

Záměr zavedení agendy revize výdajů v České republice

Struktura dokumentu:

MANAŽERSKÉ SHRUTÍ	2
1. ZÁMĚR ZAVEDENÍ AGENDY REVIZE VÝDAJŮ	2
1.1. VYMEZENÍ REVIZE VÝDAJŮ.....	2
1.2. POPIS VÝZEV V ANALÝZE VÝDAJŮ STÁTU	4
1.3. PŘÍNOSY ZAVEDENÍ REVIZE VÝDAJŮ	4
1.4. ZÁKLADNÍ RÁMEC AGENDY REVIZE VÝDAJŮ V ČR.....	4
1.4.1. Předpoklady úspěšné revize výdajů	4
1.4.2. Role Ministerstva financí v revizi výdajů	5
1.4.3. Zřízení analytické jednotky na Ministerstvu financí	5
1.4.4. Popis konkrétních projektových kroků v agendě revize výdajů.....	6
2. ORGANIZAČNÍ ZAJIŠTĚNÍ REVIZE VÝDAJŮ	6
2.1. ZADAVATEL AGENDY – VLÁDA ČR	6
2.2. GARANT AGENDY – MINISTR FINANCÍ	7
2.3. VEDOUČÍ AGENDY REVIZE VÝDAJŮ - MINISTERSTVO FINANCÍ	7
2.4. PROJEKTOVÝ MANAŽER – VYBRANÝ ČLEN PRACOVNÍ SKUPINY	8
2.5. PRACOVNÍ SKUPINA.....	8
ZÁVĚR.....	9

MANAŽERSKÉ SHRNTÍ

Vzhledem k posilování schopnosti dlouhodobě plánovat a vyhodnocovat výdajové politiky předkládá Ministerstvo financí vládě tento záměr, který si klade za cíl zavést agendu revizí výdajů.

Záměr ve zjednodušené a přehledné formě definuje agendu revize výdajů a vytyčuje její hlavní cíle. V záměru jsou vymezeny základní pojmy, výzvy a přínosy revizí výdajů tak, aby se ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy mohla seznámit s danou problematikou.

Výsledky agendy a dílčích revizí výdajů se budou využívat jako analytický podklad pro plánování a vyhodnocování výdajových politik. Cílem je prostředky státního rozpočtu nejen šetřit, ale zejména je vydávat účelně, efektivně a cíleně s ohledem na jejich celospolečenské dopady, tzn. zejm. hospodářské, sociální, bezpečnostní a environmentální dopady, či jinak věcně definovanými cíli, a dále v souladu se závazky ČR v rámci EU či mezinárodních úmluv a uskupení. Součástí vyhodnocení budou taktéž dopady neaktivity. Dalšími cíli záměru je analytické využívání informační a datové základny pro plánování a vyhodnocování veřejných výdajů prostředků státu.

Agenda revize výdajů bude realizována v rámci schválené systemizace bez dodatečných nároků na státní rozpočet. V souvislosti s agendou se nepředpokládá vznik žádného nového informačního systému. Případní externí odborníci budou zapojeni pouze v případě jejich financování z externích zdrojů (například projekt TSI - Technical Support Instrument).

1. ZÁMĚR ZAVEDENÍ AGENDY REVIZE VÝDAJŮ

1.1. VYMEZENÍ REVIZE VÝDAJŮ

Revize výdajů (v anglické literatuře jako „*spending review*“) je široce rozšířený nástroj řízení veřejných výdajů, který se používá ve většině států Evropské unie i OECD. Jedná se o nástroj analýzy výdajů veřejných financí, který slouží k hodnocení účinnosti a účelnosti veřejných výdajů. Hlavním cílem revize výdajů je analyticky podpořit stávající úsilí o dosahování fiskální disciplíny a o vytváření priorit v rámci veřejných financí. Dalším cílem je evaluace existujících opatření a výdajových oblastí ve světle hodnoty za peníze a cílově orientovaného financování.

Cílem zavedení agendy revize výdajů je:

- vytvořit ucelený, standardizovaný a pravidelný proces pro zpětnou revizi výdajů optikou hodnoty za peníze a cílově orientovaného financování, nikoliv posuzovat splnění či nesplnění zákonných podmínek finančního řízení;
- formulovat doporučení v hodnocené oblasti;

- výsledky revizí výdajů procesu zveřejňovat a komunikovat je v uživatelsky přívětivé formě;
- doplnit veřejnou debatu o oblast veřejných financí a výdajů státu;
- doplnit veřejnou debatu o udržitelném rozvoji.

Záměr zavedení revize výdajů v České republice je ukotven v programovém prohlášení vlády z ledna 2022, ve kterém je explicitně uvedeno „**Budeme klást důraz na systém zpětné kontroly a hodnocení efektivity vynaložených výdajů.**”¹ Zároveň je zavedení revize výdajů naplněním opatření 11.1.a 2. Implementačního plánu Strategického rámce Česká republika 2030 (pro roky 2022–2025).

Právní předpisy, se kterými revize výdajů souvisí, ale které revizi výdajů přímo neupravují, jsou následující: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy; Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

Revize výdajů je příbuznou aktivitou k přezkumu účinnosti regulace (ex post RIA)², která komplexně vyhodnocuje účinnost regulace v praxi. Zatímco ex post RIA se zabývá hodnocením dopadu již existujícího zákona včetně kvantifikace očekávaných a reálných výdajů, revize výdajů se zabývá dílčím poměřováním výdaje s jeho výsledkem. Revize výdajů i ex post RIA sledují a v širším okruhu vyhodnocují propojené problematiky, navrhovaná revize výdajů s důrazem na fiskálně podstatná témata. Z podstaty jsou tyto dvě agendy propojeny a budou na sebe navzájem navazovat i v praxi (podrobněji viz připravovaný metodický dokument).

¹ Zdroj: VLÁDA ČR, 2022. Programové prohlášení vlády [online] [vid. 2023-05-26]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-193547/>

² Usnesení vlády č. 435 ze dne 14. června 2023

1.2. POPIS VÝZEV V ANALÝZE VÝDAJŮ STÁTU

Kritické zhodnocení výdajových politik a hospodaření státních organizací poskytují zejména kontrolní závěry NKÚ, potažmo výstupy z veřejnosprávních kontrol Ministerstva financí. NKÚ má ústavou garantované nezávislé postavení a účelem jeho existence a činnosti je poskytovat ujištění o stavu veřejných výdajů především veřejnosti, a to prostřednictvím Poslanecké sněmovny. Veřejnosprávní kontroly Ministerstva financí jsou realizovány na základě plánu kontrol vycházejícího z analýzy rizik a z podnětů interních, vyplývajících z jiné činnosti Ministerstva financí, a externích podnětů. Nástroj revize výdajů je oproti zmíněným kontrolním činnostem přímo manažerským nástrojem vlády, který vytváří předpoklady a záměry vládních politik. Revize výdajů se od veřejnosprávní kontroly liší jak metodou, tak formou. V případě revize výdajů se neaplikuje kontrolní řád nebo jiné procesní předpisy.

1.3. PŘÍNOSY ZAVEDENÍ REVIZE VÝDAJŮ

Revize výdajů představují strategický nástroj pro analýzu a hodnocení veřejných výdajů, prostřednictvím kterého lze identifikovat vnitřní rezervy výdajových politik, představovaných souborem výdajů vynakládaných na realizaci určitých politik, za účelem celkového zefektivnění veřejných financí.

Zavedení revize výdajů je motivováno snahou:

- zvýšit efektivnost veřejných výdajů;
- vytvořit fiskální prostor pro financování prioritních rozpočtových položek;
- konsolidovat veřejné finance;
- doplnit analýzu nad výdajovou stranou státního rozpočtu.

Dalšími očekávanými přínosy zavedení revize výdajů je doplnění veřejné debaty o veřejných financích a výdajích státu, a zároveň účelnosti a účinnosti ve vztahu k udržitelnému rozvoji. Revize výdajů má potenciál přispět ke zvýšení jejich vnitřní stability výdajových politik a udržitelnost veřejných financí.

1.4. ZÁKLADNÍ RÁMEC AGENDY REVIZE VÝDAJŮ V ČR

1.4.1. Předpoklady úspěšné revize výdajů

Ze zahraniční praxe vyplývá, že naplnění následujících předpokladů vede k úspěšnému zapojení revize výdajů do rozpočtového procesu:

- silný politický mandát a podpora pro agendu revize výdajů napříč vládou;
- dohoda Ministerstva financí a revidovaného ministerstva na konkrétním mandátu a jeho společné předložení vládě;

- dostupnost rozpočtových informací a účetních dat;
- dostupnost klíčových výkonových ukazatelů a věcných podkladů;
- dostupnost a ochota spolupracovat mezi hodnotící skupinou a ekonomickou skupinou liniového ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy;
- dostupnost dostatečného personálního zabezpečení včetně provazby s rozpočtovým procesem;
- zajištění, že v procesu přezkumu výdajů (zejména ve fázi 0) se při výběru vhodných témat bude přihlížet k doporučením mezinárodních organizací včetně OECD.

Bližší informace o zahraniční praxi revizí výdajů jsou uvedeny v materiálu „Analýza praxe revize výdajů ve vybraných zemích OECD“, který je přílohou tohoto záměru.

1.4.2. Role Ministerstva financí v revizi výdajů

Ministerstvo financí je dle kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet a státní pokladnu. Ministerstvo financí dále zajišťuje veřejné výkaznictví státu a je taktéž ústředním orgánem státní správy pro finanční hospodaření a finanční kontrolu.

Ministerstvo financí je správcem systémů IISSP - Integrovaný informační systém státní pokladny, jehož součástí je CSÚIS - Centrální systém účetních informací státu, který představuje zásadní informační databázi o výdajích státu a jejich struktuře.

Ministerstvo financí je dále spolu s Úřadem vlády nositelem agendy Evropského semestru včetně Konvergenčního programu, Rozpočtové strategie a Národního programu reforem.

V zahraniční praxi je agenda revize výdajů navázána na proces přípravy dokumentů, které slouží k sladování hospodářských politik v Evropské unii a harmonogram revizí výdajů je svázaný s harmonogramem evropského semestru a procesem rozpočtování.

1.4.3. Zřízení analytické jednotky na Ministerstvu financí

Činnost Ministerstva financí v oblasti revize výdajů:

- koordinace a metodické řízení jednotlivých projektů revize výdajů;
- příprava dílčích revizí výdajů a příprava konkrétních Mandátů revize výdajů, které jsou připravovány s revidovanými ministerstvy a schvalovány Vládou ČR;
- spolupráce s ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy na analýze výdajů;

- spolupráce s ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy na tvorbě doporučení pro vládu a pro ministry.

1.4.4. Popis konkrétních projektových kroků v agendě revize výdajů

Revize výdajů zahrnuje několik projektových kroků, které jsou znázorněny ve schématu:



2. ORGANIZAČNÍ ZAJIŠTĚNÍ REVIZE VÝDAJŮ

Každá revize výdajů představuje dílčí projekt, který má svoji danou organizační strukturu a který je řízen níže uvedenými procesními principy a pravidly.

Dílčí projekt revize výdajů je zajištěn předem určenou pracovní skupinou s mandátem, který je jí svěřen zpravidla ze strany vlády.

2.1. ZADAVATEL AGENDY – VLÁDA ČR

Zadavatel agendy je nejvyšší strategickou úrovní řízení zastřešující proces revize výdajů jako celku i konkrétních dílčích revizí výdajů. Zadavatelem agendy je Vláda České republiky.

2.2. GARANT AGENDY – MINISTR FINANCÍ

Úlohou garanta agendy je řídit rizika projektu, garantovat plnění cílů projektu a přispívat k efektivní komunikaci a spolupráci při realizaci každého projektu. Garantem agendy za Ministerstvo financí je ministr financí či jím pověřený náměstek.

Úlohou garanta agendy za Ministerstvo financí je zejména:

- předkládat vládě plán revizí výdajů ke schválení;
- předkládat vládě výsledky dílčích projektů k projednání;
- zajišťovat odsouhlasení výsledků dílčí revize výdajů všemi zúčastněnými stranami;
- kontrolovat plnění cílů a kvality projektu;
- provádět hodnocení průběhu projektu v návaznosti na stanovený plán, harmonogram;
- rozhodovat o zásadních otázkách projektu, jeho směřování, prioritách apod.;
- schvalovat zásadní změny projektu;
- řešit zásadní konflikty ve strukturách projektu;
- monitorovat a řídit rizika projektu s vysokou prioritou;
- zajistit zveřejňování výsledků dílčích revizí.

2.3. VEDOUCÍ AGENDY REVIZE VÝDAJŮ - MINISTERSTVO FINANCÍ

Úlohou vedoucího agendy za Ministerstvo financí je zejména:

- pravidelně informovat garanta agendy o průběhu, plnění, rizicích probíhajících jednotlivých projektů;
- předkládat garantu agendy návrh plánu revizí výdajů ke schválení;
- předkládat garantu agendy výsledek dílčí revize výdajů;
- zabezpečovat plnění dílčích projektů podle časového harmonogramu;
- komunikovat se zaměstnanci Ministerstva financí a podporovat a komunikovat výstupy agendy revize výdajů v prostředí Ministerstva financí;
- řešit obvyklé záležitosti agendy a autorizovat změny, které nemají zásadní vliv na parametry procesů agendy revize výdajů;
- vyhodnocovat dílčí výsledky agendy a dohlížet na kvalitu výstupů pracovní skupiny;

- monitorovat a řídit rizika procesů agendy revize výdajů s nízkou a střední prioritou;
- spolupracovat na realizaci komunikační strategie s cílem předvídat možná rizika, která se mohou v oblasti komunikace vyskytnout a předcházet jim;
- metodicky vést procesy agendy revize výdajů a pracovní skupiny;
- osobně vykonávat roli projektového manažera nebo projektového manažera řídit v případě delegace této role.

2.4. PROJEKTOVÝ MANAŽER – VYBRANÝ ČLEN PRACOVNÍ SKUPINY

Projektový manažer je vybraný člen dílčího pracovní skupiny.

Mezi jeho hlavní úkoly patří:

- koordinovat pracovní skupinu s cílem realizovat konkrétní projekt revize výdajů;
- reportovat dílčí kroky a výsledky vedoucímu agendy;
- zajistit správné zacházení s informacemi a jejich předávání v rámci pracovní skupiny;
- poskytnout součinnost k organizaci workshopů/kulatých stolů k prezentaci a diskuzi výsledků analýz za stranu Ministerstva financí;
- zajistit ukládání řídicích dokumentů (zápisů z jednání) a výstupů projektu včetně jejich aktualizace a archivace;
- další technickoorganizační záležitosti.

2.5. PRACOVNÍ SKUPINA

Pracovní skupina je výkonnou složkou dílčích projektů, která plní úkoly dle projektového plánu a pokynů vedoucích dílčích projektů. Pracovní skupina předkládá projektovému manažeru ke schválení a akceptaci výstupy projektu. Část pracovní skupiny za Ministerstvo financí se bude skládat ze zaměstnanců v rámci již schválené systemizace a již schváleného rozpočtu.

Konkrétní složení dílčí pracovní skupiny:

- **Projektový manažer** (pracovní skupiny)
- **Členové dílčího projektu** (pracovní skupiny)
 - zaměstnanci Ministerstva financí (v rámci systemizace)
 - zaměstnanci ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (v rámci systemizace)

- **Konzultanti dílčího projektu** (pracovní skupiny)
 - zahraniční či tuzemští experti na revidovanou oblast v případě zajištění externího financování (v rámci dílčích projektů v pilotní fázi se počítá se zajištěním zahraničních expertů financovaných v rámci TSI projektu, nebudou zapojeny prostředky státního rozpočtu).

ZÁVĚR

Revize výdajů jsou standardně používaným nástrojem pro řízení veřejných financí, což je dokumentováno ve studii o zahraniční praxi, která je přílohou tohoto materiálu („Analýza praxe revize výdajů ve vybraných zemích OECD“).

Díky jednoduchému a minimalistickému zavedení revizí je možné agendu budovat postupně, přičemž rozšiřování agendy závisí na postupném zapojování ministerstev a ústředních orgánů státní správy do dílčích pracovních skupin a na jejich výsledcích.

Přínosem zavedení revizí výdajů je především možnost dosažení účelnosti a účinnosti v nakládání s veřejnými prostředky, zvýšení flexibility při rozpočtování a nastavení větší odolnosti veřejného rozpočtu vůči nepředvídatelným krizím - tím přispívat k rozvoji a prosperitě státu.