabat Harrachů. Zachoval se zde dodnes tradiční způsob výroby. Unikátní je 100 let stará historická brusírna skla, která je poháněná transmisemi a vodní turbínou. Vše je v téměř původní podobě a plně funkční. Sortiment výroby tvoří luxusní nápojové sklo, užitkové sklo a křišťálové lustry. V roce 2002 byl přímo v areálu sklárny přistaven minipivovar s restaurací. Jde o spojení podnikání s turistikou. Návštěvníkům se naskýtá vyhlídka do hutní haly s pecemi a tak mohou shlédnout skláře přímo při práci.

Následovala prohlídka provozu podniku. Poté rozpočtový výboru odcestoval zpět do Prahy.

* * *

Zapsal: P. Jelínek, J. Vlana

Jiří DOLEJŠ v.r.
ověřovatel

Pavel SUCHÁNEK v.r.
předseda výboru