



Eva Tomášková

eva.tomaskova@law.muni.cz

Katedra finančního práva a národního
hospodářství

Veřejné finance a fiskální právo

Rozpočtová soustava, veřejný rozpočet



Rozpočtová soustava

- Tři pojetí:
 - **Soustava orgánů a institucí**, které se starají o tvorbu, rozdělování, použití a kontrolu hospodaření veřejných peněžních fondů.
 - Struktura **peněžních fondů** a vztahů mezi těmito peněžními fondy.
 - Označuje **soubor institucí a orgánů, peněžních fondů**, jejich vzájemných vztahů a pravidel fungování.



Rozpočtová politika

- Procesy odehrávající se v rámci rozpočtové soustavy.
- Je realizovaná státem na různých úrovních veřejné správy.
- Cílem je zabezpečit veřejné příjmy potřebné k realizaci veřejných výdajů.



Struktura rozpočtové soustavy

- Závisí na členitosti veřejné správy
- Musí být vydefinováno daňové určení



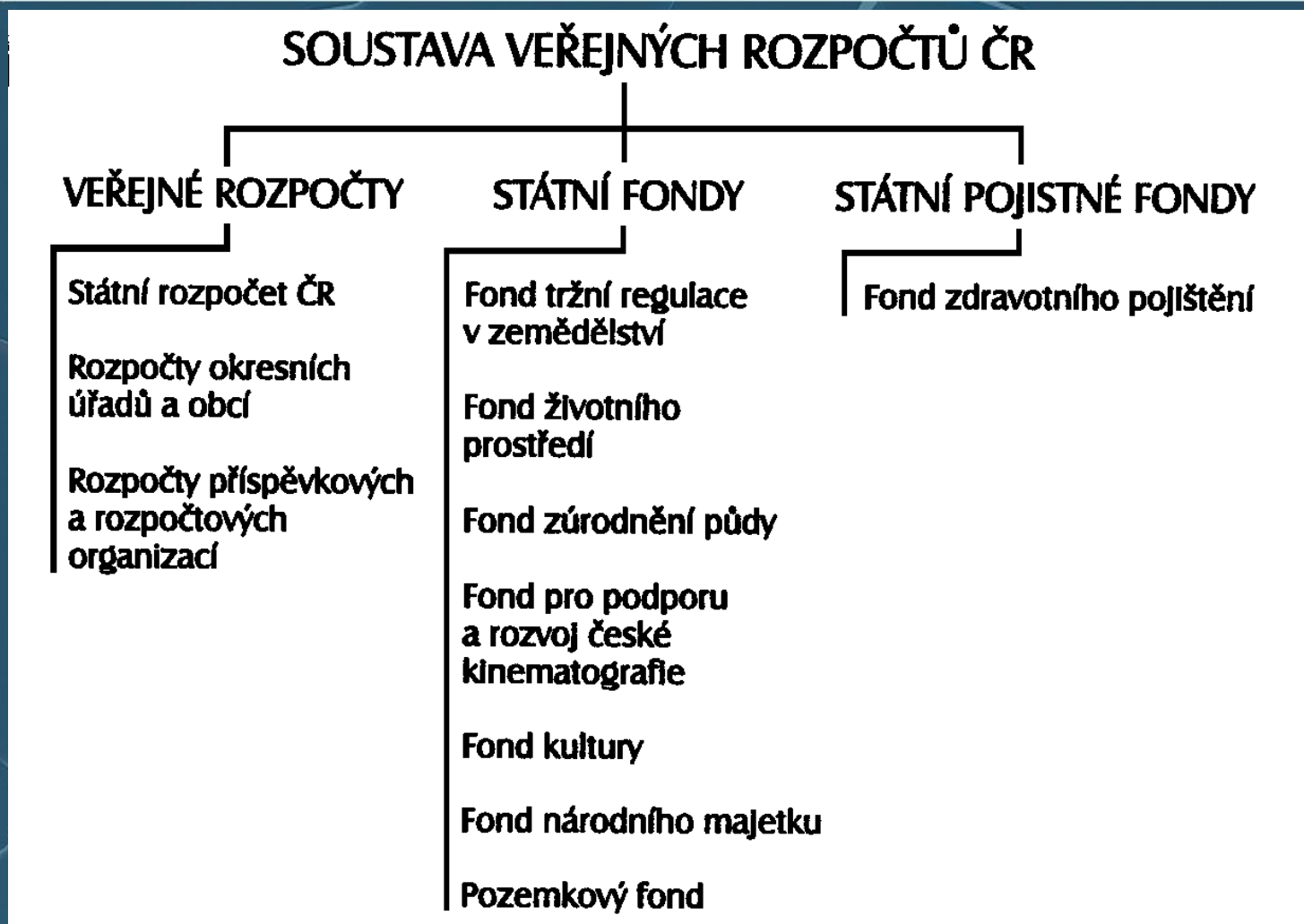


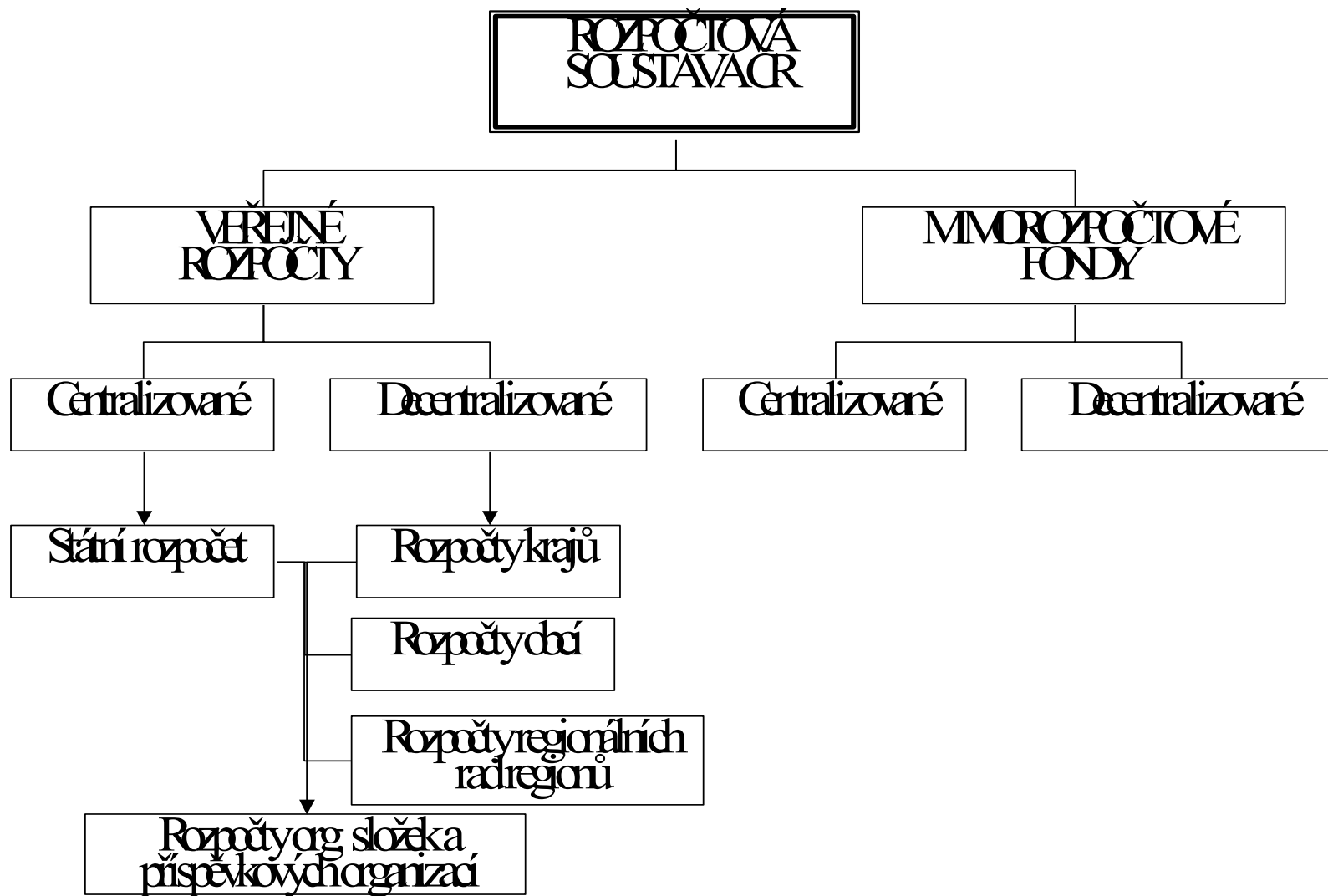
Struktura veřejných rozpočtů

- Soustava veřejných rozpočtů
 - nadnárodní rozpočet
 - ústřední rozpočet
 - rozpočty jednotlivých celků územní samosprávy
 - rozpočty neziskových organizací působících ve veřejném sektoru
- Mimorozpočtové fondy (státní fondy a tzv. mimorozpočtové parafiskální fondy)



Soustava veřejných rozpočtů ČR







Veřejný rozpočet

Každý veřejný rozpočet je:

- upraven předpisem,
- samostatně sestavován a schvalován,
- má vlastní, zákonem stanovenou, příjmovou základnu, která mu zajišťuje částečnou nezávislost.



Mimorozpočtové fondy

- Zřízení na základě zákona
- Hospodaří s veřejnými prostředky
- Mají zpravidla vztah k některému druhu veřejného rozpočtu, nejčastěji k rozpočtu státnímu (vícezdrojové financování)
- Úzká vazba mezi příjmy a výdaji
- Specifikace cíle určení příjmů fondů
- Účelové fondy (poskytují z účelově vyčleněných zdrojů prostředky pro financování účelově vymezených činností)
- Autonomní veřejný rozpočet, významná nezávislost na SR (VR)



Mimorozpočtové fondy

- Státní fondy
 - spravují ministerstva (MŽP, MD, MK ...)
- Decentralizované MF
 - stejná pravidla a principy
 - účelové, neúčelové MF obcí (kulturní fondy, sociální fondy, rozvojové fondy...), kraje (rezervní fond, bytový fond, památkový fond...)
- Fond zdravotního pojištění
- Fond sociálního zabezpečení
- Svěřenecké fondy
 - sociální fondy pojišťovnického typu, pojištění na nezaměstnanost, příspěvky na sociální pojištění, důchodové, nemocenské aj.)



Státní fondy

v roce 2022

- správce státního fondu je povinen hospodařit podle rozpočtu státního fondu, který je schvalován jako součást státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok
- Kontrola hospodaření Parlamentem
- Státní fond **dopravní infrastruktury** založený zákonem č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Státní fond **životního prostředí** České republiky založený zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky,
- Státní **zemědělský intervenční fond** založený zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů,
- Státní fond **rozvoje bydlení** založený zákonem č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Státní fond **kultury** České republiky založený zákonem č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky,
- Státní **fond kinematografie** založený zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů.





Legislativní hledisko VR

- „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.“
- „Pojmem **"veřejné rozpočty územní úrovně"** ... rozpočty a fondy obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí.“

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

- „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.“

Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepte reformy veřejných rozpočtů, Ministerstvo financí 2003



Ekonomické hledisko VR

- **Veřejný rozpočet:**
 - sdružuje a rozděluje převážně veřejné prostředky k zajištění veřejných statků.
- **Veřejné prostředky:**
 - byly získány především na základě principů nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti,
 - rozhoduje se o nich veřejnou volbou,
 - podléhají veřejné kontrole.
- **Neefektivnost provázející veřejné rozpočty:**
 - alokační neefektivnost,
 - neefektivnost z důvodu vracení finančních prostředků (Vyhláška 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem)
 - <http://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/vyzva-k-navraceni-financnich-prostredku-do-30-11-2017-1>
 - <https://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/vyzva-k-navraceni-financnich-prostredku-do-15-12-2020>
 - <http://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/vyzva-k-navraceni-financnich-prostredku-kttere-nebudou-s-4>



Pohledy na veřejný rozpočet

Veřejný rozpočet představuje současně:

- peněžní fond,
- bilanci,
- finanční plán,
- nástroj řízení veřejné politiky.



Zdroj: Kemel- iDNES.cz. Web: iDNES.cz. [citováno 7. října 2009]. Dostupný z:
<http://zpravy.idnes.cz/kemel.asp>



Veřejný rozpočet = peněžní fond

- tok finančních prostředků
- je vytvářen, rozdělován a používán na principu:
 - nenávratnosti,
 - neekvivalence,
 - nedobrovolnosti.
- **Veřejné příjmy**
 - daně a poplatky
 - úvěrový příjem
- **Veřejné výdaje**
 - vládní výdaje a transfery



Veřejný rozpočet = bilance

- zahrnuje veškeré běžné a kapitálové příjmy a výdaje, jež jsou postupně přijímány a vydávány
- běžná bilance
- kapitálová bilance
- Po skončení období, na které byl veřejný rozpočet vytvořen, může dojít k:
 - vyrovnanému rozpočtu,
 - přebytkovému rozpočtu (převedením do rezerv),
 - schodkovému rozpočtu (kryje se z položky účetních rezerv).



Běžná bilance

- je rozhodující částí veřejného rozpočtu,
- bilancuje běžné (každoročně se opakující příjmy) a běžné (každoročně se opakující) výdaje,
- největší podíl představují tzv. obligatorní (zákonné či mandatorní) výdaje, ve vyspělých zemích tvoří 2/3 rozpočtu,
- v dlouhodobém horizontu by měla být běžná bilance vyrovnaná,
- pokud je běžná bilance pravidelně schodková je nutné zvážit:
 - výši veřejných výdajů ke krytí potřeb veřejného sektoru,
 - v rámci veřejných výdajů se zaměřit především na výši mandatorních výdajů,
 - účinnost fiskální funkce daní, tzn. přezkoumat únosnost daňového zatížení, způsob výběru a správy daní, ztížení daňových úniků atd.).



Kapitálová bilance

- bilancuje běžně se neopakující (nejčastěji jednorázové) příjmy a běžně se neopakující (nejčastěji jednorázové) výdaje,
- díky budoucímu užítku nemusí být příjmy a výdaje kapitálového rozpočtu vyrovnány,
- je teoreticky možné je financovat z návratných zdrojů.

(Tento přístup je ovšem v posledních letech kritizován.)



Veřejný rozpočet = finanční plán

- VR jsou sestavovány vždy na jedno rozpočtové období, jenž se shoduje se všemi rozpočty rozpočtové soustavy.
- Při sestavování VR je možné použít metody:
 - shora-dolů,
 - zdola-nahoru,
 - kombinace přístupů (v ČR)
 - Vychází se z empirických hodnot
 - Doplní se o expertní odhady vývoje



Zdroj: Kemel- iDNES.cz. Web: iDNES.cz. [citováno 7. října 2009]. Dostupný z:
<http://zpravy.idnes.cz/kemel.asp>



Kvalita veřejného rozpočtu

- Závisí na kvalitě jeho odhadu:
 - příjmů (daň. výnosů, uživatelských poplatků, správních poplatků, dotací, nedaňových příjmů, nových příjmů),
 - výdajů (kapitálových a běžných souvisejících se zajišťováním veřejných statků a peněžních transferů),
 - výdajů na financování nových potřeb,
 - předpokládané inflace,
 - nejistot.



Řízený výdajový rozpočet

- Poslání příslušného stupně veřejné vlády – je založeno na stanovení cílové kvantity a kvality potřeby a hledání finančních zdrojů, které umožní tuto cílenou potřebu zajistit v určitém časovém horizontu dle charakteru potřeby,
- z akcentování – ze sestavování rozpočtové prognózy, ze které roční rozpočet vychází,
- nepropadávání finančních prostředků.
- Mezi přednosti se uvádí zejména:
 - motivace k úsporám ve výdajích,
 - možnost využít ušetřené finanční prostředky na realizaci nových aktivit,
 - zjednodušení procesu rozpočtového plánování,
 - možnost soustředit se na řešení důležitých úkolů.



Veřejný rozpočet = nástroj veřejné politiky

- Stabilizační nástroj fiskální politiky:
 - V případě poklesu výkonnosti ekonomiky může vláda podpořit ekonomický růst zvýšením veřejných výdajů,
 - v době recese se daňoví poplatníci posouvají do pásem s nižším zdaněním,
 - v době expanze získávají více zdanitelných prostředků a posouvají se tak do pásem s vyšším zdaněním.



Zdroj: Kemel- iDNES.cz. Web: iDNES.cz. [citováno 7. října 2009]. Dostupný z: <http://zpravy.idnes.cz/kemel.asp>



Rozpočtové zásady

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- zásada včasnosti veřejného rozpočtu,
- zásada časového ohraničení veřejného rozpočtu (není u SR, ale je u USC)
- zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu,
- zásada přehlednosti veřejných rozpočtů,
- zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů,
- zásada (dlouhodobé) vyrovnanosti,
- zásada efektivnosti a hospodárnosti,
- zásada publicity,
- zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů,
- a další

Rozpočtové zásady upravuje:

- Zákon č. 576/1990 Sb. Rozpočtová pravidla republiky a rozpočtová pravidla územních rozpočtů,
- Zákon č. 218/2000 Sb. Rozpočtová pravidla republiky,
- Vyhláška MF ČR 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě.



Zásady rozpočtu EU

- **zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu**
- **zásada ročního rozpočtu**
- **zásada vyrovnanosti**
 - příjmy a výdaje rozpočtu EU musí být vždy vyrovnané, přebytek (je převeden do dalšího finančního období), deficit (v následujícím roce je započítán do výdajů rozpočtu)
- **zásada zúčtovací jednotky**
 - rozpočet se sestavuje, plní i vyúčtovává v eurech;
- **zásada obecnosti**
 - celkové příjmy musí pokrývat celkové položky na platby. Až na výjimky uvedené ve finančním nařízení se všechny příjmy a výdaje vykazují v plné výši bez jakýchkoli vzájemných zápočtů;
- **zásada specifikace**
 - výdaje rozpočtu jsou přiřazeny do jednotlivých hlav a kapitol;
- **zásada řádného řízení**
 - použití položek rozpočtu musí být v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity;
- **zásada transparentnosti**



Rozpočtový proces

- Sestavení návrhu (výkonné orgány státní správy),
- projednání a schválení (volené orgány státní správy),
- plnění,
- případné schvalování úprav během rozpočtového období,
- kontrola plnění.
 - průběžná – během rozpočtového období
 - následná – po skončení rozpočtového období



Význam a podstata státního rozpočtu

- nejvýznamnější veřejný rozpočet
- soustřeďuje největší část příjmů rozpočtové soustavy (prochází jím 80 % příjmů soustavy veřejných rozpočtů)
- nejdůležitější finanční nástroj užívaný ústřední vládou v hospodaření státu k financování státních netržních činností
- nejvýznamnější nástroj stabilizační politiky
- prostřednictvím státního rozpočtu se nenávratným způsobem přerozděluje významná část HDP



Státní rozpočet

- *Nejdůležitější bilance státu*
 - příjmy a výdaje st. rozpočtu závazně člení rozpočtová skladba
 - rozpočtové provizorium
 - vzhledem k objemu st. rozpočtu je významná výše jeho deficitu a výše tzv. skrytého dluhu
- *finanční plán*
 - nabývá podoby rozpočtového zákona
 - za plnění odpovídá Ministerstvo financí
 - vláda je většinou zmocněna provádět v případě potřeby dílčí úpravy rozpočtu
 - po skončení období se sestavuje závěrečná bilance skutečného plnění st. rozpočtu – tzv. státní závěrečný účet
- *významný nástroj rozpočtové politiky*
 - pokladní plnění se uskutečňuje na účtech ČNB



Trendy ve výdajích SR ČR

- Tok výdajů st. rozpočtu je během roku poměrně rovnoměrný, avšak v závěru roku objem výdajů vzrůstá.
- Rozhodující objem výdajů SR ČR představují běžné výdaje (1993 – 2000 cca 88 %, v poslední době tvoří cca 93 %).
- Celkové výdaje st. rozpočtu vzrostly za poslední roky o více jak 20 %, neinvestiční transfery obyvatelstvu vzrostly o téměř 30 %, příjmy st. rozpočtu vzrostly pouze o cca 15 %.
- V zemích, kde jsou součástí st. rozpočtu i výdaje na sociální zabezpečení, rostou výdaje na starobní důchody.
- Od roku 1995 stoupá podíl mandatorních výdajů (skupina peněžní transfery obyvatelstvu) a ostatních obligatorních výdajů – tzv. quasi mandatorní výdaje (výdaje na obranu, příspěvky do rozpočtů mezinárodních organizací, jichž je ČR členem).
- Mandatorní výdaje v roce 2022 činí cca 75 %, v roce 2023 se předpokládá cca 80 %.



Trendy v příjmech SR ČR

- běžné příjmy (daně cca 58 %) + příspěvky na soc. zabezpečení se podílejí (38 %) – tj. cca 95% na celkových příjmech
- tempo růstu daň. příjmů ve státním rozpočtu závisí na ekonomickém vývoji
- kapitálové příjmy jsou velmi malé



Monitor státní správy

- <https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/prehled?rad=t&obdobi=2210>



Daňová kvóta

- jednoduchá (daně, poplatky a cla)
- složená (včetně povinných odvodů na sociální a zdravotní pojištění)

v %	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Daňová kvóta	26,3	24,8	23,2	22,7	21,6	21,4	22,6	22,9
Daňová kvóta souhrnná	42,9	41,3	40,1	39,1	38,6	38,7	40,0	40,3

Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky, Aspi Publishing, Praha 2002, str. 251

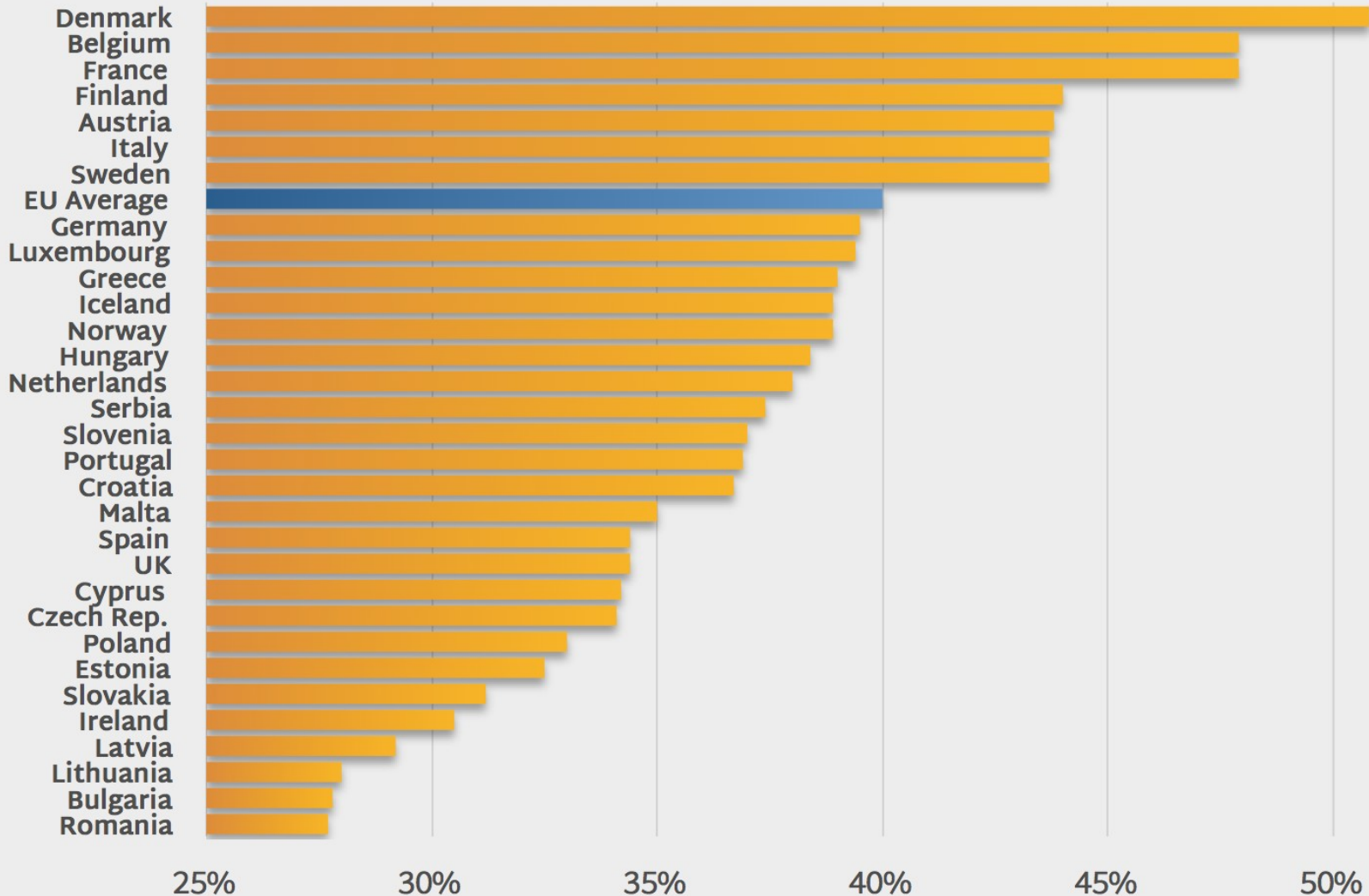
- V roce 2015 kvóta klesla na 32,9 %.
- V příštích letech by opět měla podle odhadu ministerstva financí mírně vzrůst na 33,2 % v letech 2017 a 2018. Podle ministerstva financí však toto zvýšení daňové kvóty neznamena, že se zvýší daňové zatížení obyvatel, ale že bude lepší výběr daní.

Hlídací pes. [citováno 10. 10. 2016]. Dostupné z: <http://hlidacipes.org/cesko-jako-severske-staty-evropy-danova-kvota-by-vyskocila-az-o-dvacet-procent/>

How Much Taxes Do Europeans Pay?

Taxes and social contributions as % of GDP, 2014

HelgiLibrary.



Source: Eurostat, Helgi Analytics, Figures for 2014

www.helgilibrary.com



Daňová kvóta u daní

- <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>



Vývoj veřejných výdajů (v % HDP) 1870 – 1994

Země	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1994
USA	3,9	1,8	7	8,6	27	31,8	33,5
Francie	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	54,9
Německo	10	14,8	25	42,4	32,4	47,9	49
Itálie	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,9
Nizozemsko	9,1	9	13,5	19	33,7	55,2	54,4
Japonsko	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	35,8
V. Británie	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	42,9
Průměr*	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	47,2

Hospodářské Noviny 6. 6. 1996, *průměr za 17 průmyslových zemí

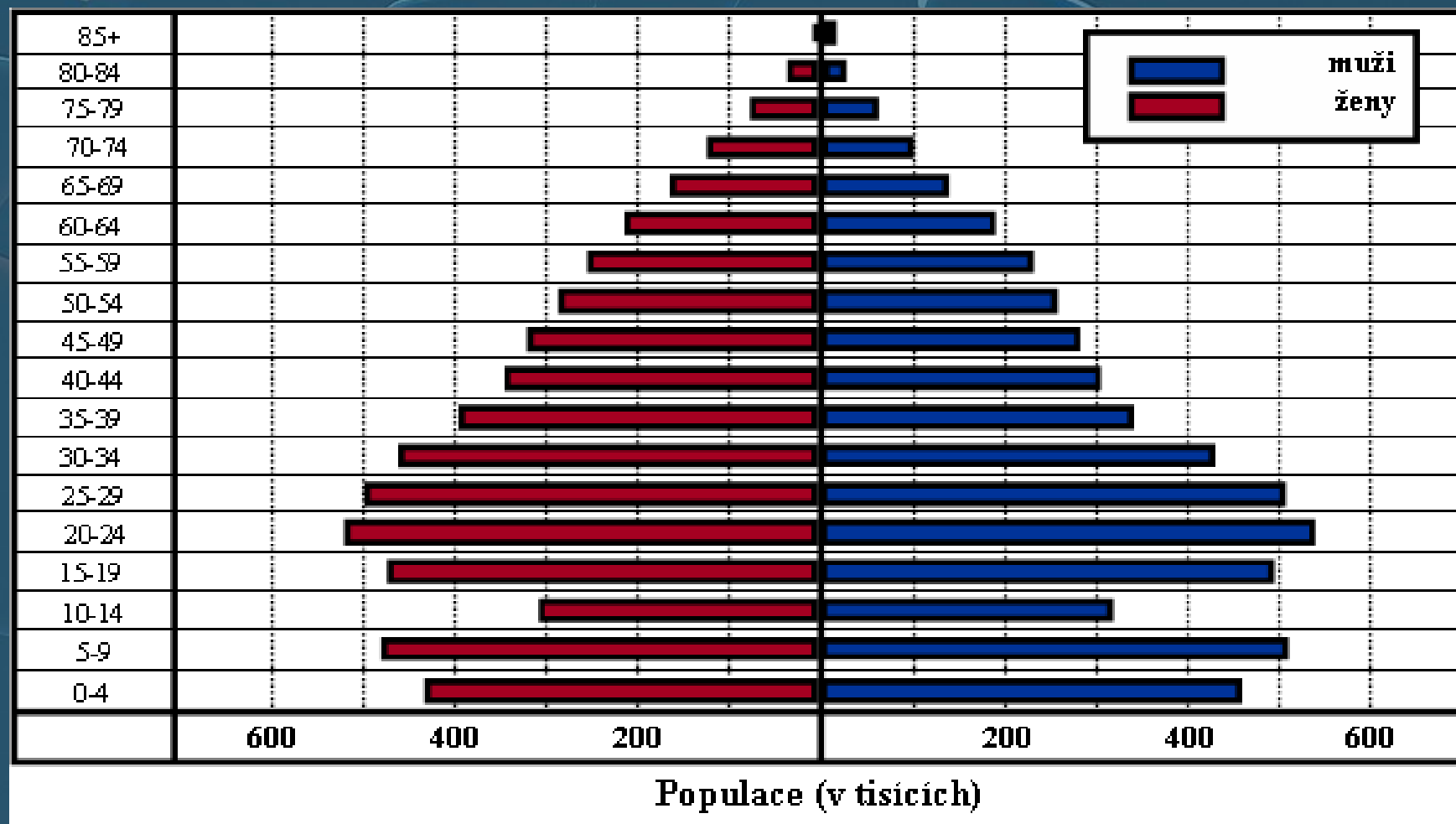


Faktory růstu veřejných výdajů

- Demografické faktory
- Válečné události
- Inflace, vyšší nákladovost služeb
- Technologické změny
- Politické a sociální vlivy
- Demonstrační efekt



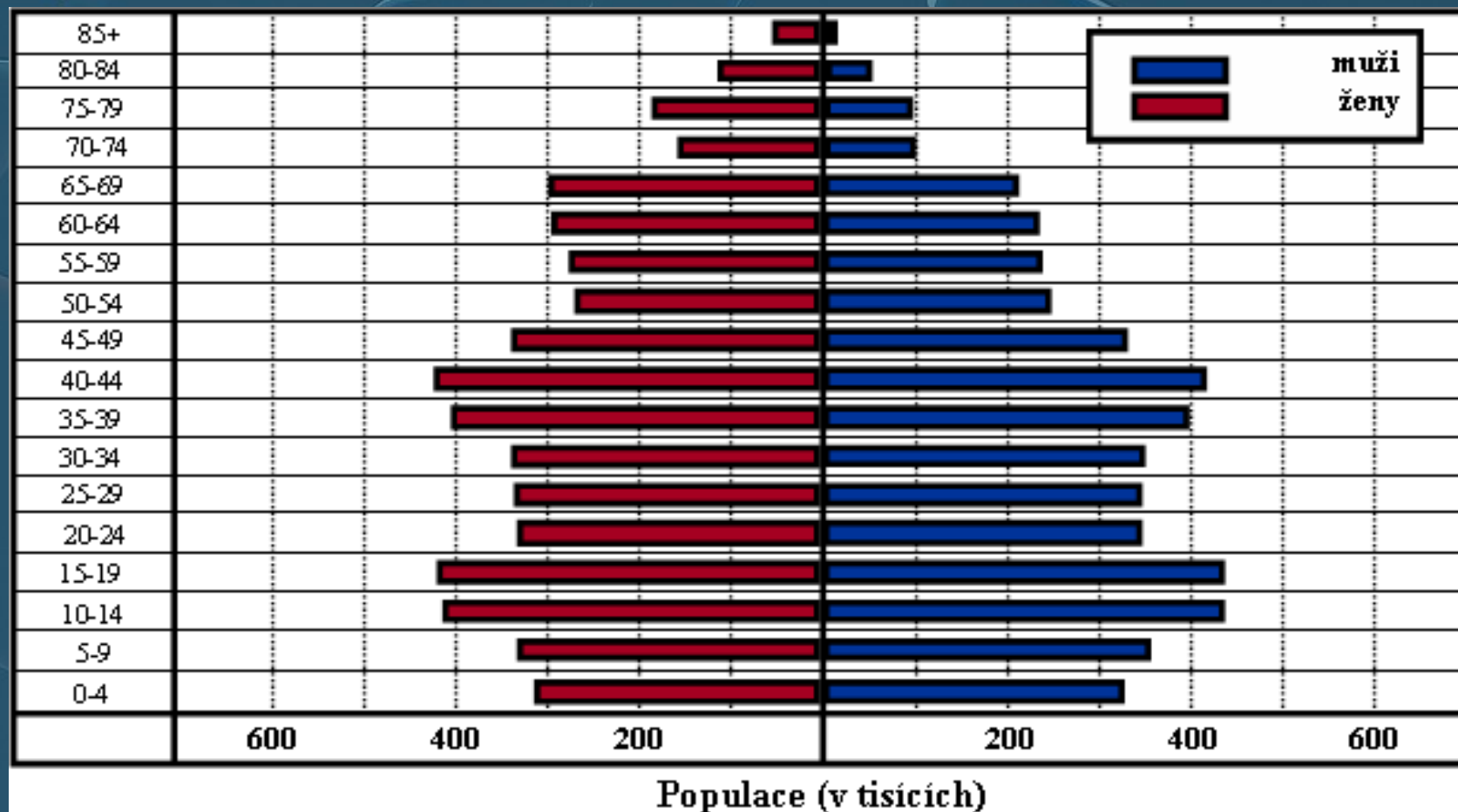
Struktura ČR podle věkových skupin a pohlaví v roce 1930



Zdroj: <http://72.14.207.104/search?q=cache:zZs2sjL60cI:nb.vse.cz/~urbanek/VF101PPT/4temaN.ppt+%22Factory+r%C5%AFstu+ve%C5%99ejn%C3%BDch+v%C3%BDdaj%C5%AF%22&hl=en&ct=clnk&cd=1&client=firefox-a>

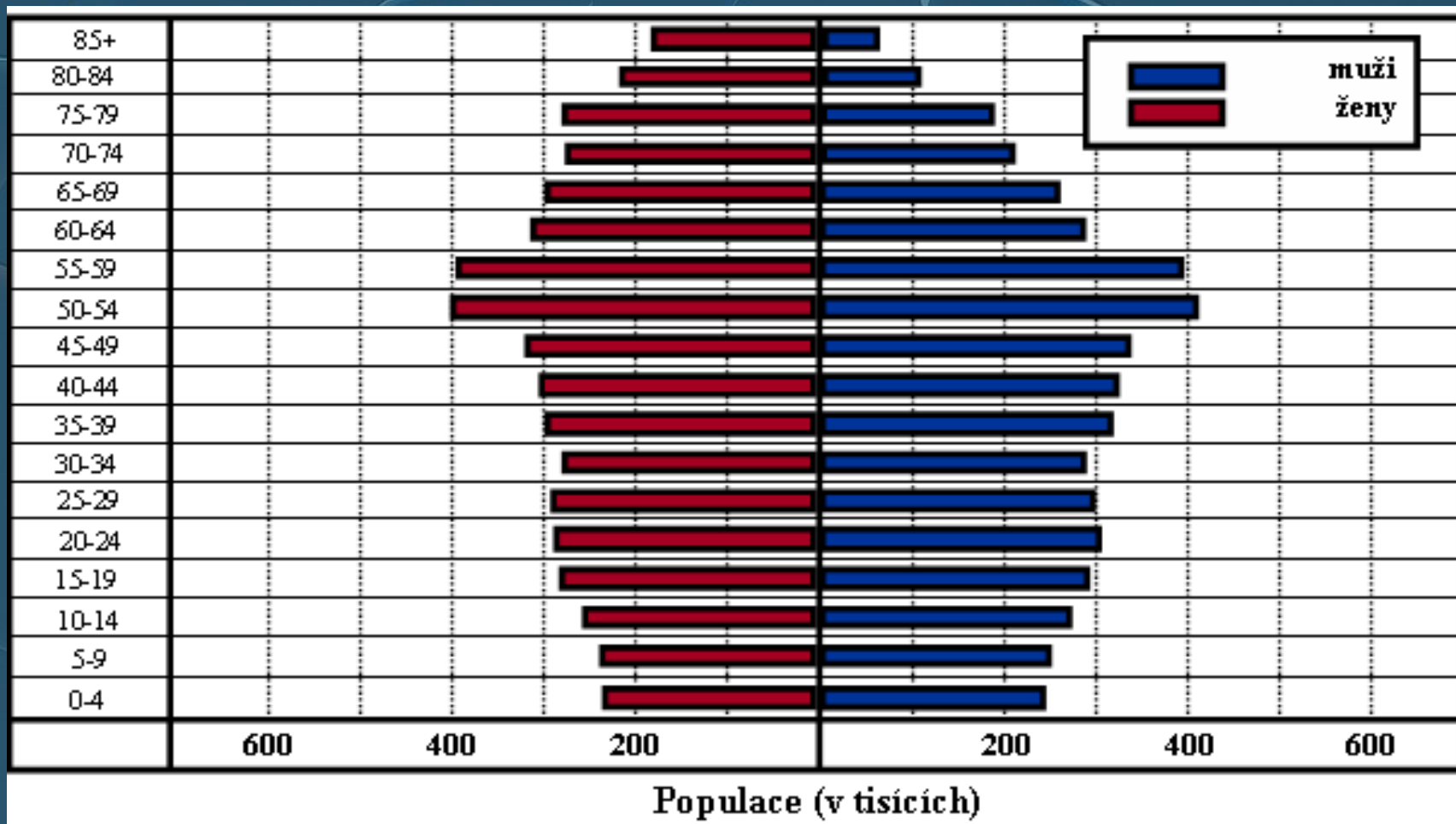


Struktura ČR podle věkových skupin a pohlaví v roce 1990





Struktura ČR podle věkových skupin a pohlaví v roce 2030



Zdroj: <http://72.14.207.104/search?q=cache:zZs2sjIL60eI:nb.vse.cz/~urbanek/VE101PPT/4temaN.ppt+%22Faktory+r%C5%AFstu+ve%C5%99ejn%C3%BDeh+v%C3%BDaj%C5%AF%22&hl=en&ct=clnk&cd=1&client=firefox-a>



Děkuji za Vaši pozornost. 😊