

V Praze dne 19. května 2015
Č.j.: 354/15/REV1

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k
návrhu

**zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění
pozdějších předpisů.**

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je zlepšit řízení veřejných financí rozšířením povinnosti vést bankovní účty u České národní banky a spravovat je v systému Státní pokladny. Návrh jednak rozšiřuje okruh institucí, pro něž tato povinnost platí o Správu železniční dopravní cesty, veřejné výzkumné instituce a zdravotní pojišťovny a dále rozšiřuje i okruh prostředků, na které se tato povinnost vztahuje, což se dotýká zejména územních samosprávných celků, dobrovolných svazů obcí, regionálních rad regionů soudržnosti, veřejných vysokých škol, státních příspěvkových organizací a Ministerstva financí.

Toto stanovisko je zpracováno k přepracované verzi závěrečné zprávy RIA na základě připomínek uplatněných při projednání s předkladatelem ve stanovisku ze dne 10.4. 2015, v němž Komise RIA uváděla následující připomínky.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva RIA je zpracována jen povrchně a neodpovídá obsahem ani strukturou Obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace. Zprávu je třeba dopracovat v souladu s následujícími připomínkami k jednotlivým částem (Zpráva postrádá standardní strukturu, nicméně pro orientaci jsou níže uvedena čísla dle Obecných zásad):

1.2 Definice problému: Problém je definován pouze parciálně, z pohledu návrhu zákona, nikoli z obecného pohledu fungování státní správy. Věcně by bylo vhodné doplnit, že navrhované zkvalitnění řízení veřejných financí nebude na úkor kvality provozu a finančního styku státní správy. Navrhovatel by měl dát najevo, že si je vědom rizik, že při změně by mohlo dojít k poškození odůvodnitelných očekávání dotčených subjektů, například pokud rozsah, kvalita a flexibilita služeb poskytovaných Státní pokladnou bude dramaticky zaostávat za nabídkou komerčních bank, která je v současnosti využívána.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti: Zpráva obsahuje jen výčet peněžních prostředků Státní pokladny, nikoli však problém stávající právní úpravy. Nicméně toto je solidně popsáno v důvodové zprávě.

1.4 Identifikace dotčených subjektů: Návrh se dotýká i organizací a občanů, kteří jsou ve finančním styku s dotčenými veřejnými organizacemi. Minimálně v tom, že budou muset přejít na nová čísla účtů. Pokud existuje riziko dalších zamýšlených či nezamýšlených dopadů, pak je třeba občany uvést mezi dotčenými subjekty a systematicky se zabývat dopady na ně ve Zprávě RIA.

1.5 Popis cílového stavu: Cílovým stavem by mělo být kvalitní řízení státní likvidity a dluhů, která nebude nijak ztěžovat běžný provoz dotčených organizací a jejich protistran. Správa účtů konkrétních organizací a půjček od mezinárodních finančních institucí jsou spíše prostředkem k obecnému cíli.

1.6 Zhodnocení rizika: Rizika nečinnosti je třeba kvantifikovat – příslušné odhady jsou zmíněny na různých místech Důvodové zprávy, tak by je bylo vhodné uvést v jedné souhrnné tabulce. Odlišnosti řízení veřejných financí v České republice a ve vyspělých zemích EU, je potřeba specifikovat alespoň v takové míře, aby bylo možné posoudit, zda se návrh zákona těmto standardům přibližuje.

2. Návrh variant řešení: Je nepřijatelné zvažovat pouze nulovou a navrhovanou variantu, zvláště když z připomínkového řízení vplynuly významné rozpory, které poukazují na existenci několika variant, kdy některé instituce jsou či nejsou zahrnuty. Není zřejmé, nakolik by se snížily očekávané úspory z kvalitnějšího řízení veřejných financí, pokud by do návrhu nespádaly některé instituce (či prostředky), které jsou povahou své činnosti a financování na hranici mezi veřejnou a soukromou sférou.

Srovnání variant i vypořádání připomínek vychází z implicitního předpokladu, že rozsah a kvalita služeb poskytovaných státní pokladnou je stejný jako to, co v současnosti nabízejí komerční banky. Pokud by tento předpoklad nebyl splněn, pak je k jednotlivým variantám třeba přidat náklady/ztráty vzniklé zhoršením rozsahu či kvality finančních služeb poskytovaných veřejným organizacím a potažmo jejich klientům. Zpráva RIA by měla uvést výčet služeb poskytovaných Státní pokladnou.

Toto je zásadní, zejména v kontextu vyjádření ministra financí o tom, že Státní pokladna je nekompletní polotovar a související kritiky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu či Rozpočtového výboru. Pokud by se ukázalo, že Státní pokladna není připravena na zajištění služeb a reálně hrozí podobný kolaps jako v případě několika jiných států zaváděných systémů, pak by náklady Varianty 1 byly prohibitivní a nulová varianta by byla nejspíše lepším řešením. Ovšem bez příslušných informací ve Zprávě RIA toto nelze posoudit.

Stejně tak není z vyhodnocení nákladů a přínosů zřejmé, zda náklady na rozšířený provoz Státní pokladny nepřevýší očekávané úspory z lepší správy státního dluhu. Vyjasnění nákladů se týká nejen celkových nákladů na tento systém, ale i nákladů na jednotlivé transakce, které předkladatel v připomínkovém řízení nevyjasnil (byť Důvodová zpráva obsahuje alespoň celkové odhad bankovních poplatků zdravotních pojišťoven v nulové variantě).

6. Přezkum účinnosti regulace: Ze Zprávy RIA není zřejmé, která organizace by měla posoudit úspěšnost fungování nového systému.

7. Konzultace a zdroje dat: Z připomínkového řízení vyplývá, že návrh byl široce konzultován, nikoli jen s ČNB. Ovšem z vypořádání připomínek také vyplývají přetrvávající nevyřešené problémy, kterými se Zpráva RIA musí zabývat.

III. Závěr

Původní závěrečná zpráva RIA byla na základě výše uvedených připomínek a diskuse na jednání Komise RIA 10.4.2015 dopracována. Předkladatel doplnil chybějící údaje, přepracoval strukturu zprávy a doplnil variantní řešení. Debata se soustředila na čtyři zásadní připomínky:

- (i) zabránění svévolné manipulace platebního režimu ze strany MF (bylo vyjasněno, že platební příkazy zahrnutých organizací vykonává ČNB a MF do nich nemůže přímo zasahovat);
- (ii) potenciální kumulace kreditních rizik ve státní pokladně v důsledku úvěrových pravomocí MF (toto riziko přetrvává, nicméně MF uvedlo, že úvěry mají zůstat jen velmi okrajovou funkcí, přičemž případný nárůst by NKÚ měl zachytit v rámci svých kontrol);
- (iii) konflikt zájmů ČNB, která v některých segmentech bude de facto konkurentem komerčních bank (s rozšiřováním subjektů zahrnutých ve státní pokladně a s odstranění omezení na rozsah služeb ČNB se tento problém prohlubuje, avšak je zároveň nevyhnutným důsledkem nastavení státní pokladny);
- (iv) srovnání finančních dopadů alternativ (při současných nízkých sazbách státních dluhopisů ušlé úrokové výnosy převyšují úspory na státním dluhu, takže finanční dopad zahrnutí nových subjektů je negativní, což musí kompenzovat nekvantifikované přínosy „rozšíření informačního systému, kterým bude možno řídit rozpočtový proces“ či návrat sazeb státních dluhopisů na vyšší úroveň).

První tři klíčové připomínky se týkají především základního nastavení státní pokladny, ke kterému ovšem nikdy neproběhla řádná RIA, která by srovnávala variantní řešení role ČNB a MF.

V rámci aktuálního nastavení státní pokladny však přepracovaná Závěrečná zpráva RIA v dostatečné míře popisuje přetrvávající rizika úvěrových pravomocí i konfliktu zájmu regulátora.

Komise RIA proto doporučuje závěrečnou zprávu RIA s ch v á l i t .

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise