

## II.

### **Analýza programování veřejných výdajů a změny v rozpočtovém procesu k zavedení programového financování na všechny výdaje státního rozpočtu**

Usnesením vlády č. 928 ze dne 29. září 2004 ke Zprávě o realizaci reformy veřejných financí byl ministru financí uložen úkol předložit vládě do 31. března 2005 souhrnnou analýzu programování veřejných výdajů na základě výsledků analýz obdržených od správců kapitol, kterým byl tento úkol uložen stejným usnesením vlády, spolu s návrhem na zavedení povinného programování všech veřejných výdajů.

Pro zajištění jednotného zpracování podkladů pro uvedenou analýzu oslovilo Ministerstvo financí v říjnu 2004 správce kapitol dopisem s metodickými pokyny ke splnění úkolu. V rámci těchto pokynů byla správcům kapitol předložena i představa Ministerstva financí o rozšiřování oblasti programového financování a postupu při stanovení závazných ukazatelů na rok 2006.

Na základě předložených podkladů byla zpracována analýza současného stavu, která je obsažena v části 1. předkládaného materiálu. Návrh změn v rozpočtovém procesu k zavedení programového financování na všechny výdaje státního rozpočtu je uveden v části 2.

#### **1. Analýza programování dle kapitol a programy reprodukce majetku (současný stav)**

Z předložených podkladů jednotlivých kapitol státního rozpočtu vyplývá, že v současné době jsou formou programu, tak jak je definováno v §12 novely zákona č.218/2000 Sb.o rozpočtových pravidlech, sledovány v zásadě výdaje určené na reprodukci majetku, které jsou evidované v systému ISPROFIN. Jako důvod, proč nejsou všechny výdaje sledovány formou programů, je v některých případech uváděno specifické vymezení výdajů kapitoly (Senát, Poslanecká sněmovna Parlamentu, Úřad vlády apod.), dále náročnost na komunikaci, zpracování dat a lidské zdroje, související s rozmístěním cca 120 zastupitelských úřadů ve světě a značná závislost na směnných kursech valut, ve kterých je hrazena značná část výdajů kapitoly Ministerstva zahraničních věcí, stanovení specifických kritérií hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků (např. Kancelář Veřejného ochránce práv – sledování počtu provedených úkonů při zajišťování činností spojených s vyřizováním podnětů Veřejným ochráncem práv).

\*\*\*\*\*

## 1.1. Programování výdajů mimo oblast reprodukce majetku

Specifickou oblast výdajů, které nejsou rozpočtovány jako programy podle rozpočtových pravidel, ale nesou v sobě určité prvky programového financování, představují výdaje na podporu výzkumu a vývoje. Podpora je ze státního rozpočtu uvolňována podle zákona č.130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje) jako účelová podpora grantových projektů, programových projektů základního a aplikovaného výzkumu přidělených na základě veřejné soutěže nebo jako institucionální podpora výzkumných záměrů organizací, specifického výzkumu na vysokých školách a mezinárodní spolupráce ČR, realizované na základě mezinárodních smluv.

Výdaje na výzkum a vývoj jsou součástí výdajů 22 kapitol státního rozpočtu. Celkový objem podpory, včetně členění na jednotlivé kapitoly, schvaluje vláda na návrh Rady pro výzkum a vývoj. Tento výdajový okruh je ve státním rozpočtu dán třemi základními ukazateli: Výdaje na výzkum a vývoj celkem, v tom Institucionální výdaje celkem a Účelové výdaje celkem. Dalšími specifickými závaznými ukazateli jsou, pokud přicházejí v úvahu: Národní program výzkumu, Programy v působnosti poskytovatelů, Veřejné zakázky, Specifický výzkum na VŠ a Mezinárodní spolupráce ČR ve výzkumu a vývoji.

*Národní program výzkumu (NPV)*, schválený vládou ČR usnesením č.417/2003 ze dne 28.4. 2003, tvoří soubor programů. Realizuje podstatnou část Národní politiky výzkumu a vývoje ČR a obsahuje vymezení konkrétních cílů podpory na období 4 až 6 let, výši prostředků na jednotlivé programy, odpovědnost jednotlivých poskytovatelů za koordinaci jednotlivých programů a věcné podmínky poskytování podpory z veřejných prostředků, včetně kritérií hodnocení.

- v současné době, kdy probíhá jeho realizace na období let 2004-2009 (NPV I), se skládá z pěti tématických (kvalita života, informační společnost, konkurenceschopnost při udržitelném rozvoji, energie pro ekonomiku, moderní společnost a její proměny) a tří průřezových (lidské zdroje pro výzkum, integrovaný výzkum, regionální a mezinárodní spolupráce ve výzkumu) programů, které se dále dělí na podprogramy - tzv.dílčí programy. Usnesením vlády č. 272 ze dne 9. března 2005 byl schválen návrh Národního programu výzkumu II na období 2006-2011 (NPV II). Důvodem požadavku na urychlené zpracování návrhu NPV II byla snaha zajistit dostatek času na výběr priorit NPV II. Vzhledem k tomu, že NPV II zahrnuje i průmyslový výzkum, byly veřejné prostředky na NPV II soustředěny do dvou rozpočtových kapitol a to Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva průmyslu a obchodu .

- mezi hlavní cíle NPV patří především zvýšení výkonnosti a efektivnosti výzkumu České republiky. Soustředění zdrojů podpory a výzkumné kapacity na menší počet vybraných

problémů, jejichž řešení považuje široká veřejnost za naléhavé a pro jejichž řešení jsou dostatečné podmínky a předpoklady pro využití dosažených výsledků výzkumu. Zajištění dynamické obnovy a rozvoje výzkumných kapacit v České republice s využitím všech možností mezinárodní spolupráce ve výzkumu. Posílení a rozvoj vztahů veřejnosti k výzkumu a vývoji. Zvýšení odborné úrovně výzkumné práce a využitelnosti výsledků výzkumu v praxi.

- pro hodnocení jednotlivých programů jsou vytvořena hlavní rámcová kritéria a to *potřebnost projektu* (určení významnosti návrhu pro praxi nebo společenskou potřebu; důležitou roli hrají ekonomická hlediska, kde se posuzuje smysluplnost a praktičnost navrhovaného výzkumu a realizovatelnost předpokládaných výsledků), *očekávaný přínos a kvalita projektu* (odhad toho, jak daleko se posune zlepšení určitých vlastností nového materiálu, nebo do jaké míry se zjednoduší nebo zkvalitní určitý proces nebo postup, posouzením současného stavu a předpokládaného stavu po ukončení projektu; hledání faktorů, které mohou ohrozit realizaci výsledků projektu; určení míry prakticky využitelné novosti návrhu), *proveditelnost a realizace projektu* (vypovídací schopnost zpracování projektu, výše celkových nákladů, výše finanční spoluúčasti, cíle projektu, hodnocení personálního zabezpečení projektu se snahou o zdůraznění úrovně řešitele a řešitelského týmu daných jejich prokazatelnou odbornou zkušeností) apod.

*Specifickým výzkumem na vysokých školách* je část výzkumu na vysokých školách, která je bezprostředně spojena se vzděláváním a na níž se podílejí studenti. Tato podpora je poskytována vysokým školám podle jejich předpokladů, daných dosavadní úspěšností ve veřejné soutěži ve výzkumu a vývoji, úspěšností při uplatnění výsledků, počtu studentů v jednotlivých typech akreditovaných studijních programů a kvalifikační struktury akademických pracovníků.

*Mezinárodní spolupráci ČR ve výzkumu a vývoji* je spolupráce, realizovaná na základě mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, v rámci které jsou hrazeny poplatky za účast České republiky v mezinárodních programech výzkumu a vývoje nebo poplatky za členství v mezinárodních organizacích.

Pouze v několika kapitolách, uvedených níže, jsou financovány činnosti, u kterých jsou uplatňovány prvky programovaného financování, aniž by tyto oblasti byly zahrnuty v systému ISPROFIN. Jedná se o následující kapitoly :

### **Ministerstvo obrany**

- k jednotnému plnění úkolů spojených s rozpočtováním, realizací a hodnocením výdajů programového financování byla zpracována ve smyslu zákona č.218/2000 Sb.a vyhlášky

č.40/2001 Sb.Programová struktura. Při jejím vzniku bylo jako základní cíl vytyčeno její zjednodušení, snížení počtu programů a zvýšení podílu zaprogramovaných výdajů v rámci finančních prostředků státního rozpočtu. Pro splnění tohoto úkolu byly navrženy nové programy jak z oblasti běžných, tak i kapitálových výdajů, pro vytvoření podmínek pro další rozšíření programování výdajů byly nově vytvořeny výdajové bloky,

- programy dlouhodobé – jejich dokumentace bude zpracována v ucelených cyklech podle možností věcné specifikace, následně budou vyhodnoceny z hlediska plnění časových, finančních a věcných cílů,
- programy časově omezené,
- výdajový blok – předstupeň pro zpracování dokumentace programu/podprogramu, vytváří se v momentě, kdy okamžité zaprogramování některých oblastí běžných výdajů je velmi složité a nebyly pro něj vytvořeny v rámci resortu podmínky,
- při zpracování dokumentace výdajového bloku je nutno charakterizovat současný stav, specifikovat věcné, technicko-ekonomické cíle vč.výše účasti státního rozpočtu na jeho financování a vyhodnocení efektivnosti zdrojů vynaložených na jeho přípravu a realizaci,
- žádný program ani výdajový blok neobsahuje náklady na mzdové prostředky.

### **Ministerstvo vnitra**

- v rámci rozpočtu kapitoly MV jsou samostatně sledovány pouze výdaje na financování programů reprodukce majetku a to v členění jednotlivých programů, podprogramů a investičních akcí. Ostatní výdaje státního rozpočtu tímto způsobem sledovány nejsou. MV však již několik let v návrhu rozpočtu na daný rozpočtový rok člení příjmy a výdaje podle jednotlivých oblastí a činností :

Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, ústřední orgán, resortní policejní školství, archivnictví, uprchlíci a přesídlenci, státní příspěvkové organizace (lázeňské léčebné ústavy, tiskárna MV, bytová správa MV, Institut pro místní správu Praha).

### **Ministerstvo průmyslu a obchodu**

- obdobným způsobem jako prostředky vynakládané na programy zahrnuté v systému ISPROFIN, sleduje MPO i výdaje na jednotlivé dotační tituly, představující více jak 44% celkového rozpočtu kapitoly pro rok 2005, které nemají klasický charakter reprodukce majetku a nejsou tudíž zahrnuty v předmětném systému :

a) Podpora projektů průmyslového výzkumu a vývoje (program Impuls, Tandem, Projektová

konsorcia, Progres, Pokrok).

- b) Podpora strategických služeb a technologických center (oblast podpory investičního a podnikatelského prostředí).
- c) Podpora malého a středního podnikání (programy realizované prostřednictvím ČMRZB - Záruka, Trh, Progres a prostřednictvím podřízených organizací CzechTrade, CzechInvest a Design Centrum ČR – Propagace, Poradenství, Design, Aliance, Zastoupení).
- d) Úsporné energetické programy – neinvestiční část – státní program na podporu úspor energií a využití obnovitelných zdrojů energie.
- e) Útlum hornictví – technická část.
- f) Dotace na ochranu spotřebitele – podpora činnosti spotřebitelských organizací.
- g) Podpora obecně prospěšné společnosti – Český institut pro akreditaci na mezinárodní spolupráci v oblasti akreditace.
- h) Výdaje na nakládání s radioaktivními odpady ( úložiště Richard a Bratrství ) ve smyslu atomového zákona č.18/1997/ Sb.
- i) Dotace na správu skládek Diamo (likvidace olejových lagun souvisejících se sanačními a rekultivačními pracemi).

### **Ministerstvo životního prostředí**

- v rámci kapitoly MŽP jsou financovány činnosti v oblasti ochrany přírody, péče o krajinu a ekologické výchovy a vzdělávací činnosti, u kterých jsou uplatňovány prvky programového financování. Jejich realizace vyplývá ze zákonných předpisů (zákon č.114/92 Sb.,č.162/2003 Sb.) nebo z rozhodnutí vlády (dotace neziskovým organizacím). Na jejich realizaci jsou každoročně vyčleněny účelové rozpočtové prostředky a je sledováno jejich čerpání. Pro poskytování dotací jsou schváleny interní směrnice, které obsahují předmět a podmínky pro poskytování prostředků, způsob předložení žádosti o dotaci, způsob uvolnění prostředků a kontrolu jejich použití.

Jedná se o následující dotační tituly :

#### a) Program péče o krajinu

- vyplývá ze zákona č.114/92 Sb. o ochraně přírody a krajiny a je realizován již od roku 1996. Slouží k naplňování opatření v rámci obecné ochrany přírody, tj. funkcí ochrany přírody, klimatických, hydroekostabilizačních, mimoprodukčních a sociálních. Opatření spadající do tohoto programu mají většinou trvalý charakter pravidelně opakujících se činností (údržba ploch, jejich kosení péče o výsadby, ochrana genofondu, půdních a regionálních odrůd apod.) a jejich realizace doplňuje již uskutečněná revitalizační opatření v krajině nebo navazuje na opatření

nově zahajovaná.

- je součástí tzv. krajinnotvorných programů, které jsou resortní prioritou,
- roční objem je cca 200 mil.Kč, přičemž dotace jsou poskytovány cca 1000 příjemcům v malých finančních objemech – z těchto důvodů není program zahrnut do systému ISPROFIN.

#### b) Program stabilizace lesa v Jizerských horách a na Ještědu

- poskytovány prostředky cca 10 příjemcům ve výši cca 6,4 mil.Kč ročně na základě usnesení vlády č. 247/97, podmínky pro poskytnutí dotací jsou každoročně stanoveny v samostatné interní směrnici MŽP,
- dotace k zajištění a zvýšení ekologické stability lesních porostů, podpora kompenzačních opatření v krajině i mimo les, protierozní opatření, tvorba podkladů pro realizaci opatření, týkajících se lesních hospodářských plánů, plánů péče o CHKO Jizerské hory apod.

#### Program péče o zeleň v urbanizovaném prostředí

- roční objem prostředků činí cca 3,0 mil. Kč, poskytovány na základě interní směrnice,
- program byl vytvořen k zabezpečení nápravy neuspokojivého stavu území a zeleně v urbanizované a suburbální krajině, ke zjišťování možností regenerace přírodních ploch a zakládání krajinnotvorné zeleně v průmyslových zónách, regenerace opuštěných průmyslových ploch,
- ve stávající podobě se neuvažuje zahrnutí těchto programů do systému ISPROFIN.

#### c) Příspěvky ZOO

- poskytovány podle zákona č.162/2003 Sb a nařízení vlády č.17/2004 Sb.a pro jejich uvolňování jsou každoročně vydávány interní směrnice,
- svým způsobem má tato oblast charakter programu, ale v současné době se prozatím neuvažuje zahrnutí do systému ISPROFIN.

#### d) Příspěvky na hospodaření v lesích národních parků

- prostředky jsou v minimálním objemu cca 2,3 mil.Kč ročně poskytovány podle společných pravidel s Ministerstvem zemědělství, která jsou jako „Závazná pravidla poskytování příspěvků na hospodaření v lesích v roce 2005 a způsobu jejich využití“ přílohou zákona o státním rozpočtu na rok 2005.

## **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

- v kapitole MŠMT se obdobným způsobem, jak je definován program v rozpočtových pravidlech sleduje Program Státní informační politiky ve vzdělávání (SIPVZ); tento program je realizován na základě usnesení vlády č.244/2001 – Plán I.etapy realizace SIPVZ (rozpracován plán realizace 2001-5), č.992/2003 - Plán II.etapy realizace SIPVZ (doba plnění prodloužena o 1 rok do konce roku 2006), č. 402/2004 – o vyřazení některých programů ze systému programového financování (ISPROFIN) a č.792/2004 - Koncepce financování informačních a komunikačních služeb ve školách po roce 2005 (od r.2007 do 2010 není definován program SIPVZ do původního členění Projektů P1-4, nýbrž řeší strukturu financování rozvoje ICT na školách jako celku s ohledem na již dosažené závazné parametry z I.a II. Etapy).

Za období I.a II.etapy realizace SIPVZ jsou k projednání do vlády zpracovány průběžné zprávy o realizaci vždy k termínu k 30.4. roku následného za rok uplynulý. Z usnesení vl.č.402/2004 vyplývá pro MŠMT úkol vypracovat pro MF do 6 měsíců po ukončení realizace SIPVZ (červen 2007) hodnocení časových, finančních a technicko-ekonomických parametrů.

## **Ministerstvo kultury**

- MK v rámci svého rozpočtu sleduje prostředky dle programů a podprogramových okruhů, které jsou závaznými ukazateli rozpočtu ministerstva. Jedná se o tyto programy :

### 1) Program státní podpory profesionálních divadel a profesionálních symfonických orchestrů a pěveckých sborů

- založen na principu sdružování finančních prostředků obcí, krajů a státu,
  - zaměřuje se na podporu profesionální divadelní a koncertní činnosti, podporu nové tvorby, mladých umělců, podporu programů pro děti a mládež, posílení prestiže české kultury v zahraničí, podporu rovného přístupu občanů ke kulturnímu bohatství,
  - kritérii hodnocení úspěšnosti jsou výkonnostní kritéria (počet vlastních premiér, počet představení celkem, pro děti, za hranicemi kraje, v zahraničí, koncertů, školních koncertů, promenádních, realizovaných pro jiné pořadatele, apod.), umělecká kritéria (vlastní festivaly či přehlídky, účast na domácích, zahraničních festivalech, dramatická činnost, inscenační činnost, hostování významných umělců, uplatnění mladých umělců do 30 let, recenze v tisku apod.), kritéria soběstačnosti, vícezdrojového financování (podíl veřejných rozpočtů na financování divadla/orchestru, na průměrné hodnotě vstupenky).

## 2) Program záchrany architektonického dědictví

- jeho cílem je podpora obnovy a zachování kulturních památek, které tvoří nejcennější část kulturního dědictví ČR (hrady, zámky, kláštery, kostely, opevnění apod.),
- kritériem pro hodnocení je počet zachráněných a opravených kulturních památek.

## 3) Havárie střech památek

- zabezpečuje nejnaléhavější opravy nemovitých kulturních památek, zejména co se týká odstranění havarijního stavu střech a nosných konstrukcí staveb,
- kritériem je počet zachráněných kulturních památek.

## 4) Program restaurování movitých kulturních památek

- jedná se o poskytování příspěvků na obnovu významných děl výtvarných umění nebo uměleckořemeslné práce umístěných v budovách zpřístupněných veřejnosti pro kulturní, výchovně vzdělávací nebo náboženské účely,
- kritériem pro hodnocení je počet zachráněných a obnovených (restaurovaných) kulturních památek.

## 5) Integrovaný systém ochrany movitého kulturního dědictví

- zajištění všestranné preventivní ochrany předmětů movitého kulturního dědictví ČR a vytváření podmínek pro jeho trvalé uchování (vybavení objektů zabezpečovacími systémy, požárními systémy, systematická dokumentace a digitalizace sbírek, preventivní ochrana před nepříznivými vlivy prostředí, výkupy předmětů kulturní hodnoty mimořádného významu do sbírek),
- kritérii hodnocení úspěšnosti je počet zabezpečených objektů a kvalita jejich zabezpečení, počet a význam vykoupených předmětů z hlediska celostátního i regionálního, míra zlepšení podmínek pro uložení sbírkových předmětů, jejich konzervaci, restaurování a prezentaci.

## 6) Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón

- program je nástroj k obnově kulturních památek, nacházejících se v nejcennějších částech historických měst ČR, která jsou prohlášena za památkovou rezervaci nebo památkovou zónu,
- kritériem pro hodnocení úspěšnosti vynaložených prostředků je vzhled historických částí, počet návštěvníků, podíl na devizových příjmech ze zahraničního cestovního ruchu.

## 7) Program péče o vesnické památkové rezervace a zóny a krajinné památkové zóny

- program je zaměřen na podporu obnovy a zachování kulturních památek, zejména lidové architektury (zemědělské usedlosti, chalupy, kapličky a boží muka),

- kritériem hodnocení je počet obnovených kulturních památek lidové architektury, vzhled historických vesnic.

#### 8) Program podpory záchranných archeologických výzkumů

- program se zaměřuje na podporu záchranných archeologických výzkumů, jejichž potřeba vznikla v souvislosti se stavební činností na území s archeologickými nálezy,

- kritériem pro hodnocení jsou nálezy, učiněné při archeologických výzkumech, které mají významnou vypovídací schopnost o životě a činnostech našich předků.

#### 9) Program podpory kulturních aktivit národnostních menšin

- cílem je podpora kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin, žijících v ČR (umělecké, kulturně vzdělávací a výchovné aktivity, studium a dokumentace národnostní kultury a lidových tradic, multietnické kulturní akce, ediční činnost – neperiodické publikace, audio, video),

- kritérii je konkrétní a kontrolovatelný projekt v některém z vyhlášených tematických okruhů, jeho reálný a efektivní rozpočet, spokojenost příslušníků národnostních menšin a jejich zapojení do života majoritní společnosti.

#### 10) Podpora projektů integrace romské komunity

- umělecké aktivity, kulturně vzdělávací a výchovné aktivity, ediční činnost, dokumentace, studium a rozbory romské kultury a tradic, tvorba a distribuce umělecky hodnotných filmů přispívajících k integraci romské komunity, multietnické kulturní akce, směřující k potírání negativních projevů extremismu, rasové a náboženské nesnášenlivosti a xenofobie,

- kritérii je konkrétní a kontrolovatelný projekt v některém z vyhlášených tematických okruhů, jeho reálný a efektivní rozpočet, spokojenost příslušníků romské komunity a jejich zapojení do života majoritní společnosti.

#### 11) Program Veřejné informační služby knihoven (VISK)

- základním cílem programu je inovace VISK na bázi informačních a komunikačních technologií (ICT), zaměřených na poskytnutí veřejně přístupných míst vybavených ICT a garantujících rovné podmínky přístupu k informačním zdrojům a sítím pro všechny skupiny občanů, podporujících celoživotní vzdělávání, zpřístupnění informací z oblasti veřejné správy, poskytování informací na podporu cestovního ruchu, venkova, právního vědomí, informací a

dokumentů z oblasti výzkumu a vývoje, uchování a zpřístupnění národního kulturního bohatství soustředěného v kulturních fondech,

- kritérii pro hodnocení jsou např. rozsah a kvalita připojení knihoven na internet, vybavení výpočetní a komunikační technikou vč. specializovaného knihovnického softwaru, zabezpečení podmínek pro dlouhodobé uchování a zpřístupnění digitálních dokumentů.

#### 12) Podpora rozšiřování a přijímání informací v jazycích národnostních menšin

- hlavním smyslem je zajištění dostupných a na profesionální úrovni zpracovaných projektů, týkajících se národnostních menšin a vytvoření kvalitnějších podmínek v oblasti šíření a přijímání informací v mateřském jazyku národnostních menšin,

- kritéria pro hodnocení jsou kvalita poskytování informací o národnostních menšinách nebo národnostními menšinami, ekonomická kritéria (např. podíl režijních a výrobních nákladů).

#### 13) Kulturní aktivity

- cílem programu je zvýšit rozsah a kvalitu prezentace sbírek muzejní povahy, zajistit zvyšování kvality poskytování standardizovaných veřejných služeb muzeí, umožnit realizaci i náročných expozičních a výstav, využívajících sbírky muzejní povahy,

- kritérii měření úspěšnosti jsou pouze kritéria kvantitativní (počet realizovaných výstav, vystavených sbírkových předmětů, počet programů, vydaných publikací, uspořádaných konferencí, seminářů, popř. i počet návštěvníků apod.).

#### 14) Odstraňování škod způsobených povodněmi

- cílem programu je konzervace, restaurování sbírkových a historických knižních fondů a vytvoření podmínek pro jejich řádné budoucí uložení a uchování,

- kritériem hodnocení úspěšnosti je počet ošetřených sbírkových předmětů, stav jejich uložení a kvalita podmínek pro jejich budoucí uchování.

#### 15) Výdaje státního rozpočtu na spolufinancování komunitárních programů MEDIA DESK

- cílem programu je podpora evropských subjektů z oboru audiovizuální formou přímého financování filmové tvorby a finanční podpory společností a organizací, které se zabývají jejím šířením – filmoví distributoři, festivaly, trhy, kina. Je zaměřen na podporu projektů dalšího vzdělávání filmových profesionálů,

- kritériem je kvalita audiovizuálních děl vyrobených za podpory programu MEDIA plus, množství distribuovaných evropských audiovizuálních děl.

## Úřad průmyslového vlastnictví

- v rozpočtu pro rok 2004 ani v návrhu na rok 2005 nejsou sledovány výdaje formou programů jiných než jsou programy evidované v systému ISPROFIN,
- Úřad sleduje mimo výdajů zahrnutých v ISPROFIN výdaje na zajištění provozu a odborné činnosti a dále mzdové výdaje vč.pojistného placeného zaměstnavatelem a přidělu do FKSP, které činí cca 20.000 tis.ročně, slouží k zajištění kontinuálního procesu řízení o přihláškách a vedení rejstříků průmyslových práv vč.materiálně technického zabezpečení. Úřad sleduje tyto výdaje jako celek a hodnotí jejich čerpání v členění dle rozpočtové skladby a v porovnání s uplynulými roky,
- pokud by sledování výdajů na provoz a odbornou činnost bylo pojato jako program nebo podprogram či jako jedna z akcí programu, bylo by nutné stanovit věcnou náplň každého výdaje jako cíl a předpokládané výdaje jako parametr, což by při různorodosti výdajů bylo stěží proveditelné, nehledě na následné nutné, spíše jen formální, hodnocení plnění takto stanovených cílů a parametrů.

## Český úřad zeměměřičský a katastrální

- v rozpočtu pro rok 2004 ani v návrhu na rok 2005 nejsou sledovány výdaje formou programů jiných než jsou programy evidované v systému ISPROFIN,
- základem pro vytvoření programů v budoucnu by mohlo být dosavadní členění výdajů, které jsou rozděleny do čtyř skupin, jednotlivé skupiny jsou tvořeny OSS se stejnou působností. Jedná se o skupinu katastrálních úřadů, zeměměřičských a katastrálních inspektorátů, Zeměměřičský úřad a ústřední orgán;
- pro vytvoření programu jsou důležité nejen jednotné věcné a časové cíle, podmínky financování, ale i jednotná kritéria pro hodnocení. V případě hodnocení dosavadních činností by bylo možno vycházet z existujících kritérií, která jsou při hodnocení jednotlivých činností nyní sledována (např. údaje o počtu a lhůtách vyřízených návrhů na vklad a záznamů do katastru nemovitostí, objem poskytnutých informací, počet kilometrů státních hranic, kde byla provedena údržba, počet trigonometrických bodů či velikost území, na kterém byla provedena údržba těchto bodů, počet aktualizovaných mapových listů). Nejproblematictější oblastí by při stanovení kritérií programu byla ústřední správa, neboť jen obtížně lze stanovit kritéria pro řídicí činnost, Jednou z možností by mohla být činnost sekce centrální databáze katastru nemovitostí, která zajišťuje dálkový přístup k datům katastru nemovitostí a správu informačního systému katastru nemovitostí.

## **Energetický regulační úřad**

- ERÚ v rámci státního rozpočtu eviduje a sleduje mimo programového financování reprodukce majetku další program – Výdaje ze státního rozpočtu na financování společných programů EU a ČR celkem, v tom Phare.

\*\*\*\*\*

## 1.2. Programování výdajů v oblasti reprodukce majetku

Zákonem o státním rozpočtu jsou již od roku 2001 určovány výdaje na financování programů reprodukce majetku, jejichž cíle a časové horizonty jejich dosažení jsou stanoveny v jejich dokumentaci. Systém řízení přípravy a realizace programů je stanoven zákonem č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a jeho prováděcí vyhláškou č.40/2001 Sb. Uvedené předpisy rovněž vymezují obsah, formu a mechanismy informační podpory rozhodovacích a řídicích procesů alokace prostředků státního rozpočtu v přípravě a realizaci konkrétních akcí, kterými jsou předem stanovené programové cíle zabezpečovány. Informační systém financování programů ISPROFIN obsahuje všechny potřebné informace pro sestavování návrhů státního rozpočtu, rozpočtového výhledu a o skutečném vývoji financování programů a akcí tj. jejich věcných, časových a finančních parametrů.

V roce 2004 byla provedena analýza fungování systému s cílem posoudit jeho efektivnost, administrativní náročnost a schopnost sledovat použití prostředků EU, které jsou do oblasti reprodukce majetku alokovány. Závěry této analýzy lze stručně shrnout tak, že je třeba

- zjednodušit procesy rozhodování o účasti státního rozpočtu na financování akcí a zkvalitnit jejich informační podporu,
- zavést do ISPROFIN nový modul, který bude obsahovat informační podporu tvorby dokumentací programů, jejich posuzování a schvalování,
- vytvořit mechanismus průběžné kontroly plnění závazně stanovených ukazatelů, indikátorů a parametrů programů v přípravě a realizaci jejich akcí (projektů).

Na základě těchto závěrů bylo přijato rozhodnutí připravit novelu vyhlášky č.40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku a po připomínkovém řízení k tomuto návrhu, provázeném rozsáhlou odbornou diskusí, byl vypracován návrh nové vyhlášky, která byla předložena Legislativní radě vlády.

Návrh nové vyhlášky **o účasti státního rozpočtu na financování programů** má za cíl zkvalitnit rozhodovací, řídicí a kontrolní činnosti spojené s financováním programů a akcí reprodukce majetku a snížit jejich administrativní náročnost. Návrh vyhlášky zjednodušuje zejména procesy rozhodování o alokaci prostředků státního rozpočtu na akce (projekty) ve všech jejich fázích, zejména u akcí, kde se předpokládá účast státního rozpočtu do 10 mil.Kč a dále akcí, které jsou financovány pouze v rámci běžných výdajů státního rozpočtu.

Návrh rovněž obsahuje podstatné zkvalitnění informační podpory systému a nastavení nových kontrolních mechanismů tak, aby nebylo možné čerpat prostředky státního rozpočtu dříve než budou splněny podmínky stanovené pro vydání dokumentů, kterými je příprava a realizace akcí (projektů) řízena. Dále bude informační systém ISPROFIN doplněn o další

modul tak, aby bylo možné pružně reagovat na změny podmínek, na jejichž základě byly dokumentace programů koncipovány a průběžně hodnotit plnění jejich ukazatelů, indikátorů a parametrů.

Do návrhu jsou promítnuty změny zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech - viz úplné znění zákona vyhlášené pod č. 580/2004 Sb. (rozpočtová pravidla), zejména změna rozsahu a podmínek převodu nečerpaných prostředků státního rozpočtu do následujícího roku prostřednictvím rezervního fondu organizační složky státu. Vyhláška rovněž upravuje mechanismus sledování a kontroly prostředků poskytnutých z rozpočtu EU, které budou zahrnuty do příjmů a výdajů státního rozpočtu a určeny na financování programů.

Návrh rovněž reaguje na vyhodnocení praktických zkušeností v zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. V tomto směru je systém nastaven tak, že rozhodování o alokaci prostředků státního rozpočtu končí vydáním Rozhodnutí o financování akce a pak teprve následuje etapa zadání a smluvního zabezpečení její realizace. Touto cestou je zabezpečeno, že účastník programu nesmí akceptovat nabídku, která je v rozporu s předem stanovenými podmínkami čerpání prostředků státního rozpočtu.

Z hlediska slučitelnosti návrhu vyhlášky s právem Evropské unie (dále jen EU) byla věnována zvláštní pozornost souladu s pravidly o veřejné podpoře. V tomto směru je správcům programů uložena povinnost zahrnout do dokumentací programů prohlášení, že veřejná podpora je poskytována v souladu s pravidly pro poskytování veřejné podpory podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Touto formou je stanovena odpovědnost správců programů za dodržování příslušných pravidel ve všech programech, u kterých je veřejná podpora plánována a pokud zjistí, že předkládané žádosti tato pravidla nerespektují, pak dotaci nebo návratnou finanční výpomoc nesmí poskytnout.

Dále je stanovena povinnost, aby investiční záměr a dokumentace projektu, které jsou klíčovými podklady pro rozhodování o alokaci prostředků státního rozpočtu, obsahovaly dokumenty a údaje stanovené pro použití prostředků EU. Tímto je zabezpečena dokumentační základna pro komplexní posouzení a vyhodnocení zdali jsou navrhovaná řešení v souladu s předpisy Komise Evropských společenství.

Z výše uvedené charakteristiky vyhlášky, která je pro programování výdajů klíčovým předpisem je zřejmé, že Česká republika programuje veřejné výdaje v jasně vymezené oblasti, pravidelně hodnotí dosažené výsledky a provádí korekce systému mimo jiné i na základě poznatků získaných v jiných zemích EU. Zásadní korekce systému jsou vždy výsledkem

široké odborné diskuse vedené Ministerstvem financí se všemi ministerstvy a odbornou veřejností jako jsou vysoké školy, Komora architektů a inženýrů činných ve výstavbě atd.

Z kvantitativního hlediska se pohybují objemy výdajů na financování programů v letech 2001 až 2005 v rozmezí 6,89 až 7,68 % celkových výdajů státního rozpočtu a jak je patrné z následující tabulky jejich podíl do roku 2004 klesal a počínaje rokem 2005 dochází k obrátu na růstovou trajektorii.

	2001	2002	2003	2004*)	2005**)
Výdaje státního rozpočtu na financování programů (v mld.Kč)	<b>53,27</b>	<b>53,91</b>	<b>56,76</b>	<b>59,45</b>	<b>65,61</b>
Výdaje státního rozpočtu celkem (v mld.Kč)	693,92	750,68	808,72	862,89	908,42
Podíl výdajů na fin.programů (v %)	<b>7,68</b>	<b>7,18</b>	<b>7,02</b>	<b>6,89</b>	<b>7,22</b>

Poznámky : \*) bez převodů nečerpaných prostředků roku 2004 rezervním fondům OSS,  
\*\*) schválený rozpočet.

Růst podílu výdajů na programy souvisí s postupným rozšiřováním oblasti, ve které je programování aplikováno. Jedná se zejména o provozování majetku v kategorii informačních a komunikačních technologií, v pronájmech majetku, v některých službách spojených s provozováním nemovitého majetku atd.

Vedle výdajů státního rozpočtu sleduje ISPROFIN i další zdroje určené na financování programů. V roce 2004 je struktura zdrojů následující :

Název ukazatele	výdaje v mil.Kč	podíl v %
Vlastní zdroje účastníků programu	9 980	7,7
Úvěry bez státní záruky	1 896	1,5
Úvěry se státní zárukou	5 321	4,1
Výdaje OSS, dotace a NFV poskytnuté ze státního rozpočtu *)	74 480	57,8
Dotace poskytnuté ze státních fondů	33 123	25,7
Dotace poskytnuté z fondů EU	1 216	0,9
Dotace poskytnuté z územních rozpočtů	1 636	1,3
Dotace poskytnuté z fondů NATO	247	0,2
Ostatní zdroje	969	0,8
<b>Souhrn zdrojů financování programů</b>	<b>128 868</b>	<b>100,0</b>
Poznámky : *) včetně převodů do rezervního fondu (celkem 15 030 mil.Kč)		

V nejbližším období, počínaje rokem 2006, očekáváme meziroční růst podílu výdajů státního rozpočtu na financování programů cca o 1 % a to z následujících důvodů :

- resorty z vlastní iniciativy rozšíří programování i na další oblasti výdajů, zejména spojených s provozováním majetku (služby, materiál apod.), konkrétní signály máme z Ministerstva obrany a Ministerstva financí,

- navrhuje se, aby počínaje rokem 2006 byly prostředky poskytované z rozpočtu EU, určené na financování programů, zahrnovány do příjmů a výdajů státního rozpočtu,
- v přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 2007 bude Ministerstvo financí požadovat zahrnutí výdajů na financování výzkumu a vývoje a podpor poskytovaných podnikatelskému sektoru do systému financování programů evidovaných v ISPROFIN.

\*\*\*\*\*

## **2. Změny v rozpočtovém procesu k zavedení programového financování na všechny výdaje státního rozpočtu**

S ohledem na přijatá usnesení vlády (č. 624/2003 a 928/2004) k problematice programového rozpočtování a dále na složitost a časovou náročnost přechodu na programové rozpočtování veškerých výdajů státního rozpočtu, navrhuje Ministerstvo financí přechod v několika etapách. Současně se zaměřuje pouze na výdaje procházející pouze přes státní rozpočet a státní fondy, protože na výdaje ostatních složek veřejných financí nemá Ministerstvo financí bezprostřední vliv. Muselo by dojít k výrazné změně zákonů omezujících kompetence složek veřejných rozpočtů (např. kraje, obce, ...)

### **Etapa I**

Součet specifických závazných ukazatelů pro státní rozpočet na rok 2006 bude roven celkovým výdajům kapitoly. Závazné ukazatele by měly být tvořeny na základech popsaných v části „Metodika výdajových bloků“.

### **Etapa II**

V dalších dvou letech, tj. při sestavení státního rozpočtu na léta 2007 a 2008 by kapitoly měly postupně omezovat závazné ukazatele, které nebudou vyhovovat požadavkům programového financování.

### **Etapa III**

V roce 2009 by měly všechny specifické závazné ukazatele splňovat požadavky programového financování a být vytvořeny v souladu s částí „Metodika výdajových bloků“.

\*\*\*\*\*

## **3. Metodika výdajových bloků**

Pro zlepšení procesu rozpočtování bude zaveden nový pojem „výdajový blok“, který bude zachycovat věcný obsah vynakládaných výdajů. Výdajový blok si lze představit např. jako celkové výdaje na určitou činnost správce kapitoly (bude obsahovat běžné výdaje vč. mezd a investiční výdaje). Zároveň bude v popisu uvedeno vedle přesné specifikace i jakých cílů a v jakém čase se má dosáhnout a potřebné zdroje k jejich dosažení. Výdajové bloky budou tedy splňovat zásady programového financování. Primárně se budou sledovat z hlediska výdajů státního rozpočtu právě výdajové bloky. Plnění jednotlivých cílů by se pak mělo objevit v závěrečném účtu kapitol. Podle plnění cílů budou posuzovány i další prostředky, které se na tyto výdajové bloky budou vynakládat. Výdajové bloky se mohou dále členit na výdajové okruhy a další podrobnější vrstvy. Každý výdajový blok bude členěn dle rozpočtové skladby, bude součtem svého podrobnějšího členění. Struktura výdajových bloků bude projednána a odsouhlasena správčům kapitol Ministerstvem financí.

Výdajové bloky nebo jejich podrobnější členění (určí správce kapitoly po dohodě s MF) budou závaznými ukazateli (ZU), které se budou nazývat „specifickými závaznými ukazateli“ a jejich součtem budou celkové výdaje kapitoly. Dále se budou sledovat „průřezové závazné ukazatele“, které budou sloužit pro sledování určitých skupin výdajů, např. výdaje na platy, tyto ukazatele stanoví MF. Tento typ závazných ukazatelů by měl jít vypočítat dle rozpočtové skladby.

Příjmy kapitol budou obsaženy ve specifických ZU a jejich součet bude roven celkovým příjmům kapitoly. Vzniknou tzv. bloky příjmů.

Celkové příjmy a celkové výdaje kapitoly budou „souhrnnými závaznými ukazateli“.

V příjmové a výdajové části by měly být uvedeny ukazatele vztahující se k čerpání zdrojů z EU i na spolufinancování programů/projektů spolufinancovaných z EU.

#### **Změněná struktura přílohy č. 4 k zákonu o státním rozpočtu:**

**souhrnné ukazatele** (*součet specifických ZU*)

příjmy celkem

výdaje celkem

**průřezové ukazatele** (*stanoví MF*)

platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci

z toho: platy zaměstnanců  
povinné pojistné placené zaměstnavatelem  
převod FKSP  
výdaje na financování programů reprodukce majetku celkem  
výdaje na výzkum a vývoj

*případně další, které určí MF*

**specifické ukazatele - příjmy**

daňové příjmy  
příjmy z pojistného na sociální zabezpečení  
nedaňové, kapitálové příjmy a přijaté dotace celkem  
z toho: příjmy na spolufinancování dle fondů a programů/projektů EU

**specifické ukazatele – výdaje (*stanoví si správce kapitoly po dohodě s MF*)**

(z těchto ukazatelů by měly být samostatně vyčleněny výdaje spojené s programy/projekty spolufinancované z EU podle jednotlivých fondů, nejlépe způsobem „z toho“ a to na zdroje ČR a EU)