

### 3 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

#### 3.1 Obecná rozpočtová soustava<sup>19</sup>

Rozpočtová soustava představuje hlavní objekt zájmu veřejných financí, neboť znázorňuje peněžní vztahy, které veřejné finance tvoří. Tuto soustavu je možné vnímat v několika rovinách:

- primární úroveň  
Rozpočtovou soustavou se rozumí soustava orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování, použití a kontrolu hospodaření veřejných peněžních fondů, tzn. rozpočtů a účelových fondů, jako např. Ministerstvo financí, finanční úřady, finanční fidejucie apod.
- sekundární úroveň  
Za rozpočtovou soustavu se navíc považuje struktura peněžních fondů a vztahů mezi těmito peněžními fondy.
- terciární úroveň  
Za rozpočtovou soustavu se označuje i soubor institucí a orgánů, peněžních fondů, jejich vzájemných vztahů a pravidel fungování. „...*Rozpočtová struktura se skládá z následujících prvků: soustavy veřejných rozpočtů, rozpočtových pravidel a orgánů řízení, správy a kontroly veřejných financí.*“<sup>20</sup>

Struktura rozpočtové soustavy odpovídá struktuře veřejné vlády a veřejné správy. Čím členitější je veřejná vláda a veřejná správa, tím složitější je struktura rozpočtové soustavy. Aby byla rozpočtová soustava efektivní, musí být jasně vydefinováno daňové určení<sup>21</sup>, veřejné výdaje jednotlivých rozpočtů a jejich vzájemné vztahy.

Podle jednoho z běžně užívaných členění<sup>22</sup> je možné rozpočtovou soustavu rozdělit následovně:

- soustava veřejných rozpočtů
  - nadnárodní rozpočet, (např. rozpočet EU)
  - ústřední rozpočet (zvaný také federální či státní rozpočet v závislosti na státoprávním uspořádání)
  - rozpočty jednotlivých celků územní samosprávy (např. rozpočty obcí a vyšších stupňů územní samosprávy - krajů)

<sup>19</sup> Zpracováno podle:

Peková, J. Veřejné finance – úvod do problematiky. Praha : ASPI, a. s., 2005, str. 89 – 90.

Steiss, A. W., Cyprian Nwagwu, E. O. Financial Planning and Management in Public Organizations. New York : Marcel Dekker, 2001.

Strecková, Y., Malý, I. Veřejná ekonomie pro školu a praxi. Praha : Computer Press, 1998, str. 79.

Opatření Ministerstva financí č.j. 111/74 200/1997 o rozpočtové skladbě.

Rozpočtový výhled 2003 – 2006. Web: Ministerstvo financí. [citováno 12. prosince 2006]. Dostupný z:

[www.mfer.cz/cps/rde/xbcr/mfer/RV\\_doc.doc](http://www.mfer.cz/cps/rde/xbcr/mfer/RV_doc.doc).

Government Finance Statistics Manual. Web: International Monetary Fund. [citováno 5. března 2006]. Dostupný z:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>.

<sup>20</sup> Strecková, Y., Malý, I. Veřejná ekonomie pro školu a praxi. Praha : Computer Press, 1998, str. 79.

<sup>21</sup> daňové určení, tj. přiřazení daňových příjmů jednotlivým rozpočtům

<sup>22</sup> V současné literatuře existuje několik přístupů autorů věnujících se problematice veřejných financí k otázce, co vše lze pod pojem veřejný rozpočet zahrnout, resp. ze kterých prvků se skládá soustava veřejných rozpočtů, uváděné rozdělení rozpočtové soustavy je dle Peková, J. Veřejné finance – úvod do problematiky. Praha : ASPI, a. s., 2005, str. 90.

- rozpočty neziskových organizací působících ve veřejném sektoru (např. příspěvkové organizace zřizované státem, obcemi či kraji) a rozpočty veřejných podniků
- mimorozpočtové fondy (často jsou také označovány jako státní fondy a tzv. mimorozpočtové parařiskální fondy)

Každý veřejný rozpočet je upraven právním předpisem, je samostatně sestavován a schvalován, a má vlastní, zákonem stanovenou, příjmovou základnu. Tato vlastní příjmová základna zajišťuje danému veřejnému rozpočtu alespoň částečnou nezávislost (existují však i výjimky). Taktéž každý státní mimorozpočtový fond je zpravidla zřizován samostatným zákonem.

Státní fondy jsou do rozpočtové soustavy zařazovány z důvodu toho, že jsou zřízeny samostatnými zákony jako právnické osoby. Zákonem jsou také stanoveny příjmy těchto fondů a účel jejich užití. Tyto fondy tedy hospodaří s veřejnými prostředky a podílí se na plnění specifických potřeb obyvatelstva státu, jež vláda pokládá za prioritní. Navíc jsou rozpočty státních fondů každoročně schvalovány Poslaneckou sněmovnou.

K mimorozpočtovým parařiskálním fondům se řadí fondy svěřenecké, které představují nejstarší typ účelových fondů zřizovaných státem. Jedná se o sociální pojišťovací fondy fungující na nekomerčním principu. Svěřenecké fondy hospodaří také s veřejnými prostředky, jež jsou určeny na sociální zabezpečení občanů. Tyto prostředky jsou stanoveny zákonem a tak získávány na nedobrovolném principu. Příjmy těchto fondů mají charakter daně a započítávají se do daňové kvóty<sup>23</sup>.

### 3.1.1 Legislativní pohled na rozpočtovou soustavu

Ačkoliv se v české legislativě pojem „veřejný rozpočet“ používá, není nikde striktně definován. Ministerstvo financí vydalo opatření č.j. 111/74 200/1997 ze dne 15. října 1997 o rozpočtové skladbě, kde alespoň uvedlo, co se pod veřejný rozpočet zahrnuje. „...*Pojmem "veřejné rozpočty centrální úrovně" se rozumí státní rozpočet, státní fondy, Fond národního majetku, Pozemkový fond, fondy zdravotních pojišťoven, fondy organizačních složek státu a státní finanční aktiva" a „...pojmem "veřejné rozpočty územní úrovně" ... rozpočty a fondy obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí.*“<sup>24</sup>

Soustavu veřejných rozpočtů nabídl opětovně Ministerstvo financí, které stanovuje, že: „*Veřejné rozpočty ČR jsou soustavou státního rozpočtu, rozpočtů krajů a municipalit (místní rozpočty), státní mimorozpočtové fondy, privatizační fondy (FNM a Pozemkový fond) a systém veřejného zdravotního pojištění.*“<sup>25</sup> Pojetí Ministerstva financí je obdobou pojetí Mezinárodního měnového fondu.<sup>26</sup> V metodice Mezinárodního měnového fondu jsou rozlišeny dva pojmy: veřejný sektor a vládní sektor.<sup>27</sup> Rozdíl mezi veřejným a vládním sektorem je znázorněn na schématu 1.

<sup>23</sup> viz Kapitola 6

<sup>24</sup> § 1 odst. 2, 3 opatření Ministerstva financí č.j. 111/74 200/1997 o rozpočtové skladbě

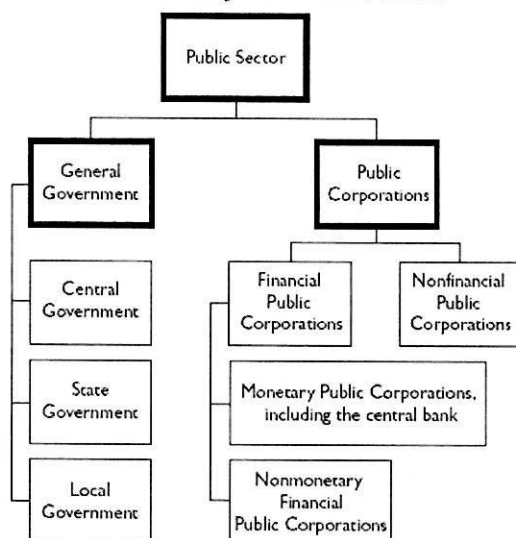
<sup>25</sup> Rozpočtový výhled 2003 – 2006. Web: Ministerstvo financí. [citováno 12. prosince 2006]. Dostupný z: [www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RV\\_dec.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RV_dec.doc).

<sup>26</sup> Government Finance Statistics Manual. Web: International Monetary Fund. [citováno 5. března 2006].

Dostupný z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>.

<sup>27</sup> „The general government sector ... consists of all institutional units primarily engaged in nonmarket operations, that are controlled and mainly financed by government units, ... the subsectors that may comprise the general government sector are (1) central government, (2) state, provincial, or regional governments, (3)

Schéma 1: Rozdělení veřejného a vládního sektoru



Pramen: Government Finance Statistics Manual. Web: International Monetary Fund. [citováno 5. března 2006]. Dostupný z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>, str. 15

Z tohoto schématu je možné vyvodit širší a užší vymezení veřejných rozpočtů, přičemž Ministerstvo financí vychází při stanovování soustavy veřejných rozpočtů z užšího pojetí (vládního sektoru). Statistika vládního sektoru se člení na subsektory v následující struktuře:

*A. Centrální vláda:*

- *ústřední vláda (státní rozpočet vč. okresních úřadů (od r. 2001) a operací státních finančních aktiv (do r. 2000 vykazovány mimo státní rozpočet), národní fond (za roky 1999 a 2000 vykazován jako součást státních finančních aktiv)*
- *mimorozpočtové fondy:*
  - *státní fondy (Státní fond životního prostředí ČR, Státní fond pro zúrodnění půdy<sup>28</sup>, Státní fond kultury ČR, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury (od r. 2000), Státní fond rozvoje bydlení (od r. 2000) a Státní zemědělský intervenční fond (od r. 2001)*
  - *Fond národního majetku ČR<sup>29</sup> a Pozemkový fond ČR.*

*local governments including municipalities, school boards, etc., and (4) any supranational authorities exercising tax and governmental expenditure functions within the national territory. Social security funds form a part of the level of government at which they operate. ...The public sector is defined to capture the impact on fiscal policy of the activities of public corporations. It includes all units of the general government sector plus all public corporations ..."*<sup>27</sup> MMF: Government Finance Statistics Manual, 2001, str. 7, 10, 327

*„Public sector is a combination of the general government sector, nonfinancial public enterprises, and public financial institutions, distinguished by government ownership and/or control rather than function ..."* MMF: Government Finance Statistics Manual, 2001, str. 331

<sup>28</sup> Státní fond pro zúrodnění půdy byl zrušen k 1. 1. 2006, práva přešla na Ministerstvo zemědělství.

<sup>29</sup> Fond národního majetku ČR byl zrušen k 1. 1. 2005, práva přešla na Ministerstvo financí.