

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády
ze dne 23. května 2007 č. 561

Základní principy vzniku účetnictví státu

Úvodem:

Vznik účetnictví státu je navržen a vypracován zejména na základě:

- analýzy a posouzení současného stavu,
- získaných zahraničních zkušeností při zavádění účetnictví státu,
- vyhodnocení využitelnosti mezinárodních účetních standardů,
- Koncepčního rámce účetnictví státu,
- posouzení potřeb a možností státu a dotčených účetních jednotek,
- posouzení potřebnosti postupných kroků s ohledem na jejich reálnost, vzájemnou provázanost a opodstatněnost.

I. Hlavní teze vytvoření účetnictví státu

Základní principy vzniku účetnictví státu lze shrnout do hlavní teze:

„Cílem vytvoření účetnictví státu je vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek.“

II. K jednotlivým základním principům:

1. Princip vytvoření odpovídajících podmínek

Pro vznik účetnictví státu je nezbytné vytvořit soustavu právních, technických a dalších prostředků. Žádnou z uvedených kategorií prostředků nelze podceňovat ani přeceňovat. Vytvoření účetnictví státu je však jen prvním krokem, za kterým musí následovat kvalitní a efektivní správa celé soustavy prostředků. Zajištění odpovídajících prostředků (podmínek pro fungování účetnictví státu) je proto nutné již ve fázi tvorby posuzovat ve vztahu k následnému využití účetnictví státu a efektivní kontrole dodržování stanovených pravidel.

Při posouzení současného stavu v České republice z hlediska získávání údajů z účetnictví pro potřeby řízení státu je nutno konstatovat, že neodpovídá mechanismům používaným ve „starých“ státech Evropské unie, ale neodpovídá ani mechanismům, které potřebují pro řízení a vykazování podnikatelské subjekty v České republice. Mimo jiné i proto příprava podmínek pro vznik a fungování účetnictví státu přesahuje hranice jednoho resortu, a vyžaduje tak součinnost všech resortů i koordinaci postupů vůči všem zúčastněným subjektům (včetně územních samosprávných celků), tj. subjektům nakládajícím s veřejnými prostředky či majetkem státu.

2. Princip efektivity zvolených prostředků

Z pohledu právních prostředků se při vzniku účetnictví státu předpokládá především úprava zákona o účetnictví a příslušných prováděcích vyhlášek k tomuto zákonu. Při tom je nutné vycházet z požadavku, aby rozsah a náročnost (finanční, časová, technologická, apod.) ukládaných povinností odpovídaly přínosu, který získá stát i ostatní uživatelé z informací zobrazených v účetnictví. Tento předpoklad musí být zohledněn i při vytváření podmínek např. pro kontrolní činnosti nebo vykazování (včetně posouzení požadavků ESA 95).

Princip efektivity je nutné uplatňovat s ohledem na:

- a) předpokládané změny a vyhodnocení jejich dopadů a
- b) předpokládané přínosy a vyhodnocení efektivity.

K předpokládaným změnám a vyhodnocení jejich dopadů

Vytvoření účetnictví státu znamená, že stát se stane konsolidující účetní jednotkou, tj. všechny podřízené účetní jednotky budou povinny zjišťovat a předávat určené účetní záznamy v nově stanovené struktuře a termínech a nově stanoveným způsobem; stejný postup se předpokládá i na úrovni jednotlivých resortů a u předávaných údajů bude nezbytné zajistit jejich agregaci a konsolidaci.

Pro podřízené účetní jednotky (včetně resortů) budou stanoveny nové účetní principy a metody, které zajistí co nejvěrnější zobrazení skutečného stavu.

Zmíněný postup vyžaduje nejen úpravu právních předpisů, ale též změny v používaných technologiích (včetně software), stylu práce a myšlení. Proto je již ve fázi přípravy legislativních změn nutné posoudit mnoho skutečností a respektovat princip efektivity. Protože se jedná o „nadresortní“ problematiku, musí být zajištěna odpovídající součinnost i při posuzování efektivity.

K předpokládaným přínosům a vyhodnocení efektivity

V současné době existuje objektivní potřeba vzniku účetnictví státu, které zabezpečí zjišťování účetních údajů za stát jako celek na konsolidovaném základě, a stanoví pro podřízené účetní jednotky novým způsobem účetní metody, které zajistí vypovídací úroveň zachycovaných skutečností.

Jelikož účetnictví je systém, který podle stanovených pravidel může zobrazit všechny podstatné skutečnosti (včetně údajů o rozpočtu, pravděpodobně očekávaném zvýšení nebo snížení majetku, apod.), je zároveň optimálním nástrojem pro účelné a efektivní řízení, a to i na úrovni státu.

Účetní jednotky, které by neměly být konsolidujícími účetními jednotkami (tj. rozdílné od státu a resortů, příp. správců kapitol státního rozpočtu), získají na základě nově stanovených účetních principů a metod také lepší informace pro efektivní řízení své činnosti, včetně její kontroly. Po zavedení elektronizace a digitalizace účetních záznamů dojde i ke zjednodušení vedení účetnictví, vykazování a kontrole jeho správnosti.

Při posuzování celkové efektivity vzniku účetnictví státu je nutno především konstatovat, že finanční i jiná náročnost odpovídá rozsahu a významnosti zmíněných změn. Nelze však popřít objektivní potřebu těchto změn. Jak již bylo řečeno výše, hlavním cílem uvedených změn je vytvoření podmínek, aby měl stát dostatek informací pro efektivní nakládání s prostředky státu. Nelze tedy posuzovat efektivnost jednotlivých kroků při zavádění účetnictví státu pouze z pohledu účetních jednotek, které budou (především v začáteční fázi) zatíženy novými povinnostmi a dalšími navrženými změnami. Proto bude

vhodné najít odpovídající mechanismus, který při posuzování efektivnosti těchto kroků zajistí vyšší úroveň objektivnosti.

3) Princip věrnosti zobrazované informace

Jak bylo řečeno výše, vznik účetnictví státu zajistí získání agregovaných a konsolidovaných informací o hospodářské situaci státu jako celku. Pokud budou tyto informace správné, úplné a včasné, poskytnou odpovídající „obraz“ hospodářské situace státu. Z hlediska věrnosti zobrazení hospodářské situace státu je základním požadavkem správnost (pravdivost) zachycení skutečností. Při zavádění jednotlivých změn je tudíž z hlediska požadavku „správnosti“ nezbytné zohlednit splnění několika podmínek pro provádění účetních zápisů, a to:

- a) účetní principy a účetní metody stanoví předpoklady, aby tyto zápisy odpovídaly zachyceným skutečnostem,
- b) kontrolní mechanismy zajistí, aby účetní doklady a zápisy do účetních knih odpovídaly právním a jiným předpisům, rozhodnutím orgánů státní správy nebo soudů, apod.,
- c) jsou vytvořeny takové předpoklady, aby účetní závěrky a další údaje předávané v rámci účetnictví státu odpovídaly zachycovaným skutečnostem a aby též konsolidovaná účetní závěrka státu odpovídala zachycovaným skutečnostem.

Dalším požadavkem z hlediska věrnosti zobrazení je úplnost. Tento požadavek musí být rozdílně řešen na úrovni konsolidující účetní jednotky a konsolidované účetní jednotky, a to:

- a) z hlediska konsolidující jednotky – státu, kdy je nutno především posoudit vzájemný vztah požadavku na úplnost s aspektem významnosti a efektivnosti; zejména je nutné identifikovat účetní jednotky, které budou zahrnuty do konsolidace,
- b) z hlediska ostatních účetních jednotek, kdy dojde k rozšíření okruhu skutečností, které budou předmětem účetnictví, např. rozpočet a vliv uzavíraných smluv na možnosti jeho dalšího čerpání, apod.; i zde je ovšem nutné posoudit, zda některé skutečnosti nebudou i nadále sledovány v jiných evidencích než v účetnictví (např. kulturní památky).

Elektronizace a digitalizace účetních záznamů, příp. účetních dokladů zároveň přispěje i k efektivnějšímu provádění inventarizace.

4) Princip včasnosti

Vypovídací schopnost účetních informací se zvyšuje se zkracováním doby mezi vznikem (zveřejněním) informace a stavem, o kterém vypovídá. Významnost „včasnosti“ se zvyšuje, pokud jsou tyto informace využívány k „operativnímu“ řízení.

Vytvořením účetnictví státu získá stát k dispozici nejen údaje na úrovni účetních závěrek (čtvrtletních nebo ročních), ale bude mít k dispozici i vybrané agregované údaje v průběhu roku, které si podle svých potřeb vyžádá. Protože budou předmětem účetnictví státu i podmíněné pohledávky a závazky, bude mít přehled nejen o skutečných peněžních tocích a pohledávkách a závazcích (které jsou v současné době sledovány), ale i o pravděpodobných rizicích (včetně jejich ocenění), možných výdajích a předpokládaných příjmech, a to v členění podle času a dalších stanovených kritérií. Stát bude mít mimo jiné též průběžně informace o disponibilních zdrojích, včetně jejich ocenění v reálných cenách.

Hledisko „včasnosti“ bude významné i pro vyhodnocování povinností vyplývajících České republice z jejího členství v Evropské unii a z ostatních mezinárodních závazků.

Elektronizace a digitalizace účetních záznamů a jejich propojení s ostatními databázemi zajistí podmínky pro včasnost při získávání požadovaných účetních záznamů a zvýší jejich konečnou využitelnost.

III. Termín vytvoření účetnictví státu a podmínky tvorby:

Účetnictví státu bude vytvořeno tak, aby bylo možné zahájit účtování a vykazování státu na aktuálním principu k 1. 1. 2010.