

Rozpočtová soustava a rozpočtová pravidla

3. přednáška z předmětu
Veřejné finance I.
Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

Obsah přednášky

- Struktura rozpočtové soustavy ČR
- Rozpočtový proces
- Rozpočtová pravidla ČR

2

Rozpočtová soustava (v užším pojetí)

- Provázaný systém relativně samostatných dílčích rozpočtů
- Dynamická interakce a nepřetržité finanční toky
- Zabezpečuje realizaci funkcí státu a uskutečnění priorit veřejných politik
- Nutnost rozvržení fiskální kapacity fiskálních jednotek a jejich vzájemné kompatibility

3

Rozpočtová soustava v širším smyslu zahrnuje

- Soustavu veřejných rozpočtů
- Strukturu rozpočtových orgánů a institucí
- Kontrolní struktury (kontrolní orgány a kontrolní systémy) veřejných financí
- Rozpočtová pravidla
- Rozpočtová skladba

4

Vertikální struktura rozpočtové soustavy

- Závislá na územně správním **uspořádání státu**
- Teorie fiskálního federalismu
- Fiskální decentralizace
- EU – subsidiarita
- Internacionalizace rozpočtové soustavy

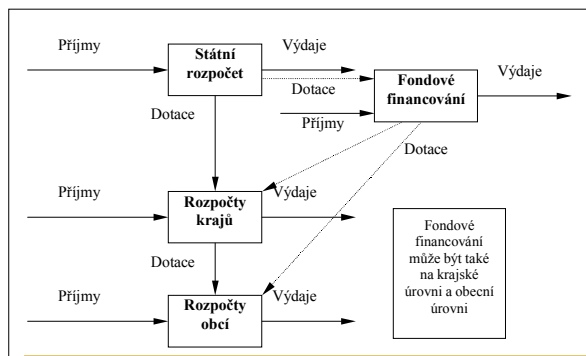
5

Horizontální struktura rozpočtové soustavy

- Vedle každé fiskální jednotky (rozpočtu) ve vertikální struktuře „stojí“ autonomní **horizontální rozpočet**
- Závislá na struktuře fondového (mimorozpočtového, parafiskálního) financování (hospodaření)
- Závisí na konceptu sociálního a zdravotního pojištění

6

Soustava veřejných rozpočtů ČR



7

Vymezení rozpočtu

- Peněžní fond (úsc = decentralizovaný pf)
- Bilance příjmů a výdajů
- Finanční plán
- Právní dokument
- Nástroj veřejných politik
- Nástroj kontroly
- Ekonomický vztah

8

Do veřejných rozpočtů dále patří:

- Rozpočet DSO
- Rozpočet regionální rady soudržnosti (NUTS II.)
- Rozpočty příspěvkových organizací státu (úsc)
- Rozpočty organizačních složek státu (úsc)
- Rozpočty VVŠ, VVÚ, ŠPO
- Jiné (např. veřejnoprávní rozhlas a televize)
- Některé VR jsou na rozhraní, záleží na **metodice** jejich započítávání nebo nezapočítávání do VR

9

System fondového (mimorozpočtového) financování (hospodaření)

- **Dílčí veřejný** (nebo „smíšený“) **rozpočet** nezávislý na SR (regionálním, municipálním rozpočtu)
- Vlastní příjmy a výdaje
- **Účelová vazba** mezi příjmy a výdaji
- Zaměřen na specifický segment veřejného sektoru nebo NH nebo plní specifickou funkci
- „**Fondovost**“ se projevuje zpravidla v **kapitálovém pojetí** (a v „nepropadnutí“ zdrojů na konci roku)
- Nositelem rozpočtu autonomní právnická osoba (výjimky)
- Různé klasifikace mimorozpočtových fondů

10

Klasifikace fondů v ČR

1. Svěrenecké (pojistné nekomerční)
2. Státní (účelové)
3. Privatizační (majetkové)
4. Pro podporu podnikání (tzv. vládní agentury)

11

Svěrenecké fondy v ČR

- zatím pouze zdravotní pojišťovny
- mohou to být různé důchodové, nemocenské, sociální, úrazové fondy apod.
- v současnosti je sociální pojištění příjmem státního rozpočtu v kapitole MPSV – ČSSZ, očekává se perspektivně vytvoření Sociální pojišťovny

12

Státní fondy

1. Státní fond pro zúrodnění půdy (2005)
2. Státní fond životního prostředí
3. Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie
4. Státní fond kultury ČR
5. Státní fond dopravní infrastruktury
6. Státní fond rozvoje bydlení
7. Státní zemědělský intervenční fond

13

Fondy podpory podnikání

(tzv. vládní agentury - disponující peněžními fondy)

1. PGRLF, a.s.
2. ČMZRB, a.s.
3. EGAP, a.s.
4. ČEB, a.s.
5. Česká konsolidační agentura (dříve Konsolidační banka, s.p.ú.) (2006)

Pozor: Existují také vládní agentury konzultační, poradenské, informační apod.

14

Privatizační (majetkové) fondy

1. FNM (2005)
2. Pozemkový fond
3. (Fond dětí a mládeže - zrušen)

15

„Nepravé“ fondy (kvazifondy)

- Důchodový účet (součást SFA)
- Jaderný účet (součást SFA)
- Národní fond (kontext s EU)
- Povodňový fond? (MZe ČR 2006)

- Jedná se o účelové účty, nikoliv samostatné instituce (právní osoby). Zůstatky na účtech se převádějí do následujícího roku.

16

Pozitiva a negativa fondů

- **Pozitiva:** diverzifikace funkcí VEFI, účelovost, transparentnost, adresnost, programovost, efektivnost, nepodléhají politickým a hospodářským cyklům, mohou získávat doplňující prostředky na finančním trhu, někdy i mezinárodní zdroje, participace ze soukromým sektorem apod.
- **Negativa:** dtto s „opačným znaménkem“, tj. fragmentace VEFI, duální rozpočty, nečitelnost, neefektivnost, nerovnoprávnost výdajových programů, administrativní náročnost, narušení rozpočtové strategie vlády, fiskální rizika apod.

17

Soustava rozpočtově finančních orgánů

- Ministerstvo financí (orgán exekutivy)
- Územně finanční orgány (FŘ, FÚ)
- Celní orgány (GŘC, CŘ, CÚ)
- Správci kapitol
- Finanční útvary úsc
- ČSSZ (okresní správy, krajské správy)
- Zdravotní pojišťovny
- Jiné

18

Kontrolní struktury (okruhy) veřejných financí

- Finanční kontrola ve veřejné správě (MF ČR, územně finanční orgány, správci kapitol, úsc)
- Vnější kontrolní systémy (např. NKÚ, přezkoumávání hospodaření úsc)
- Jiné (celní orgány, ČSSZ, zdravotní pojišťovny atd.)
- Kontrola parlamentem, soudní kontrola (např. NSS, ÚS)
- Ostatní

19

Zaměření kontroly VEFI

- Porušení rozpočtové kázně (první fáze každé kontroly, relativně snadná)
- Sledování efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti (sofistikované a obtížné, neboť je nutné definovat kritéria)
- Přechod od kontroly ex post ke kontrole ex ante

20

Rozpočtová soustava - tendence

- Nárůst fiskální kapacity a nárůst počtu a typů fiskálních jednotek
- Nejednoznačnost zařazení rozpočtů (subjektů) do rozpočtové soustavy (např. státní podniky, vládní agentury, některé veřejnoprávní subjekty atd.)
- Diverzifikace, decentralizace, fragmentace
- Komplikovanost a netransparentnost vazeb a toků
- Internacionalizace (např. EU, NATO)
- Propojenost s NNO a soukromým sektorem (PPP)
- Hledání nových metod a nástrojů ovlivňování (řízení?, regulace?) rozpočtové soustavy

21

Rozpočtový proces

- Pracovní (technologický) postup členěný do etap či fází
- Kontinuální a víceletý
- Jeho „produktem“ je rozpočet (rozpočtový výhled), který se pohybuje v operačním prostoru rozpočtového procesu
- Je vymezen legislativou, procedurami rozpočtové politiky a rolí aktérů (exekutiva, parlament, NKÚ, ČNB, zastupitelstvo, rada úsc atd.)

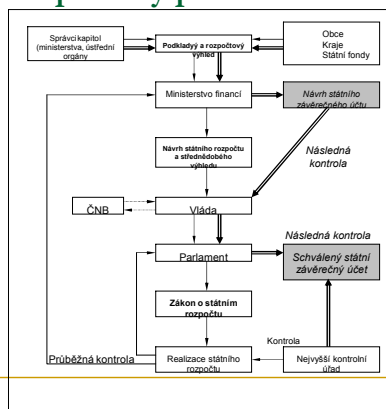
22

Fáze rozpočtového procesu

- Sestavování
- Schvalování
- Realizace
- Kontrola

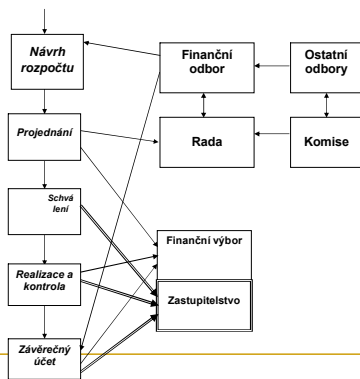
23

Rozpočtový proces státního rozpočtu



24

Rozpočtový proces úsc



25

Rozpočtové zásady a pravidla

- **Rozpočtové zásady** (teorii zobecněná praxe)
- Rozpočtová pravidla **obecná** (transformace zásad do aplikovatelné podoby)
- Rozpočtová pravidla **konkrétní** „přeložená“ do paragrafů zákona (zákonů), případně dokumentů obcí a dalších veřejnoprávních institucí
- V ČR „velká“ a „malá“ rozpočtová pravidla

26

Vztah mezi rozpočtovými zásadami, obecnými a konkrétními rozp. pravidly



27

Rozpočtové zásady (podléhají historickému vývoji)

- úplnosti a jednotnosti
- reálnosti a pravdivosti
- vyrovnanosti
- publicity
- transparentnosti
- každoročního sestavování a schvalování rozpočtu
- jiné

28

Rozpočtová pravidla - obecná

- institucionálního určení navrhovatele rozpočtu
- způsobu vypracování výdajové stránky rozpočtu
- přednosti výdajů před příjmy
- schvalování rozpočtu
- omezení přesunů v rozpočtu
- alokace výdajů
- vymezení rezerv
- rozpočtového provizoria
- časového užití a účelovosti výdajů
- úhrady rozpočtově nezajištěných potřeb
- sestavení a schválení procedury státního závěrečného účtu
- jiné

29

Rozpočtová pravidla ČR (č. 18/2000) upravují:

- tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu SR, SR a státního závěrečného účtu
- příjmy a výdaje SR
- státní finanční aktiva a pasiva
- podmínky řízení státní pokladny a st. dluhu
- finanční hospodaření organizačních složek státu a „státních“ PO
- podmínky zřizování SF
- hospodaření s prostředky NF
- finanční kontrolu

30

Střednědobý výhled (č. 18/2000)

- sestavován na **2 roky** (na více let: programy, státní záruky, programy a projekty EU)
- sestavuje MF (v součinnosti se SK, úsc a SF) a předkládá vládě ke schválení spolu se SR
- vláda předkládá *na vědomí PS* (současně s návrhem SR)

31

Střednědobý výhled obsahuje (č. 18/2000)

- vývoj zákl. ukazatelů NH (zejména HDP a spotřebitelské ceny)
- záměry vlády týkající se P, V a salda SR a SF
- částky střednědobých **výdajových rámců** (dle kapitol SR a SF)
- celkové příjmy a výdaje SR a SF
- P a V jednotlivých kapitol SR a SF
- výdaje na programy (na dobu fin.) schválené vládou
- výdaje na programy a projekty EU
- přehled závazků fyz. a práv. osob, za které se zaručily jménem státu OSS
- v případě schodku předpokládaný způsob jeho financování

32

Státní rozpočet (č. 18/2000)

- Představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce
- Obsahuje očekávané **příjmy** a odhadované **výdaje a financující položky** (viz rozpočtová skladba)
- Je souhrnem finančních dokumentů (zákon o SR, rozpis ukazatelů SR, rozpočty OSS)
- Příjmy a výdaje SR se člení na kapitoly
- Vychází ze **střednědobého výhledu**
- Obsahuje dotační vztahy k rozpočtu úsc a SF
- Závazné ukazatele SR na příslušný rok

33

Státní závěrečný účet (č. 18/2000)

- Zpracovává MF v součinnosti se SK, ÚSC a SF
Předkládá návrh na **řešení salda**
- do 30.4. předkládá vláda na schválení PS
- Obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku
- Součástí jsou **závěrečné účty kapitol** předkládané PS samostatně jejich správci
- **Přílohu tvoří** údaje o hospodaření:
 - a) územních samosprávných celků
 - b) závěrečné účty SF
 - c) přehled o st. finančních aktivech a pasivech
 - d) přehled o st. zárukách
 - e) přehled o stavech fondů organizač. složek státu

34

Příjmy státního rozpočtu (č. 18/2000)

- **výnosy daní**
- pojistné na soc. zabezpečení a příspěvek na st. politiku zaměstnanosti
- výnosy cel (podíl ČR na nákladech správy)
- příjmy od organizačních složek státu a odvozy PO
- odvod zisku ČNB
- sankce za porušení rozpočtové kázně
- správní a soudní poplatky
- úhrady za státní záruky
- příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR - OSS a PO (výjimka MO ČR)
- splátky návratných finančních výpomocí
- peněžní dary organizačním složkám státu
- výnosy z majetkových účastí státu
- výnosy z CP
- penále za neoprávněné použití prostředků NF
- prostředky získané z NF
- pokuty
- další příjmy

35

Výdaje státního rozpočtu (č. 18/2000)

- výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky PO (vč. financování programů a akcí)
- výdaje na důchodové pojištění, dávky nemocenského poj., sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti a na APZ
- dotace a návratné fin. výpomoci územním samosprávným celkům na nepodnikatelskou činnost a dotace DSO
- dotace a návratné fin. výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost
- dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám, dotace nadacím a nadačním fondům
- dotace právnickým a fyzickým osobám na vybranou činnost neziskového charakteru
- dotace státním fondům
- peněžité vklady státu do akciových společností, nákup cenných papírů
- peněžní dary poskytnuté do zahraničí, vklady a příspěvky mezinárodním organizacím
- výdaje na realizaci státních záruk, výdaje na dluhovou službu, výdaje na vládní úvěry
- závazky k Evropským společenstvím
- další výdaje

36

Střednědobý výdajový rámec (č. 18/2000)

- celkové výdaje SR v návrhu SR se stanoví na základě **střednědobého výdajového rámce**
- střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády PS v usnesení k vládnímu návrhu zákona o SR, a to vždy jednou částkou (výjimky např. realizace st. záruk)
- od částky se **odečítají (přičítají)** některé výdaje (jiný vývoj spotřebitelských cen, změna zákonů o rozpočtovém určení daní, jiná výše zdrojů EU, mimořádné situace, jiné vlivy - dvě proměle)

37

Rozpočet kapitoly (č. 18/2000)

- Rozpočtové **příjmy a výdaje** správce kapitoly
- Příjmy a výdaje OSS v jeho působnosti
- Příspěvky a dotace na reprodukci majetku PO a odvody PO v jeho působnosti
- Dotace a návratné finanční výpomoci ze SR pro fyzické a právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti SK
- Rozpisové rezervy

38

Zvláštní kapitoly (č. 18/2000)

- **Všeobecná pokladní správa** = příjmy a výdaje všeobecného charakteru, součástí je i vládní rozpočtová rezerva (MF)
- **Státní dluh** (MF)
- **Operace státních finančních aktiv** (MF)
- Kapitoly PS, Senát, Kancelář prezidenta republiky, ÚS, NKÚ, Kancelář veřejného ochránce práv (rozhoduje **rozpočtový výbor PS**)

39

Rozpočtové opatření - nutnost reagovat na změny (č. 18/2000)

- **přesun prostředků SR v rámci a mezi závaznými ukazateli**
- **povolené překročení** rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele
- **vázání prostředků SR, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele**

40

Státní finanční aktiva (č. 18/2000)

- **peněžní prostředky z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let**
- **majetkové účasti státu v obchodních společnostech a CP (s kterými nehospodaří správce kapitoly)**
- **pohledávky státu**
- **zvláštní účet důchodového pojištění**

41

Státní finanční pasiva, tj. státní dluh (č. 18/2000)

- **zahraniční půjčky**
- **úvěry od bank**
- **státní dluhopisy**
- **jiné závazky**

42

Řízení státní pokladny (č. 18/2000)

ČNB vede MF **souhrnný účet** běžného hospodaření st. pokladny - **odděleně jsou sledovány:**

- a. příjmové a výdajové účty SR
- b. účty státních finančních aktiv
- c. zůstatky na účtech FÚ (daně pro ostatní veřejné rozpočty)
- d. účet řízení likvidity státní pokladny
- e. účet mimorozpočtových prostředků organizačních složek státu
- f. účet státních právnických osob
- g. účet státních fondů
- h. účet dalších fondů (dle zákona)

43

Řízení státní pokladny (č. 18/2000)

- pokladní **nesoulad** mezi P a V až do výše **6%** celkových výdajů SR řeší MF přijetím **úvěru** nebo prodejem **státních dluhopisů** (plus výše schváleného schodku) nebo formou **finanční výpomoci** z účtu g) a h) – vrácení do konce roku
- **přebytky** na účtech SP a) až d) – **krátkodobé investice** do státních dluhopisů nebo CP ČNB

44

Řízení státního dluhu (č. 18/2000)

- MF je oprávněno nabývat, zcizovat a právně zatěžovat státní dluhopisy a nabývat a zcizovat dluhopisy ČNB (operace na **sekundárním trhu**)
- MF je oprávněno sjednávat obchody s ostatními **inv. nástroji** vč. derivátů k omezení úrokových, měnových aj. rizik
- MF vytváří **rezervu** z výnosů emisí státních dluhopisů pro úroková rizika a rizika z neumístěných primárních emisí

45

Státní fondy (pozor: tzv. „účelové“ SF!) (č. 18/2000)

- Pro finanční zabezpečení zvláště stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zřizují SF jako **právnícké osoby**
- Každý SF se zřizuje **zákonem**
- V zákoně musí být stanoven **orgán**, do jehož působnosti SF patří
- Musí být stanoveny **finanční zdroje** SF a způsoby jejich **použití**
- Zůstatky SF se **převádějí** do následujícího rozpočtového roku

46

NÁRODNÍ FOND (č. 18/2000)

- Souhrn peněžních prostředků, které **svěřují ES ČR** k realizaci programů a projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU (výjimky)
- Phare, ISPA, SAPARD (končí)
- Strukturální fondy, Kohezní fond
- **MF je Platebním orgánem**
- Účty vede ČNB a zůstatky se převádějí do následujícího roku

47

Finanční kontrola (č. 18/2000)

- SK je **odpovědný** za hospodaření své kapitoly
- MF, ÚFO, SK a krajské úřady zajišťují kontrolu hospodaření dle legislativy
- SK **vyhodnocuje** hospodárnost, efektivnost a účelnost
- Výsledky kontroly v **roční zprávě** SK (OSS), OSS, PO a SF

48

Porušení rozpočtové kázně (č. 18/2000)

- Neoprávněné použití prostředků SR
- Neoprávněné použití nebo zadržetí prostředků poskytnutých ze SR, SF, NF nebo ze SFA příjemcem
- Neprovedení odvodu PO
- Neuložení odvodu zřizovatelem
- Neprovedení stanoveného odvodu zřizovatelem PO
- Porušení povinností OSS (např. překročení závazného ukazatele, ne hospodárnost atd.)

49

Děkuji za pozornost!

50