

# **Státní pokladna a platební styk**

RNDr. Pavel Štalmach. MBA

**Listopad 2008**

# **Obsah :**

	<b>strana</b>
<b>1. Úvod</b>	<b>3</b>
<b>2. Státní pokladna</b>	<b>5</b>
2.1 Koncept Státní pokladny	5
2.2 Koncept dalšího rozvoje státní pokladny České republiky	12
2.3 Projekt Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP)	14
<b>3 Platební styk</b>	<b>16</b>
3.1 Platební styk	16
3.2 Mezibankovní bezhotovostní platební styk	17
3.3 Bezhotovostní platební styk v oblasti státních financí	21
3.4 Modul „Platební styk“ v IISSP	23
3.5 Analýza realizace platebního styku v oblasti státních financí	24
<b>4 Závěry a doporučení</b>	<b>30</b>

# 1. Úvod

V roce 2008 významně pokročila realizace projektu rozvoje státní pokladny České republiky (jehož příprava byla započata již před několika lety).

Cílem tohoto projektu je postupně transformovat a vhodně doplnit existující systém různých funkcí z oblasti řízení státních financí (tyto funkce jsou již dnes realizovány především Ministerstvem financí České republiky), které jsou dnes hlavní složkou tzv. veřejných financí, do moderního maximálně integrovaného funkčního nástroje jejich účelného, hospodárného a efektivního řízení, optimálně podporovaného vhodným informačním systémem.

Byl aktuálně zejména realizován jeden z klíčových primárních implementačních kroků, a to dodavatelské zajištění přípravy a implementace optimálního nástroje potřebné informační infrastruktury nezbytné pro další transformační kroky – a to ve formě vybudování Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP).

Budovaný IISSP bude základním funkčním nástrojem pro řízení a kontrolu státních (posléze možná i veřejných) financí v České republice podobně jako v některých jiných vyspělých zemích. Bude se skládat ze 4 základních vzájemně integrovaných funkčních modulů - rozpočtového informačního systému (RIS), centrálního účetního systému (CÚS), řízení státního dluhu (ŘSD) a Platebního styku (PS).

Ministerstvo financí České republiky předpokládá, že po vybudování a implementaci IISSP bude za plného provozu šetřit půl až jedno procento státního rozpočtu a návratnost této investice je tudíž odhadována na zhruba dva roky po zavedení všech funkcionalit. Základní funkcionality IISSP budou dle sdělení Ministerstva financí spuštěny k 1. lednu 2010.

Po celou dobu přípravy projektu vybudování IISSP se vede široká diskuse o možných různých přínosech realizace tohoto projektu.

Hlavním a snad kýmkoliv těžko zpochybnitelným přínosem vybudování IISSP nepochybně bude vytvoření moderní transparentní integrované informačně-technologické základny pro další řízení státních financí v České republice, založené na komplexním on-line řízení a monitorování realizace jednotlivých činností v rámci celého systému státních financí v České republice. Bez vybudování IISSP je i těžko představitelná další smysluplná realizace projektu rozvoje státní pokladny České republiky – vybudování IISSP totiž přináší do oblasti řízení státních financí potřebnou jednotnost a kompatibilitu v rámci informačních systémů v oblasti řízení státních financí, vytváří potřebnou platformu pro standardní realizaci procesů ex-ante i ex-post kontroly v rámci řízení státních financí apod.

Dalším důležitým předpokládaným přínosem realizace vybudování IISSP budou i nemalé úspory v oblasti správy státních financí – jak již bylo výše uvedeno, byly tyto úspory odhadnuty i na základě zkušeností získaných v rámci realizace obdobných projektů v jiných zemích až na několik mld.Kč. Konkrétní výše dosažených úspor bude samozřejmě záviset i na tom, jak hlubokou a rozsáhlou procesní i institucionální transformaci projde celý systém správy státních (veřejných) financí České republiky právě v souvislosti s vybudováním IISSP.

V rámci odborné komunity se nějakou dobu i diskutuje, zda by bylo možné dosáhnout ještě dalších úspor například outsourcingem některých činností realizovaných v rámci jednotlivých fungujících funkcí státní pokladny České republiky na nějaké jiné subjekty mimo Ministerstvo financí České republiky (nebo v případě platebního styku mimo Českou národní banku) jako prozatím jediného oprávněného držitele a správce všech těchto činností v rámci státní pokladny České republiky.

V této souvislosti se často hovoří a diskutuje i o potenciálním outsourcingu činností v oblasti funkce státní pokladny „platební styk“. V oblasti státních financí je platební styk dnes realizován prostřednictvím zvláštního platebního systému České národní banky (ABO), pro zbytek veřejných financí je realizován komerčním bankovním sektorem.

Tato studie se kromě základní analýzy realizace konceptu státní pokladny a realizace platebního styku zejména v oblasti státních financí zaměřila i na posouzení a zhodnocení vybraných existujících faktů týkajících se potenciálního outsourcingu činností platebního styku státu v souvislosti s další realizací projektu rozvoje státní pokladny České republiky a i právě započatým reálným budováním IISSP.

Při zpracování této studie byly využity :

- a) všechny veřejně dostupné podklady z této oblasti (zdroje - MF ČR, ČNB, zahraniční prameny),
- b) poznatky získané zpracovatelem v rámci odborných diskusí realizovaných v rámci přípravy této studie s různými představiteli relevantních subjektů.

## 2. Státní pokladna

### 2.1 Koncept Státní pokladny

Z pohledu historického se pod vlastní pojem „státní pokladna“ obecně dlouho zahrnovaly tyto funkce řízení státních financí :

- a) platební funkce státu (realizace příjmů a výdajů),
- b) funkce řízení a správy likvidních prostředků státu (správa hotovosti, správa likvidních prostředků).

Tyto funkce jsou realizovány nad obecným procesním rámcem tzv. účtů státní pokladny.

Při realizaci druhé z těchto funkcí je stát jako takový však na rozdíl od jiných subjektů (veřejných i soukromých) zcela zásadně legislativně omezen.

Ze zákona totiž musí především trvale udržovat kladný zůstatek tzv. souhrnného účtu státní pokladny (=celkový bilanční účet státní pokladny).

Ze zákona je ale rovněž zcela zásadně omezen ve způsobu zajištění takového stavu – nesmí si totiž jednoduše půjčit přímo hotovost od banky, která účty státní pokladny vede, ani od jiné banky. Vedle vlastních peněžních příjmů si může opatřit hotovost standardně prostřednictvím obchodování státem emitovaných dluhových finančních produktů – prodejem takových specifických finančních produktů může získávat potřebnou hotovost na krytí deficitů souhrnného účtu státní pokladny. Tyto finanční produkty mohou mít jak krátkodobou formu (státní pokladniční poukázky), tak i střednědobou a dlouhodobou (státní dluhopisy).

Součástí funkce řízení a správy likvidních prostředků státu se pak nutně stávají i specifické funkce zajištění krátkodobé a dlouhodobé likvidity státu prostřednictvím obchodování dluhových finančních produktů – tato skupina funkcí státní pokladny se obvykle označuje jako funkce řízení a správy státního dluhu.

Realizace výše uvedených funkcí státní pokladny vyžaduje existenci jisté specifické infrastruktury. Jednak musí existovat potřebná infrastruktura peněžních účtů státu a nástrojů, které jsou potřebné k jejich ovládní. Jednak musí existovat spolehlivý bankovní systém, jehož prostřednictvím státní pokladna realizuje své výše uvedené různé funkce – a to v národním i mezinárodním měřítku. Současně musí existovat i spolehlivé řízení rizik a management státní pokladny, který realizuje vhodnou finanční strategii státu – a to s následujícími primárními základními cíly :

- a) zajištění trvalé udržitelnosti likvidity státní pokladny,

b) trvalé snižování nákladů na zabezpečení funkcí státní pokladny.

Hledání optimálních forem zajištění výše uvedených požadavků v jednotlivých zemích vytvořilo v posledních dvou desetiletích poměrně širokou paletu možných konkrétních funkčních i institucionálních platforem realizace funkcí státní pokladny. To bylo možné i díky obrovskému rozvoji technologických nástrojů zejména v oblasti informačních technologií.

Zejména však došlo k rozšíření struktury funkcí zahrnutých do platformy státní pokladny.

Klíčové vývojové trendy v oblasti rozšíření funkcí platformy státní pokladny :

1) Přímé propojení výše uvedených funkcí státní pokladny s funkcemi rozpočtového řízení státu

Ve svém známém dokumentu z roku 2000 autoři Ali Hashim (Světová banka) a Mill Allan (Mezinárodní měnový fond) představili model rozšíření „standardní“ definice státní pokladny o vazby na rozpočtové řízení státu a manažerské výkaznictví prostřednictvím – tento model se označuje jako tzv. Treasury Reference Model – TRM.

Koncept TRM vychází ze systémové existence tzv. hlavní knihy státní pokladny, která slouží k zachycování všech operací souvisejících s výkonem plánu – rozpočtu - až po jejich vykázání po provedení státní pokladnou. V rámci konceptu TRM je i poprvé do systému funkcí státní pokladny přímo implementována funkce finanční kontroly.

Koncept TRM vychází z následujícího obecného schématu informačního modelu veřejných financí :

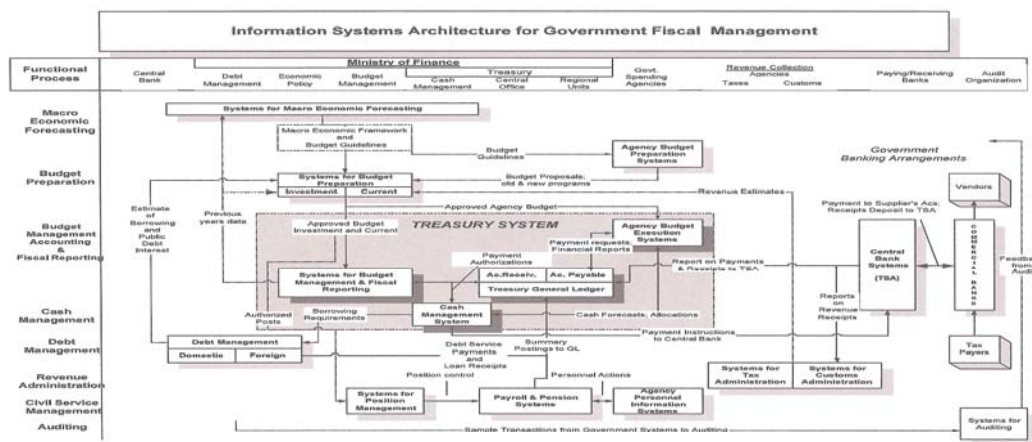


Figure 2: Overall Information Systems Framework for Government Fiscal Management

Je zřejmé, že díky přidání dalších funkcí do systému státní pokladny obecně složitost celého systému státní pokladny, který má zahrnout jak plánování tak i výkon rozpočtu a vazby na skutečnost, značně narůstá. V důsledku toho lze očekávat i vyšší náklady realizace takového konceptu.

Snížení takových nákladů je možné prostřednictvím nějaké integrace dílčích částí finančního řízení státu do větších systémů, což se projevuje i v aktuálním trendu realizace celkového konceptu státní pokladny – postupná integrace jednotlivých agend finančního řízení státu do jednoho státem kontrolovaného systému finančního řízení státu (podporovaného vhodným integrovaným informačním systémem) je typickým trendem poslední 10 let v řadě zemí.

## 2) Transformace existujících systémů státní pokladny do přímého nástroje celkového finančního řízení státu

V některých státech došlo při realizaci konkrétní platformy zajištění funkcí státní pokladny k dalšímu podstatnému rozšíření výše uvedené koncepce státní pokladny mimo její klasický rozsah. V rámci uplatněné konkrétní platformy realizace státní pokladny již všechny důležité agendy finančního řízení státu jsou přímo integrovány do systému státní pokladny. K takovému vývoji došlo např. i v některých evropských zemích – konkrétně jde o Francii a Rakousko.

Klíčové je zejména přímé zahrnutí i účetnictví státu jako plnohodnotné (a základní) součásti státní pokladny. V rámci konceptu TRM je sice existence účetnictví státu zahrnuta v rámci systému státní pokladny, ale vlastní státní pokladna na něm není závislá. Jak je uvedeno v příslušné publikaci popisující koncept TRM, klíčový prvek státní pokladny „Hlavní kniha - General Treasury Ledger“ - může podle návrhů Světové banky a MMF existovat metodicky i fakticky zcela odděleně od účetního systému.

Obecně tak dochází k transformaci systému finančního řízení státu na systém ekonomického řízení státu – technologickým jádrem této transformace je implementace takových informačních systémů, které se rozvinuly od účetních systémů (jde o analogie podnikových informačních systémů typu ERP (Enterprise Resource Planning)). Systémy (v technické úrovni) zajišťující realizaci platebních funkcí státní pokladny pak již nemusí být z pohledu systémového jen výhradně centrálním systémem, ale mohou být i distribuovaným systémem s vymezenou mírou centrálního řízení.

Implementace těchto platforem nejenom dále zvyšuje transparentnost finančního řízení státu, ale především vytváří možnost přímého měření výkonnosti státní správy v daném státě – což vytváří i velmi mocný procesní nástroj jejího dalšího zvyšování.

### 3) Hledání optimálního modelu centralizace výkonu funkcí státní pokladny

Řešení otázek optimálního řešení centralizace výkonu funkcí státní pokladny je spojeno především s konkrétní definicí institucionální platformy státní pokladny.

V každé zemi je institucionální platforma poněkud specifická – tato specifčnost je značně závislá především na konkrétním legislativním rámci řízení veřejných financí v daném státě, který i vytváří konkrétní prostor pro realizaci různých funkcí státní pokladny.

Z hlediska institucionalizace státní pokladny je možné provádět různou klasifikaci konkrétních modelů podle různých kritérií. Např. podle následujících kritérií :

- a) podle počtu platebních míst-úctů státní pokladny (jedno, mnoho),
- b) podle místa integrace operací na jednotlivých účtech a místa zajišťování kladného zůstatku na souhrnném účtu státní pokladny (centrální instituce státu – ministerstvo financí nebo centrální banka, samostatná instituce státu).

V rámci různých zemí se zajišťují funkce státní pokladny v různém funkčním i institucionálním uspořádání. Pokud pomineme institucionální aspekty, pak lze tedy vymezit základní čtyři typy platform státní pokladny, které se odlišují mírou integrace funkcí finančního řízení státu (viz.následující tabulka) :

<b>Funkční oblast</b>	<b>Historická platforma SP</b>	<b>Klasická platforma SP</b>	<b>TRM platforma SP</b>	<b>ERP platforma SP</b>
Platební funkce správa likvidních zdrojů a	Ano	Ano	Ano	Ano
Správa dluhu		Ano	Ano	Ano
Rozpočtové plánování			Ano	Ano
Výkon Rozpočtu a vykazování			Ano	Ano
Účetnictví				Ano
Příklad aplikace modelu v nějaké zemi		Česká republika dnes	Slovenská republika	Francie Rakousko

Podrobná analýza mnoha konkrétních systémů zajištění funkcí státní pokladny v jednotlivých zemích (EU, jiné země) byla provedena na úrovni Ministerstva financí

České republiky při přípravě projektu rozvoje státní pokladny České republiky. Bohužel tato jistě zajímavá analýza nebyla v plném rozsahu zveřejněna.

Dle našich vlastních poznatků konkrétní realizace projektů státní pokladny v jiných evropských zemích zjevně vždy vycházela především:

- z existujícího národního legislativního prostředí v oblasti veřejných financí,
- z existujícího národního institucionálního rámce řízení veřejných financí,
- z konkrétní strategie zajištění funkcí státní pokladny a projektu budování příslušné infrastrukturně-technologické platformy (zejména v oblasti IS).

Pro alespoň částečnou ilustraci možných přístupů uvádíme srovnání realizace systému státní pokladny ve 4 vybraných zemích EU – viz následující tabulka :

<b>Charakteristika</b>	<b>Velká Británie</b>	<b>Francie</b>	<b>Irsko</b>	<b>Portugalsko</b>
Institucionální uspořádání	Funkce jsou rozdělené mezi Her Majesty Treasury – Státní pokladnu ( rozpočtová politika a řízení veřejného dluhu) a Úřadem hlavního pokladníka - Paymaster General 's Office ( zpracování účetnictví, evidence, realizace platebního styku).	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí mezi Direction Générale de la Comptabilité publique - Ředitelství veřejného účetnictví, které řídí státní pokladnu ( zpracování účetnictví, výběr daní , exekuce ) a Direction du Trésor – Ředitelství dluhu ( řízení veřejného dluhu)..	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí a to mezi Úřadem hlavního pokladníka – Paymaster general 's office ( zpracování účetnictví a platební styk) a National Treasury Management Agency (NTMA) – Národní agentura pro řízení dluhu.	Funkce jsou rozdělené v rámci Ministerstva financí a to mezi Generální ředitelství státní pokladny, Generální ředitelství daní a IGCP - Agentura řízení státního dluhu.
Řízené hotovosti	Úřad hlavního pokladníka zpracovává platební příkazy na výdaje z Konsolidovaného fondu vedeného na jediném účte Exchequer. velikost platby je určena velikostí rozpočtového limitu schváleného parlamentem.	Státní pokladna řídí příjmy a zpracovává platební příkazy na výdaje z Compte unique - jediného účtu vedeného v centrální bance (Banque de France. ). Ředitelství veřejného účetnictví zodpovídá za realizaci výdajů a výběr příjmů.	Úřad hlavního pokladníka, prostřednictvím platebních příkazů, které schvaluje, řídí hotovost z jediného účtu – Exchequer na základě čtvrtletních limitů výdajů.	Generální ředitelství státní pokladny řídí hotovost z jediného účtu prostřednictvím Agentury řízení dluhu a hotovosti (IGCP). Jediný účet státní pokladny je vedený v Bank de Portugal.

Finanční plánování	Státní pokladna měsíčně vypracovává plán příjmů a výdajů, na základě plánu výdajových jednotek, který se používá na stanovení krátkodobých finančních požadavků na hotovost.	Státní pokladna vypracovává pohyblivý finanční plán příjmů a výdajů rozdělený podle měsíců. Čerpání rozpočtu je pravidelné, tj. výdaje jsou proporcionálně rozděleny podle měsíců.	Úřad hlavního pokladníka měsíčně dostává od výdajových jednotek vypracovaný plán příjmů a výdajů podle určené struktury a na základě toho dělá vlastní plánování hotovosti.	Generální ředitelství státní pokladny dostává denní a měsíční plány příjmů a výdajů od výdajových jednotek a na základě toho vypracovává vlastní plánování hotovosti.
Řízení dluhu <sup>1</sup>	Státní pokladna vytváří robí celkovou politiku řízení dluhu. Určuje objem, úroveň, časový harmonogram a obsah emise státních cenných papírů (krátkodobých a dlouhodobých). Centrální banka - Bank of England vystupuje jako zprostředkovatel při emisích.	Státní pokladna kontroluje emise státních cenných papírů. Kompetence má společně s Ředitelstvím dluhu, které přímo realizuje emise. Jako zprostředkovatele používá centrální banku (Banque de France.) Ředitelství dluhu vytváří koncepci řízení dluhu.	V roce 1990 vznikla NTMA – Národní agentura pro řízení dluhu, s přesně legislativně vymezenými pravomocemi, spolupracuje s ministerstvem, realizuje všechny činnosti spojené s emisí státních cenných papírů. Vstupuje na finanční trhy prostřednictvím svých 6 primárních dealerů.	V roce 1996 byla založena IGCP – Agentura řízení dluhu a hotovosti jako nezávislá instituce odpovědná za řízení státního dluhu. Její činnost je upravena směrnicemi, schválenými ministerstvem financí. Organizuje emise státních cenných papírů, vede hlavní účetní knihu státního dluhu.
Řízení aktiv	Státní pokladna vykonává kontrolu na základě vnějších limitů (External Financing Limits – EFL) pro státní podniky a drží finanční aktiva okrem zlatých akcií privatizovaných odvětví, které si ponechává zodpovědný odbor.	Ředitelství veřejného účetnictví určuje všeobecnou politiku, kterou zároveň i vykonává.	Ministerstvo financí a Úřad hlavního pokladníka určují politiku, kterou společně vykonávají.	Generální ředitelství státní pokladny vykonává správu finančních aktiv, úvěrů, garancí, subvencí, dozor nad státním podnikovým sektorem a nad vykonáváním státních akcionářských práv.
Realizace rozpočtu – výběr příjmů	Příjmy vybírá Daňový úřad (Inland Revenue Service) a Celní správa a odbory pro poplatky. Státní pokladna kontroluje všechny do Konsolidovaného fondu.	Státní pokladna sleduje celkové příjmy na jediný účet. Státní pokladna odpovídá za výběr přímých daní, nařizuje exekuce. Daňové ředitelství a celní ředitelství odpovídá za výběr nepřímých daní.	Příjmy vybírá Daňový úřad a Úřad hlavního pokladníka kontroluje všechny příjmy do Centrálního fondu.	Generální ředitelství státní pokladny vybírá daně, nařizuje exekuce.
Realizace rozpočtu – výdaje	Úřad hlavního pokladníka uskutečňuje platby v méně odborů v rámci limitu po návrhu	Státní pokladna realizuje výdaje na základě kontroly finančního kontrolora, který vykonává	Všechny výdaje jsou uhrazeny jen se souhlasem Úřadu hlavního pokladníka v požadované	Všechny výdaje jsou uhrazené na základě platebního příkazu do velikosti určené limitem finanční hotovosti.

<sup>1</sup> Řízení dluhu je realizované prostřednictvím nezávislé agentury řízení dluhu a hotovosti Portugalsku, Rakousku, Belgii, Írsku, Finsku, Maďarsku a Slovinsku. O institucionálním oddělení řízení dluhu a hotovosti uvažuje Německo.

	jednotlivých odborů. Úřad hlavního pokladníka realizuje výdaje a státní pokladna je monitoruje.	kontrolu už v etapě vzniku závazku ( kontrola ex-ante) a platebních příkazů. Hlavní účetní je osobně zodpovědný za správnost výdaje.	velikosti v souladu s měsíčním plánem výdajových jednotek a v souladu s rozpočtovým limitem.	
Účetnictví	Státní pokladna vytváří účetní metodiku. Účetní systém pracuje v současnosti na bázi platby na účtech rozpočtových limitů, postupně však přechází na účtování na bázi dokončené transakce (zdrojové účetnictví).	Ředitelství veřejného účetnictví zodpovídá za účetní předpisy. Na Ministerstvu financí je centrální hlavní kniha (na bázi platby, podvojně účetnictví) a na každém ministerstvu je jeden systém (založený na závazcích v rámci limitu a platebních příkazech, podvojně účetnictví).	Ministerstvo financí vytváří účetní metodiku. V současnosti připravuje nový model účetnictví, který by měl integrovat různé finanční nástroje a sledovat předpokládané náklady a spojí vstupy a výstupy a časové rozlišení.	Generální ředitelství Státní pokladny vytváří metodiku účtování. Vede hlavní účetní knihu, její součástí je i hlavní účetní kniha státního dluhu. Generální ředitelství státní pokladny sestavuje závěrečný účet.
Kontrola a audit	Ministerstva vykonávají vlastní vnitřní kontrolu a audit.	Finanční kontroloři a státní pokladna odpovídají za kontrolu procesu realizace výdajů. Za účetní kontrolu odpovídá Court des comptes – Účetní dvůr. Ministerstvo financí má zřízenou speciální kontrolu Inspection générale des finances - Hlavní finanční inspekce.	Ministerstvo financí vykonává kontrolu a audit vykonává Úřad pro audit zřízený a podléhající přímo parlamentu.	Generální ředitelství státní pokladny vykonává vnitřní kontrolu.
Jediný účet státní pokladny	Konsolidovaný fond je vedený na jediném účtě - Exchequer v centrální bance - Bank of England.	Compte unique – jediný účet je vedený v centrální bance Banque de France.	Exchequer – jediný účet je vedený v centrální bance.	Jediný účet je vedený v Bank de Portugal.
Řízení s kontokorentním úvěrem	Ne. Konsolidovaný fond se denně vyrovnává převodem z/do zvláštního Národního úvěrového fondu (National Loan Fund).	Ne. Maastrichtská smlouva zakazuje jakýkoliv kontokorentní úvěr od centrální banky.	Ne.	Ne.

Koordinace mezi Státní pokladnou a centrální bankou	Je zřízený Výbor pro měnovou politiku tvořený z 5 členů Bank of England a 4 ostatních, jeden z nich je zástupce státní pokladny. Existuje koordinace mezi Úřadem hlavního pokladníka a Bank of England při bankovních dohodách a mezi Státní pokladnou a Bank of England při řízení státního dluhu	Existuje několik formálních výborů pro koordinaci politiky, na jejichž činnosti se účastní i Státní pokladna včetně výboru pro měnovou politiku.	Existuje koordinace mezi Ministerstvem financí a centrální bankou při bankovních dohodách a při koordinaci měnové politiky.	Existuje koordinace mezi Ministerstvem financí a centrální bankou při bankovních dohodách a při koordinaci měnové politiky.
---	--	--	---	---

## 2.2 Koncept dalšího rozvoje státní pokladny České republiky

I v současné době je v České republice realizovaná řada funkcí z obecného konceptu státní pokladny. Tyto funkce jsou v rámci existujícího institucionální rámce realizovány v rámci činnosti Ministerstva financí a České národní banky. Nejsou však prováděny v potřebné procesní kvalitě a především nejsou dostatečně integrovány – a to i díky neexistující vhodné integrované technologické platformě (projekt IISSP se teprve začíná realizovat).

Koncept dalšího rozvoje státní pokladny České republiky byl mnohokrát veřejně prezentován Ministerstvem financí. Vychází z řady dokumentů, které byly pro Ministerstvo financí České republiky v rámci přípravy rozvoje státní pokladny České republiky zpracovány různými expertními týmy.

Platný strategický koncept dalšího rozvoje státní pokladny České republiky vychází ze strategie implementace konkrétní ERP platformy systému státní pokladny v prostředí České republiky na základě infrastrukturní platformy, jejíž technologický základ bude tvořit implementovaný IISSP.

Funkce státní pokladny v České republice budou centralizovány příp. rozděleny mezi nějaké instituce, budou však na procesní a technologické úrovni postupně zcela integrovány v jediný propojený systém finančního resp. ekonomického řízení státu.

Budou realizovány a integrovány jednotlivé funkce státní pokladny v rámci 5 následujících základních procesních skupin :

- Platební funkce a správa likvidních zdrojů
- Správa dluhu

- Rozpočtové plánování
- Výkon rozpočtu a vykazování
- Účetnictví státu.

Z pohledu platformy TRM představuje současná forma realizace funkcí státní pokladny v České republice extrémně decentralizovanou variantu (v tuto chvíli jde o systém řádově několika desítek tisíc „distribuovaných“ státních pokladen, jejichž řízení provádí jednotliví rozpočtoví kompetenti v rámci existující struktury realizace přípravy a výkonu státního rozpočtu České republiky – jistá úroveň integrace distribuovaných platebních funkcí je dnes realizována na úrovni České národní banky, funkce zajištění likvidity je zajišťována na centrální úrovni Ministerstvem financí).

V důsledku existujícího distribuovaného řízení plateb je dnes proces řízení hotovosti založen pouze na reagování na vývoj zůstatků souhrnného účtu státní pokladny, nikoliv však na jeho aktivní řízení.

Jak je i konstatováno v podkladech Ministerstva financí České republiky, důsledná aplikace platformy TRM (resp. ERP) státní pokladny do současného systému státní pokladny České republiky je možná, ale pouze částečně.

Potřebnou procesní optimalizaci řízení plateb a likvidity by bylo jistě možné zajistit na centrální úrovni redistribucí procesních rolí mezi OSS (organizační složka státu), RO (rozpočtová organizace), správci rozpočtových kapitol a Ministerstvem financí České republiky a Českou národní bankou – hlavním správcem se všemi potřebnými kompetencemi souhrnného účtu Státní pokladny by se stalo Ministerstvo financí České republiky.

Např. řízení plateb by probíhalo v centrální organizaci řízení finančního systému státu (na ministerstvu financí, nebo v samostatné organizaci státní pokladny) takto: organizace předá požadavek na úhradu, centrální organizace provede kontrolu pohledávek a závazků, vytvoří pozici státní pokladny dalšího dne, zajistí příslušnou hotovost pro souhrnný účet státní pokladny (prostřednictvím obchodování specifických obchodních finančních instrumentů státu), provede načasování plateb a provede technicky předání příkazu bance spravující souhrnný účet státní pokladny (v našem případě Česká národní banka).

Problém je ale bohužel v tom, že právě popsaný systém správy souhrnného účtu státní pokladny České republiky v rámci současného platného legislativního rámce ale nezahrnuje zůstatky na účtech ostatních bank mimo Českou národní banku, i když podle rozpočtových pravidel jsou považovány za účty podřízené státní pokladně.

Typickým příkladem (často prezentovaným Ministerstvem financí České republiky) je výdaj státního rozpočtu ve formě investiční dotace státu (kde je problém s realizací ex-ante kontroly, kterou není schopno zajistit v tomto případě ani Ministerstvo financí České republiky, ani Česká národní banka – a tuto roli přebírají komerční banky, jejichž prostřednictvím právě kvůli zajištění nějaké ex-ante kontroly je dotace alokována u konkrétního subjektu).

Analogické je to u všech finančních toků dalších právních forem státních (veřejných) institucí mimo OSS (zákon o rozpočtových pravidlech je sice zahrnuje do výčtu tzv. veřejných financí, k dispozici však není technologická infrastruktura, která by umožnila centralizovat adekvátní funkce státní pokladny v takové šíři).

Adekvátní řešení těchto procesních otázek je předmětem mnoha diskusí a bude jistě předmětem budoucích realizačních fází rozvoje státní pokladny České republiky.

Konkrétní aplikace modelu ERP bude záviset i na dosaženém stavu realizace účetnictví veřejného sektoru.

## **2.3 Projekt Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP)**

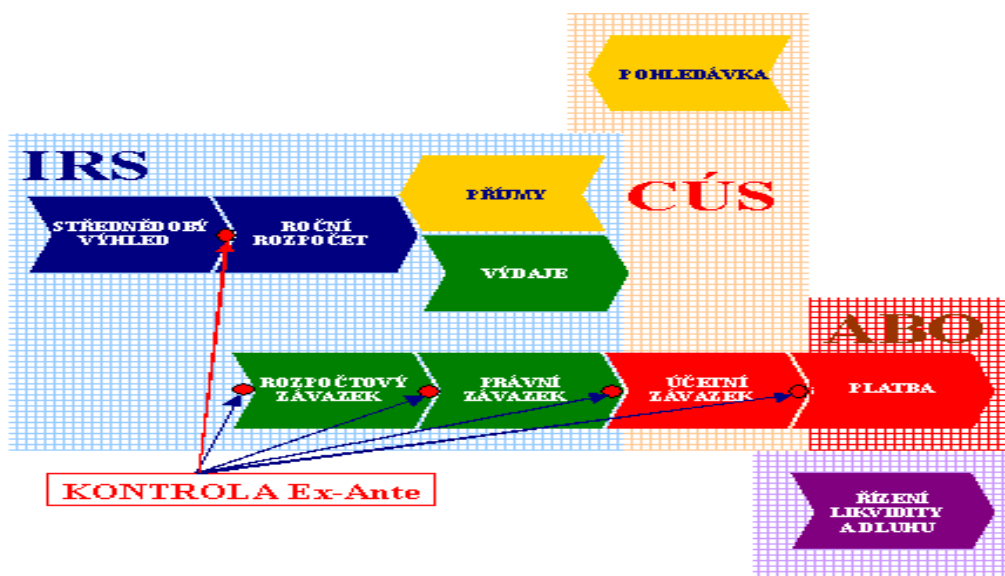
Základní cílem realizace projektu IISSP je implementace takového informačního systému do prostředí realizace funkcí státní pokladny České republiky, který umožní transparentní, účelnou a vzájemně integrovanou realizaci funkcí státní pokladny v rámci zvolené platformy (modelu) řízení státních (veřejných) financí v České republice.

Projekt IISSP Státní pokladny České republiky se dle dostupných podkladů zřejmě odpovídá nejvíce modelu IS projektu státní pokladny, který byl realizován v Portugalsku (to potvrzuje i Ministerstvo financí České republiky).

### Základní prvky (moduly) IISSP :

- Integrovaný rozpočtový systém (IRS)
- Řízení státního dluhu (ŘSD)
- Platební systém (PS)
- Centrální účetní systém (CÚS)

Procesní schéma IISSP (presentované Ministerstvem financí České republiky) :



Aktuální stav realizace jednotlivých prvků IISSP je shrnut v následující tabulce :

Základní prvky IISSP	Současný stav realizace
IRS	Připravuje se
ŘSD	Ve zkušebním provozu
PS	V rutinním provozu (ABO)
CÚS	Připravuje se

Dne 7.11.2008 ministr financí Miroslav Kalousek rozhodl o výběru nejuvhodnější nabídky ve veřejné zakázce na vybudování IISSP. Vítězem se nakonec stala společnost IBM Česká republika s.r.o., která nabídla cenu 2,149 mld. Kč (viz. tiskové prohlášení Ministerstva financí České republiky.).

Dne 22.12.2008 ministr financí Miroslav Kalousek podepsal s touto společností příslušnou smlouvu.

V rámci veřejné zakázky na vybudování IISSP bude v dalším období realizována :

- implementace neexistujících prvků IISSP,
- optimalizace existujících použitelných prvků IISSP,
- celková integrace všech prvků v rámci IISSP.

Konkrétní harmonogram realizace výše uvedených kroků bude dle Ministerstva financí České republiky sestaven v průběhu 1.čtvrtletí 2009.

## 3. Platební styk

### 3.1 Platební styk

Pod pojmem platební styk se obecně označují všechny procesy peněžního vypořádání transakčních vztahů mezi transakčními subjekty prostřednictvím různých nástrojů platebního styku.

Základní nástroje platebního styku :

- a) hotovostní platební styk,
- b) bezhotovostní platební styk (převod mezi bankovními účty)
- c) platební styk prostřednictvím jiných nástrojů platebního styku (šeky, karty, směnky apod.)

Platební styk je realizován v rámci 2 procesně odlišných platforem :

- 1) platforma bezhotovostního platebního styku,
- 2) platforma realizace jiných forem platebního styku.

Platforma bezhotovostního platebního styku je platforma, která, jak ukážeme i dále, je z různých relevantních důvodů zejména v oblasti mezibankovního bezhotovostního platebního styku realizovaná a garantovaná výhradně státem.

Jiná je situace v oblasti realizace jiných forem platebního styku (tj. v oblasti hotovostních plateb, jiných platebních instrumentů nebo v oblasti vypořádání transakcí s cennými papíry. Zde došlo k významnému outsourcingu těchto činností mimo státní instituce – samozřejmě v rámci daného legislativního rámce. Většinou dochází k outsourcingu na zákonem připuštěné subjekty, které mohou mít i soukromoprávní charakter. Zásadní je pak role legislativního rámce v oblasti zajištění adekvátní míry vnější i vnitřní kontroly činnosti takových subjektů zejména ze strany státu.

Vzhledem ke specifickému zaměření této studie jsme se zabývali pouze podrobnější analýzou bezhotovostního platebního styku jako klíčové současné formy realizace platebního styku v oblasti státních (veřejných) financí, a to jednak v prostředí České republiky, jednak pro srovnání i v prostředí EU.

Při realizaci bezhotovostního platebního styku v České republice v oblasti státních (veřejných) financí se obecně využívá 2 specifických platforem jeho realizace :

- a) obecná platforma mezibankovního platebního styku,
- b) specifická platforma platebního styku státních institucí

## 3.2 Mezibankovní bezhotovostní platební styk

Základní fakta o mezibankovním bezhotovostním platebním styku v České republice (vyplývající z faktů publikovaných v rámci „Blue Book“ publikované ECB v roce 2007<sup>2</sup>):

- Základem pro platební styk v České republice se stal celostátní systém platebního styku, který připravila v polovině 70. let Státní banka československá (SBČS).
- V důsledku změn politického systému počátkem 90. let se začal v bývalém Československu velice bouřlivě rozvíjet bankovní trh. Bylo proto nutné zavést moderní, bezpečný, spolehlivý a efektivní systém mezibankovního platebního styku.
- V roce 1992 zahájil v rámci zúčtovacího centra SBČS provoz systém CERTIS (Czech Express Real Time Interbank System) pro zprostředkování veškerých plateb mezi bankami v domácí měně.
- V současnosti zajišťují platební styk v České republice Česká národní banka (ČNB), banky, spořitelní a úvěrní družstva a Česká pošta. Platební styk, který probíhá mezi klienty téže banky, zajišťují banky samy prostřednictvím svých poboček a interních informačních systémů.
- Mezibankovní platební styk v České republice je v převážné míře řízen a koordinován ze strany ČNB. ČNB vlastní a provozuje systém CERTIS. Tento systém je nyní jediným systémem mezibankovního platebního styku v České republice.
- Zákon o bankách i zákon o platebním styku uznávají CERTIS za fungující platební systém. Zákon o platebním styku připouští možnost vytvoření jiných platebních systémů v České republice, které budou muset získat licenci od ČNB.

---

<sup>2</sup> Blue Book – ECB August 2007 - Payment and Securities Settlement Systems in the European Union (zdroj-ČNB)

Textová část

- ["Blue Book" - země stojící mimo eurozónu - textová část, srpen 2007 \(odkaz na stránky ECB, anglicky\)](#)
- ["Blue Book" - země eurozóny - textová část, srpen 2007 \(odkaz na stránky ECB, anglicky\)](#)

Statistická část

- [Statistical Data Warehouse \(SDW\) - statistická data \(odkaz na stránky ECB, anglicky\)](#)
- [Informace o statistice platebního styku v EU za rok 2006](#)
- ["Blue Book" - země EU a země přistupující k EU - pouze statistická část, údaje za období 2001-2005, prosinec 2006 \(odkaz na stránky ECB, anglicky\)](#)
- ["Blue Book" - země přistupující k EU - textová a statistická část, údaje za období 1996 - 2001, srpen 2002 \(anglicky\) \(pdf, 4,3 MB\)](#)

- Mezibankovní zahraniční platební styk provádějí banky většinou prostřednictvím zahraničních korespondenčních bank s použitím sítě S.W.I.F.T.
- Platby v eurech v rámci Evropy jsou většinou uskutečňovány prostřednictvím panevropského systému STEP2 (TARGET2).
- Česká pošta, která je státní institucí, zajišťuje též služby platebního styku, avšak není držitelem bankovní licence. K převodům peněžních prostředků používá služeb jedné banky.

Legislativního prostředí pro bezhotovostní platební styk v České republice je detailně upraveno v rámci platných zákonných a podzákonných norem<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Právní, účetní a daňové aspekty fungování platebního systému státu – základní rámec (zdroj-ČNB) :

#### Zákony

- [Zákon č. 124/2002 Sb.\(pdf, 207 kB\)](#), o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), ve znění zákona č. 257/2004 Sb., č. 62/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 120/2007 Sb., zákona 254/2008 Sb. (úplné znění)

#### Vyhlášky

- [Vyhláška č. 92/2006 Sb. ze dne 28. února 2006 \(pdf, 120 kB\)](#), kterou se stanoví náležitosti žádosti o povolení k vydávání elektronických peněz
- [Vyhláška č. 62/2004 Sb. ze dne 2. února 2004, \(pdf, 144 kB\)](#) kterou se stanoví způsob provádění platebního styku mezi bankami, zúčtování na účtech u bank a technické postupy bank při opravném zúčtování
  - [Příloha č. 1 k vyhlášce č. 62/2004 \(pdf, 76 kB\)](#)  
Algoritmus kontroly pro účely zajištění jednotlivých částí čísla účtu v bankovním spojení v tuzemském platebním styku
  - [Příloha č. 2 k vyhlášce č. 62/2004 \(pdf, 93 kB\)](#)  
Vzorové texty pro označení položek v bankovním platebním styku
- [Vyhláška č. 548/2002 Sb. \(pdf, 103 kB\)](#), kterou se stanoví podmínky pro principy zúčtování v platebních systémech a náležitosti žádosti o licenci k provozování platebního systému

#### Úřední sdělení

- [Úřední sdělení České národní banky ze dne 7. července 2008 \(pdf, 145 kB\)](#), jímž se oznamuje praxe České národní banky k výpisu nebo opisu z evidence Rejstříku trestů
- [Úřední sdělení České národní banky ze dne 6. května 2004 \(pdf, 361 kB\)](#) - Výklad k vybraným ustanovením zákona o platebním styku
- [Úřední sdělení České národní banky ze dne 25. února 2004 \(pdf, 179 kB\)](#) k vyhlášce č. 62/2004 Sb., kterou se stanoví způsob provádění platebního styku mezi bankami, zúčtování na účtech u bank a technické postupy bank při opravném zúčtování
- [Úřední sdělení České národní banky ze dne 4. prosince 2002 \(pdf, 235 kB\)](#) o vydání Vzorových obchodních podmínek pro vydávání a užívání elektronických platebních prostředků

#### Předpisy EU vztahující se k platebnímu styku

- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(ES\) č. 2560/2001 z 19. prosince 2001 o přeshraničních platbách v eurech \(pdf, 452 kB\)](#)  
Výklad EK k některým ustanovením Nařízení č. 2560/2001:
  - [Článek 3 - princip rovnosti poplatků mezi národními a přeshraničními platbami \(pdf, 181 kB\)](#)
  - [Článek 9 - případné rozšíření Nařízení na švédskou korunu, dánskou korunu nebo libru šterlinků \(pdf, 161 kB\)](#)

Podrobný technický popis jednotlivých systémů platebního styku lze nalézt v rámci informačního systému České národní banky.

Základní fakta o platebním styku v jednotlivých členských zemích EU lze rovněž nalézt v již výše zmíněné publikaci „Blue Book“ publikované ECB v roce 2007.

Jak bude ukázáno dále, převody peněžních prostředků mezi jednotlivými účty státní pokladny (vedenými u České národní banky) a jinými bankovními účty mimo Českou národní banku (80-85% převodů v oblasti státních financí) jsou typickou a tou dominantní formou platebního styku v oblasti státních veřejných financí), k jejichž realizaci bude nutno použít systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku.

V rámci přípravy této studie jsme mimochodem provedli i shrnující analýzu toho, kdo provozuje a garantuje systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku v daném státě v EU.

Výsledky této srovnávací analýzy byly shrnuty do následující tabulky :

Země	Garant systému mezibankovního bezhotovostního platebního styku	Systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku
Belgie	The Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique (NBB)	Electronic Large-value Interbank Payment System (ELLIPS)
Německo	Deutsche Bundesbank (DB)	Real-time gross settlement system of the Deutsche Bundesbank with liquidity-saving elements (RTGSPlus)
Irsko	The Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (CBFSAI)	Irish Real-time Interbank Settlement (IRIS).
Řecko	Bank of Greece	Hellenic Real-time Money transfer Express System (HERMES)
Španělsko	Banco de España	Servicio de Liquidación del Banco de España (SLBE)
Francie	Banque de France	Transferts Banque de France (TBF)
Itálie	Banca d'Italia	Banca d'Italia real-time gross settlement systém (BI-REL)

- [Komentář k praktickým aspektům provádění článku 3 Nařízení č. 2560/2001 a k pojmu "korespondující platby" u kreditních převodů \(pdf, 151 kB\)](#)

- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(ES\) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o informacích o plátcích doprovázejících převody peněžních prostředků \(pdf, 790 kB\)](#)
- [Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu \(pdf, 277 kB\)](#)
  - [Výsledek veřejné konzultace k transpozici Směrnice o platebních službách na vnitřním trhu](#)

**Společné doporučení ČNB a ČBA**

[Zadávací symbolů platebního styku při platbách ze zahraničí \(pdf, 115 kB\)](#)

Lucembursko	Banque centrale du Luxembourg	Luxembourg Interbank Payment System – Net Settlement (LIPS-Net)
Holandsko	De Nederlandsche Bank	Largevalue giro payment system of De Nederlandsche Bank (TOP)
Rakousko	Oesterreichische Nationalbank	Austrian Real-Time Interbank Settlement (ARTIS)
Portugalsko	Banco de Portugal	Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções (SPGT)
Slovensko	Banka Slovenije	Slovenian Inter-Bank Payment System (SIBPS)
Finsko	Suomen Pankki – Finlands Bank	Bank of Finland RTGS system (BoF-RTGS)
Bulharsko	Bulgarian National Bank	Real-time Interbank Gross Settlement System (RINGS)
Česká republika	Česká Národní Banka	Czech Express Real-Time Interbank Gross Settlement (CERTIS)
Dánsko	Danmarks Nationalbank	Danmarks Nationalbank's RTGS system for Danish kroner and euro (KRONOS)
Estonsko	Eesti Pank	Settlement System of Ordinary Payments (ESTA)
Kypr	Central Bank of Cyprus	Largevalue Credit Transfer System (LCTS)
Litva	Latvijas Banka	Latvijas Banka's RTGS system – <i>Starpbanku automatizēto maksājumu Sistēma (SAMS)</i>
Lotyšsko	Lietuvos Bankas	Lithuania real-time gross settlement system (LITAS)
Maďarsko	Magyar Nemzeti Bank	RTGS system of the MNB (VIBER)
Malta	Central Bank of Malta	Malta Real-time Interbank Settlement System (MaRIS)
Polsko	Narodowy Bank Polski	System for servicing banks' accounts at the head office of Narodowy Bank Polski (SORBNET)
Rumunsko	<i>Banca Națională a României</i>	Romanian electronic Gross Interbank Settlement (REGIS)
Slovensko	Národná banka Slovenska	Slovak Interbank Payment System (SIPS)
Švédsko	Sveriges Riksbank	Sveriges Riksbank's large-value payment system (RIX)
Velká Británie	Bank of England	Clearing House Automated Payment System (CHAPS)

Tato analýza mimochodem zjevně potvrzuje i již výše uvedený fakt, že ve všech zemích trvale zůstává základní systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku zcela ve správě státu, resp. jeho centrální banky.

Podrobnější analýza taky jasně ukazuje, proč zůstává stále základní mezibankovní bezhotovostní platební styk v jednotlivých zemích v rukou státu a jeho centrální banky.

Za 2 základní důvody lze považovat :

- a) mezibankovní bezhotovostní platební styk je zcela klíčovým systémovým prvkem v každém finančním systému státu, a pokud by nefungoval, došlo by k velmi rychlému zhroucení celého systému finančního fungování státu – což žádný stát z mnoha bezpečnostních důvodů prostě nemůže připustit a proto si bude chtít trvale ponechat všechny potřebné nástroje realizace mezibankovního bezhotovostního platebního styku na úrovni státu,
- b) mezibankovní bezhotovostní platební styk se dnes realizuje i v mezinárodním měřítku a to v obrovském rozsahu – aby bylo možné pokračovat ve vytváření mezinárodních systémů bezhotovostního platebního styku s potřebnou mírou veřejné mezinárodní garance za jejich fungování, musí si státy i nadále udržovat ve svém vlastnictví rozhodující národní systémy mezibankovního bezhotovostního platebního styku.

### **3.3 Bezhotovostní platební styk státních institucí**

Specifickou částí realizace bezhotovostního platebního styku v každém státě je zajištění platebního styku pro oblast státních (resp. veřejných) financí.

V každém státě může být tato oblast procesně i institucionálně vymezena jinak, my se však dále budeme zabývat pouze situací v České republice a to ještě pouze v oblasti státních financí, které tvoří velmi specifickou oblast veřejných financí v České republice.

Oblast státních financí je v České republice specificky vymezena jako oblast týkajících se příjmů a výdajů týkajících se přímo státního rozpočtu České republiky. Z hlediska platebního styku jde pak o oblast plateb z nebo do státního rozpočtu České republiky, z pohledu systému státní pokladny pak jde o oblast plateb z a na účet státní pokladny České republiky (ty jsou specificky realizovány výhradně prostřednictvím České národní banky, ostatní platby v oblasti veřejných financí jsou realizovány prostřednictvím komerčního bankovního sektoru).

Účtů státní pokladny může být obecně různé množství (typické třeba pro současný stav realizace konceptu státní pokladny v České republice – kde ji je několik desítek tisíc – viz.dále).

V rámci implementace platformem realizace funkcí státní pokladny TRM a ERP se většinou (v rámci EU typicky) používá pouze jediný účet státní pokladny – tzv. souhrnný účet státní pokladny, který je veden u příslušné národní centrální banky.

V jeho rámci obecně dochází k nejrůznějším bezhotovostním peněžním převodům :

- a) mezi účty státní pokladny,
- b) mezi účty státní pokladny a jinými bankovními účty,

K realizaci specifického systému realizace bezhotovostního platebního styku v oblasti státních financí se v současné době využívá v souladu se zákonem v České republice systém ABO provozovaný Českou národní bankou.

Bylo by však možné si představit i jiné řešení – a to využití platebního systému třeba nějaké komerční banky.

## **Systém ABO**

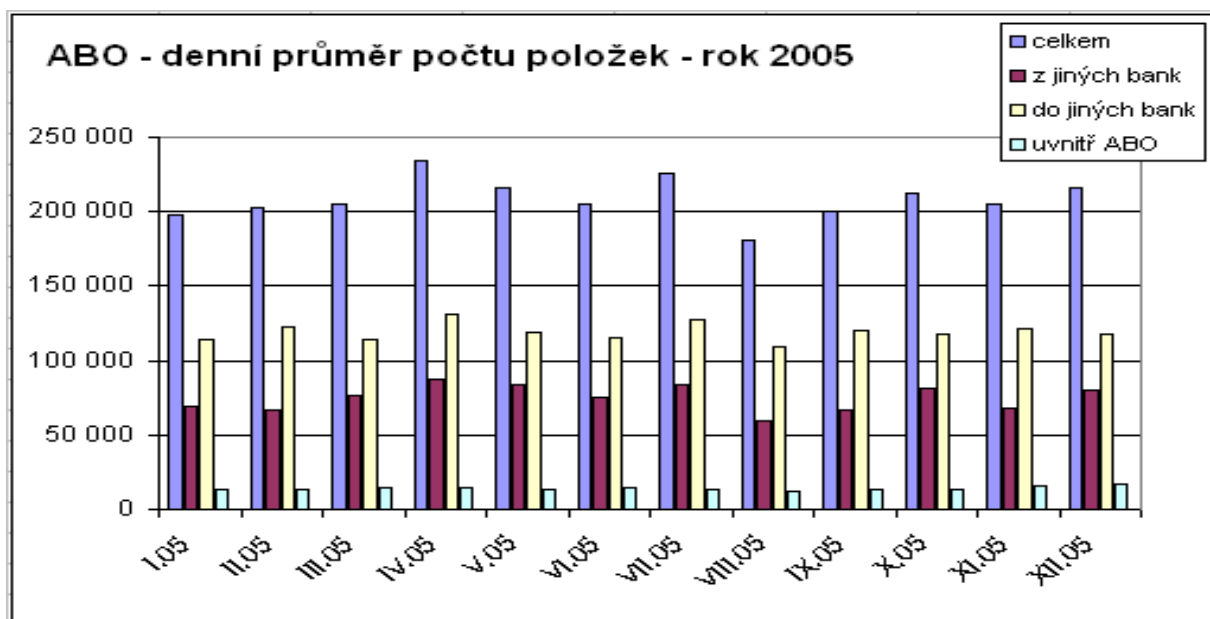
Jak vyplývá z řady přehledových materiálů, bankovní účetní a platební systém ABO podporuje platební potřeby státu již od 80. let 20. století.

Vždy byl a i nadále je vyvíjen Českou národní bankou bez podpory externích dodavatelů.

Denní informace o účtech a pohybech na nich jsou předávány Ministerstvu financí od února 1995. Ke stejnému datu byla zavedena i regulace příjmových a výdajových účtů a jejich promítání do SÚSP.

Koncem 90. let bylo výrazně rozšířeno elektronické předávání klientských příkazů zajištěné elektronickým podpisem a elektronické předávání výpisů klientům. V srpnu 2006 byl uveden do provozu systém elektronického bankovníctví "ABO-K Internetové bankovníctví". V říjnu 2006 byl zprovozněn systém "ABO-K Rozpočtové limity" umožňující správcům rozpočtových kapitol předávat pokyny k nastavování rozpočtových limitů interaktivně přes internet a poskytující jim on-line informace o rozpočtových limitech na účtech spadajících do jejich kapitoly.

V systému ABO bylo k datu 31.12.2005 vedeno přes 45 tisíc účtů (což odpovídá dle našich zjištění řádově i situaci v roce 2008), které slouží jak k vedení vnitřního hospodaření centrální banky, tak především k poskytování služeb platebního styku státním institucím napojeným na státní rozpočet České republiky. Jak je prezentováno Českou národní bankou, díky specifickým službám a specifické klientele je tento systém jedním z 'nejmohutnějších' v celém státě: denně je jeho prostřednictvím z účtu na účet převedeno více než 2 biliony korun a zpracovány statisíce položek (viz níže uvedený graf).



## Platební systémy komerčních bank

Většina komerčních bank v České republice již dnes (díky značným investicím v posledních 10 letech) dle našeho zjištění disponuje velmi kvalitními platebními systémy s vysokou kapacitou i rychlostí realizace nejenom bezhotovostních platebních transakcí, ale i vypořádání všech ostatních typů platebních transakcí.

Své služby v oblasti platebního styku dnes poskytují klientům v celé další oblasti veřejných financí s výjimkou právě státních financí.

Jejich značnou předností je reálná schopnost poskytování skutečně komplexních služeb v oblasti platebního styku (i v jiných oblastech jako např. platební karty, přijímání a vyplácení hotovosti) na rozdíl od České národní banky, pro níž provozování bankovních služeb (i když je může ze zákona poskytovat) bude vždy díky jejímu hlavnímu zaměření na realizaci rozhodujících funkcí centrální banky tvořit spíše doplňkovou část jejich aktivit (jak již bylo i výše konstatováno, netýká se toto tvrzení samozřejmě zajištění realizace garantovaného mezibankovního bezhotovostního styku, kde je naopak její postavení nezastupitelné). Nespornou všeobecnou výhodou komerčních bank je i široká síť poboček po celé České republice a širší nabídka produktů a služeb.

### **3.4 Modul „Platební styk“ v rámci IISSP**

Modul Platební styk (PS) v rámci projektu Státní pokladny zahrnuje :

- oblast realizace bankovních operací,
- oblast podpory pro řízení likvidity souhrnného účtu státní pokladny (SÚSP),
- oblast výkaznictví.

Základem modulu PS jako jednoho ze čtyřech základních modulů (subsystémů) IISSP má být bankovní systém ABO provozovaný Českou národní bankou.

Systém ABO v současné formě poskytuje platební služby kapitolám, organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím (přijímá jejich příkazy, provádí platby a poskytuje výpisy z účtů), předává Ministerstvu financí denní informace o účtech spadajících do státní pokladny a informace o všech pohybech na těchto účtech a vytváří účetní výkazy pro organizační složky státu dle jejich potřeb. V současné době se využívá především jeho platforma ABO-K.

Subsystém PS (ABO) bude v blízké budoucnosti napojen na subsystém řízení státního dluhu (ŘSD) (Již dnes existuje tok informací od ČNB k ŘSD!) a bude mu zejména poskytovat v reálném čase souhrnné informace o pohybech na SÚSP potřebné pro denní řízení likvidity SÚSP. Budou to zejména o zůstatku SÚSP a souhrnné informace o platbách státní pokladny - o došlých platbách, o zaúčtovaných odchozích platbách a o plánovaných odchozích platbách.

Subsystém PS (ABO) bude posléze v rámci realizace projektu IISSP aplikačně napojen i na subsystémy RIS a CÚS.

Česká národní banka bude svůj systém ABO pro potřeby státní pokladny evidentně muset dále rozvíjet (v nejbližším období se připravuje např. nové zpracování cizoměnových plateb a euroúhrad) – a pokračovat tak zřejmě v nemalých investicích z minulých let.

### **3.5 Ekonomická analýza realizace platebního styku v oblasti státních financí**

V rámci přípravy této studie byla i zpracována následující základní ekonomická analýza realizace platebního v oblasti státních financí.

Analýza vychází z aktuálních informačních podkladů České národní banky a dalších informačních podkladů z oblasti komerčního bankovníctví.

Lze předpokládat, že většina platebních operací státních institucí bude v současné době realizována prostřednictvím aplikace ABO-K internetové bankovníctví (existují i jiné technické formy realizace operací přes systém ABO – papírová, prostřednictvím elektronických nosičů, ale tyto formy právě možnosti využívání aplikace ABO-K jsou a budou zjevně využívány v minimálním rozsahu).

Rozsah využití služeb poskytovaných bankou prostřednictvím ABO-K a okruh účtů, k nimž jsou tyto služby poskytovány, ujednává banka s klientem ve smlouvě.

### **Přehled služeb platebního systému ABO-K :**

Česká národní banka klientovi umožňuje využívat v rámci platebního systému ABO-K (dle informací na portálu ABO-K) následující služby:

#### **Předávání příkazů**

Klient může prostřednictvím ABO-K předávat do banky platební příkazy, a to buď ručním zadáváním (typováním) příkazů přímo do ABO-K nebo ve formě příkazů uložených v datových souborech. Jeden nebo více společně natypovaných příkazů nebo jeden datový soubor s příkazy tvoří tzv. dávku s příkazy (dále též „dávka“). Krátce po předání dávky ke zpracování je v ABO-K k dispozici protokol o zpracování dávky, ve kterém banka informuje klienta o přijetí platebních příkazů ke zpracování nebo o důvodech jejich odmítnutí.

#### **Výpisy**

Banka poskytuje klientovi prostřednictvím ABO-K výpisy z účtů. Výpisy se vyhotovují v periodicitě stanovené ve smlouvě o účtu. Všechny výpisy z jednoho účetního dne klient přebírá z ABO-K ve formě datového souboru s výpisy. Lze v ABO-K vytvořit též tiskovou podobu výpisu.

#### **Informační služby**

Klient může využívat prostřednictvím ABO-K další související služby, zejména získávat informace z archivu zúčtovaných plateb (transakční historie), o aktuálním zůstatku účtů klienta včetně limitu debetního zůstatku a další informace. Prostřednictvím služby „Zprávy pro klienty“ je klient průběžně informován o změnách nebo nových funkcích ABO-K, popř. jsou klientovi poskytovány jiné aktuální informace.

Je-li ve smlouvě pro daný účet sjednáno úplné využití služeb ABO-K, má klient pro tento účet přístup ke všem službám ABO-K. Má-li klient ve smlouvě pro daný účet sjednáno, že k účtu pouze předává dávky s příkazy a nepřebírá datové soubory s výpisy, nemá v ABO-K k dispozici informace – výpisy z účtu, transakční historii, informaci o zůstatku apod. Má-li klient ve smlouvě pro daný účet sjednáno, že k účtu pouze přebírá datové soubory s výpisy a nepředává dávky s příkazy, nelze k danému

úctu typovat příkazy a všechny příkazy předané formou datových souborů budou odmítnuty.

### **Potenciální počet denních transakcí v ABO :**

Z již výše uvedeného grafu, z kterého jsme vyšli i při naší analýze (aktuální situace bude jistě řádově podobná), vyplývá, že průměrný denní počet transakcí v rámci platebního systému ABO činí cca 200.000 transakcí.

Pro další analýzu předpokládáme, že počet dní v roce, kdy bude realizován platební styk v rámci systému ABO, je 250 dní.

### **Ceník peněžních a obchodních služeb Česká národní banky (Platnost od 1. 11. 2008) – vybrané položky :**

<b>Položka</b>	<b>Operace</b>	<b>Cena v Kč</b>
<b>A. Vedení účtů</b>		
0111013	Vedení běžného účtu v české měně – měsíčně	10,--
0111023	Vyhotovení souboru s výpisy v aplikaci ABO-K	zdarma
<b>B. Společné služby platebního styku</b>		
	Účetní položka na vrub nebo ve prospěch běžného účtu klienta	
	a) na základě písemného příkazu - pro příkazce	12,--
	b) na základě příkazu z datového souboru předaného elektronickou poštou nebo na fyzickém nosiči dat - pro příkazce	3,--
0121122	c) na základě příkazu z aplikace ABO-K, trvalého příkazu nebo z automatického převodu – pro příkazce	1,80
0121123	d) pasivní položky bez rozdílu způsobu vzniku položky	1,60
0121131	Zpracování souboru s příkazy klienta předaného do aplikace ABO-K	zdarma
<b>C. Platební styk v tuzemsku, kde měnou platby je česká měna a platební styk v rámci ČNB</b>		
	Spěšná úhrada	
0131221	b) z ostatních účtů klienta	50,--

V případě, že bude využito systému i mezibankovního bezhotovostního platebního styku CERTIS – tj. dochází k převodu z účtů ČNB na účty mimo České národní banky vedené např. komerčními bankami, lze předpokládat, že budou hrazeny další příslušné poplatky stanovené České národní banky za mezibankovní bezhotovostní platební styk (viz. Ceník ČNB).

### **Porovnání základních transakčních poplatků ABO-K a jiných komerčních finančních institucí :**

Pro analýzu jsme si vybrali 2 dle našeho názoru relevantní základní transakční poplatky – a to poplatek za provedení příkazu a poplatek za připsání na účet.

Srovnání poplatků za 1 transakci – viz. následující tabulka :

<b>Poplatek za</b>	<b>ABO</b>	<b>komerční banka (např.ČSOB)</b>
<b>Provedení příkazu</b>		
Písemně	12,-Kč	6,-Kč
Elektronicky	3,-Kč	3,-Kč
ABO-K/komerční řešení platebního systému pro státní pokladnu	1,80,-Kč	1,-Kč
<b>Připsání na účet</b>		
ABO-K/komerční řešení platebního systému pro státní pokladnu	1,60,-Kč	0,50,-Kč

V případě ABO jsme vycházeli z výše uvedeného aktuálního sazebníku České národní banky.

V případě komerční banky jsme modelově vycházeli ze sazebníku ČSOB jako největší tuzemské komerční banky.

V případě stanovení poplatků za komerční řešení platebního systému pro státní pokladny jsme vycházeli z expertních diskusí, kde byly formulovány výše uvedené odhady, vycházející z reálných nabídek komerčních bank pro nejvýznamnější klienty s velkým počtem transakcí.

V případě realizace mezibankovního bezhotovostního platebního styku bude vždy nutno uhradit i příslušné poplatky za použití systému CERTIS (v obou případech).

Lze předpokládat, že v rámci těchto poplatků jsou promítnuty i příslušné fixní náklady, související např. s investicemi do existujících informačních systémů a jejich

amortizací apod. Otázkou je udržitelnost dlouhodobé stability těchto poplatků – v případě komerčního řešení platebního systému pro státní pokladny bude dle našich zjištění zřejmě vysoká, v případě ABO je odpověď zatím nejasná.

Z pohledu výše uvedeného jednoduchého srovnání transakčních poplatků lze tedy zjevně konstatovat, že při realizaci platebních operací pro státní pokladnu, které jsou dnes realizovány zejména prostřednictvím systému ABO-K, prostřednictvím nějakého komerčního platebního systému by mohlo zřejmě dojít k nemalé úspoře finančních prostředků státu.

Řádový odhad ročních úspor např. pro model 50/50 (50% z denních platebních transakcí budou platby, 50% příjmy připisované na účty) pak činí za dalších výše uvedených podmínek (200.000 denní transakcí, 250 dní v roce) nemalou částku – 47.500.000,-Kč.

Relevantní prokázání tohoto tvrzení včetně stanovení skutečně možné úspory finančních prostředků státu by mělo vycházet z podrobných statistických dat o realizovaných transakcích v systému ABO a mělo by být jistě předmětem dalších analýz realizovaných v rámci další přípravy projektu rozvoje státní pokladny České republiky.

### **Možné modely realizace souhrnného účtu státní pokladny (ÚSSP) a jejich vliv na náklady spojené s administrováním tohoto účtu :**

V rámci výše uvedených analytických úvah jsme prozatím předpokládali, že bude trvat současný stav realizace ÚSSP a na něj navazující struktury konkrétních bankovních účtů v rámci státní pokladny vedených Českou národní bankou.

Obecně je ale možné si představit i jiné modely :

#### Model 1

1 SÚSP jako bilanční účet                      45.000 účtů SP v ABO  
(současný stav)

#### Model 2

1 SÚSP jako bilanční účet                      1 účet v SP v ABO                      45.000 podúčtů

#### Model 3

1 SÚSP jako bilanční účet                      1 účet SP v ABO                      45.000 operativních  
záznamů

Který model bude možné dále použít, bude záviset na tom, jak bude v rámci projektu

IISSP vyřešena otázka integrace v rámci systému plateb státu (zda se bude realizovat na úrovni Ministerstva financí České republiky nebo zůstane na úrovni České národní banky či bude třeba např. realizována v rámci nějakého komerčního řešení platebního systému pro státní pokladnu).

Obecně je možné si představit realizaci těchto modelů jak v systému ABO, tak i v jiných komerčních platebních systémech (dle našich zjištění např. známý bankovní systém PROFILE umožňuje realizaci všech 3 modelů).

Pro jednotlivé modely by bylo jistě možné a vhodné provést podrobnou ekonomickou analýzu jejich výhodnosti – dle našich expertních zjištění by zejména aplikace Modelu 3 při srovnání s Modelem 1 na základě již existujících zkušeností např. s realizací platebního styku v rámci rozsáhlých holdingových organizačních struktur mohla vést až k několikanásobné úspoře nákladů spojené s administrováním platebního styku.

Podrobná ekonomická analýza tohoto tvrzení však vyžaduje velké množství relevantních konkrétních dat a je rozhodně nad rámec této studie – bylo by však velmi prospěšné ji provést již v rámci analytické přípravy další realizace projektu IISSP, kde by mělo dojít i k optimální volbě modelu realizace účtů státní pokladny České republiky.

## 4. Závěry a doporučení

- 1) V rámci zemí EU jsou realizovány různé procesní modely realizace funkcí státní pokladny a související projekty implementace příslušných informačně-technologických platforem.
- 2) Od roku 2010 by měl být v České republice v provozu nový integrovaný informační systém Státní pokladny (IISSP), který by měl (vycházejíce z modelu ERP státní pokladny) zajistit efektivní a transparentní integrované prostředí pro další ekonomické řízení státních financí České republiky.
- 3) Byl ukončen tendr na výběr dodavatele pro budování IISSP a dne 7.11. 2008 vyhlásil ministr financí za vítěze společnost IBM Česká republika s.r.o., s kterou byla 22.12.2008 podepsána smlouva.
- 4) IISSP bude mít v sobě vzájemně integrovány 4 základní funkční bloky (subsystémy) systému státní pokladny :
  - Rozpočtový informační systém (RIS)
  - Centrální účetní systém (CÚS),
  - Řízení státního dluhu (ŘSD)
  - Platební styk (PS).
- 5) V současné době již existuje (včetně nějakého IS řešení) pouze jediný funkční blok systému státní pokladny – to PS, který je nyní realizován prostřednictvím platebního systému ABO resp. ABO-K provozovaného Českou národní bankou.
- 6) Bezhotovostní platební systém České republiky je v současné době realizován a garantován v souladu se zákonem Českou národní bankou, která provozuje především tyto 3 základní systémy bezhotovostního platebního styku v České republice :
  - systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku CERTIS,
  - systém bezhotovostních platebních služeb pro státní instituce napojené na státní rozpočet ABO (a ABO-K),
  - systém mezinárodního bezhotovostního platebního styku TARGET2.
- 7) V zemích EU je vždy národním garantem mezibankovního bezhotovostního platebního styku příslušná národní centrální banka, která i provozuje příslušný národní systém mezibankovního bezhotovostního platebního styku.
- 8) Na další realizaci platební funkce státní pokladny České republiky bude mít nemalý vliv i :
  - průběh další integrace platebních systémů v rámci EU,

- průběh měnové integrace České republiky do EMU.

9) Systém bezhotovostního platebního styku ABO eviduje v současné době cca 45.000,- svých klientů a denně je jeho prostřednictvím prováděno cca 200.000 platebních transakcí v celkovém objemu cca 2 biliony Kč.

10) V případě realizace projektu IISSP se předpokládá, že bude realizován systém realizace platebních operací v oblasti státních financí založený na existenci jediného bilančního souhrnného účtu státní pokladny (SÚSP).

11) Prozatím se předpokládá, že souhrnný účet státní pokladny i jemu podřízené účty státní pokladny budou vedeny u České národní banky, která bude i administrovat platební styk k těmto účtům prostřednictvím platebního systému ABO

12) Souhrnný účet státní pokladny i jemu podřízené účty státní pokladny by však nepochybně mohly být vedeny i u nějaké komerční banky a příslušné platební operace pak realizovány prostřednictvím jejího platebního systému, což by, alespoň podle dostupných informací, mohlo být pro stát i minimálně ekonomicky výhodnější, nejprve by však muselo dojít k :

- schválení takového kroku vládou České republiky,
- vytvoření potřebného právního rámce pro takový krok,
- transparentnímu výběru vhodného bonitního, spolehlivého a bezpečného komerčního partnera za adekvátních podmínek,
- adekvátnímu vymezení procesní pozice komerčního partnera v oblasti administrace platebního styku státní pokladny,
- hluboké funkční integraci IISSP a bankovního systému komerčního partnera (dle dostupných informací prozatím ještě není zcela jasná představa ani o konkrétním obsahu, ani o vzájemné integraci různých modulů v rámci IISSP).

Potenciálnímu jakémukoliv rozhodnutí v této věci by měla jistě předcházet detailnější objektivní analýza všech souvisejících, zejména však ekonomických (otázka potenciálních úspor) aspektů. Tato analýza by měla uskutečnit co nejdříve, aby se včas mohlo rozhodnout v této věci a neznemožnilo se nalezení optimálního řešení.

13) Z technického/technologického hlediska počtu denních platebních transakcí státu (desítky tisíc) by evidentně nebyl problém realizovat tyto transakce v rámci bankovního platebního systému kterékoliv velké banky (kde se realizují stovky tisíc platebních transakcí). Místo budování integračního rámce mezi státní pokladnou a ABO v ČNB by se vybudoval rámec mezi státní pokladnou a nějakým jiným bankovním platebním systémem, než je ABO.

- 14) Bude přirozeným zájmem státu implementovat některé funkce státní pokladny, které nyní realizuje v oblasti státních financí posléze i do celé oblasti veřejných financí.