

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jan Valtr

STÁTNÍ FONDY

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra:

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce:

Listopad 2010

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací na téma “*Státní fondy*” vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla použita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30.11.2010

.....

Poděkování

Je mi ctí, že mým vedoucím práce byl JUDr. Radim Boháč, Ph.D.. Tímto bych mu rád poděkoval za odbornou pomoc a připomínky při vedení této práce.

Obsah

Úvod	1
Obecná část	3
Zvláštní část	40
Závěr	70
Zdroje	74
Resumé	78
Abstract	79
Klíčová slova / Key words	80

Obsah obecné části

1) Rozpočtové hospodaření	3
1.1) Rozpočet a rozpočtová soustava	3
1.2) Fondovní hospodaření	9
1.2.1) Fondy a veřejné fondy	9
1.2.2) Fondy na úrovni státu	13
2) Státní fondy	17
2.1) Obecné charakteristiky státních fondů.....	17
2.2) Přínos existence státních fondů.....	18
2.3) Vývoj úpravy a uspořádání státních fondů v ČR.....	20
2.4) Rozpočty státních fondů	22
2.5) Organizační struktura státních fondů	23
3) Příjmy a výdaje jednotlivých státních fondů ČR	25
3.1) Zákonné vymezení příjmů a výdajů státních fondů	25
3.1.1) Příjmy státních fondů	25
3.1.2) Výdaje státních fondů	30

3.2) Srovnání výdajů, příjmů a přijatých dotací státních fondů.....	34
3.2.1) Srovnání státních fondů podle výdajů.....	34
3.2.2) Srovnání státních fondů podle příjmů.....	36
3.2.3) Srovnání státních fondů podle přijatých dotací	37
3.2.4) Srovnání podílů dotací na příjmech státních fondů	38

Obsah zvláštní části

A) Právní předpisy upravující Státní fond dopravní infrastruktury	40
A.1) Zákon o SFDI	40
A.1.1) Postavení a účel SFDI	40
A.1.2) Výdaje SFDI	41
A.1.3) Příjmy SFDI	42
A.1.4) Rozpočet a účetnictví SFDI	42
A.1.5) Orgány SFDI	43
A.2) Statut SFDI	45
A.3) Organizační řád SFDI	48
A.3.1) Obecná část organizačního řádu	48
A.3.2) Zvláštní část organizačního řádu	51
A.3.3) Organizační schéma SFDI	53
B) Příjmy a výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury	54
B.1) Struktura rozpočtu SFDI	54
B.1.1) Struktura příjmů rozpočtu SFDI	55
B.1.2) Struktura výdajů rozpočtu SFDI	57
B.1.3) Náklady na vlastní činnost SFDI	64
B.2) Vývoj příjmů a výdajů SFDI	66
B.2.1) Vývoj struktury příjmů SFDI v letech 2005 až 2009	66
B.2.2) Vývoj struktury výdajů SFDI v letech 2005 až 2009	68

Úvod

Problematika nastavení systému financování veřejných potřeb prostřednictvím státních fondů je z pohledu ekonomické vědy součástí oboru zájmu veřejných financí a z pohledu právní vědy je součástí oboru zájmu finančního (resp. rozpočtového práva). Tato práce se zabývá právními i ekonomickými aspekty financování skrze státní fondy.

Hlavním cílem této diplomové práce je vysvětlit současné nastavení systému financování veřejných statků prostřednictvím státních fondů a analyzovat příjmy a výdaje státních fondů po právní i kvantitativní stránce. Práce je podrobněji zaměřena na Státní fond dopravní infrastruktury. Hlavní cíl práce je rozvinut dílčími cíli práce.

Dílčími cíli práce jsou:

- 1) Vysvětlit pojmy rozpočet, rozpočtová soustava a principy fondovního hospodaření.
- 2) Shrnout obecné poznatky o státních fondech.
- 3) Porovnat státní fondy ČR z hlediska výdajů, příjmů a přijatých dotací.
- 4) Rozebrat právní předpisy upravující Státní fond dopravní infrastruktury.
- 5) Analyzovat strukturu příjmů a výdajů Státního fondu dopravní infrastrukturou a její změny v čase.

Diplomová práce se skládá z obecné a zvláštní části.

Obecná část se zabývá teoretickými východisky právní úpravy státních fondů, společným znakům státních fondů a porovnání jednotlivých státních fondů ČR.

Zvláštní část se zaměřuje podrobněji na Státní fond dopravní infrastruktury, zabývá právními předpisy regulujícími jeho činnost a zkoumá strukturu a vývoj jeho příjmů a výdajů.

Obecná část práce je rozdělena do tří kapitol, kterými jsou Rozpočtové hospodaření, Státní fondy a Příjmy a výdaje státních fondů.

První kapitola obecné části je věnována vysvětlení pojmů rozpočtové hospodaření, rozpočet, rozpočtová soustava, a fondovní hospodaření. Dále první kapitola vysvětluje vztahy mezi články rozpočtové soustavy a představuje některé přístupy ke klasifikaci veřejných fondů.

Druhá kapitola obecné části je věnována obecným charakteristikám státních fondů, posouzení přínosu (výhod a nevýhod) financování veřejných statků skrze státní fondy, historii státních fondů v ČR, obecným rysům sestavování rozpočtů státních fondů a typologii organizačních struktur státních fondů.

Třetí kapitola obecné části ve své první části porovnává zákonné vymezení příjmů a výdajů jednotlivých státních fondů a vyvozuje z něj typologii příjmů a výdajů společnou všem státním fondům, některým státním fondům a specifika jednotlivých státních fondů. Ve své druhé části třetí kapitola obecné části porovnává podíly jednotlivých státních fondů na celkových příjmech a výdajích státních fondů, porovnává podíly státními fondy přijatých dotací a porovnává podíly přijatých dotací na příjmech jednotlivých státních fondů.

Zvláštní část práce je rozdělena do dvou kapitol, kterými jsou Právní předpisy upravující Státní fond dopravní infrastruktury a Příjmy a výdaje státního fondu dopravní infrastruktury.

První kapitola zvláštní části analyzuje právní předpisy upravující existenci a činnost Státního fondu dopravní infrastruktury a vztahy mezi těmito předpisy. Zkoumanými předpisy jsou Zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury, Statut Státního fondu dopravní infrastruktury a Organizační řád Státního fondu dopravní infrastruktury.

Druhá kapitola zvláštní části ve své první části analyzuje strukturu příjmové a výdajové stránky rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury s ohledem na vlastní rozpočet a jeho strukturu a s ohledem na celkovou bilanci příjmů a výdajů. Ve své druhé části druhá kapitola zvláštní části analyzuje vývoj struktury příjmů a výdajů celkové bilance Státního fondu dopravní infrastruktury v mezi roky 2005 a 2009.

Obecná část

1 Rozpočtové hospodaření

1.1 Rozpočet a rozpočtová soustava

Rozpočet

V odborné literatuře neexistuje jednoznačná a všeobecně akceptovaná definice rozpočtu. Učebnice finančního práva definuje státní rozpočet jako „*dokument schválený nejvyšším orgánem státu (zákonodárným sborem) a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období*“.¹ Pokud tuto definici zobecníme na všechny rozpočty, pak rozpočet je dokument stanovící předpokládané příjmy a výdaje na jednoroční období, který je schvalován nejvyšším orgánem toho subjektu, jehož je rozpočtem. Učebnice „Finanční právo a jeho instituty“ zdůrazňuje rozlišení hospodářské stránky a státněprávní stránky rozpočtu. Dále konstatuje, že z hlediska formálněprávního má státní rozpočet podobu normativního právního aktu nejvyššího zákonodárného orgánu, a že v nejširším pojetí lze rozpočet chápat jako číselnou sestavu a odhad pravděpodobných příjmů a výdajů na budoucí časově omezené období. Rozpočet existuje jako plán, jako fond a jako soustava společenských vztahů.²

Funkce rozpočtu

Funkcí soustavy veřejných rozpočtů jsou funkce fiskální, redistribuční, alokační a stabilizační.

Fiskální funkce je funkcí základní, bez ní by nebylo možné realizovat další funkce. Obsahem fiskální funkce je naplnění státní kasy jako nástroje realizace činnosti

1 BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 80.

2 GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, s. 48 a 49.

státu.

Redistribuční funkce spočívá v přerozdělení finančních prostředků na základně jiných, než tržních mechanismů. Prostřednictvím veřejných rozpočtů je zabezpečováno poskytování veřejných statků. Veřejné statky se od soukromých statků odlišují na základě kritérií nerivality ve spotřebě a nevylučitelnosti ze spotřeby.³ Mezi čistě veřejnými a čistě soukromými statky existují i statky smíšené. Výsledná míra přerozdělování závisí na míře uplatnění proti sobě působících principů solidarity a individuální odpovědnosti.

Alokační funkce veřejných rozpočtů je odvozena od redistribuční funkce a spočívá ve shromažďování a použití shromážděných finančních prostředků. Stát realizuje své zájmy odebráním finančních prostředků a plněním v oblastech, ve kterých to považuje za vhodné. Příkladem je zdanění cigaret a subvence pro ekologicky přátelské výrobky.

Stabilizační funkce je vyjádřením schopnost veřejných rozpočtů vhodně doplňovat soukromou poptávku v souvislosti s vývojem hospodářského cyklu. Restriktivní fiskální politika v době konjunktury se snaží zabránit přehřívání ekonomiky a expanzivní fiskální politika v době recese může být nástrojem podporujícím hospodářský růst.

Rozpočtová soustava

Jedna z definic rozpočtové soustavy, založená na charakteristikách rozpočtové soustavy, říká, že „*rozpočtovou soustavu tvoří veřejné rozpočty a ostatní mimorozpočtové peněžní fondy vytvářené, rozdělované a používané primárně na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.*“ Druhá část definice vypočítávající obsah rozpočtové soustavy konstatuje, že „*rozpočtová soustava je tvořena soustavou peněžních fondů, soustavou rozpočtových vztahů a soustavou orgánů a institucí*“.⁴

3 Nerivalitní statky jsou takové, jejichž spotřeba jedním subjektem nesnižuje možnost spotřeby jinými subjekty. Nevylučitelnost ze spotřeby znamená nemožnost zabránit některým subjektům statek spotřebovat, tak aby náklady na toto vyloučení nepřevyšovaly užítky z jejich vyloučení.

4 PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. Praha : ASPI, 2008, s. 95.

Jiná definice rozpočtové soustavy, založená na vztahu mezi články rozpočtové soustavy, říká, že rozpočtová soustava je „*soustava veřejných rozpočtů a soustava rozpočtových vztahů mezi nimi, kdy jednotlivé rozpočty jsou považovány za články této soustavy*“.⁵

Některé přístupy rozlišují rozpočtovou soustavu a rozpočtový systém. Rozpočtová soustava je užším pojmem. Je to soustava veřejných rozpočtů v určitém čase na určitém místě. V tomto pojetí do rozpočtové soustavy v širším smyslu patří mimo veřejných rozpočtů i rozpočty veřejnoprávních pojistných fondů. Naopak rozpočtový systém je pojem širší. Rozpočtový systém kromě rozpočtové soustavy zahrnuje především institucionální prvek fungování veřejných rozpočtů.⁶

Prvky rozpočtové soustavy

Existence soustavy rozpočtů souvisí s decentralizací a dekoncentrací moci. Ústředním bodem rozpočtové soustavy je státní rozpočet, ostatní rozpočty jsou na něj navázané a vazby mezi nimi jsou slabší.

Při nejužším vymezení soustavy veřejných rozpočtů do ní patří státní rozpočet, místní rozpočty (rozpočty krajů a rozpočty obcí) a rozpočty státních fondů. Při širším chápání lze mezi veřejné rozpočty zařadit i rozpočty, které jsou součástí jiného rozpočtu (rozpočty organizačních složek státu) a rozpočty navázané na jiný rozpočet (rozpočty státních příspěvkových organizací, případně rozpočty veřejnoprávních pojistných fondů). Do soustavy veřejných rozpočtů lze zahrnout i rozpočet Evropské unie.

Státní rozpočet

Podle rozpočtových pravidel je státní rozpočet představován finančními vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce.⁷ Státní rozpočet je přijímán formou zákona se zvláštním legislativním procesem, strukturou i obsahem.

Základní procesní odlišností je výhradní zákonodárná iniciativa vlády

5 BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 107.

6 GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006, s. 70 a 71.

7 § 5, odstavec 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

a vyloučení Senátu z legislativního procesu. Tyto skutečnosti vyplývají z Ústavy ČR, dalšími předpisy upravujícími proces navrhování a schvalování státního rozpočtu jsou zákon o rozpočtových pravidlech a jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Návrh státního rozpočtu vychází ze schváleného střednědobého výdajového rámce.

Zákon o státním rozpočtu má specifickou strukturu. Zákon začíná vyčíslením celkových příjmů, celkových výdajů, vypočtením schodku nebo přebytku a stanovením způsobu uhrazení schodku nebo způsobu využití přebytku. Vlastní zákon je poměrně stručný, ale jeho součástí jsou přílohy upravující úhrnnou bilanci příjmů a výdajů, celkový přehled příjmů a výdajů členěných podle kapitol, ukazatele jednotlivých kapitol a přílohy zachycující finanční vztahy k dalším článkům rozpočtové soustavy.

Obsahem státního rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje a jeho vazby na ostatní rozpočty.⁸ Platí zásada přednosti výdajů před příjmy. Příjmy mají charakter očekávání, jehož naplnění je závislé na vývoji ekonomické reality. Nad výdaji mají tvůrci rozpočtu větší kontrolu než nad příjmy.

Příjmy státního rozpočtu jsou zajišťovány zejména daněmi. Míra plynutí daňových výnosů do státního rozpočtu je určena zákonem o rozpočtovém určení daní.⁹ Výhradními příjmy státního rozpočtu jsou výnosy z daní převodových (daň dědická, daň darovací, daň z převodu nemovitosti), energetických (ekologických) daní a spotřebních daní (s výjimkou daně z minerálních olejů). Specifickou kategorií je výnos pojistného sociálního zabezpečení, které v materiálním smyslu je daní. Tento výnos je také výhradním příjmem státního rozpočtu. Sdílenými daněmi jsou daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu právnických osob a daň přidané hodnoty. Výnosy těchto daní jsou z největší části příjmem státního rozpočtu. Velikost daňových výnosů staví na první místo výnosy sociálního pojištění, následované daní z přidané hodnoty, daní z příjmu právnických osob, daní z příjmu fyzických osob, spotřebními daněmi a majetkovými daněmi.¹⁰ Mimo daní jsou příjmy státního rozpočtu zejména příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací, odvod zbytvajícího zisku České národní banky, nebo soudní a správní poplatky.

8 BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 108.

9 Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

10 VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém 2008: Učebnice daňového práva*. 9. aktualizované vydání. Praha: Vox, 2008, s. 37.

Výdaje státního rozpočtu se člení na výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky příspěvkovým organizacím, výdaje na dávky sociálního zabezpečení a výdaje na dluhovou službu. Dalším hlediskem dělení výdajů státního rozpočtu je možnost ovlivnit jejich existenci na základně rozhodnutí moci výkonné. Mandatorní výdaje jsou ty, k jejichž ovlivnění je třeba změny zákona. Nadměrný podíl mandatorních výdajů snižuje možnosti vlády pružně reagovat na změny ekonomického prostředí a provádět efektivní fiskální politiku. Na státní rozpočet jsou napojeny místní rozpočty prostřednictvím institutů dotace a návratné finanční výpomoci.

Místní rozpočty

Místním rozpočtem se rozumí rozpočet obce, rozpočet kraje, rozpočet dobrovolného svazku obcí, rozpočet Regionální rady regionů soudržnosti a rozpočet městské části, nebo městského obvodu.¹¹

Rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí je podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů¹² „*finančním plánem, jímž se řídí finanční činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí*“. Rozpočtová pravidla územních rozpočtů dále¹³ stanoví, že při zpracování rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu, a že rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Zásadu vyrovnanosti je možno prolomit přebytkem ve prospěch využití příjmů v následujících letech nebo ke splácení úvěrů z předchozích let. Pro sestavení schodkového rozpočtu jsou stanoveny podmínky uhrazení schodku z finančních prostředků z minulých let, nebo z „*návratných zdrojů*“ (úvěrem, návratnou finanční výpomocí, nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů).

Výčet příjmů rozpočtů obcí a krajů upravují rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Příjmem pouze obcí jsou výnosy z místních poplatků. Příjmy územních samosprávných celků jsou výnosy nebo podíly z daní. Výnos daně z nemovitosti je příjmem obce. Výnosy z daní sdílených (DPH, DPPO, DPFO) jsou z větší části příjmem státního rozpočtu, zbytek se dělí mezi obce a kraje. Dalšími příjmy rozpočtů územních samosprávných celků jsou zejména příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti, dotace ze státního rozpočtu, dotace ze státních fondů a v případě rozpočtů obcí i dotace

11 MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 95.

12 § 4, odstavec 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

13 § 4, odstavce 3, 4 a 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

z rozpočtu kraje.

Výdaje rozpočtů územích samosprávných celků jsou opět upraveny rozpočtovými pravidly územních rozpočtu. Finanční prostředky jsou spotřebovávány zejména výdaji na vlastní činnost v samostatné působnosti a výdaji na výkon státní správy v přenesené působnosti.

Rozpočty státních fondů

Státní rozpočet zabezpečuje financování některých funkcí státu v daném rozpočtovém roce. Další funkce státu jsou zabezpečovány prostřednictvím rozpočtů státních fondů. Státní fondy jsou zřízeny k plnění specifických cílů stanovených zvláštními zákony, k jejichž splnění jsou jim přiděleny prostředky. Každý státní fond má vlastní rozpočet. Tyto rozpočty jsou na státním rozpočtu nezávislé institucionálně, avšak jsou příjemci dotací ze státního rozpočtu.

Normativní úpravou rozpočtů státních fondů jsou jednotlivé zákony o státních fondech. Stanovení maximální výše výdajů státních fondů na příslušný rok je v kompetenci ministerstva financí. Návrh rozpočtu sestavuje fond a předkládá ho vládě prostřednictvím příslušného ministra, v případě Státního fondu kultury ČR a Státního fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie sestavuje návrh rozpočtu ministerstvo. Vláda má právo v návrzích rozpočtů provést změny, návrhy pak předkládá Poslanecké sněmovně společně s návrhem státního rozpočtu.

Rozpočet Evropské unie

Rozpočet Evropské unie je nadnárodním rozpočtem sloužícím k realizaci politik Evropské unie. Sestavování rozpočtu a realizace hospodaření s rozpočtem Evropské unie se řídí rozpočtovými zásadami upravenými v nařízení o souhrnném rozpočtu evropských společenství.

Rozpočet Evropské unie je napojen na státní rozpočet ČR i na místní rozpočty. Transfery prostředků mezi rozpočtem Evropské unie a soustavou veřejných rozpočtů ČR se odehrává prostřednictvím tzv. Národního fondu.¹⁴

¹⁴ Více o Národním fondu kapitola 1.2.2.

1.2 Fondovní hospodaření

1.2.1 Fondy a veřejné fondy

S pojmem fond je možno se setkat v mnoha relacích. V účetnictví se pojmem fond používá pro některé složky vlastního kapitálu. Příkladem právního zakotvení pojmu fond ve vztahu k účetnictví budiž rezervní fond některých forem kapitálových společností. Jiným pojetím výrazu fond je seskupení aktiv a pasiv sloužící k účelům stanoveným zakladatelem (zřizovatelem). V obou pojetích fondu platí, že je vytvářen jednorázovým vyčleněním určitého majetku nebo je příjemcem opakujících se dávek různé míry pravidelnosti. Příkladem legislativního použití pojmu fond v souvislosti s aktivy nefinančního charakteru jsou „zemědělský půdní fond“ a „knihovní fond“.¹⁵

Financování prostřednictvím fondů je financováním účelovým, zaměřené na dlouhodobou stabilitu relace příjmů a výdajů. Fondovní financování je popřením „klasického“ přímého dotačního financování z rozpočtu na běžné období.¹⁶ Jiná definice pod pojmem fond rozumí „souhrn hmotných a finančních prostředků sloužících určitému účelu“.¹⁷

Převoditelnost finančních prostředků do dalších období, typická pro fondovní hospodaření, je v rozporu se zásadou časového ohraničení veřejných rozpočtů, jedné ze základních zásad rozpočtového práva. Tento rozpor nemusí být chápán jako negativum, zejména protože převoditelnost finančních prostředků do dalších období snižuje tlak na jejich utracení na konci období, což je v souladu se zásadou efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů.

Fondy soukromé a veřejné

Fondy se člení na fondy soukromé a fondy veřejné. Veřejnoprávní regulaci podléhají ty soukromé fondy, jejichž činnost je spojena s vysokou mírou rizika, a které

¹⁵ § 2, odstavec 1), písmeno d) zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR a § 8, odstavec 1), písmeno i) zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu kultury ČR.

¹⁶ BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 115.

¹⁷ MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa*. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 346.

hospodaří s finančními prostředky velkého množství osob.

Soukromými fondy se stopami regulatorní činnosti jsou zejména tyto skupiny fondů:

- 1) Penzijní fondy. Penzijní fondy slouží k soukromému spoření pro období postproduktivního věku jako alternativě státem organizovaného důchodového systému.
- 2) Fondy kolektivního investování – standardní a speciální, otevřené a uzavřené.¹⁸ Kolektivní investování je podnikání, jehož předmět je shromažďování finančních prostředků od veřejnosti za účelem jejich společného investování.

Veřejné fondy lze členit podle několika hledisek. Jde o členění podle účelu činnosti, nebo podle úrovně státní správy, na kterou jsou navázány a na které vykonávají svou činnost.

Členění veřejných fondů podle účelu

Část teorie¹⁹ člení veřejné fondy podle účelu zřízení a činnosti fondů na:

- 1) Fondy poskytující finanční prostředky na netržních principech jsou zejména státní fondy a privatizační fondy.
- 2) Instituce na podporu podnikatelských aktivit používající finanční prostředky k preferenčnímu úvěrování jsou Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Exportní garanční a pojišťovací společnost, Česká exportní banka a Českomoravská záruční a rozvojová banka. Tyto instituce jsou akciovými společnostmi vlastněnými převážně státem.

Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond má za cíl podporovat úvěrování zemědělství, lesnictví a vodní hospodářství. Podpora probíhá pomocí poskytování garancí bankám dané sektory úvěrují a pomocí dotování úroků placených těmto bankám.

¹⁸ Více ke členění fondů kolektivního investování viz zákon č. 189/2004 Sb., (Zákon o kolektivním investování.)

¹⁹ BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 115.

Exportní garanční a pojišťovací společnost se zabývá pojištěním exportních úvěrů. Za závazky exportní pojišťovny ručí stát.

Česká exportní banka se zaměřuje na zvýhodněné financování vývozu prostřednictvím poskytování vývozních úvěrů nebo úhradou úrokových rozdílů. Její činnost úzce souvisí s činností exportní pojišťovny.

Českomoravská záruční a rozvojová banka cílí na přímou podporu malého a středního podnikání. Poskytuje bankovní záruky a zprostředkovává státní podpory.

Jiná část teorie²⁰ člení veřejné fondy na:

- 1) Fondy poskytující finanční prostředky na netržních principech – mezi tyto fondy patří státní mimorozpočtové fondy a privatizační fondy.
- 2) Vládní instituce podporující podnikatelské aktivity vytvářením preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů
- 3) Netržní fondy - Fond sociálního zabezpečení, důchodové zabezpečení, sociální podpora, sociální pomoc a Fond zdravotního pojištění.
- 4) Zajišťovací a jiné fondy - Fond pojištění vkladů, Zajišťovací fond družstevních záložen, Zajišťovací fond zdravotních pojišťoven a další fondy.

Členění veřejných fondů podle úrovně státní správy

Podle úrovně státní správy (úrovně decentralizace) se veřejné fondy člení na²¹:

- 1) Fondy na úrovni státu – jsou jimi státní fondy, fondy organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací, národní fond, privatizační fondy, netržní fondy a zajišťovací fondy.
- 2) Fondy na úrovni územních samosprávných celků jsou zřizovány obcemi a kraji pro naplňování konkrétních cílů. Mohou být tvořeny jako účelové nebo neúčelové. Zřizování mimorozpočtových fondů územních samosprávných celků je fakultativní a rozhoduje o něm zastupitelstvo. Příjmy těchto fondů jsou

20 MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa*. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 347 a 348.

21 MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 160.

přebytky hospodaření minulých let, příjmy běžného období, které nejsou určeny k využití v běžném roce, a pouze v případě účelových fondů převody z rozpočtu během roku.²² Příkladem neúčelového fondu je fond rezerv a rozvoje, příkladem účelového fondu bytový fond.

Organizační složky územních samosprávných celků fondy nevytváří. Rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu zřizovatele. Naopak příspěvková organizace zřízená obcí či krajem může vytvářet rezervní fond, investiční fond, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb.²³

- 3) Fondy na úrovni Evropské unie jsou na rozpočtovou soustavu ČR napojeny prostřednictvím Národního fondu. Fondy na úrovni Evropské unie lze rozdělit do subkategorií strukturálních fondů, fondů předvstupních a zvláštních fondů.

Předvstupní fondy slouží k pomoci kandidátským zemím v období před vstupem do Evropské unie. Předvstupním fondy jsou fond PHARE, který má za cíl napomáhat zemím při transformaci z příkazních ekonomik na tržní, fond SAPARD zaměřený na implementaci evropského práva v sektoru zemědělství a fond ISPA zaměřený na pomoc v oblastech dopravy a životního prostředí.

Strukturální fondy jsou zřízeny k financování cílů regionální a strukturální politiky. Mezi strukturální fondy patří Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond a Finanční nástroj pro řízení rybolovu. Evropský fond regionálního rozvoje slouží zejména ke zlepšování infrastruktury, podpoře zaměstnanosti, rozvoji malého a středního podnikání. Evropský sociální fond se angažuje se v oblasti přípravy pracovníků, aktivní politice zaměstnanosti a reintegrace dlouhodobě nezaměstnaných. Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond se skládá z převažující záruční a menšinové podpůrné složky. Podporuje export přebytků zemědělské produkce, investice do konkurenceschopnosti zemědělské produkce a kompenzuje zemědělce ve znevýhodněných oblastech. Finanční nástroj pro řízení rybolovu má za cíl udržení rovnováhy mezi přirozenou reprodukcí ryb a tempem čerpání přírodních zdrojů rybníkářstvím, zaměřuje se na posilování

22 § 5, odstavec 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

23 § 29 - §33 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

konkurenceschopnosti rybářství.

Zvláštní postavení zaujímají Fond soudržnosti určený k pomoci nejméně rozvinutým zemím Evropské unie v oblasti životního prostředí a dopravy a Evropský fond solidarity určený k rychlé a flexibilní finanční pomoci oblastem postiženým přírodními katastrofami.

- 4) Fondy mezinárodní úrovně jsou fondy založené mezinárodními smlouvami. Jejich právní subjektivita se řídí normami mezinárodního práva veřejného. Příkladem fondu mezinárodní úrovně je Mezinárodní měnový fond, jehož cílem je například podpora devizové stability.

1.2.2 Fondy na úrovni státu

Fondy na úrovni státu patří z hlediska členění veřejných fondů podle účelu mezi fondy poskytující finanční prostředky na netržních principech.

Mezi fondy na úrovni státu patří:

- 1) Státní fondy nejsou explicitně definovány, ani nejsou komplexně upraveny jedním právním předpisem. Zřízení a činnost každého státního fondu je upravena zvláštním zákonem. Státním fondům se věnuje kapitola 2.
- 2) Fondy organizačních složek státu na rozdíl od státních fondů podléhají rozpočtovým pravidlům. Organizační složka státu tvoří rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb. Rezervní fond je tvořen nevyčerpanými rozpočtovými prostředky z minulých let a přijatými dary. Rezervní fond lze použít k úhradě rozpočtem nezajištěných provozních potřeb a na reprodukci majetku. Fond kulturních a sociálních potřeb je tvořen z rozpočtu organizační složky procentní částkou z nákladů na platy. Slouží zaměstnancům, osobám ve služebním poměru, soudcům a rodinným příslušníkům těchto kategorií osob. Z fondu lze poskytnout i půjčku na naplňování bytové potřeby.
- 3) Fondy státních příspěvkových organizací vytváří fondy ze zlepšeného hospodářského výsledku schváleného zřizovatelem, po uhrazení zhoršeného hospodářského výsledku minulých let. Příspěvkové organizace vytváří rezervní fond, fond reprodukce majetku, fond odměn a fond kulturních a sociálních

potřeb.

- 4) Národní fond je právním nástrojem realizace finančních toků z rozpočtu Evropských společenství do národních rozpočtů ČR. Národní fond zahrnuje finanční prostředky Evropských společenství svěřené ČR k realizaci společných programů a finanční prostředky k realizaci těchto programů zavázané z jiných zahraničních zdrojů, státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků a dalších veřejných zdrojů, pokud není prokázáno použití těchto prostředků na stanovený účel. Tento princip je východiskem pro kontrolu hospodaření a případnou možnost návratu finančních prostředků do společného rozpočtu.

Hospodaření Národního fondu je garantováno státním rozpočtem ČR. V případě nutnosti navrátit neoprávněně použité prostředky do rozpočtu Evropských společenství, jsou tyto prostředky převedeny z Národního fondu a pokud by v Národním fondu tyto prostředky nebyly, převedou se ze státního rozpočtu. Do státního rozpočtu se prostředky vrátí, pokud jsou neoprávněně použité prostředky do Národního fondu vráceny.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech²⁴ je Národní fond souhrnem peněžních prostředků, které svěřují Evropská společenství České republice k realizaci projektů nebo programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Rozpočtová pravidla dále upravují například použití peněžních prostředků Národního fondu ve vztahu k rozpočtovému výhledu a kontrolu hospodaření s peněžními prostředky soustředěnými prostřednictvím Národního fondu.

Stanovení převoditelnosti zůstatků peněžních prostředků do dalšího roku²⁵ představuje průlom zásady časového ohraničení veřejných rozpočtů. Odůvodněním takového průlomu je víceletý charakter některých projektů a programů financovaných prostřednictvím Národního fondu.

- 5) Privatizační fondy jsou speciální mimorozpočtové fondy vzniklé v důsledku privatizace. Od státních fondů se odlišují omezenějším účelem činnosti, když realizují časově omezené nakládání s výnosy privatizace. Další odlišení od státních fondů je formální – podle rozpočtových pravidel musí název státního

24 § 37, odstavec 1, písmeno a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

25 § 37, odstavec 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

fondy obsahovat výraz státní fond, což privatizační fondy nesplňují.

V ČR byly zřízeny tři privatizační fondy. Fond dětí a mládeže (pro hospodaření s majetkem bývalého Socialistického svazu mládeže), Fond národního majetku a Pozemkový fond. Fond dětí a mládeže již byl zrušen z důvodu naplnění smyslu svého zřízení a Pozemkový fond byl zrušen s tím, že jeho majetek přešel na stát a hospodaření s ním na ministerstvo financí. Pozemkový fond nadále existuje, vykonávají činnost se zemědělskou půdou v souvislosti s restitucemi a privatizací. Majetek je převáděn na správní úřady, územní samosprávné celky, nebo je rozprodáván.

- 6) Netržní fondy jsou složky veřejných financí sloužící k realizaci sociálního pojištění. Netržní fondy zahrnují systém veřejného zdravotního pojištění a systém pojištění sociálního zabezpečení.

Systém financování zdravotní péče může být nastaven třemi základními způsoby. Jedná se o systém tržní, systém národní zdravotní a služby systém veřejného zdravotního pojištění. V prvním případě je zdravotní péče financována na úrovni dvoustranného vztahu mezi poskytovatelem a pacientem. Ve druhém případě je zdravotní péče financována ze státního rozpočtu na základě výběru daní. Ve třetím případě je zdravotní péče financována zdravotními pojišťovny na základě povinných odvodů mimo státní rozpočet. Zdravotnický systém ČR je založen na systému povinného veřejného zdravotního pojištění. Do rozpočtů zdravotních pojišťoven přispívá stát za tzv. státní pojištěnce (nevýdělečné osoby). Pojistné se přerozděluje prostřednictvím základního fondu, provozního fondu, sociálního fondu, rezervního fondu a dalších.

Systém pojištění sociálního zabezpečení se skládá ze subsystémů důchodového pojištění, nemocenského pojištění a státní politiky zaměstnanosti. Odvody sociálního pojištění nejsou zahrnuty mezi daně, ekonomicky ale daněmi jsou. Výnosy pojištění sociálního zabezpečení jsou příjmem státního rozpočtu. Výnosy důchodového pojištění převyšující výdaje na důchodové dávky plynou na zvláštní účet²⁶ rezervy pro důchodovou reformu. Vedení tohoto zvláštního účtu je krokem směřujícím k budoucímu přechodu od průběžného financování

²⁶ § 36, odstavec 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

k vícepilířovému systému.

- 7) Zajišťovací fondy jsou vytvářeny za účelem vytváření finanční rezervy z činnosti subjektů, jejichž činnost je spojena s vyšší mírou rizika, které hospodaří s finančními prostředky velkého množství osob a s jejichž negativními ekonomickými výsledky v minulosti vedly k narušení důvěry v dané odvětví.

Z ekonomického hlediska jde o pojišťovací činnost, ale zajišťovací fondy jsou jako osoby veřejného práva vyňaty z režimu právních předpisů o pojišťovnictví. Zajišťovací fondy jsou zřízeny zvláštními zákony a jsou jimi Fond pojištění vkladů podle zákona o bankách, Zajišťovací fond družstevních záložen podle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech, Zajišťovací fond zdravotních pojišťoven podle zákona o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách a Garanční fond obchodníků s cennými papíry podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

Alternativní členění mimorozpočtových fondů bez ohledu na úroveň státní správy poskytuje učebnice veřejných financí,²⁷ podle které se mimorozpočtové fondy dělí na:

- 1) Státní mimorozpočtové fondy.
- 2) Fond zdravotního pojištění.
- 3) Fond sociálního pojištění.
- 4) Mimorozpočtové fondy územních samosprávných celků.

Za zvláštní formu mimorozpočtových fondů jsou považovány privatizační fondy a úcelové vládní agentury.

Definičními znaky mimorozpočtových fondů jsou: 1) zřizování zákonem, 2) hospodaření s veřejnými prostředky a 3) vztah k jinému veřejnému rozpočtu.

²⁷ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. Praha : ASPI, 2008, s. X.

2 Státní fondy

2.1 Obecné charakteristiky Státních fondů

Ze systému uspořádání rozpočtové soustavy je možno vyvodit, že státní fondy jsou mimorozpočtové účelové veřejné fondy zřízené a provozované podle zvláštních zákonů, zařazené na centrální úroveň veřejné správy.

V souvislosti se státními fondy jsou používány termíny subjekt rozpočtového práva, subjektu rozpočtověprávních vztahů a rozpočtové jednotky. Subjekty rozpočtového práva jsou ty subjekty, které mohou být nositeli práv a povinností z rozpočtově právních vztahů. Subjekty rozpočtověprávních vztahů jsou pak konkrétní nositelé těchto práv a povinností. Rozpočtovou jednotkou je každý subjekt nebo organizační jednotka napojená na veřejné rozpočty, bez ohledu na právní subjektivitu.²⁸ Rozpočtovými jednotkami bez právní subjektivity jsou organizační složky státu. Organizační složky státu jsou vymezeny zákonem o majetku ČR.²⁹ Státní fondy jsou rozpočtovou jednotkou s právní subjektivitou, státní fondy jsou podle jednotlivých zákonů o státních fondech právnickými osobami.

Obecnou právní normou vztahující se na státní fondy jsou rozpočtová pravidla, další úprava je ve speciálních zákonech o státních fondech. Rozpočtová pravidla ve svém ustanovení podávajícím výčet předmětu úpravy³⁰ zmiňuje „*podmínky zřizování státních fondů*“. Státním fondům je věnována hlava VI rozpočtových pravidel, která stanoví tyto povinnosti³¹:

- 1) Pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zřizují státní fondy jako právnické osoby. Každý státní fond se zřizuje zákonem.
- 2) V něm musí být stanoven orgán, do jehož působnosti státní fond patří, stanoveny

28 MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 79.

29 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

30 §1, písmeno f) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

31 §28, odstavce 1 až 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

finanční zdroje státního fondu, způsoby jejich použití a stanoven způsob financování správních výdajů státního fondu.

- 3) Pokud jsou správní výdaje státních fondů financovány z dotací ze státního rozpočtu, vztahují se na jejich použití právní předpisy upravující hospodaření organizačních složek státu.
- 4) Zůstatky prostředků státního fondu se převádějí do následujícího rozpočtového roku.
- 5) Název státního fondu musí obsahovat označení „státní fond“.
- 6) Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního fondu včetně způsobu jejich poskytnutí upraví zvláštní právní předpis.

2.2 Přínos existence státních fondů

Decentralizované financování prostřednictvím mimorozpočtových účelových veřejných fondů, tedy prostřednictvím státních fondů je alternativou k přímému financování prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu. Jako každá alternativní forma financování má fondovní financování své pozitiva a negativa. Hodnocení přínosu státních fondů vychází z jejich definičních znaků, mezi nimiž dominuje účelovost. Na základě stanovení seznamu výhod a nevýhod není možné konstatovat, zda přínos státních fondů je pozitivní, nebo negativní. Případná kvantifikace přínosu je velice náročná a je otázkou, nakolik je možné z ní získat objektivní odpověď.

Mezi výhody financování prostřednictvím státních fondů se řadí zejména:

- 1) Účelová vázanost v pozitivním smyslu znamenající realizaci zásady použití prostředků vzniklých ze zdrojů souvisejících z daným odvětvím. Příkladem jsou příjmy z daňových výnosů ve prospěch Státního fondu dopravní infrastruktury nebo poplatky za různé druhy poškozování životního prostředí ve prospěch Státního fondu životního prostředí ČR.
- 2) Vyšší alokační efektivnost alokace finančních prostředků prostřednictvím státních fondů je dána vyšší mírou specializace fondu. Předpoklad vyšší

informovanosti decentralizovaného financování přímo souvisí s výše uvedenými přednostmi účelové vázanosti.

- 3) Větší stabilita výdajů na dlouhodobě preferované programy, bez ohledu na fázi politického cyklu. Stabilita výdajů souvisí s vyšší stabilitou příjmů, která je dána jejich realizací na základě zákona. Změna systému přerozdělování finančních prostředků prostřednictvím účelových fondů vyžaduje změny na legislativní úrovni, finanční prostředky státních fondů se tedy nemohou tak snadno stát obětí aktuálního nedostatku prostředků ve státním rozpočtu. Stabilita příjmů a výdajů je značnou výhodou pro financování projektů dlouhodobějšího charakteru.
- 4) Převoditelnost prostředků do dalších rozpočtových období je bezpochyby faktorem snižujícím plýtvání obvyklé na konci každého rozpočtového období při financování v systému vracení nespotřebovaných finančních prostředků. Tato výhoda je v rozporu se zásadou časového ohraničení veřejných rozpočtů a zároveň je naplněním „konkurenční“ zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Nejvýznamnějšími nevýhodami účelového financování skrz státní fondy jsou:

- 1) Účelová vázanost v negativním smyslu projevující se ve snížení flexibility veřejných výdajů. V případě vzniku akutní potřeby v jiném odvětví není možné flexibilně (např. rozpočtovým opatřením) přesunout finanční prostředky. Nižší flexibilita veřejných výdajů snižuje účinnost diskreční fiskální politiky. Účelová vázanost je samou svou podstatou v rozporu s principem neúčelovosti příjmů veřejných rozpočtů.
- 2) Snížení přehlednosti veřejných financí je nevýhodou z pohledu transparentního zachycení toků finančních prostředků např. pro potřeby mezinárodního srovnávání a je nevýhodou i z hlediska jednotného zacílení fiskální politiky. Potřeba standardizace, zvyšování transparentnosti a koordinace fiskální politiky vytváří tlak na dodatečné náklady. Snížení přehlednosti je důsledkem tzv. procesu atomizace veřejných rozpočtů v důsledku vzniku mimorozpočtových fondů a institucí podpory preferovaných podnikatelských aktivit.

- 3) Nevyvážený vztah mezi státním rozpočtem a rozpočty státních fondů. Tento vztah je vychýlen ve prospěch státních fondů, kdy při nedostatku prostředků je jejich hospodaření dotováno ze státního rozpočtu, ale při přebytkovém hospodaření si státní fondy prostředky ponechávají pro další rozpočtové období.
- 4) Stabilita příjmů je v jistém smyslu i nevýhodou. Vzhledem k zákonnému definování příjmů účelových fondů je procedura jejich změny zdoluhavá, což může při změně ekonomické reality vést k dlouhodobému deficitu postižených fondů. Následné nevyhnutelné dlouhodobé vyrovnávání deficitů dotováním ze státního rozpočtu je v rozporu se smyslem zřizování mimorozpočtových fondů.

2.3 Vývoj úpravy a uspořádání státních fondů v ČR

Současné nastavení soustavy mimorozpočtových fondů a jejich vztahů k ostatním článkům rozpočtové soustavy je výsledkem poměrně dlouhého procesu vývoje započatého v druhé polovině 19. století. Proces utváření současné podoby systému státních fondů je rozdělen do následujících tří období.

V prvorepublikovém období vystupuje do popředí Státní fond pro vodohospodářské meliorace zřízený při ministerstvu zemědělství jako právnická osoba zákonem č. 49/1931 Sb. Tento fond navazoval na činnost Melioračního fondu zřízeného již roku 1884, zákonem 4/1909 ř.z. přejmenovaného na Státní meliorační fond a zákonem č. 21/1920 Sb. přejatého do československého právního řádu. Ve všech svých podobách byl fond dotován ze státního rozpočtu a jeho výdaje byly realizovány formou příspěvků a půjček, jejichž splátky byly opět příjmem fondu.

V období socialismu bylo právo vytvářet účelové fondy zakotveno na ústavní úrovni³². Toto právo bylo přiznáno oběma republikám. Jednotlivé fondy měly být zřizovány zvláštními zákony.

Účelové státní fondy byly právnické osoby samostatně hospodařící s přidělenými prostředky. Mnohé prvky nastavení systému mimorozpočtových fondů byly shodné s nastavením dnešním. Postavení fondů bylo upraveno rozpočtovými pravidly (rozpočtovými pravidly federace a rozpočtovými pravidly republik), ale těžiště

³² Článek 11, odstavec 6 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

úpravy mělo být ve zvláštních zákonech a ve statutech těchto fondů.

Jediným fondem zřízenými podle zmíněného ústavního zákona byl Státní fond pro zúrodnění půdy. Tento státní fond byl zrušen až v roce 2006 zvláštním zákonem.³³

Dalšími fondy období socialismu byly Fond ochrany ovzduší a Státní fond vodního hospodářství zřízené vládním usnesením ještě před přijetím zmíněného ústavního zákona.

V „posametovém“ období vznikl jako první zákonem č. 388/1991 Sb. Státní fond životního prostředí ČR spravovaný ministerstvem zemědělství. Jeho vznik byl realizován spojením Fondu ochrany ovzduší a Státního fondu vodního hospodářství.³⁴ Státní fond životního prostředí ČR vznikl jako „jiná státní organizace“ podle hospodářského zákoníku.

V roce 1992 vznikly již jako právnické osoby zapisované do obchodního rejstříku Státní fond kultury ČR a Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie. Zákonem č. 239/1992 Sb. vznikl Státní fond kultury ČR, v jehož čele stojí ministr kultury a zákonem č. 241/1992 Sb. pak vznikl Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie, spravovaný ministerstvem kultury. V roce 1992 vznikl zákonem č. 492/1992 Sb., ještě jako příspěvková organizace, Státní fond tržní regulace v zemědělství.

Další – a dosud poslední – tři státní fondy vznikly jako právnické osoby v roce 2000. Státní zemědělský intervenční fond podřízený ministerstvu zemědělství vznikl zákonem č. 256/2000 Sb. a nahradil Státní fond tržní regulace v zemědělství. Státní fond dopravní infrastruktury podřízený ministerstvu dopravy vznikl zákonem č. 104/2000 Sb. Státní fond rozvoje bydlení podřízený ministerstvu zemědělství vznikl zákonem č. 211/2000 Sb.

V roce 2006 došlo zákonem č. 94/2005 Sb. ke zrušení Státního fondu pro zúrodnění půdy. Jeho agenda přešla na ministerstvo zemědělství.

33 Zákon č. 94/2005 Sb., o zrušení Státního fondu pro zúrodnění půdy, o změně zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a o změně zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

34 § 6 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR

V současnosti v ČR existují tyto státní fondy: Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP), Státní fond kultury ČR (SFK), Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie (SFPRČK), Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), Státní fond rozvoje bydlení (SFRB) a Státní zemědělský intervenční fond (SZIF).

2.4 Rozpočty státních fondů

Státní fondy hospodaří podle vlastního rozpočtu. Tento rozpočet je navázaný na státní rozpočet formou poskytování dotací. Nastavení systému předkládání a schvalování rozpočtů státních fondů vychází z systému předkládání a schvalování státního rozpočtu. Pro všechny státní fondy existují společné principy rozpočtového procesu. Přestože se jedná o společné principy, vyskytují se v nich některé odlišnosti, založené zejména tím, že systém předkládání a schvalování rozpočtů vychází z jednotlivých zákonů o státních fondech.

Návrh rozpočtu Státního fondu kultury ČR a Státního fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie sestavuje pro rozpočtový rok ministerstvo kultury. Ministerstvo kultury návrh předkládá ministerstvu financí, ministerstvo financí vládě. Rozpočty ostatních státních fondů sestavují tyto fondy. Návrhy rozpočtů Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu bydlení jsou předkládány vládě prostřednictvím příslušného ministra, rozpočet Státního zemědělského intervenčního fondu je předkládán vládě prostřednictvím ministerstva zemědělství. Návrh rozpočtu Státního fondu životního prostředí předkládá vládě fond. Vláda může v návrzích rozpočtů všech státních fondů provést změny. Nepozměněné, nebo pozměněné návrhy rozpočtů státních fondů předkládá vláda společně s návrhem státního rozpočtu Poslanecké sněmovně.

Příjmy a výdaje státních fondů jsou taxativně vyjmenovány v zákonech o státních fondech. Příjmy státních fondů jsou diverzifikovány podle účelového zaměření jednotlivých státních fondů. Příjmem společným všem státním fondům jsou dotace ze státního rozpočtu, prostředky přijaté z rozpočtů Evropských společenství a přijaté úvěry. O ostatních příjmech státních fondů lze konstatovat, že jsou s různou mírou intenzity spojeny se zaměřením jednotlivých fondů. Státní fond dopravní

infrastruktury je jediným státním fondem, do jehož rozpočtu přímo náleží část daňového výnosu. Jedná se o výnos daně silniční a o podíl na výnosu z daně z minerálních olejů. Výdaje státních fondů jsou vydávány na naplňování účelů jednotlivých fondů. Pestré jsou i formy poskytování finančních prostředků. Jsou jimi zejména úplné financování, spolufinancování, úvěrování a poskytování garancí. Realizace výdajů je prováděna přímo, nebo prostřednictvím organizačních složek státu nebo státních příspěvkových organizací.

2.5 Organizační struktura státních fondů

Jednotlivé v současnosti existující státní fondy ČR mají odlišnou organizační strukturu. Přesto je možné v jejich organizačních strukturách vysledovat určité podobnosti, které mohou vést k zobecnění v podobě stanovení typologie organizačních struktur.

Organizační struktury státních fondů jsou si podobné, nebo odlišné, podle doby vzniku daného státního fondu. Stejnou organizační strukturu má Státní fond kultury ČR a Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie. Velmi podobnou organizační strukturu mají Státní fond dopravy infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že později vzniklé státní fondy mají složitější organizační strukturu. S nastavením organizační struktury úzce souvisí míra (ne)závislosti státního fondu na nadřazeném ministerstvu. Na příkladu šesti existujících státních fondů ČR lze odvodit existenci tří typů organizačních struktur.

1) Organizační struktura prvního typu je tvořena jedním orgánem v podobě rady fondu. Organizační strukturu tvořenou jedním orgánem mají Státní fond kultury ČR a Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie. V čele těchto fondů stojí ministr. Rady těchto státních fondů mají maximálně 13 členů volených Poslaneckou sněmovnou na tříleté funkční období.

2) Organizační struktura druhého typu je tvořena dvěma orgány, radou a ředitelem. Tuto organizační strukturu má Státní fond životního prostředí ČR. V tomto modelu jsou ředitel i členové rady jmenováni ministrem.

3) Organizační struktura třetího typu je tvořena třemi orgány: výborem, dozorčí

radou a ředitelem. Zástupci tohoto uspořádání jsou Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení. Předsedou výboru těchto státních fondů je ministr. Místopředsedu a ostatní členy výboru na návrh předsedy výboru na jmenuje a odvolává vláda. Jejich funkční období je čtyřleté. Odlišnost nastává v případě počtu členů výboru, Státní fond dopravní infrastruktury má výbor devítičlenný a Státní fond rozvoje bydlení sedmičlenný, navíc s povinným členstvím zástupců ministerstva financí, ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva průmyslu a obchodu. Dozorčí rada Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu rozvoje bydlení má pět členů volených a odvolávaných Poslaneckou sněmovnou. Funkční období je čtyřleté. Postavení ředitel je odlišné. V případě státního fondu dopravní infrastruktury je ředitel jmenován a odvoláván výborem. V případě státního fondu rozvoje bydlení je jmenován a odvoláván ministrem.

3a) Organizační struktura Státního zemědělského intervenčního fondu je obdobná jako organizační struktura třetího typu s tím rozdílem, že orgán v postavení výborů je nazýván prezidiem. Prezidium má 9 členů, předsedou je ministr, místopředsedou náměstek ministra financí, členem je náměstek ministra průmyslu a obchodu. Dozorčí rada je upravena obdobně jako v případě typu 3) s tou odlišností, že předsedou dozorčí rady je poslanec a místopředsedou senátor (ten je volen a odvoláván Senátem). Ředitel je na návrh prezidia jmenován vládou.

3 Příjmy a výdaje státních fondů

3.1 Zákonné vymezení příjmů a výdajů jednotlivých státních fondů

3.1.1 Příjmy státních fondů

Příjmy **Státního fondu životního prostředí ČR** upravuje § 2, odstavec 1) zákona o SFŽP. Příjmy SFŽP lze rozdělit do pěti zobecňujících kategorií:

1) Poplatky souvisejícími s ochranou přírody – poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, poplatky za znečišťování ovzduší, poplatky podle zákona o odpadech, odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu³⁵, poplatky za skutečný odběr podzemních vod³⁶ a úhrady za vydobyté nerosty³⁷.

2) Pokuty a postihy. Pokuty uložené ministerstvem životního prostředí a Českou inspekcí životního prostředí za porušení právních předpisů a opatření k ochraně životního prostředí³⁸. Peněžní příjmy z postihu žadatelů za neoprávněné použití nebo zadržetí prostředků SFŽP.

3) Dotace ze státního rozpočtu.

4) Podíly na výnosu daní. Toto ustanovení zůstává nenaplněno, v současnosti nejsou žádné podíly daní příjmem SFŽP.

5) Ostatní příjmy – úvěry od právnických osob, příspěvky od tuzemských a zahraničních právnických a fyzických osob a další příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy v jednotlivých úsecích životního prostředí.

Příjmy **Státního fondu kultury ČR** upravuje § 7 zákona o SFK. Příjmy SFK lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Příjmy přímo související s kulturou – 1.1) příjmy z majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob v kultuře s výjimkou filmového průmyslu, 1.2) 50% podíl

35 Ve výši 60%, zbývajících 40% je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odjímaná půda nachází.

36 Ve výši 50%, zbývajících 50% je příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr uskutečňuje.

37 Ve výši 25%, zbývajících 75% je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu jsou nerosty vydobývány.

38 Ve výši 50%, zbývajících 50% je příjmem obce, v jejímž obvodu došlo k porušení předpisů.

z výnosů nájmu předmětů kulturní hodnoty a movitých a nemovitých kulturních památek obhospodařovaných ministerstvem kultury a 1.3) výnosy z pohlednic, plakátů a dalších příležitostních tisků vydávaných ministerstvem kultury.

2) Příjmy vzniklé v souvislosti s hospodařením SFK – 2.1) výnosy z cenných papírů nabytých SFK od jiných subjektů, 2.2) splátky půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých SFK žadatelům, úroky z půjček a návratných finančních výpomocí a úroky z prostředků SFK uložených v bance, 2.3) smluvní pokuty placené žadateli v případech použití prostředků SFK jinak, než podle stanovených podmínek, 2.4) výnosy veřejných sbírek a loterií organizovaných SFK a 2.5) sjednané podíly na příjmech z projektů s poskytnutím prostředků SFK.

3) Dotace ze státního rozpočtu.

4) Ostatní příjmy – úvěry od právnických osob, dary a dědictví pro SFK a další zdroje stanovené zvláštními právními předpisy.

Příjmy **Státního fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie** upravuje § 7 zákona o SFPRČK. Příjmy SFPRČK lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Příjmy přímo související s filmovým průmyslem – 1.1) výnosy z majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu, 1.2) příplatek k ceně vstupného, 1.3) příjmy z využití filmových děl, pokud byly na SFPRČK převedeny a 1.4) příjmy za užití kinematografických děl, u nichž SFPRČK vykonává autorská práva výrobce.

2) Příjmy vzniklé v souvislosti s hospodařením SFPRČK – 2.1) výnosy z cenných papírů nabytých SFPRČK od jiných subjektů, 2.2) splátky půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých SFPRČK žadatelům, úroky z půjček a návratných finančních výpomocí a úroky z prostředků SFPRČK uložených v bance, 2.3) Smluvní pokuty placené žadateli v případech použití prostředků SFPRČK jinak, než podle stanovených podmínek, 2.4) výnosy veřejných sbírek a loterií organizovaných SFPRČK a 2.5) sjednané podíly na příjmech z projektů s poskytnutím prostředků SFPRČK.

3) Dotace ze státního rozpočtu.

4) Ostatní příjmy – úvěry od právnických osob, dary a dědictví pro SFPRČK a další zdroje stanovené zvláštními právními předpisy.

Příjmy **Státního fondu dopravní infrastruktury** upravuje § 4, odstavec 1) zákona o SFDI. Příjmy SFDI lze rozdělit do pěti zobecňujících kategorií:

1) Převody výnosů daní a poplatků – 1.1) převody výnosů silniční daně, 1.2) převody podílu z výnosu spotřební daně z minerálních olejů³⁹, 1.3) převody výnosů z časového poplatku a 1.4) převody výnosů mýtného.

2) Příjmy plynoucí z činnosti SFDI – 2.1) výnosy z cenných papírů nebo veřejných sbírek organizovaných SFDI, 2.2) úvěry, úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby od fyzických a právnických osob a 2.3) převody výnosů z příjmů vyplývajících pro stát z koncesionářských smluv na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury.

3) Příspěvky poskytované prostřednictvím Evropských fondů.

4) Dotace ze státního rozpočtu a převody výnosů z privatizovaného majetku.

5) Ostatní příjmy – dary a dědictví pro SFDI.

Příjmy **Státního fondu rozvoje bydlení** upravuje § 2, odstavec 1) zákona o SFRB. Příjmy SFRB lze rozdělit do pěti zobecňujících kategorií:

1) Příjmy z úvěrových nástrojů SFRB – 1.1) příjmy z vydaných dluhopisů a 1.2) přijaté půjčky a úvěry.

2) Příjmy plynoucí z činnosti SFRB – 2.1) výnosy z dluhopisů a hypotečních zástavních listů, 2.2) splátky z poskytnutých úvěrů včetně příslušenství, 2.3) úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby získané v souvislosti s použitím prostředků SFRB, 2.4) výnosy veřejných sbírek organizovaných SFRB,

3) Prostředky ze strukturálních fondů Evropských společenství.

4) Dotace ze státního rozpočtu a splátky státních půjček poskytnutých do fondů

³⁹ 9,1% z celkových výnosů spotřební daně z minerálních olejů.

obcí na opravy, modernizaci a rozšiřování bytového fondu.

5) Ostatní příjmy – dary a dědictví ve prospěch SFRB a další příjmy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

Příjmy **Státního zemědělského intervenčního fondu** upravuje § 6a, odstavec 1) zákona o SZIF. Příjmy SZIF lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Dotace ze státního rozpočtu – 1.1) účelově určené na provádění činností stanovených zákonem a 1.2) účelově určené na krytí správních výdajů SZIF.

2) Příjmy z činnosti SZIF – 2.1) příjmy z prodeje zemědělských výrobků a potravin nakoupených SZIF, 2.2) úvěry poskytnuté SZIF(u) na provádění činností stanovených zákonem, úroky z vkladů SZIF, výnosy z cenných papírů, smluvní pokuty, pokuty, pojistná plnění a jiné příjmy a 2.3) náklady spojené s výběrem pravomocným rozhodnutím uložených finančních dávek z výroby cukru a náklady spojené s vymáháním finančních prostředků poskytnutých SZIF, které mu mají být vráceny.

3) Podpory poskytnuté Evropskými společenstvími nebo jiným zahraničním subjektem a prostředky z Národního fondu.

4) Vracené dotace a penále.

Shrnutí typologie příjmů státních fondů:

Jak plyne z výše uvedeného členění, příjmy státních fondů lze členit na příjmy třech typů – příjmy společné všem státním fondům, příjmy společné některým státním fondům a příjmy specifické pro jednotlivé státní fondy.

1) Příjmy společné všem státním fondům jsou dotace ze státního rozpočtu a možnost přijímání úvěrů. Pro jednotlivé státní fondy mají dotace ze státního rozpočtu různou váhu. Nejvýznamnější roli hrají dotace ze státního rozpočtu pro SZIF. Úvěrování je druhem příjmu společným všem státním fondům, ale jeho parametry se liší. SZIF má možnost úvěrových příjmů pouze na provádění činností stanovených zákonem. Pro SFRB jsou úvěrové nástroje základním zdrojem příjmů a SFRB je jediným státním fondem, který vydává dluhopisy.

2) Příjmy společné některým státním fondům je možné setřídít do následujících šesti kategorií.

2.1) Příjmy z EU jsou stanoveny jako příjmy SFDI, SFRB a SZIF. Je zřejmé, že v zákonech o ostatních státních fondech nejsou příjmy z EU začleněny z historických důvodů.

2.2) Daňové výnosy nebo podíl na daňových výnosech je zákonem stanoven jako příjem SFŽP a SFDI. V prvním případě zůstává zákon o SFŽP nerealizován, v druhém případě příjmem SFDI je výnos daně silniční a část výnosu spotřební daně z minerálních olejů. Tyto daňové výnosy tvoří významnou část příjmů SFDI.

2.3) Poplatky jsou zdrojem příjmů SFŽP v podobě poplatků za zhoršování stavu životního prostředí, zdrojem příjmů SFPRČK v podobě příplatku k ceně vstupného a zdrojem příjmů SFDI v podobě časového a výkonového zpoplatnění.

2.4) Pokuty, postihy a penále, zejména za nakládání s finančními prostředky v rozporu se smluvenými podmínkami, jsou zdrojem příjmů všech státních fondů kromě SFDI. Zdrojem příjmů SFŽP jsou navíc i pokuty za porušování předpisů k ochraně přírody.

2.5) Dary, dědictví a výnosy z veřejných sbírek organizovaných státními fondy jsou zdrojem příjmů všech státních fondů kromě SFŽP a SZIF. V případě SFK a SFPRČK jsou kromě výnosů z veřejných sbírek zdrojem příjmů i výnosy z loterií organizovaných těmito fondy.

2.6) Otevřená kategorie odkazující na další právní předpisy je uvedena v zákonech o státních fondech kromě SFDI a SZIF. Specifikem zákona o SFŽP je připuštění pouze dalších právních předpisů týkajících se životního prostředí.

3) Pro jednotlivé státní fondy jsou specifické tyto kategorie příjmů:

Pro SFŽP jsou specifické příjmy z poplatků za zhoršování stavu životního prostředí a příjmy z pokut ukládaných za porušování předpisů k ochraně životního prostředí.

Pro SFK jsou specifické příjmy majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob v kultuře a poloviční podíly na výnosech nájmu předmětů kulturní hodnoty a kulturních památek obhospodařovaných ministerstvem kultury.

Pro SFPRČK jsou specifické příjmy z majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu, příjmy z užívání kinematografických děl a příjmy z příplatků k ceně vstupného.

Pro SFDI jsou specifické příjmy z převodů daňových výnosů, podílu na daňovém výnosu, převodů z časového a výkonového zpoplatnění a příjmy z dotací ve formě převodů z výnosů z privatizovaného majetku.

Pro SFRB jsou specifické příjmy úvěrových nástrojů včetně vydávaných dluhopisů a příjmy i investičních nástrojů, kterými jsou nakoupené dluhopisy hypoteční zástavní listy.

Pro SZIF jsou specifické příjmy z prodeje intervenčně nakoupených zemědělských výrobků a potravin a dotace účelově členěné na provádění zákonem stanovených činností a na krytí správních výdajů.

3.1.2 Výdaje státních fondů

Výdaje **Státního fondu životního prostředí ČR** upravuje § 3, odstavec 1) zákona o SFŽP. Výdaje SFŽP lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Zlepšování stavu životního prostředí – 1.1) podpora investičních a neinvestičních akcí souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí, 1.2) podpora výzkumu, vývoje, výroby a zavádění technologií v oblasti životního prostředí, 1.3) podpora činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch a 1.4) podpora monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů.

2) Podpora výchovných akcí a rozšiřování informací o životním prostředí.

3) Splátky a úroky za půjčky poskytnuté SFŽP.

4) Náklady na činnost SFŽP.

Výdaje **Státního fondu kultury ČR** upravuje § 8, odstavec 1) zákona o SFK. Výdaje SFK lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Kulturní tvorba – 1.1) podpora vzniku, realizace a uvádění umělecky

hodnotných děl a 1.2) podpora vysoce hodnotných neprofesionálních uměleckých aktivit.

2) Zpřístupňování kultury – 2.1) ediční počiny v oblasti neperiodických i periodických publikací, 2.2) výstavní a přednášková činnost a 2.3) pořádání kulturních festivalů, přehlídek a obdobných kulturních akcí.

3) Zachování kulturního dědictví – 3.1) získávání obnova a udržování kulturních památek a sbírkových předmětů, 3.2) podpora kulturních projektů sloužících k uchování a rozvíjení kultury národnostních menšin v ČR a 3.3) ochrana, údržba a doplňování knihovního fondu.

4) Propagace české kultury v zahraničí

Výdaje **Státního fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie** upravuje § 9, odstavec 1) zákona o SFPRČK. Výdaje SFPRČK lze rozdělit do tří zobecňujících kategorií:

1) Tvorba a výroba českého kinematografického díla, distribuce hodnotného kinematografického díla a výroba, distribuce a propagace kinematografických děl národnostních a etnických menšin žijících na území ČR.

2) Technický rozvoj a modernizace české kinematografie.

3) Propagace české kinematografie.

Výdaje **Státního fondu dopravní infrastruktury** upravuje § 2, odstavec 1) zákona o SFDI. Výdaje SFDI lze rozdělit do pěti zobecňujících kategorií:

1) Financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic, dálnic, železnic a dopravně významných vodních cest a financování nákladů na systém elektronického mýtného.

2) Poskytování příspěvků na průjezdní úseky silnic a dálnic, na průzkumné a projektové práce a expertní činnost, na zvyšování bezpečnosti a dostupnosti dopravy a na cyklostezky.

3) Financování na základě uzavřené koncesionářské smlouvy na výstavbu,

provozování a údržbu dopravní infrastruktury

4) Úhrady splátek úvěrů a úroků z úvěrů a dalších výdajů spojených se zajištěním dluhové služby.

5) Náklady na činnost SFDI.

Výdaje **Státního fondu rozvoje bydlení** upravuje § 3, odstavec 1) a 2) zákona o SFRB. Výdaje SFRB lze rozdělit do čtyř zobecňujících kategorií:

1) Podpora bydlení – 1.1) krytí části nákladů na výstavbu, pořízení, opravy a modernizaci bytů, bytových a rodinných domů formou úvěru nebo dotace, 1.2) krytí části úroků z úvěrů a ručení za část nesplacené jistiny z úvěrů na výstavbu, pořízení, opravy a modernizaci bytů, bytových a rodinných domů, 1.3) krytí části nákladů na koupi nebo nabytí pozemků pořizovanými v souvislosti s bydlením formou úvěru nebo formou krytí úroků z úvěru, 1.4) úvěrování nabývání členských práv v družstvech v souvislosti s bydlením a 1.5) krytí části nákladů na pořízení zařízení bytu formou úvěru.

2) Investiční výdaje – nákup hypotečních zástavních listů, dluhopisů ČNB, státních dluhopisů a dalších taxativně stanovených investičních nástrojů.

3) Úhrady závazků plynoucích z vydaných dluhopisů a úhrady závazků z přijatých ručení.

4) Náklady činnosti SFRB – náklady spojené se správou SFRB, náklady spojené s poskytováním prostředků a náklady spojené s podporou informační a poradenské činnosti.

Výdaje **Státního zemědělského intervenčního fondu** upravuje § 1, odstavec 2) zákona o SZIF. Výdaje SZIF lze rozdělit do pěti zobecňujících kategorií:

1) Poskytování dotací a kontrola plnění jejich podmínek a poskytování subvencí pro vývoz zemědělských výrobků a potravin.

2) Intervenční nákupy zemědělských výrobků a potravin, jejich skladování, případně zpracování, a prodej nebo jiný převod intervenčně nakoupených zemědělských

výrobních nebo potravin.

3) Ukládání, vybírání a odvádění finančních dávek z výroby cukru a mléčných výrobků podle předpisů Evropských společenství o systému vlastních zdrojů.

4) Provádění programů strukturální podpory a opatření společných organizací trhu.

5) Ostatní činnosti – programy nepotravinářského využití zemědělských výrobků, činnosti souvisejících se systémem produkčních kvót, činnosti související se systémem záruk pro zemědělské výrobky a potraviny a podpora marketingu zemědělských výrobků a potravin.

Shrnutí typologie výdajů státních fondů:

Na rozdíl od příjmů státních fondů jejich výdaje vykazují méně prvků společných více státním fondům. Neexistuje žádná kategorie výdajů společná všem státním fondům. Výdaje je možno členit na kategorie výdajů společné více státním fondům a kategorie výdajů specifické pro jednotlivé státní fondy.

1) V zákonném vymezení výdajů státních fondů je možné nalézt tyto skupiny výdajů:

Propagace a šíření informací je skupina výdajů společná všem státním fondům kromě SFDI. V případě SFŽP se jedná o podporu výchovných akcí a rozšiřování informací, v případech SFK a SFPRČK se jedná o výdaje na propagaci české kultury a české kinematografie, v případě SFRB se jedná o výdaje na podporu informační a poradenské činnosti a v případě SZIF se jedná o výdaje na marketing.

Výdaje na dluhovou službu a výdaje na vlastní činnost státních fondů jsou kategorií výdajů společnou SFŽP, SFDI a SFRB. V případě SZIF je položka nákladů uvedena na straně příjmů ve formě účelově určené dotace na krytí správních nákladů.

2) Výdaje charakterizující jednotlivé státní fondy jsou tyto (účelovému určení finančních prostředků státních fondů) odpovídající výdaje:

Specifickými výdaji charakterizujícími SFŽP jsou výdaje na zlepšování stavu životního prostředí a výdaje na monitorování složek životního prostředí a ekologických

procesů.

Specifickými výdaji charakterizujícími SFK jsou výdaje na podporu kulturní tvorby, výdaje na zpřístupňování kultury a výdaje na zachování kulturního dědictví.

Specifickými výdaji charakterizujícími SFPRČK jsou výdaje na tvorbu, výrobu a distribuci kinematografických děl a na technický rozvoj a modernizaci české kinematografie.

Specifickými výdaji charakterizujícími SFDI jsou výdaje na financování rozvoje dopravní infrastruktury v podobě silnic, dálnic, železnice a vnitrozemských vodních cest a výdaje na pro příspěvkové programy zaměřené na studijní a expertní činnost, na bezpečnost a dostupnost dopravy a na cyklostezky.

Specifickými výdaji charakterizujícími SFRB jsou výdaje podpory bydlení (byty, bytové domy, rodinné domy, pozemky, podíly v družstvech a bytové zařízení) formou dotace, úvěru nebo ručení a investiční výdaje na nákup hypotečních zástavních listů, dluhopisů a dalších vyjmenovaných cenných papírů.

Specifickými výdaji charakterizujícími SZIF jsou poskytování dotací, vývozních subvencí, realizace intervenčních nákupů a realizace zemědělských politik zakotvených právním řádem EU.

3.2 Srovnání výdajů, příjmů a přijatých dotací státních fondů

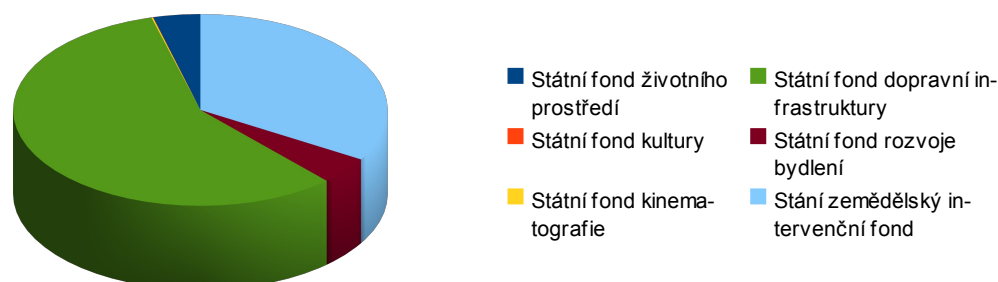
3.2.1 Srovnání státních fondů podle výdajů

Tabulka 1 – srovnání státních fondů podle výdajů (údaje v miliónech Kč a v procentech z celkových výdajů všech státních fondů).

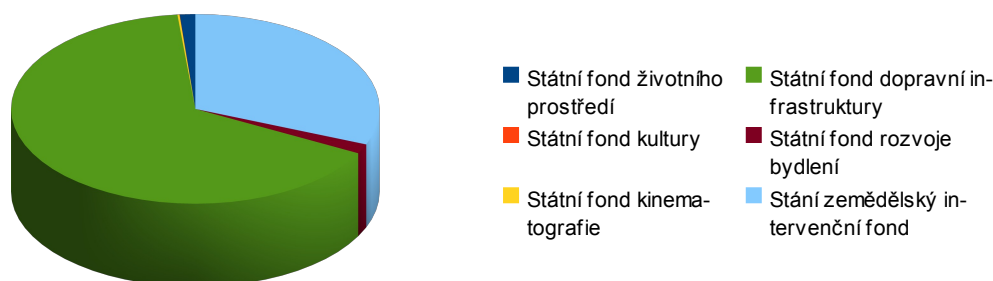
Výdaje státních fondů	2005		2007		2009	
	absolutně	procenta	absolutně	procenta	absolutně	procenta
Státní fond životního prostředí	3 419	4,06	1 748	1,65	1 816	1,36
Státní fond kultury	28	0,03	29	0,03	27	0,02
Státní fond kinematografie	108	0,13	246	0,23	238	0,18
Státní fond dopravní infrastruktury	48 526	57,56	69 898	65,85	87 989	65,71
Státní fond rozvoje bydlení	3 889	4,61	4 275	4,03	2 180	1,63
Státní zemědělský intervenční fond	28 337	33,61	29 958	28,22	41 657	31,11

Zdroj: závěrečné účty státních fondů, výroční zprávy státních fondů a vlastní výpočty.

Graf 1 – srovnání státních fondů podle výdajů v roce 2005.



Graf 2 – srovnání státních fondů podle výdajů v roce 2009.



Podle velikosti výdajů je možné SFDI a SZIF označit jako fondy velké, SFŽP a SFRB jako fondy střední a SFK a SFPRČK jako fondy malé.

Význam měřený velikostí výdajů velkých státních fondů v čase stoupá, podíl výdajů všech ostatních státních fondů na celkových výdajích státních fondů tvořil 8,83 % v roce 2005, ale už jen 3,18 % v roce 2009. Nárůst podílu výdajů velkých fondů je dán jak výrazným nárůstem jejich výdajů, tak i poklesem výdajů ostatních fondů. Podíl výdajů SFDI je větší než podíl výdajů SZIF a velikost tohoto rozdílu se v čase zvětšuje.

Rozdíl podílů výdajů středních a malých státních fondů se mezi léty 2005 a 2009 zmenšil, což bylo způsobeno poklesem výdajů středních fondů a nárůstem výdajů SFPRČK a stagnací výdajů SFK. Podíl výdajů malých státních fondů na výdajích středních a malých státních fondů vzrostl z 1,83 % v roce 2005 na 6,22 % v roce 2009.

Největší procentuální nárůst výdajů ze všech státních fondů zaznamenal SFPRČK, jehož výdaje vzrostly o 139 %.

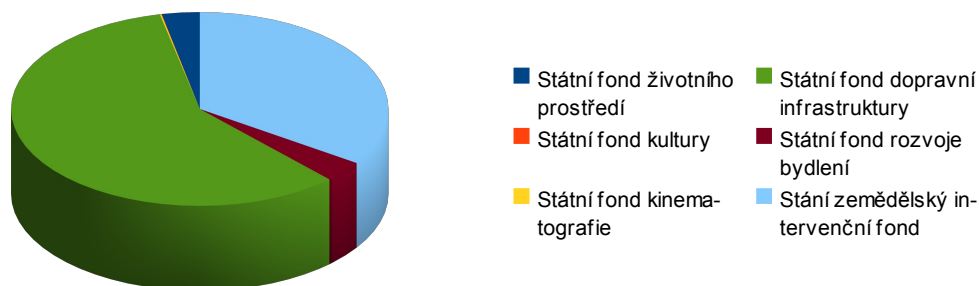
3.2.2 Srovnání státních fondů podle příjmů

Tabulka 2 – srovnání státních fondů podle příjmů (údaje v miliónech Kč a v procentech z celkových příjmů všech státních fondů).

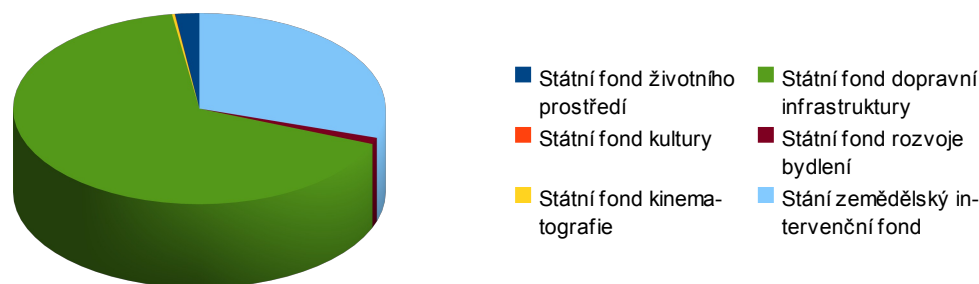
Příjmy státních fondů	2005		2007		2009	
	absolutně	procenta	absolutně	procenta	absolutně	procenta
Státní fond životního prostředí	2 768	3,23	2 603	2,72	2 824	2,09
Státní fond kultury	25	0,03	34	0,04	39	0,03
Státní fond kinematografie	115	0,13	222	0,23	318	0,24
Státní fond dopravní infrastruktury	50 259	58,66	61 054	63,90	89 931	66,61
Státní fond rozvoje bydlení	3 039	3,55	1 896	1,98	1 481	1,10
Státní zemědělský intervenční fond	29 468	34,40	29 736	31,12	40 422	29,94

Zdroj: závěrečné účty státních fondů, výroční zprávy státních fondů a vlastní výpočty.

Graf 3 – srovnání státních fondů podle příjmů v roce 2005.



Graf 4 – srovnání státních fondů podle příjmů v roce 2009.



Pro porovnání státních fondů podle velikosti příjmů platí podobné hodnocení jako pro porovnání podle výdajů, tedy členění na fondy velké, střední a malé.

Podíl příjmů velkých státních fondů na příjmech všech státních fondů v čase

stoupá, z 93 % v roce 2005 na 95,5 % v roce 2009.

Podíl výdajů malých státních fondů na výdajích středních a malých státních fondů stoupl z 2,35 % v roce 2005 na 7,66 % v roce 2009. I další charakteristiky vývoje podílů příjmů malých a středních státních fondů jsou obdobné, jako v případě jejich výdajů.

Střední státní fondy hospodaří s vyššími rozpočtovými deficity nebo přebytky, než ostatní státní fondy. Důvod spočívá v rozdílu zaměření jednotlivých státních fondů, kdy SFRB nefunguje na principu útraty většiny prostředků v rozpočtovém roce, ale kdy dochází k výnosům z v minulosti investovaných prostředků. Specifičnost SFŽP spočívá ve vytváření větších rezerv. Ze zaměření ostatních státních fondů naopak plyne převažující zájem na upotřebením nabytých finančních prostředků ve roce nabytí.

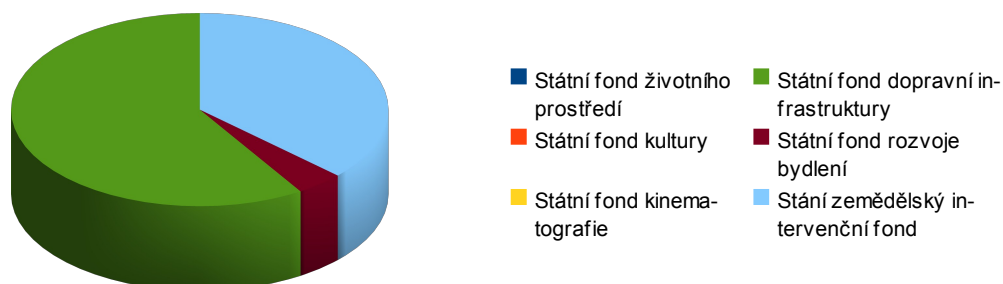
3.2.3 Srovnání státních fondů podle přijatých dotací

Tabulka 3 – srovnání státních fondů podle přijatých dotací (údaje v miliónech Kč a v procentech z celkových dotací všem státním fondům).

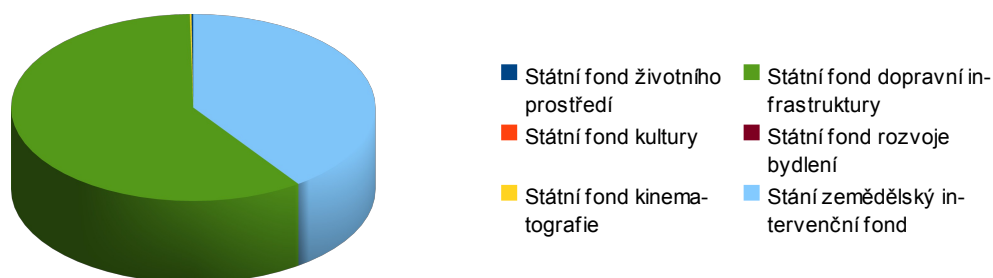
Dotace státních fondů	2005	2005 v %	2007	2007	2009	2009 v %
	absolutně	procenta	absolutně	procenta	absolutně	procenta
Státní fond životního prostředí	0	0,00	0	0,00	148	0,15
Státní fond kultury	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Státní fond kinematografie	0	0,00	99	0,16	150	0,16
Státní fond dopravní infrastruktury	35 929	58,96	34 850	55,77	57 470	59,48
Státní fond rozvoje bydlení	2 493	4,09	0	0,00	0	0,00
Státní zemědělský intervenční fond	22 514	36,95	27 540	44,07	38 856	40,21

Zdroj: závěrečné účty státních fondů, výroční zprávy státních fondů a vlastní výpočty.

Graf 5 – srovnání státních fondů podle přijatých dotací v roce 2005.



Graf 6 – srovnání státních fondů podle přijatých dotací v roce 2009.



Porovnání státních fondů podle přijatých dotací ukazuje, že podíl dotací do velkých státních fondů vzrostl z 95,91 % v roce 2005 na 99,69 % v roce 2009. Podíly ostatních státních fondů na celkových dotacích jsou zanedbatelné.

Dotace vyplácené SFRB a SFŽP jsou nepravidelné a zřejmě neexistuje systematická potřeba tyto fondy dotovat. V případě SFPRČK došlo v pozorovaném období k pravidelnému nárůstu přijatých dotací.

Dotace přijaté SFDI nejsou pouze přímými dotacemi ze státního rozpočtu. Jsou do nich zahrnuty i převody výnosů z privatizovaného majetku a některé druhy financování z prostředků EU. V případě ostatních státních fondů mimo SZIF jsou mají některé dotace jinou formu, než ze státního rozpočtu. Při porovnávání dotací pouze ze státního rozpočtu by za celé sledované období velmi výrazně převažovaly dotace přijaté SZIF.

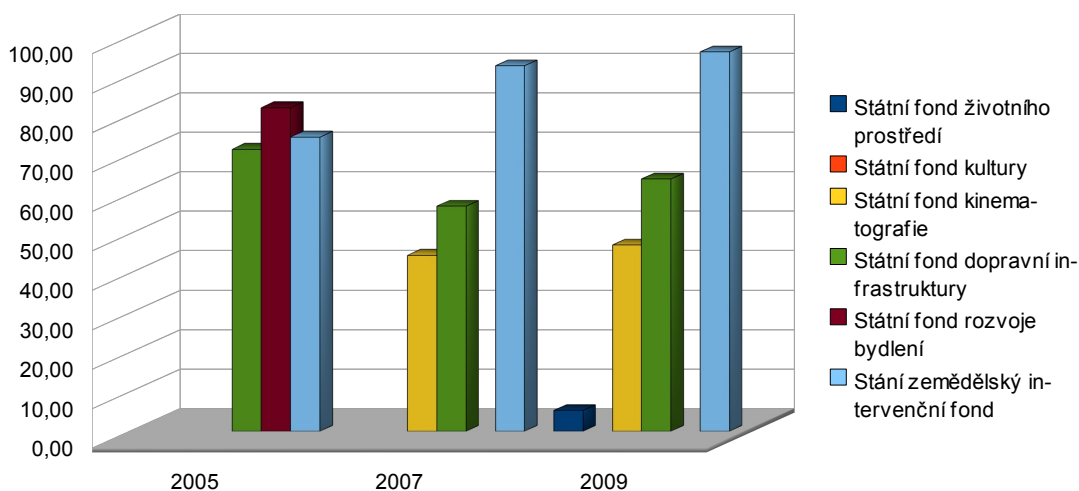
3.2.4 Srovnání podílu dotací na příjmech státních fondů

Tabulka 4 – srovnání podílu dotací na příjmech státních fondů (údaje v v procentech).

Dotace / příjmy (v %)	2005	2007	2009
Státní fond životního prostředí	0,00	0,00	5,23
Státní fond kultury	0,00	0,00	0,00
Státní fond kinematografie	0,00	44,59	47,17
Státní fond dopravní infrastruktury	71,49	57,08	63,90
Státní fond rozvoje bydlení	82,03	0,00	0,00
Státní zemědělský intervenční fond	74,56	92,62	96,13

Zdroj: vlastní výpočty.

Graf 7 – srovnání státních fondů podle poměru přijatých dotací k celkovým příjmům.



Porovnání státních fondů podle poměru přijatých dotací k celkovým příjmům ukazuje zejména vysokou míru závislosti SZIF na dotacích ze státního rozpočtu. Tato míra navíc ve sledovaném období vzrostla z 74,56 % na 96,13 %. Vysokou závislost na dotacích je možno vysledovat i v případě SFDI. Poměr přijatých dotací SFDI na rozdíl od poměru přijatých dotací SZIF nevykazuje systematický růst. Průměrná hodnota poměru přijatých dotací SFDI ve sledovaném období byla 64,16 %.

Příjmem SFRB se v roce 2005 stala dotace z Fondu národního majetku. Dotace přijatá SFŽP v roce 2009 také nenaznačuje budoucí nárůst závislosti SFŽP na dotacích. Nárůst dotací SFPRČK je způsoben transfery finančních prostředků části příjmů z reklamy České televize.

Z výše uvedeného srovnání plyne zejména konstatování, že SZIF je tak velmi silně závislý na dotacích ze státního rozpočtu, že vyvstává otázka, do jaké míry je v jeho případě naplněn smysl existence účelového fondu mimo státní rozpočet. Naopak smysl účelového mimorozpočtového fondu z hlediska nezávislosti na dotacích nejlépe naplňují SFŽP, SFK a SFRB. V případě SFPRČK je míra závislosti na dotacích otázkou posouzení charakteru přijatých transferů.

Zvláštní část

A Právní předpisy upravující SFDI

A.1 Zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury

Zvláštním zákonem upravujícím Státní fond dopravní infrastruktury je zákon č. 104/2000 Sb. ze dne 4. dubna 2000 o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku ČR. Zákon je poměrně stručný, má čtyři části obsahujících 15 paragrafů. Zákon byl novelizován celkem třikrát, naposledy s účinností od 1. ledna 2007 novelou č. 80/2006 Sb.

Členění zákona o SFDI

První část zákona obsahuje paragrafy 1 až 12 a upravuje postavení SFDI (§1), účel a výdaje SFDI (§2 až §3), příjmy SFDI (§4), rozpočet a účetnictví SFDI (§5 až §5c) a orgány SFDI (§6 až §12). Druhá část zákona byly zrušena novelou č. 80/2006 Sb. Část třetí obsahuje přechodné ustanovení týkající se sestavování rozpočtu SFDI v prvním roce jeho existence (v roce 2000). Část čtvrtá stanoví účinnost zákona od 1. července 2000.

A.1.1 Postavení a účel SFDI

Paragraf 1 zákona o SFDI stanoví, že SFDI je zřízen jako právnická osoba se sídlem v Praze, podřízená ministerstvu dopravy, a že majetek, se kterým SFDI hospodaří, je ve vlastnictví státu.

Účel existence a činnost SFDI je stanoven § 2 společně s výčtem možného použití jeho výdajů. Účelem SFDI je použití jeho příjmů ve prospěch rozvoje, výstavby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest.

A.1.2 Výdaje SFDI

Výdaje SFDI mohou být podle § 2 zákona o SFDI použity na tyto účely:

- a) financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic,
- b) poskytování příspěvků na výstavbu a modernizaci průjezdných úseků silnic a dálnic,
- c) financování výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah,
- d) financování výstavby a modernizace dopravně významných vnitrozemských vodních cest,
- e) úhrada splátek úvěrů a úroků z úvěrů a dalších výdajů spojených se zajištěním dluhové služby,
- f) poskytování příspěvků na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizaci silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a staveb celostátních a regionálních drah,
- g) poskytování příspěvků pro naplňování programů zaměřených ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace,
- h) poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek,
- i) financování nákladů na zavedení a provozování systému elektronického mýtného,
- j) financování úhrady koncesionářů na základě uzavřené koncesionářské smlouvy na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury a financování nákladů souvisejících s uzavřením koncesionářské smlouvy,
- k) náklady na činnost SFDI.

Peněžní prostředky vydávané SFDI jsou převáděny organizačním složkám státu, státním příspěvkovým organizacím nebo státním organizacím, které hospodaří s majetkem státu majícím povahu dopravní infrastruktury, krajům, osobám na které stát převedl výkon některých práv vlastníka majetku a dalším osobám.

Zvláštnímu významu se těší §3, odstavec 3 zákona o SFDI, který přenáší

stanovení podrobností o činnosti a vnitřní organizaci SFDI na statut schvalovaný vládou na návrh ministra dopravy.

A.1.3 Příjmy SFDI

Příjmy SFDI jsou podle § 4 zákona o SFDI tvořeny:

- a) převody výnosů z privatizovaného majetku, které jsou příjmem ČR a s nimiž přísluší hospodařit ministerstvu financí,
- b) převody výnosů silniční daně,
- c) převody podílu z výnosu spotřební daně z minerálních olejů,
- d) převody výnosů z časového poplatku (= časový kupón, tzv. „dálniční známka“),
- e) převody výnosů z mýtného,
- f) výnosy z cenných papírů nebo veřejných sbírek organizovaných SFDI,
- g) úvěry, úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby fyzických a právnických osob,
- h) převody výnosů z příjmů vyplývajících pro stát z koncesionářských smluv na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury,
- i) příspěvky z Evropské komise poskytované prostřednictvím příslušných Evropských fondů,
- j) dary a dědictví,
- k) dotace ze státního rozpočtu.

A.1.4 Rozpočet a účetnictví SFDI

Rozpočet a účetnictví SFDI jsou upraveny § 5. SFDI sestavuje pro každý rozpočtový rok návrh rozpočtu, ve kterém stanoví své celkové výdaje jako částku, kterou mu oznámil příslušný správce kapitoly podle zákona o rozpočtových pravidlech. V rámci této částky je stanovena částka, kterou se SFDI má podílet na financování programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Návrh rozpočtu předkládá SFDI prostřednictvím ministra vládě vždy do 31.

srpna. Vláda pak po případných změnách předkládá návrh rozpočtu Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR současně s návrhem státního rozpočtu.

Dle § 5, odstavce 1) zákona o SFDI je součástí rozpočtu SFDI a) jmenovitý seznam akcí financovaných ze SFDI, b) přehled pohledávek a závazků, c) návrh struktury úvěrů, které hodlá SFDI v rozpočtovém roce přijmout a d) návrh kalendáře splátek jistiny a úroků z přijatých úvěrů.

Dle § 5a zákona o SFDI se současně s návrhem rozpočtu SFDI ve spolupráci s ministerstvem dopravy sestavuje střednědobý výhled na období dvou let, obsahující očekávané příjmy a výdaje na jednotlivá léta a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto příjmy a výdaje očekávají a plánují. Sestavuje se v rozsahu celkových příjmů a výdajů, výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z úvěrů přijatých státem a spolufinancovaných z úvěrů ze státní zárukou.

Dle § 5b zákona o SFDI po skončení rozpočtového roku SFDI sestavuje výroční zprávu s účetní závěrkou. Výroční zpráva je prostřednictvím ministra předkládána vládě. Dále je výroční zpráva ověřována auditorem a předkládána Poslanecké sněmovně. Rozpočtové výdaje jsou členěny podle členění uvedeného v § 2 zákona do subkategorií odpovídajících písmenům a) až k) tohoto paragrafu. Dodatečné přijímání úvěrů v rozpočtovém roce podléhá schválení vládou, vládě je předkládáno prostřednictvím ministra. SFDI vede účetnictví podle zákona o účetnictví⁴⁰ a hospodaření SFDI je vedeno ve dvou účetních okruzích tak, aby byly samostatně sledovatelná náklady na vlastní činnost a náklady na ostatní činnosti.

Rozpočtové provizorium SFDI je upraveno §5c. Pokud není Poslaneckou sněmovnou schválen rozpočet SFDI před prvním dnem rozpočtového roku, pak se řídí rozpočtové hospodaření objemem příjmů a výdajů schválených pro předchozí rozpočtový rok, a to do doby schválení rozpočtu na aktuální rozpočtový rok.

A.1.5 Orgány SFDI

Orgány SFDI jsou upraveny §6 až §12. Orgány Fondu jsou výbor, dozorčí rada

⁴⁰ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

a ředitel.

Výbor je upraven §7 a §8. Má devět členů, jeho předsedou je ministr. Místopředsedu a ostatní členy výboru jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra. Jejich funkční období je čtyřleté a mohou být jmenováni nejvýše na dvě po sobě jdoucí funkční období. Předseda řídí činnost výboru, jednání se řídí jednacím řádem, který výbor schvaluje usnesením. Výši odměny členů výboru stanoví vláda usnesením, odměna je vlastním nákladem na činnost.

Výbor jedná ve věcech, které jsou účelem nebo předmětem činnosti SFDI. Výbor schvaluje návrh rozpočtu, návrh střednědobého výhledu, návrh účetní závěrky, návrh výroční zprávy, časový plán příjmů a výdajů, roční program vyhlášených výběrových řízení na realizace investičních akcí, uvolnění prostředků na investiční akce podle statutu SFDI, kontrolní zprávy o postupu investičních akcí a vyúčtování investičních akcí.

Rozhodnutí výboru jsou zveřejňována ministerstvem dopravy ve věstníku dopravy. Výbor jmenuje a odvolává ředitele SFDI. Výbor stanovuje řediteli plat.

Dozorčí rada je kontrolním orgánem SFDI. Dozírá na činnost a hospodaření SFDI a má pět členů volených a odvolávaných Poslaneckou sněmovnou na funkční období čtyř let. Dozorčí rada volí ze svých členů předsedu a místopředsedu, pro zvolení je třeba hlasů čtyř členů DR. Stejný princip potřeby čtyř hlasů platí pro přijímání usnesení DR. Jednání DR se řídí jednacím řádem schvalovaným usnesením DR. Pokud DR zjistí nedostatky v činnosti či hospodaření Fondu, informuje neprodleně ministerstvo dopravy, vládu a Poslaneckou sněmovnu. Odměnu členů DR stanoví vláda usnesením, odměna je (stejně jako v případě odměny členů výboru) nákladem na činnost SFDI.

Ředitel je statutárním orgánem SFDI a je jmenován a odvoláván výborem. Ředitel zejména provádí rozhodnutí výboru o uvolnění prostředků na výdaje podle § 2, provádí další opatření schválená nebo projednaná výborem a řídí činnost aparátu SFDI.

Neslučitelnost funkcí (ustanovení o střetu zájmů) je stanovena §11 zákona o SFDI. Neslučitelná je funkce místopředsedy výboru, člena výboru a člena DR s funkcí ředitele, s pracovním poměrem vůči SFDI a s funkcemi v řídicích a kontrolních

orgánech právnických osob, kterým byly poskytnuty prostředky SFDI.

Pro členy orgánů SFDI platí zákaz výdělečné činnosti v pracovněprávním, služebním, či obdobném poměru u fyzických a právnických osob, který byly nebo mají být poskytnuty prostředky ze SFDI.

Pro místopředsedu výboru a člena výboru je výslovně stanovena povinnost vlády je odvolat v případě porušení ustanovení o střetu zájmů podle §11, odstavců 1) a 2) zákona o SFDI.

A.2 Statut Státního fondu dopravní infrastruktury

Statut SFDI je na základě odstavce 3), §3 zákona o SFDI schvalován vládou a má stanovit podrobnosti o činnosti a vnitřní organizaci SFDI. Statut má formu přílohy k usnesení vlády ze dne 12. července 2000. Statut je rozčleněn do sedmi článků.

Forma přílohy k usnesení vlády odpovídá potřebě vyšší flexibility statutu, předpisu s méně obecným obsahem, než je tomu v případě zákona o SFDI.

Článek 1 nazvaný „úvodní ustanovení“ ve svém odstavci 1 odkazuje na zákon o SFDI a konstatuje, že statut SFDI upravuje systém řízení, organizační strukturu a pracovněprávní postavení zaměstnanců SFDI. V odstavci dva konstatuje, že SFDI byl zřízen na dobu neurčitou.

Článek 2 stanoví zásady činnosti SFDI. Část zásad je přejetá ze zákona o SFDI.⁴¹ Mezi přejeté zásady patří konstatování, že SFDI byl zřízen zákonem, je právnickou osobou podřízenou ministerstvu dopravy, a že majetek, se kterým hospodaří, je ve vlastnictví státu. Navíc oproti zákonu o SFDI statut stanoví, že SFDI se zapisuje do obchodního rejstříku.

Podle článku 2 statutu se činnost SFDI řídí zákonem o SFDI, statutem, organizačním řádem a rozhodnutími výboru SFDI (toto pořadí vyjadřuje hierarchii závaznosti, zřejmě nezměnitelnou předpisy nižší právní síly, než je statut SFDI).

Statut ze zákona o SFDI přejímá zásadu hospodaření ve dvou účetně oddělených okruzích, tak aby byly odděleny náklady na vlastní činnost SFDI a náklady na činnosti uložené SFDI zákonem. Navíc oproti zákonu o SFDI podle statutu SFDI zřizuje vlastní

⁴¹ Část zásad je totožná s obsahem § 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

účty u peněžních ústavů, ze kterých jsou financované jednotlivé akce schválené rozpočtem. Ministerstvo dopravy svým rozhodnutím určí, se kterým majetkem bude SFDI hospodařit. Pro vlastní financování činnosti aparátu SFDI bude zřízen samostatný účet.

K zásadám činnosti SFDI patří ještě zásada hospodaření s prostředky získanými podle § 4 zákona o SFDI pro účely vymezené v § 2 zákona a zásada obezřetnosti a efektivnosti při využívání svěřených finančních prostředků.

Článek 3 stanoví hlavní úkoly. SFDI zabezpečuje úkoly uvedené v § 2 zákona o SFDI.⁴² „*Svých příjmů využívá ve prospěch rozvoje, výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest.*“⁴³ K zajištění svých úkolů SFDI vydává závazné postupy financování výstavby, modernizace, oprav a údržby dopravní infrastruktury, které jsou součástí rozpočtu schváleného Parlamentem, schvaluje závazné postupy pro výběrová řízení na mimorozpočtové zdroje a vydává pravidla financování programů, staveb a akcí ve střednědobém výhledu. Tyto dokumenty jsou vnitřními předpisy SFDI.

SFDI dále podle článku 3 rozděluje příspěvky poskytnutých prostředků příslušných fondů Evropské komise podle schválených projektů se zabezpečeným kofinancováním, sjednává úvěrové smlouvy v rámci schváleného příspěvku na příslušný rok a poskytuje poradenské služby ve věcech financování a účtování akcí z prostředků SFDI.

K hlavním úkolům SFDI dále patří poskytování příspěvků na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizaci a opravy silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a celostátních a regionálních drah a poskytování prostředků pro naplňování dopravních programů zaměřených ke zvýšení bezpečnosti dopravy a zpřístupňování dopravy osobám s omezenou schopností pohybu a orientace.⁴⁴

Oprávněním SFDI je využívat zákonem stanovených příjmů k úhradě nákladů na vlastní činnost.

42 Způsoby použití výdajů Fondu jsou tedy podmnožinou hlavních úkolů Fondu.

43 § 2, odstavec 1) zákona o SFDI.

44 Tato část statutu odpovídá obsahu § 2, odstavce 1), písmen f) a g) zákona o SFDI.

Článek 4 se zabývá řízením SFDI a v souladu se zákonem o SFDI vyjmenovává orgány SFDI, kterými jsou výbor, dozorčí rada a ředitel.

Výbor podle statutu (navíc oproti § 8 zákona o SFDI) zejména schvaluje organizační řád, systematizaci aparátu, rozpočet nákladů vlastního aparátu a uvolňování prostředků na investiční akce podle „Zásad pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, Evropské unie, fondů Organizace Severoatlantické smlouvy a úvěrů se státní zárukou“. Výbor dále stanoví rozsah dispozičního oprávnění ředitele a jeho zástupce.

Ustanovení statutu týkající se dozorčí rady nejdou nad rámec úpravy zákona o SFDI.

Ustanovení statutu o řediteli rozšiřují úpravu zákona o SFDI zavedením institutu zástupce ředitele. Ředitel podle statutu zejména provádí rozhodnutí výboru o uvolnění prostředků SFDI na akce podle § 2 zákona o SFDI, vyhlašuje a zajišťuje výběrová řízení na mimorozpočtové zdroje v rámci schváleného rozpočtu, provádí další opatření schválená nebo projednaná výborem, řídí činnost aparátu, předkládá výboru ke schválení návrh organizačního řádu, systematizaci pracovníků a návrh nákladů na činnost vlastního aparátu SFDI. Ředitel vydává pro vnitřní řízení pracovní řád, spisový řád, skartační řád a podpisový řád.

V odstavci upravujícím funkcionalitu ředitele statut zmocňuje výbor vydat na návrh ředitele organizační řád, který má upravit organizační uspořádání SFDI, pracovní náplň a vztahy jednotlivých organizačních útvarů a pravomoci jejich vedoucích a jiných pracovníků oprávněných jednat jménem SFDI.⁴⁵

Článek 5 určuje organizační strukturu SFDI. Organizační struktura se dělí na sekretariát ředitele, odbor správy finančních zdrojů a odbor realizace zdrojů. Další členění sekcí je v pravomoci ředitele. Podrobnější členění je realizováno organizačním řádem.

Článek 6 vymezuje postavení zaměstnanců SFDI. Vedoucí zaměstnanci jsou jmenováni a odvoláváni ředitelem podle zákoníku práce. SFDI o své zaměstnance pečuje formou zvyšování kvalifikace studiem, semináři, stážemi a obdobnými akcemi.

⁴⁵ Článek 4, odstavec 4, písmeno d) statutu SFDI.

Se souhlasem výboru lze pro tento účel zabezpečit placenou odbornou výuku a poradenství.

Článek 7 stanovuje nabytí účinnost statutu na 13. července 2000 a stanoví pravomoc vlády měnit a doplňovat statut na návrh ministra dopravy.

A.3 Organizační řád SFDI

Organizační řád je schvalován výborem SFDI na základě návrhu ředitele SFDI podle článku 4⁴⁶ statutu SFDI.

Podle preambule Organizačního řádu SFDI je Organizační řád základním vnitřním předpisem SFDI. Je závazný pro všechny orgány, útvary a zaměstnance SFDI, upravuje organizační uspořádání SFDI, stanoví základní subjekty řízení SFDI, jejich věcnou působnost a hlavní činnost, vzájemné vztahy těchto subjektů i organizaci řízení.

Organizační řád SFDI je ze předpisů upravujících organizaci a činnost SFDI nejpodrobnější, což je v souladu s flexibilitou předpisů nižší právní síly, realizovanou relativně snadnou procedurou změny Organizačního řádu.

Organizační řád je rozdělen na obecnou část a zvláštní část.

A.3.1 Obecná část organizačního řádu

Obecná část organizačního řádu je rozdělena do devíti článků. Obecná část vyjmenovává orgány SFDI, upravuje organizační útvary, odborné komise, systém řízení, vnitřní předpisy navazující na organizační řád, systém ukládání a plnění úkolů, zastupování SFDI uvnitř i navenek, kontrolní činnost a podávání informací občanům.

Článek 1 konstatuje v souladu se zákonem o SFDI a statutem SFDI, že orgány SFDI jsou výbor, dozorčí rada a ředitel.

Článek 2 vymezuje organizační útvary SFDI. Jsou jimi:

Statutární orgán SFDI. Statutárním orgánem je ředitel, podle § 10 zákona o SFDI jmenovaný výborem.

46 Článek 4, odstavec 2, písmeno b), odrážka bb); článek 4, odstavec 4, písmeno c), odrážka cd); článek 4 odstavec 4, písmeno d) statutu SFDI.

Tajemník je vedoucím zaměstnancem podřízeným řediteli.

Sekce sdružuje v rámci své působnosti odbory a samostatná oddělení s věcně blízkým zaměřením činnosti. Sekce je řízena náměstkem ředitele, který je podřízen řediteli.

Odbor komplexně zabezpečuje konkrétní, věcně vymezenou oblast činnosti SFDI. Odbor je řízen ředitelem odboru.

Samostatné oddělení zajišťuje výkon specifických odborných činností, je řízeno vedoucím zaměstnancem.

Sekretariát útvaru zajišťuje administrativní a jiné servisní činnosti pro organizační útvar příslušného stupně řízení. Sekretariát je řízen vedoucím daného organizačního útvaru.

Organizační útvary zřizuje a ruší ředitel SFDI svým rozhodnutím po projednání a schválení ve výboru.

Článek 3 je věnován odborným komisím. Odborné komise jsou poradním orgánem ředitele SFDI pro řešení odborných problémů. Zřizuje je ředitel za účelem kolektivního posouzení nebo zpracování návrhů řešení. Působnost, složení a pravidla jednání komise stanovuje ředitel svým rozhodnutím. Obligatorně se zřizují tyto stálé komise: inventarizační komise, škodní komise a likvidační komise.

Článek 4 zakotvuje systém řízení SFDI.

Ředitel Fond řídí, zastupuje navenek v plném rozsahu a je nadřízen všem zaměstnancům..

Tajemník je přímo podřízen řediteli. Řídí odbor vnitřní správy, samostatné oddělení správy budov a samostatné oddělení kontroly, řídí regionální pracoviště v Brně, zajišťuje a organizuje jednání orgánů SFDI. V organizačních a provozních věcech je nadřízen všem vedoucím zaměstnancům. Navrhuje systém organizace a řízení SFDI.

Náměstek ředitele je přímo podřízen řediteli, řídí sobě podřízené útvary. Odpovídá řediteli za činnost, výsledky a koordinaci podřízených útvarů.

Ředitel odboru je přímo podřízen příslušnému náměstkovi ředitele, nebo řediteli.

Ředitel odboru řídí práci odboru a odpovídá za jeho činnost.

Vedoucí samostatného oddělení je podřízen vedoucímu zaměstnanci podle organizačního začlenění samostatného oddělení. Řídí, koordinuje a zodpovídá za specifickou činnost samostatného oddělení.

Regionální pracoviště je detašovaným pracovištěm zajišťujícím úkoly SFDI v daném regionu. Není samostatným organizačním útvarem.

Článek 5 upravuje vnitřní předpisy. K zajištění úkolů SFDI jsou v souladu s obecně platnými právními předpisy vydávány interní normativní akty ve formě rozhodnutí ředitele a pokynů vedoucích zaměstnanců.

Rozhodnutí ředitele upravují zásadní otázky a vztahy v souvislosti se zajišťováním účelu SFDI a z toho vyplývajících úkolů. Rozhodnutím ředitele jsou vydávány vnitřní řády, pravidla, zásady, směrnice a metodické pokyny.

Pokyny vedoucích zaměstnanců upravují zejména specifické pracovní postupy uvnitř příslušného organizačního útvaru, popř. celé sekce.

Článek 6 nastavuje systém ukládání a plnění úkolů. Úkoly ukládané v souladu s právními předpisy jednotlivým útvarům a zaměstnancům vyplývají zejména z jednání orgánů SFDI a operativních rozhodnutí věcně příslušných zaměstnanců.

Článek 7 upravuje zastupování uvnitř SFDI a zastupování SFDI navenek.

Zastupování uvnitř SFDI: vedoucí zaměstnanec má zpravidla svého zástupce určeného ředitelem. Pokud ho nemá, je povinen ho určit. Zástupce zastupuje zastupovaného v době jeho nepřítomnosti nebo zaneprázdnění ve stanoveném rozsahu povinností, práv a odpovědností.

Zastupování SFDI navenek: navenek zastupuje SFDI ředitel v plném rozsahu, náměstci ředitele, tajemník, ředitelé odborů a další vedoucí zaměstnanci v rozsahu své věcné působnosti podle zvláštní části Organizačního řádu, případně na základě plné moci. Ostatní zaměstnanci mohou zastupovat SFDI v souvislosti s plněním svých pracovních úkolů v rozsahu vyplývajícím pro ně z jejich pracovní náplně odpovídající jejich pracovnímu zařazení.

Článek 8 je věnován kontrolní činnosti. SFDI svojí kontrolní činností prosazuje dodržování zákonnosti, posuzuje správnost, účelnost a hospodárnost vynakládání

finančních prostředků, provádí kontrolu při čerpání finančních prostředků z fondů EU zařazených k financování z OPD⁴⁷, ke kterým je poskytováno spolufinancování nebo předfinancování, provádí kontrolu dodržování vnitřních předpisů SFDI, kontroluje u příjemců finančních prostředků jejich hospodárné a efektivní využívání podle uzavřených smluv, navrhuje opatření při zjištění nesrovnalostí a zajišťuje výkon finanční kontroly.

Článek 9 se týká podávání informací, vyřizování dotazů, stížností, oznámení podnětů a petic občanů.

A.3.2 Zvláštní část organizačního řádu

Zvláštní část organizačního řádu je věnována působnostem a hlavním činnostem útvarů SFDI. Zvláštní část je členěna do čtyřech článků.

Článek 1 se zabývá postavením ředitele, sekretariátu ředitele, útvarem interního auditu a personálním útvarem.

Ředitel provádí rozhodnutí výboru o uvolnění prostředků podle § 2 zákona o SFDI, provádí další opatření schválená nebo projednaná výborem, řídí činnost aparátu SFDI, uzavírá smlouvy za Fond, zastupuje Fond navenek a jedná v jeho záležitostech včetně jednání s příslušnými orgány státní správy, účastní se zasedání výboru a dozorčí rady, určuje zásadní koncepci a strategii v návaznosti na rozhodnutí výboru a rozhoduje o užití prostředků rozpočtu SFDI kulturních a sociálních potřeb SFDI.

Sekretariát ředitele metodicky řídí činnost všech sekretariátů organizačních útvarů.

Útvar interního auditu je přímo podřízen řediteli, provádí finanční audity ověřující soulad údajů finančních a účetních výkazů s majetkem SFDI a provádí audit výkonů zkoumající výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Personální útvar komplexně zabezpečuje agendu práce související s pracovními poměry zaměstnanců SFDI.

Článek 2 upravuje pozici tajemníka a jemu podřízeného sekretariátu tajemníka, odboru vnitřní správy, samostatného oddělení správy budovy a samostatného oddělení

⁴⁷ Operační program Doprava.

kontroly.

Vnitřní správa zabezpečuje provozní služby související s chodem SFDI.

Samostatné oddělení správy budov zajišťuje údržbu a opravy movitého a nemovitého majetku SFDI.

Samostatné oddělení kontroly posuzuje správnost, účelnost a hospodárnost vynakládání finančních prostředků z rozpočtu SFDI, provádí kontrolu při čerpání finančních prostředků z fondů EU u akcí zařazených z OPD se spolufinancováním nebo předfinancováním SFDI a zajišťuje výkon veřejnosprávní kontroly dle zákona o finanční kontrole.⁴⁸

Článek 3 upravuje postavení sekce pro správu finančních zdrojů a jí podřízených útvarů.

Sekce pro správu finančních zdrojů sdružuje činnosti odboru účetnictví a finančního kontrolingu, odboru finančního řízení a odboru koncepce, metodiky a časového zpoplatnění.

Sekretariát náměstka ředitele SFDI sekce pro správu finančních zdrojů zabezpečuje organizaci a plnění programu náměstka a zabezpečuje koordinaci činností sekce pro správu finančních zdrojů.

Odbor účetnictví a finančního kontrolingu zabezpečuje správu daňových příjmů SFDI a převody prostředků určených SFDI, zpracovává výroční zprávu a účetní závěrku, zajišťuje mzdovou agendu a účtuje o příjmech a výdajích SFDI.

Odbor finančního řízení připravuje a realizuje vydávání cenných papírů nebo veřejných sbírek organizovaných Fondem, připravuje a realizuje úvěry, zabezpečuje a spravuje příspěvky z fondů EU a podílí se na vypracování návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu SFDI.

Odbor koncepce, metodiky a časového zpoplatnění vypracovává závazné postupy financování dopravní infrastruktury z rozpočtu SFDI, vytváří koncepční a metodické podklady pro práci SFDI v souladu s účelem SFDI, zajišťuje vydávání interních předpisů SFDI a komplexně zajišťuje proces výroby a distribuce dálničních kupónů.

⁴⁸ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Článek 4 je věnován sekci pro realizaci zdrojů a jí podřízeným útvarům.

Sekce pro realizaci zdrojů sdružuje činnosti odboru realizace výdajů a odboru řízení výdajů.

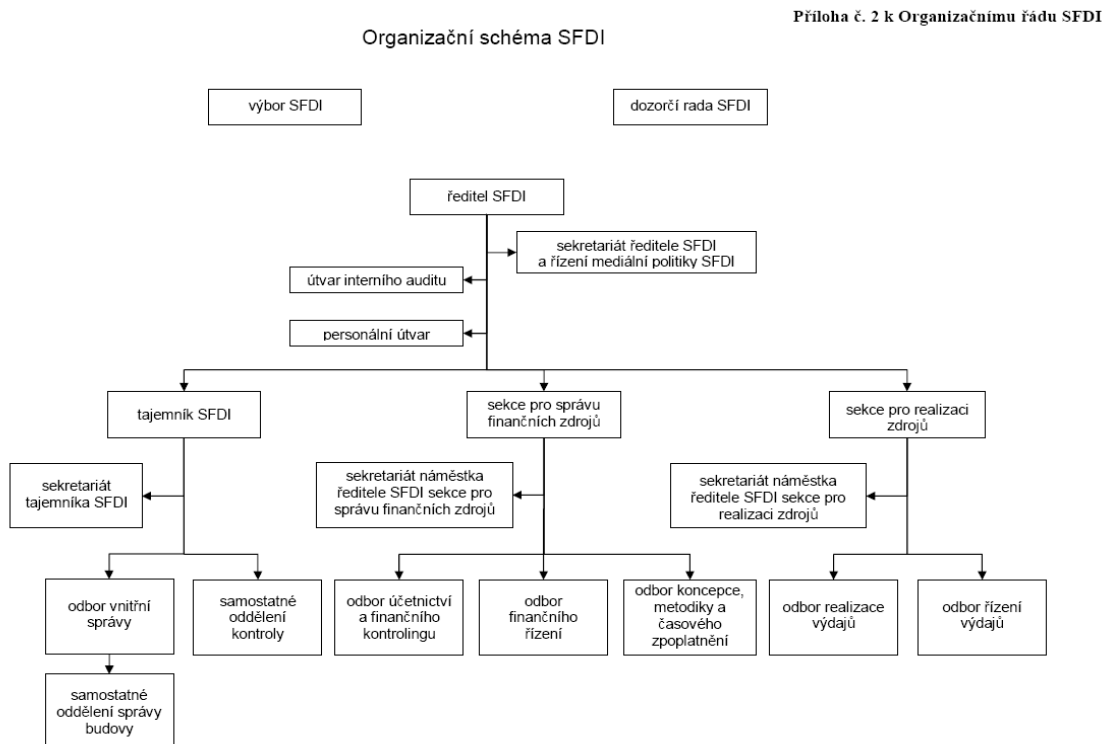
Sekretariát náměstka ředitele SFDI sekce pro realizaci zdrojů zabezpečuje organizaci a plnění programu náměstka a koordinaci činnosti sekce pro realizaci zdrojů.

Odbor realizace výdajů připravuje podklady pro rozhodnutí výboru o uvolnění prostředků podle § 2 zákona o SFDI, připravuje podklady a zpracovává návrhy rozpočtových opatření a zajišťuje další činnosti v souvislosti s realizací výdajů.

Odbor řízení výdajů sestavuje seznam akcí určených k financování z prostředků SFDI včetně akcí spolufinancovaných z fondů EU a Evropské investiční banky. Návrh akcí předkládá ke schválení výboru a dozorčí radě. Připravuje podklady pro „střednědobý výhled financování dopravní infrastruktury“ a „harmonogram výstavby dopravní infrastruktury“.

A.3.3 Organizační schéma SFDI

Organizační schéma SFDI je přílohou č.2 k Organizačnímu řádu SFDI.

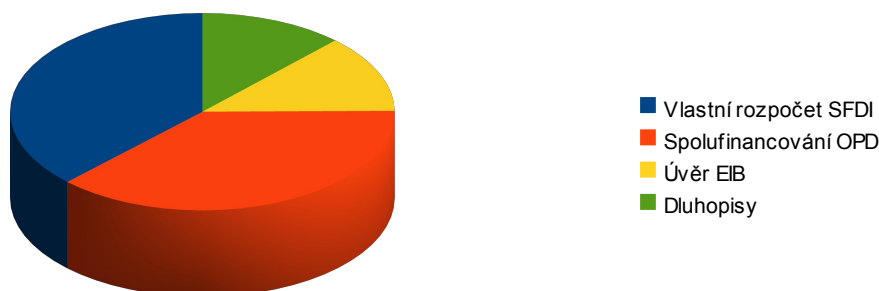


B Příjmy a výdaje SFDI

B.1 Struktura rozpočtu SFDI

Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2010 je sestaven jako vyrovnaný ve výši **36 100** mil. (36 100 000 000) Kč. Na straně příjmů i výdajů je bilancováno financování akcí spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie v rámci Operačního programu doprava a komunitárních programů ve výši **36 060** mil. Kč, úvěr Evropské investiční banky ve výši **12 211** mil. Kč a akce financované z dluhopisů dle zákona č. 220/2003 Sb. ve výši **11 650** mil. Kč.⁴⁹ Bilanční suma rozpočtu SFDI je tedy **96 021** mil. Kč.

Graf 8 – podíl vlastního rozpočtu SFDI na celkových příjmech a výdajích.



Podíl vlastního rozpočtu SFDI na celkové bilanční sumě činí 37,6 %. Tato hodnota implikuje významnou závislost financování dopravní infrastruktury v ČR na zdrojích Evropské unie a na dalších zdrojích určených k pokrytí národního podílu na akcích spolufinancovaných z prostředků EU.

SFDI hospodaří ve dvou účetně oddělených okruzích tak, aby byly samostatně sledovány náklady na vlastní činnost a ostatní činnosti SFDI.⁵⁰ Rozdělení výdajů SFDI do dvou okruhů je promítnuto do následujícího přehledu příjmů a výdajů SFDI.

49 *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2009 [cit. 2010-10-24]. Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2010. Dostupné z WWW:

<http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2009_rozpocet2010.pdf>. Str. 11.

50 § 5b, odstavec 5) zákona č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury.

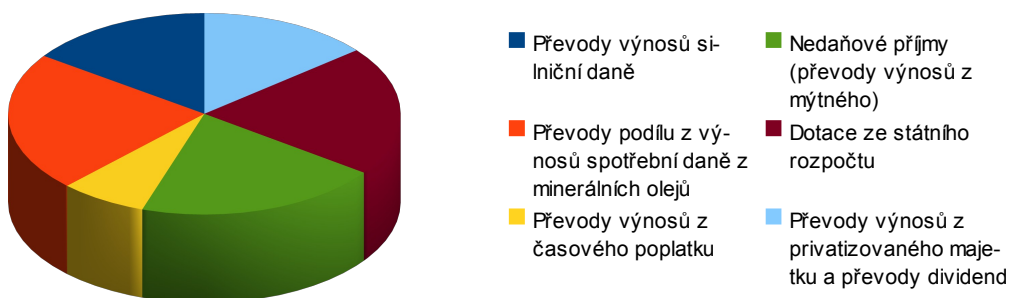
B.1.1 Struktura příjmů rozpočtu SFDI

Tabulka 5 – struktura předpokládaných „vlastních“ příjmy rozpočtu SFDI pro rok 2010 (údaje v miliónech Kč).

	Položka	Milióny Kč
	Celkové příjmy rozpočtu SFDI	36100
1)	Daňové příjmy	16200
1a)	<i>Převody výnosů silniční daně</i>	<i>5500</i>
1b)	<i>Převody podílu z výnosů spotřební daně z minerálních olejů</i>	<i>8100</i>
1c)	<i>Převody výnosů z časového poplatku</i>	<i>2600</i>
2)	Nedaňové příjmy (převody výnosů z mýtného)	7300
3)	Dotace ze státního rozpočtu	7500
4)	Převody výnosů z privatizovaného majetku ...	5100
	... a dividend ze společností s účastí státu	

Zdroj: rozpočet SFDI na rok 2010.

Graf 9 – struktura příjmů rozpočtu SFDI.



Z grafu 9 plyne rozdělení příjmů SFDI podle zdroje příjmů do tří zhruba stejně velkých kategorií. První část (37,6 %) tvoří převody výnosů silniční daně a spotřební daně z minerálních olejů. Navýšení spotřební daně z minerálních olejů vzhledem k nízké elasticitě poptávky bylo považováno za možný zdroj budoucího navýšení příjmů SFDI, avšak vzhledem k možnosti tankovat palivo mimo území ČR je úspěch tohoto opatření nevyzpytatelný. Druhou část (27,4 %) tvoří převody výnosů časového a výkonového zpoplatnění. Převody výnosů výkonového zpoplatnění výrazně převyšují převody výnosů časového zpoplatnění. Vzhledem k dlouhodobému nastavení politik ministerstva dopravy bude míra zastoupení výkonového zpoplatnění v budoucnu nadále růst (vlivem zvyšování výkonových poplatku, vlivem rozšiřování výkonového

zpoplatnění na větší část silniční sítě a vlivem rozšiřování kategorií automobilů podléhajících výkonovému zpoplatnění. Míra zastoupení časového zpoplatnění bude naopak klesat. Třetí částí (35 %) jsou různé formy dotací ze státního rozpočtu.

Mimo příjmů zachycených v tabulce jsou předpokládány příjmy účelových finančních prostředků formou dotace od ministerstva dopravy ve výši 36 060 mil. Kč. Tyto prostředky jsou určeny na pokrytí zálohových výdajů u akcí spolufinancovaných z fondů Evropské unie. Dále jsou součástí příjmů SFID prostředky od Evropské investiční banky ve výši 12 211 mil. Kč a finanční prostředky z dluhopisů ve výši 11 650 mil. Kč, které mají být použity na pokrytí národního podílu u akcí spolufinancovaných z fondů EU. Celková bilance příjmů rozpočtu Fondu tedy v součtu činí 96 021 mil. Kč.

V celkové bilanci příjmů SFDI lze na základě zdroje původu vysledovat tyto tři složky:

1) Příjmy daňové a nedaňové (příjmy z výkonového a časového zpoplatnění). Tyto příjmy při zohlednění pouze vlastního rozpočtu SFDI dosahují podílu 65 %, ale při zohlednění celkové bilance příjmů SFDI dosahují hodnoty 24,7 %.

2) Příjmy z rozpočtu EU. Jejich velikost činí 37,5 % celkové bilance příjmů SFDI.

3) Dotační příjmy v podobě dotací ze státního rozpočtu, převodů výnosů z privatizovaného majetku, převody dividend a prostředky z úvěrových nástrojů k pokrytí národního podílu na spolufinancování z rozpočtu EU ve výši 37,8 % celkové bilance příjmů SFDI. Samostatný podíl úvěrových nástrojů k pokrytí spolufinancování činí 24,8 %.

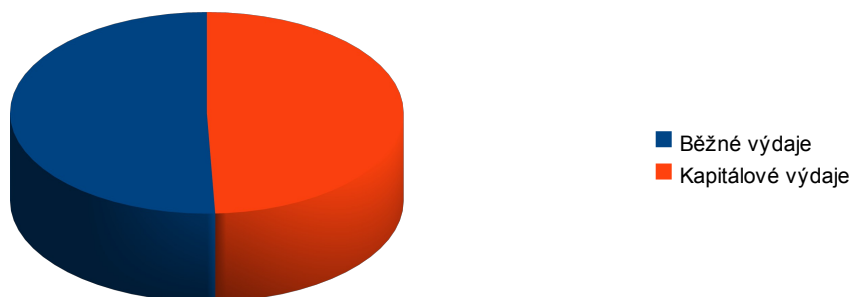
Rozbor celkové bilance příjmů SFDI odhaluje vysokou závislost tohoto fondu na zdrojích z rozpočtu EU a zdrojích s ním souvisejících. Hodnota účasti evropských zdrojů na příjmech SFDI je nejvyšší ze všech státních fondů ČR.

B.1.2 Struktura výdajů rozpočtu SFDI

Členění výdajů SFDI na běžné výdaje a kapitálové výdaje v I. okruhu rozpočtu:

Předpokládané „vlastní“ výdaje rozpočtu SFDI pro rok 2010 činí **35 550** mil. Kč. Z toho běžné výdaje činí **18 017** mil. Kč a kapitálové výdaje **17 533** mil. Kč.

Graf 10 – podíly běžných a kapitálových výdajů na vlastních výdajích SFDI v prvním účetním okruhu rozpočtu SFDI.



V I. okruhu jsou zastoupeny výdaje na dopravní infrastrukturu. Tento vyrovnaný podíl běžných a kapitálových výdajů zjednodušeně řečeno znamená 50,7 % podíl údržby a 49,3 % podíl investic.

Běžnými výdaji I. okruhu rozpočtu SFDI jsou výdaje:

a) na údržbu pozemních komunikací: **7 494** mil. Kč, což odpovídá 41,6 % běžných výdajů SFDI, z toho

a1) pro Ředitelství silnic a dálnic ČR: **7 344** mil. Kč,

a2) pro Magistrát hlavního města Prahy: **150** mil. Kč,

b) na údržbu celostátních a regionálních drah: **7 976** mil. Kč, což odpovídá 44,3 % běžných výdajů SFDI, z toho

b1) pro Správu železniční dopravní cesty: **7 900** mil. Kč a

b2) pro další příjemce (např. Jindřichohradecké místní dráhy): **76** mil. Kč,

c) na příspěvkové programy SFDI⁵¹: **160** mil. Kč, což odpovídá 0,9 % běžných

⁵¹ Programy vyhlášené SFDI pro příslušný účel ve smyslu § 2, odstavce 1), písmena f), g) a h) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

výdajů SFDI,

d) na výkonové zpoplatnění: **2 097** mil. Kč, což odpovídá 11,6 % běžných výdajů SFDI,

e) na telematiku: **290** mil. Kč, což odpovídá 1,6 % běžných výdajů SFDI.

Rozhodující část běžných výdajů je směřována pozemním komunikacím a železnici. Podíl zbývajících použití běžných výdajů činí 14,1 %. Většina (82,3 %) z těchto ostatních použití se týká výkonového zpoplatnění.

Kapitálové výdaje I. okruhu rozpočtu SFDI jsou použity na:

a) pozemní komunikace: **10 455** mil. Kč, což odpovídá 59,6 % podílu kapitálových výdajů SFDI,

b) celostátní a regionální dráhy: **4 972** mil. Kč, což odpovídá 28,4 % podílu kapitálových výdajů SFDI,

c) dopavně významné vnitrozemské vodní cesty: **403** mil. Kč, což odpovídá 2,3 % podílu kapitálových výdajů SFDI,

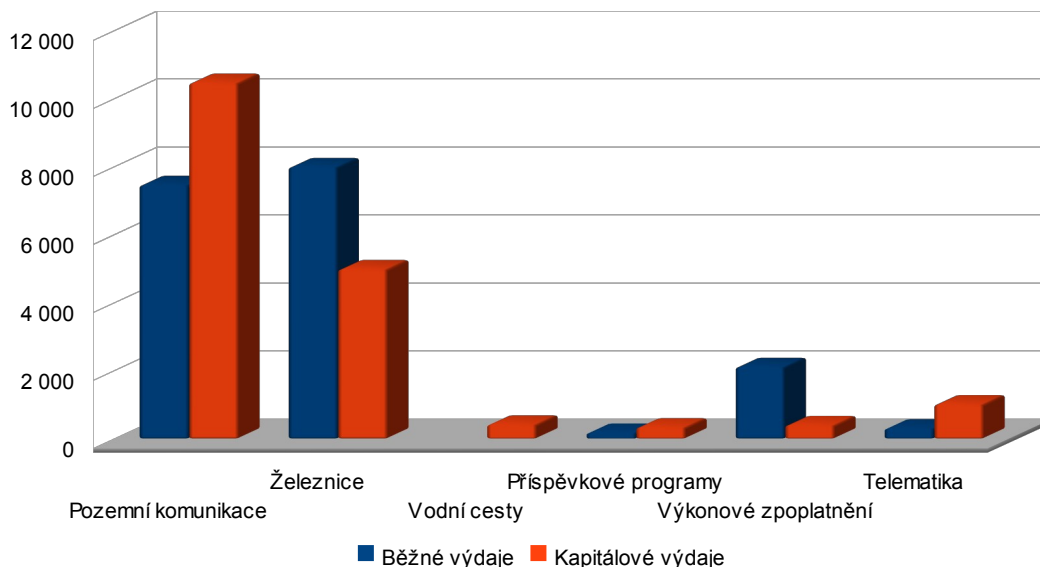
d) příspěvkové programy SFDI: **320** mil. Kč, což odpovídá 1,8 % podílu kapitálových výdajů SFDI,

e) výkonové zpoplatnění (mýtné): **385** mil. Kč, což odpovídá 2,2 % podílu kapitálových výdajů SFDI,

f) telematiku: **998** mil. Kč, což odpovídá 5,7 % podílu kapitálových výdajů SFDI.

V případě kapitálových výdajů připadá nadpoloviční podíl na pozemní komunikace. Investice do železnice nedosahuje ani poloviny velikosti investice do pozemních komunikací. Ostatní způsoby použití investic činí 12 % kapitálových výdajů. Podíl kapitálových výdajů jiných než na pozemní komunikace a železnice je tedy nižší, než podíl běžných výdajů jiných než na pozemní komunikace a železnice (14,1 %). Tento rozdíl je určen mimo jiné výrazně nižším podílem běžných výdajů na výkonové zpoplatnění, než kapitálových výdajů.

Graf 11 – zastoupení běžných výdajů a kapitálových výdajů v kategoriích výdajů podle účelu (údaje v miliónech Kč).



Graf 11 dokumentuje výrazný rozdíl mezi poměrem běžných a kapitálových výdajů vynakládaných na pozemní komunikace a vynakládaných na železnice. Zatímco v případě pozemních komunikací kapitálové výdaje výrazně převyšují běžné výdaje, v případě železnic je tomu naopak. Z grafu je patrný více než dvojnásobný poměr investic do pozemních komunikací ku investicím do železnic. Důvodem je zejména masivní výstavba dálnic a rychlostních silnic a zanedbávání výstavby sítě železničních koridorů.

Graf dále znázorňuje relativně nízké zastoupení výdajů na vodní cesty a příspěvkové programy, pro které jsou typické spíše výdaje kapitálové, stejně tak jako pro výdaje na telematiku.⁵² Naopak u výdajů na výkonové zpoplatnění několikanásobně převažují výdaje běžné. Relativně nízký podíl výdajů na vodní cesty odpovídá geografickým charakteristikám ČR.

⁵² Vysvětlení pojmu telematika viz.: *Fakulta dopravní, ČVUT* [online]. [cit. 2010-11-18]. Základní definice dopravní telematiky. Dostupné z WWW: http://www.lt.fd.cvut.cz/its/rok_2001/definice.htm.

Členění výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1) zákona o SFDI (I. i II. okruh rozpočtu, pouze výdaje vlastního rozpočtu SFDI):

a) a b) financování výstavby a modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic a poskytování příspěvků na výstavbu a modernizaci průjezdných úseků silnic a dálnic: **17 949** mil. Kč (49,7 % z vlastních výdajů obou okruhů),

c) financování výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah: **12 948** mil. Kč (35,9 % z vlastních výdajů obou okruhů),

d) financování výstavby a modernizace dopravně významných vnitrozemských vodních cest: **403** mil. Kč (1,1 % z vlastních výdajů obou okruhů),

e) úhrada splátek úvěrů a úroků z úvěrů spojených se zajištěním dluhové služby: **110** mil. Kč (0,3 % z vlastních výdajů obou okruhů),

f) poskytování příspěvků na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizaci a opravy silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a staveb celostátních a regionálních drah: **100** mil. Kč (0,3 % z vlastních výdajů obou okruhů),

g) poskytování příspěvků pro naplňování programů zaměřených ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace: **190** mil. Kč (0,5 % z vlastních výdajů obou okruhů),

h) poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek: **190** mil. Kč (0,5 % z vlastních výdajů obou okruhů),

i) financování nákladů na zavedení a provozování systému elektronického mýta a telematiky: **3 770** mil. Kč (10,5 % z vlastních výdajů obou okruhů),

j) financování úhrady koncesionářům na základě uzavřené koncesionářské smlouvy na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury: **0** Kč (pro rok 2010 se nepředpokládá),

k) náklady na činnost Fondu: **440** mil. Kč (1,2 % z vlastních výdajů obou okruhů).

Uvedený přehled výdajů podle jednotlivých písmen odstavce 1) § 2 zákona o SFDI ukazuje nerovnoměrné rozdělení výdajů mezi položky podle těchto písmen zákona, kdy výdaje na pozemní komunikace, železnice a výkonové zpoplatnění s telematikou výrazně převyšují ostatní kategorie výdajů. Na druhou stranu, tento přehled zároveň ukazuje smysluplnost existence všech těchto zákonných kategorií výdajů SFDI, s výjimkou kategorie podle písmene j) zákona o SFDI. Kategorie podle písmene j) zákona byla zavedena v době, kdy se počítalo s financováním výstavby dopravní infrastrukturu (zejména dálnic a rychlostních silnic) ze soukromých zdrojů, tato varianta však zůstala nenaplněna.

Vedle uvedených výdajů je součástí rozpočtu SFDI 36 060 mil. Kč předpokládaných k čerpání z fondů EU, 12 211 mil. Kč z úvěru Evropské investiční banky a 11 650 mil. Kč z dluhopisů. Tyto prostředky jsou vázány k použití na projekty spolufinancované fondy EU. Celková bilance výdajů SFDI v součtu činí 96 021 mil. Kč.

Pro umožnění přehledného zobrazení struktury výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1 zákona o SFDI zavedeme následující zkratky:

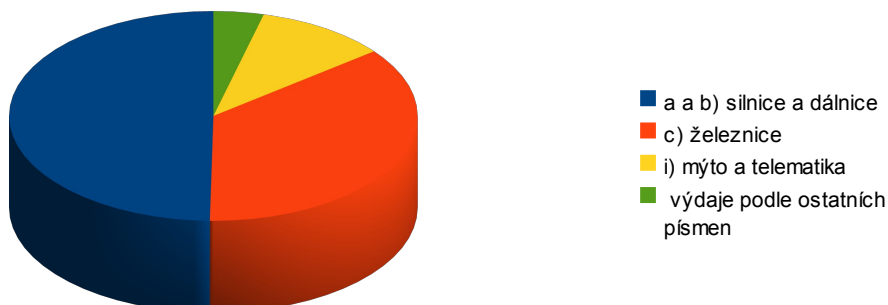
písmena a) a b) : silnice a dálnice	písmeno g) : bezpečnost a zpřístupnění
písmeno c) : železnice	písmeno h) : cyklostezky
písmeno d) : vodní cesty	písmeno i) : mýto a telematika
písmeno e) : úvěry	písmeno j) : koncesionáři
písmeno f) : průzkum a projekty	písmeno k) : vlastní náklady

Tabulka 6 – členění výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1 zákona o SFDI – výdaje podle písmen a), b) c) a i) (údaje v miliónech Kč).

a a b) silnice a dálnice	17 949
c) železnice	12 948
i) mýto a telematika	3 770
výdaje podle ostatních písmen	1 433

Zdroj: rozpočet SFDI na rok 2010.

Graf 12 – členění výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1 zákona o SFDI – výdaje podle písmen a), b) c) a i).



Výdaje na pozemní komunikace, železnice a mýto a telematiku dosahují 96 % všech vlastních výdajů SFDI a 97,5 % výdajů SFDI v I. okruhu rozpočtu. Výdaje na pozemní komunikace (přesněji na financování silnic a dálnic a poskytování příspěvků na průjezdní úseky silnic a dálnic) přibližně polovinu všech vlastních výdajů SFDI.

Tato fakta zdůrazňují silné zaměření dopravní politiky na rozvoj sítě pozemních komunikací, která je tak preferována před ostatními dopravními cestami. Důvodem zřejmě je výchozí horší stupeň kvality zejména dálniční sítě v porovnání se západní Evropou, oproti výchozímu nikoli tolik nepříznivému stupni kvality železniční sítě v porovnání se západní Evropou. Tento předpoklad však neplatí zcela, železniční síť v ČR je rozvinuta spíše po kvantitativní stránce, než po kvalitativní. Lze tedy předpokládat, že po dobudování základní sítě dálnic a rychlostních silnic se důraz financování dopravní infrastruktury přesune na budování sítě vysokorychlostních železnic s odpovídající navazující infrastrukturou.

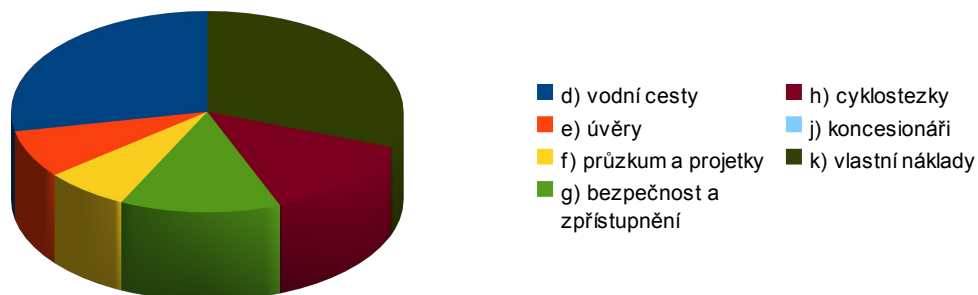
Nikoli bez zajímavosti je 10,5 % podíl výdajů na mýto a telematiku. Z této částky 3 770 mil. Kč výdaje na systém mýta činí 2 482 mil. Kč (2 097 mil. Kč běžné a 385 mil. Kč kapitálové výdaje), což odpovídá 6,86 % podílu na vlastních výdajích SFDI. Výnosy ze systému výkonového zpoplatnění činí 7 300 mil. Kč, tedy systém výkonového zpoplatnění je v přebytku 4 818 mil. Kč. Jeho efektivita tak dosahuje 66 %.

Tabulka 7 – členění výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1 zákona o SFDI – výdaje podle písmen d), e), f), g), h), j), a k) (údaje v miliónech Kč).

d) vodní cesty	403
e) úvěry	110
f) průzkum a projekty	100
g) bezpečnost a zpřístupnění	190
h) cyklostezky	190
j) koncesionáři	0
k) vlastní náklady	440

Zdroj: rozpočet SFDI na rok 2010.

Graf 13 – členění výdajů SFDI podle § 2, odstavce 1 zákona o SFDI – výdaje podle písmen d), e), f), g), h), j), a k).

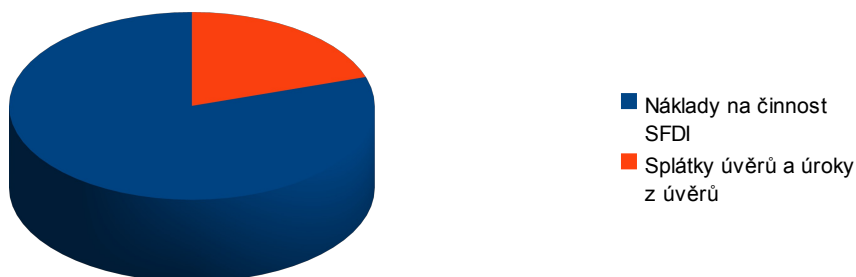


Výdaje zobrazené grafem 13 v součtu dosahují přibližně 4 % vlastních výdajů SFDI. Z uvedeného přehledu plyne zejména nízká expozice SFDI vůči dluhové službě (0,3 % vlastních výdajů SFDI). Podíl poskytovaných příspěvků (mimo příspěvků podle písmene b) odstavce 1) § 2 zákona o SFDI, zahrnutého do výdajů na financování pozemních komunikací) na vlastních výdajích SFDI činí 1,3 %, na výdajích I. okruhu rozpočtu 1,35 % a na výdajích zachycených v grafu 13 se podílí 33,5 %.

B.1.3 Náklady SFDI na vlastní činnost (výdaje rozpočtu SFDI v II. okruhu rozpočtu)

Plánované výdaje SFDI v druhém okruhu účetnictví pro rok 2010 činí **550 mil. Kč**. Z toho náklady na činnost SFDI činí **440 mil. Kč (80 %)** a splátky úvěrů a úroků z úvěrů činí **110 mil. Kč (20 %)**.

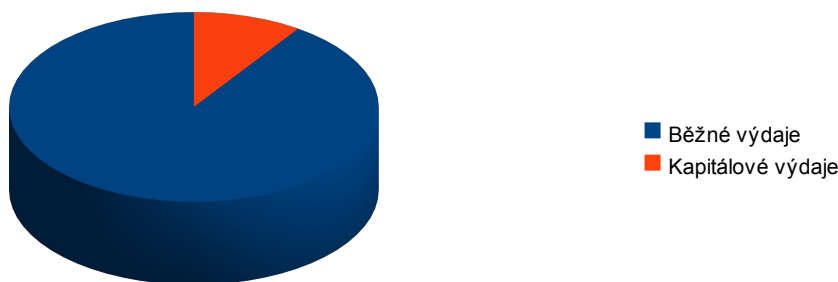
Graf 14 – podíly nákladů na činnost SFDI v roce v 2010 a splátek úvěrů a úroků z úvěrů.



Z prostředků na krytí nákladů činnosti SFDI činí běžné výdaje **398 mil. Kč (90,5 %)** a kapitálové výdaje **42 mil. Kč (9,5 %)**.

Rozpočtované splátky úvěrů a úroků z úvěrů jsou určeny na krytí nákladů kontokorentního účtu do výše 5 000 mil. Kč⁵³ určeného k vyrovnání časového nesouladu mezi příjmy a výdaji SFDI. Jedná se o náklady na provoz SFDI.

Graf 15 – podíly běžných výdajů a kapitálových výdajů na nákladech rozpočtovaných na činnost SFDI pro rok 2010.



Běžnými výdaji SFDI jsou platy zaměstnanců, povinné pojistné placené zaměstnavatelem, výdaje na emisi dálničních kuponů, nákup materiálu, energie a služeb a splátky úvěrů a úroků z úvěrů.

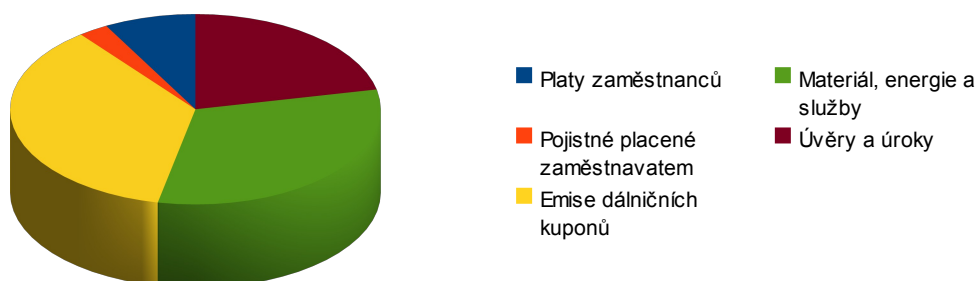
53 *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2009 [cit. 2010-10-24]. Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2009_rozpocet2010.pdf. Str. 18.

Tabulka 8 – struktura běžných výdajů II. okruhu rozpočtu SFDI podle schváleného rozpočtu pro rok 2010 (údaje v miliónech Kč).

Platy zaměstnanců	40,6
Pojistné placené zaměstnavatem	13,3
Emise dálničních kuponů	183,5
Materiál, energie a služby	160,5
Úvěry a úroky	110

Zdroj: rozpočet SFDI na rok 2010.

Graf 16 – struktura běžných výdajů II. okruhu rozpočtu SFDI podle schváleného rozpočtu pro rok 2010.



Z uvedeného přehledu plyne nízký objem nákladů na platy a pojistné zaměstnanců (13,5 % z běžných výdajů II. okruhu) a relativně vysoký podíl nákladů na materiál, energie a služby (40,3 %) a na emisi dálničních kuponů (46,1 %).

Systému časového zpoplatnění vzhledem k nákladům 183,5 mil. Kč a výnosům 2 600 mil. Kč hospodaří se ziskem 2 416,5 mil. Kč. Jeho efektivita tak je 92,9 %.

Kapitálové výdaje jsou členěny na výdaje na pořízení hmotného investičního majetku v ceně pořízení **37** mil. Kč a výdaje na pořízení nehmotného investičního majetku v ceně pořízení **5** mil. Kč.

Mimo výše zmíněných „vlastních“ nákladů bude na krytí nákladů SFDI v rámci technické pomoci poskytované z fondů EU čerpáno **25** mil. Kč. Z nich 22 mil. Kč tvoří běžné výdaje a 3 mil. Kč kapitálové výdaje. Celkové náklady na činnost SFDI včetně technické pomoci financované z OPD tak činí **465** mil. Kč.⁵⁴

⁵⁴ *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2009 [cit. 2010-10-24]. Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2009_rozpocet2010.pdf. Str. 17.

B.2 Vývoj příjmů a výdajů SFDI

B.2.1 Vývoj struktury celkové bilance příjmů SFDI v letech 2005 až 2009

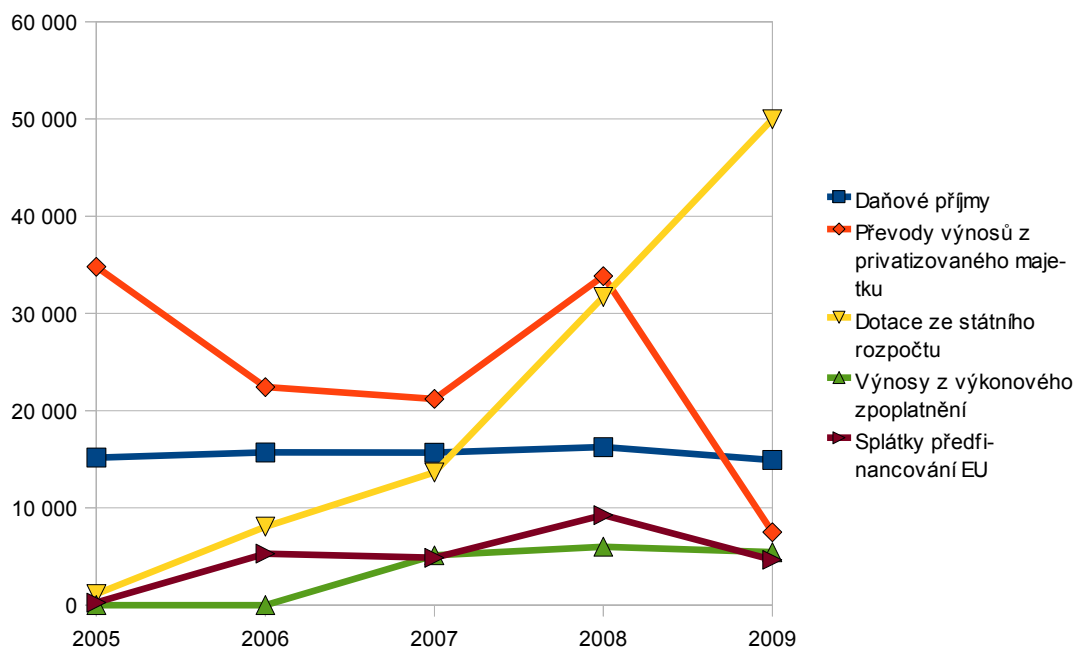
Tabulka 9 zachycuje vývoj struktury příjmů SFDI (údaje jsou v miliónech Kč).

Struktura příjmů SFDI	2005	2006	2007	2008	2009
Daňové příjmy	15 169	15 708	15 675	16 249	14 932
- převody silniční daně	5 183	5 429	5 912	5 999	4 803
- převody podílu spotřební daně z minerálních olejů	6 934	6 988	7 337	7 486	7 230
- převody výnosu z časového poplatku	3 052	3 291	2 426	2 764	2 900
Převody výnosů z privatizovaného majetku	34 800	22 427	21 205	33 845	7 500
Dotace ze státního rozpočtu	1 129	8 072	13 645	31 709	49 981
Výnosy z výkonového zpoplatnění	0	0	5 121	6 009	5 440
Splátky předfinancování EU	262	5 291	4 869	9 255	4 654
Celkové příjmy	52 091	53 070	60 513	97 973	89 931

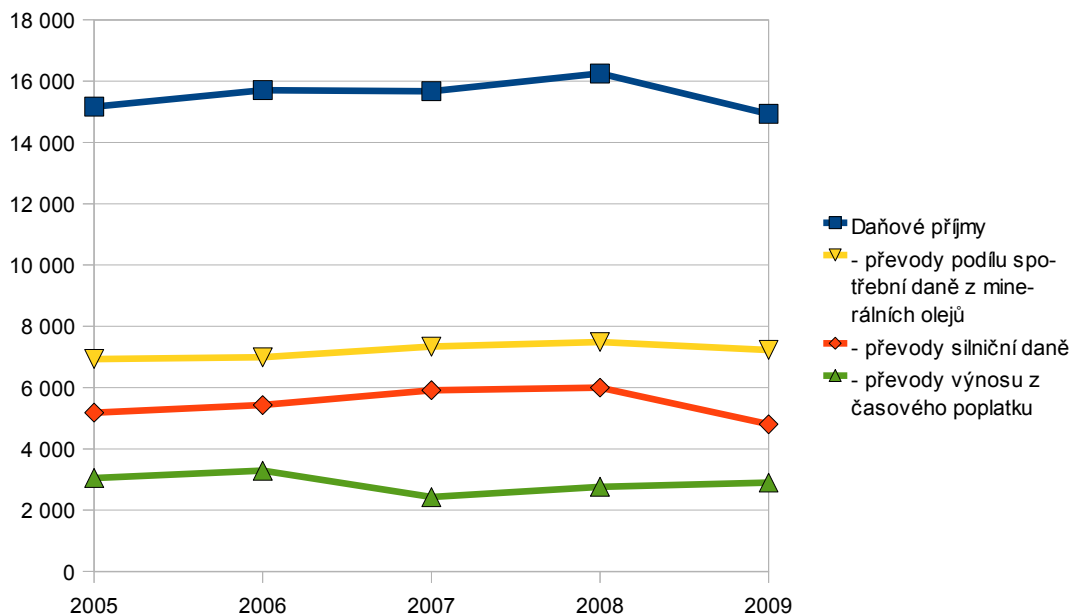
Zdroj: výroční zprávy SFDI za roky 2005 až 2009 a vlastní výpočty

Poznámka: součty v jednotlivých sloupcích ne vždy odpovídají položce celkové příjmy (jsou do ní zahrnuty i jiné příjmy, než příjmy v tabulce obsažené).

Graf 17 – vývoj příjmů SFDI v letech 2005 až 2009 (údaje jsou v miliónech Kč).



Graf 18 – vývoj struktury daňových příjmů SFDI v letech 2005 až 2009 (údaje v miliónech Kč).



Z grafu 17 plyne vysoká stabilita daňových příjmů SFDI oproti ostatním složkám příjmů. Složka výkonového zpoplatnění (mýta) po svém zavedení vykázala nárůst a nadále se zdá být poměrně stabilní. Další nárůst výnosů výkonového zpoplatnění se očekává s rozšířením systému výkonového zpoplatnění na další typy pozemních komunikací a na další kategorie automobilů. Z grafu dále plyne výrazná a zároveň v čase narůstající potřeba dorovnávat hospodaření SFDI jinými než daňovými příjmy, přičemž toto dorovnávání má formu přímé dotace ze státního rozpočtu a formu převodu výnosů z privatizace. Tyto dvě formy k sobě navzájem mají vztah substituční.

Z grafu 18 plyne vysoká stability jednotlivých složek daňových příjmů SFDI, kterými jsou převody podílů spotřební daně z minerálních olejů, převody silniční daně a převody výnosů z časového poplatku (dálniční známky). Nejvyšší míru stability ze složek daňových příjmů SFDI vykazují převody podílu spotřební daně z minerálních olejů. Mírný zub mezi lety 2006 a 2007 ve vývoji příjmů z časového poplatku je způsoben zavedením výkonového zpoplatnění (mýta) pro nákladní automobily.

B.2.2 Vývoj struktury celkové bilance výdajů SFDI v letech 2005 až 2009

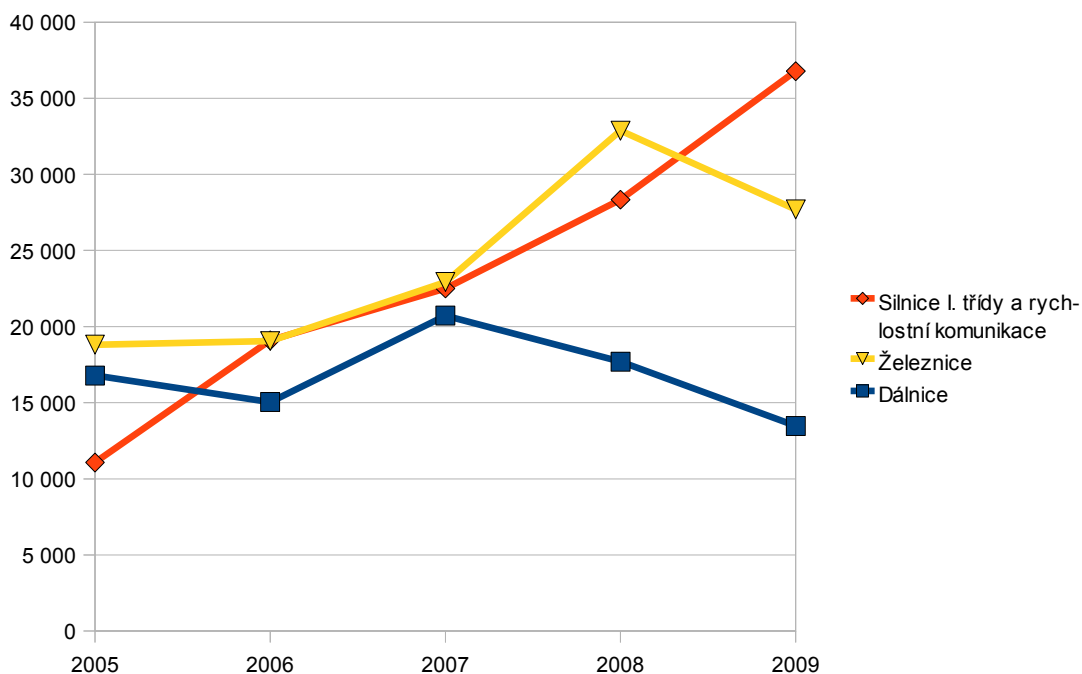
Tabulka 10⁵⁵ zachycuje vývoj výdajů SFDI členěných podle účelu (údaje jsou v miliónech Kč).

Struktura výdajů SFDI	2005	2006	2007	2008	2009
Dálnice	16 782	15 046	20 717	17 699	13 469
Silnice I. třídy a rychlostní komunikace	11 073	19 098	22 500	28 339	36 780
Silnice II. a III. třídy	1 296	1 893	935	4 541	3 127
Železnice	18 808	19 049	22 927	32 868	27 697
Vodní cesty	302	523	390	538	1 557
Příspěvky (projekty, bezpečnost, cyklostezky)	305	198	273	487	616
Mýtné	0	0	1 792	3 242	4 743
Celkové výdaje	48 566	55 807	69 533	87 714	87 989

Zdroj: výroční zprávy SFDI za roky 2005 až 2009.

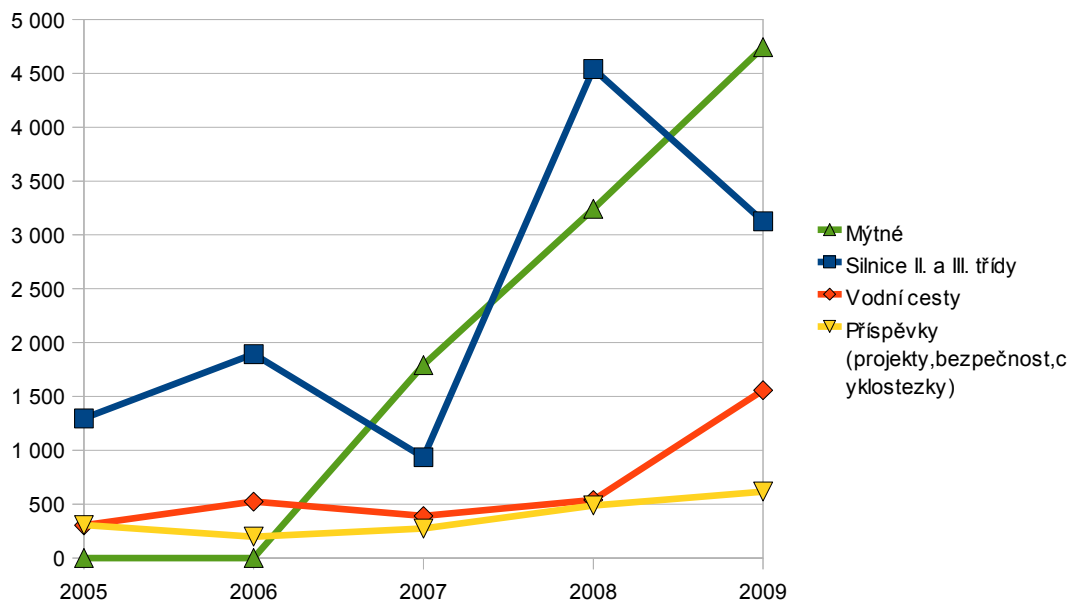
Graf zachycující vývoj struktury výdajů SFDI je pro přehlednost rozdělen do dvou částí, kritériem rozdělení je velikost jednotlivých typů výdajů.

Graf 19 – vývoj struktury výdajů SFDI na dálnice, na silnice I. třídy včetně rychlostních komunikací a na železnice (údaje jsou v miliónech Kč).



55 Údaje z výročních zpráv SFDI za roky 2005 až 2009 plus vlastní výpočty.

Graf 20 – vývoj struktury výdajů SFDI na silnice II. a III. třídy, na vodní cesty, na mýtné a na příspěvky na projekty (údaje jsou v miliónech Kč).



Z grafu 19 plyne konstatování, že výdaje na železnice a silnice I. třídy rostou relativně rychleji, než výdaje na dálnice. Výdaje na dálnice zaznamenaly mezi léty 2005 a 2009 pokles o 19,7 %. Výdaje na silnice I. třídy a rychlostní silnice vykázaly nárůst o 232,2 %. Součet výdajů na dálnice, rychlostní silnice a silnice I. třídy vykázal nárůst o 80,4 %. Výdaje na železnice zaznamenaly nárůst o 47,3 %. Tento vývoj ukazuje na preferenci dopravní politiky ve prospěch pozemních komunikací oproti železnici a na stoupající podíl financování rychlostních silnic a silnic I. třídy k financování dálnic.

Z grafů 20 plyne relativní stabilita výdajů na příspěvkové programy a vodní cesty a nestabilita výdajů na silnice II. a III. třídy. Vysvětlením budiž ta skutečnost, že výdaje na silnice II. a III. třídy jsou výdaji převážně udržovacími a míra jejich údržby je ovlivněna například počasím. Nikoli bez zajímavosti je prudký nárůst výdajů na zavedení a provoz systému výkonové zpoplatnění (mýtného), na rozdíl od nárůstu výnosů z výkonového zpoplatnění, jejichž vývoj je od roku 2007 stabilní. V případě dalšího pokračování tohoto trendu by docházelo k výraznému poklesu efektivity výkonového zpoplatnění.

Závěr

Cílem této práce bylo vysvětlit současné nastavení systému financování veřejných statků prostřednictvím státních fondů a analyzovat příjmy a výdaje státních fondů po právní i kvantitativní stránce. K podrobnější analýze byl vybrán Státní fond dopravní infrastruktury.

Rozpočet je možno definovat jako odhad budoucích příjmů a výdajů na časově omezené období. Rozpočtová soustava souborem veřejných rozpočtů a funkčních vztahů mezi nimi. Rozpočtová soustava je tvořena státním rozpočtem, místními rozpočty, rozpočty státních fondů a rozpočtem Evropské unie.

Pojem fond je většinou vykládán jako účelové seskupení aktiv a pasiv. Fondy lze dělit na soukromé a veřejné. Veřejné fondy slouží k realizaci veřejných potřeb, k zajišťování veřejných statků. Veřejné fondy se dělí na fondy na úrovni státu, fondy na úrovni územních samosprávných celků a fondy úrovně evropské. Mezi fondy na úrovni státu patří státní fondy.

Státní fondy ČR jsou účelové mimorozpočtové fondy založené zvláštními zákony. Mezi výhody financování prostřednictvím státních fondů patří účelová vázanost (znamající realizaci zásady použití prostředků vzniklých ze zdrojů souvisejících z daným odvětvím), vyšší alokační efektivnost finančních prostředků (vyšší míra specializace státních fondů), větší stabilita výdajů na dlouhodobě preferované programy (menší citlivost na politický cyklus) a převoditelnost prostředků do dalších rozpočtových období. Nevýhodami účelového financování skrz státní fondy jsou snížená flexibilita veřejných výdajů způsobená účelovou vázaností, snížení přehlednosti veřejných financí způsobená atomizací veřejných rozpočtů a nevyváženost vztahu mezi státním rozpočtem a rozpočty státních fondů (v případě nedostatku jsou státní fondy dotovány ze státního rozpočtu, obrácený přesun peněžních prostředků by vyžadoval změnu zákona).

V současnosti v České republice existuje šest státních fondů. Jako zatím poslední

státní fond vznikl v roce 2000 Státní zemědělský intervenční fond. Zatím posledním zrušeným státním fondem byl Státní fond pro zúrodnění půdy zrušený v roce 2006. Zda bude do budoucna počet státních fondů stoupat či klesat není možné předpovědět. Kromě otázky ekonomické a otázky právní se jedná i o otázku politickou. V současnosti je zvažováno zrušení Státního fondu kultury, vznik dalšího nového fondu zvažován není. Na základě zákonů o státních fondech je možno odvodit tři typy organizační struktury státních fondů. Jedná se o strukturu s jedním orgánem – radou, strukturu s dvěma orgány – radou a ředitelem a strukturu se třemi orgány – výborem (nebo prezidiem), dozorčí radou a ředitelem.

V zákonném vymezení příjmů a výdajů státních fondů se vyskytují kategorie příjmů a výdajů společné všem státním fondům, společné některým státním fondům a specifické pro jednotlivé státní fondy. Příjmy všech státních fondů jsou dotace ze státního rozpočtu a úvěrování. Příjmy společné některým státním fondům jsou např. příjmy ze zdrojů EU, dary a dědictví a veřejné sbírky. Výdaje společné skupinám státních fondů jsou např. výdaje na propagaci a šíření informací a výdaje na dluhovou službu.

Srovnání velikosti státních fondů podle výdajů, stejně tak jako srovnání podle příjmů rozděluje státní fondy na velké (SFDI a SZIF), střední (SFŽP a SFRB) a malé (SFK a SFPRČK). Velké státní fondy se na příjmech a výdajích státních fondů podílí více jak 95 % a tento podíl stoupá. Státním fondem s největšími příjmy a výdaji je SFDI, nejmenším je SFK. Z hlediska podílů na dotacích přijatých státními fondy je na prvním místě SFDI následován SZIF, přičemž rozdíl v podílech přijatých dotací těchto dvou fondů je menší, než v případě rozdílů podílů příjmů a výdajů. Podíly dotací ostatních státních fondů jsou zanedbatelné. V podílech přijatých dotací na příjmech státních fondů zaujímá první místo SZIF, jehož nyní 96 % podíl roste. Podíl dotací na příjmech SFDI je poměrně stabilní s průměrnou hodnotou 64 %.

Právními předpisy upravujícími činnost SFDI jsou zejména zákon o SFDI, statut SFDI a Organizační řád SFDI. Zákon upravuje postavení a účel SFDI, stanovuje příjmy a výdaje SFDI a určuje základní rysy organizační struktury a principy sestavování rozpočtů a účtování. SFDI je právnická osoba se sídlem v Praze, podřízená ministerstvu dopravy. Účelem SFDI je použití jeho příjmů ve prospěch rozvoje, výstavby,

a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest. Struktura orgánů SFDI je tvořena výborem, dozorčí radou a ředitelem. Mezi principy účetnictví patří hospodaření ve dvou oddělených okruzích pro zachycení vlastních nákladů. Statut navazuje na zákon a rozvíjí ho zejména oblastech specifikace úkolů, upřesnění působnosti a odpovědností orgánů SFDI a uspořádání organizační struktury. Organizační řád zejména rozvíjí organizační strukturu. Je rozdělen na obecnou a zvláštní část. Obecná část vyjmenovává orgány SFDI, upravuje organizační útvary, odborné komise, systém řízení, vnitřní předpisy navazující na organizační řád, systém úkolování, zastupování, kontrolní činnost a poskytování informací. Zvláštní část upravuje působnosti a činnosti útvarů SFDI.

Celková bilance příjmů a výdajů SFDI na rok 2010 je tvořena čtyřmi složkami: vlastním rozpočtem SFDI, spolufinancování ze zdrojů EU v rámci OPD, úvěrem EIB a emisí dluhopisů. Podíl vlastního rozpočtu je pouze 37,6 %. Bilanční suma 96 miliard Kč. Struktura příjmů vlastního rozpočtu je tvořena převody výnosů silniční daně, převody podílu výnosů spotřební daně z minerálních olejů, převody výnosů časového a výkonového zpoplatnění, dotacemi ze státního rozpočtu a převody výnosů privatizovaného majetku. Struktura příjmů celkové bilance příjmů SFDI je tvořena příjmy daňovými a nedaňovými (24,7 %), příjmy z rozpočtu EU (37,5 %) a dotačními příjmy (37,8 %). Hospodaření SFDI je do značné míry závislé na příspěvku EU.

Strukturu výdajů SFDI lze členit z několika hledisek. Prvním hlediskem je třídění na běžné a kapitálové výdaje, jejichž poměr je zhruba vyrovnaný. Kapitálové výdaje převažují v případě pozemních komunikací, běžné výdaje v případě železnic a výkonového zpoplatnění. Třídění na běžné a kapitálové výdaje lze s jistým zjednodušením připodobnit k třídění na provoz a investice. Dalším hlediskem třídění výdajů je třídění podle kategorií „výdajového paragrafu“ zákona o SFDI. V tomto třídění převažují výdaje do pozemních komunikací (49,7 %) a do železnic (35,9 %), naopak nenaplněna zůstává zákonná kategorie výdajů koncesionářům. Náklady na činnost SFDI dosahují výše 1,2 % vlastních výdajů. Poměrně velkou položkou výdajů SFDI jsou výdaje na výkonové zpoplatnění (6,86 %). Systém výkonového zpoplatnění je v přebytku 4 818 mil. Kč a jeho efektivita dosahuje 66 %. Náklady na úvěrování započítávané do druhého účetního okruhu SFDI činí 20 % druhého okruhu. Mezi

ostatními běžnými výdaji výrazně převažují náklady na emisi dálničních kuponů a náklady na materiál a služby nad náklady na mzdy zaměstnanců. Systém časového zpoplatnění hospodaří se ziskem 2 416,5 mil. Kč a jeho efektivita je 92,9 %.

Z vývoje struktury příjmů celkové bilance SFDI plyne silná stabilita daňových příjmů, zejména v porovnání s nestabilitou dotací doplňovaných převody výnosů privatizovaného majetku. Míra závislosti SFDI na dotacích je poměrně vysoká a nadále stoupá. Ve vývoji struktury výdajů celkové bilance SFDI se oddělují „velké“ (nad 10 mld. Kč. ročně) výdaje na železnice, dálnice, rychlostní silnice a silnice I. třídy od „malých“ (pod 5 mld. Kč. ročně) výdajů na silnice II. a III. třídy, vodní cesty, mýtné a příspěvkové programy. Výdaje na dálnice zaznamenaly pokles 19,7 %, výdaje na železnice růst 47,3 %, největší růst – 232,2 % – zaznamenaly výdaje na rychlostní silnice a silnice I. třídy. Vývoj souvisí s preferencemi dopravní politiky ve prospěch silniční sítě před železnicí a momentálnímu upřednostnění budování rychlostních silnic před dálnicemi. Výdaje na příspěvkové projekty a výdaje na vodní cesty vykazují relativní stabilitu. Naopak výdaje na silnice II. a III. třídy výrazně kolísají. Výdaje na mýtné rostou, přesto že výnosy z mýtného stagnují.

Zdroje

Knižní publikace:

- 1) BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.
- 2) BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno : Masarykova univerzita, 2002.
- 3) GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.
- 4) GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde, 2006.
- 5) HAMERNÍKOVÁ, B.; MAAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance*. Praha : Wolters Kluwer, 2010.
- 6) IZÁK, Vratislav. *Fiskální politika*. Praha : Oeconomica, 2005.
- 7) JACKSON, P. M.; BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přeložil Urbánek. V. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2003.
- 8) MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.
- 9) MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa*. Brno : Masarykova univerzita, 2004.
- 10) OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2003.
- 11) PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. Praha : ASPI, 2008.
- 12) ŠELEŠOVSKÝ, Jan. a kol. *Fondové financování jako faktor diverzifikace veřejných financí*. Brno : Masarykova Univerzita, 2003.
- 13) URBAN, Jan. *Základy teorie národního hospodářství*. Praha : ASPI Publishing, 2003.
- 14) VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém 2008: Učebnice daňového práva*. 9. aktualizované vydání. Praha: Vox, 2008.

Akademické práce:

- 1) HOLEČKOVÁ, Eva. *Analýza státních fondů v České republice*. Praha, 2007. 86 s. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze.
- 2) JANOCH, Josef. *Právní regulace čerpání prostředků ze státních fondů České republiky*. Brno, 2007. 55 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita.
- 3) ONDRYÁŠ, Milan. *Právní regulace čerpání prostředků ze státních fondů České republiky*. Brno, 2007. 74 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita.
- 4) ZEMAN, Josef. *Státní fondy České republiky*. Praha, 2007. 72 s. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze.

Internetové zdroje:

- 1) *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2010-10-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/>>
- 2) *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2006 [cit. 2010-10-26]. Závěrečné účty státních fondů za rok 2005. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2005_F_pdf.pdf>.
- 3) *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2008 [cit. 2010-10-26]. Závěrečné účty státních fondů za rok 2007. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2007_F_pdf.pdf>.
- 4) *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2010 [cit. 2010-10-26]. Závěrečné účty státních fondů za rok 2009. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_F_I_pdf.pdf>.
- 5) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2008 [cit. 2010-10-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.sfdi.cz/>>.
- 6) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2006 [cit. 2010-10-26]. Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka SFDI za rok 2005. Dostupné z WWW: <http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2005_vyrocní_zprava_sfdi.pdf>.
- 7) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2007 [cit. 2010-10-26]. Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka SFDI za rok 2006. Dostupné z WWW:

- <http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2006_vyrocní_zprava_sfdi.pdf>.
- 8) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2008 [cit. 2010-10-26]. Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka SFDI za rok 2007. Dostupné z WWW: <http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2007_vyrocní_zprava_sfdi.pdf>.
 - 9) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2009 [cit. 2010-10-26]. Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka SFDI za rok 2008. Dostupné z WWW: <http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2009_vz-2008.pdf>.
 - 10) *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. 2010 [cit. 2010-10-26]. Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka SFDI za rok 2009. Dostupné z WWW: <http://www.sfdi.cz/CZ/pdf/2010_vz-2009.pdf>.
 - 11) *Státní fond kultury ČR* [online]. 2007 [cit. 2010-10-26].
Dostupné z WWW: <<http://www.mkcr.cz/statni-fondy/statni-fond-kultury-cr/>>.
 - 12) *Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie* [online]. 2007 [cit. 2010-10-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.mkcr.cz/statni-fondy/statni-fond-pro-podporu-a-rozvoj-ceske-kinematografie/>>.
 - 13) *Státní fond rozvoje bydlení* [online]. 2009 [cit. 2010-10-26].
Dostupné z WWW: <<http://www.sfrb.cz/>>.
 - 14) *Státní zemědělský intervenční fond* [online]. 2010 [cit. 2010-10-26].
Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/>>.
 - 15) *Státní fond životního prostředí ČR* [online]. 2007 [cit. 2010-10-26].
Dostupné z WWW: <<http://www.sfzp.cz/>>.

Právní předpisy:

- 1) Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.
- 2) Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.
- 3) Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.
- 4) Zákon č. 492/1992 Sb., o Státním fondu tržní regulace v zemědělství.
- 5) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.
- 6) Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.
- 7) Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení.
- 8) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
- 9) Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
- 10) Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. (Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.)
- 11) Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- 12) Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.
- 13) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.
- 14) Zákon č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů.
- 15) Příloha k usnesení vlády ze dne 12. července 2000 č. 701. (Statut Státního fondu dopravní infrastruktury.)
- 16) Organizační řád Státního fondu dopravní infrastruktury.

Resumé

Diplomová práce se zabývá financováním veřejných statků prostřednictvím státních fondů a zaměřuje se především na Státní fond dopravní infrastruktury.

Práce se skládá z obecné části rozdělené do tří kapitol zaměřených na státní fondy a zvláštní části rozdělené do dvou kapitol zaměřených na Státní fond dopravní infrastruktury.

První kapitola obecné části ve své první části vysvětluje pojmy rozpočtu a rozpočtové soustavy a představuje rozpočtovou soustavu České republiky. Ve své druhé části se zabývá fondovním hospodařením a nastavením systému veřejných fondů v České republice.

Druhá kapitola obecné části se zabývá státními fondy. Na začátku shrnuje obecné charakteristiky státních fondů, dále se zabývá přínosy financování prostřednictvím státních fondů, poskytuje stručný přehled historie státních fondů v České republice a pojednává o společných charakteristikách a odlišnostech rozpočtového procesu a organizační struktury jednotlivých státních státních fondů.

Třetí kapitola obecné části je věnována příjmům a výdajům státních fondů. Ve své první části porovnává zákonnou úpravu příjmů a výdajů jednotlivých státních fondů, z ní odvozuje typologii příjmů a výdajů a zákonné kategorie příjmů a výdajů podle této typologie třídí. Ve své druhé části třetí kapitola porovnává podíly jednotlivých státních fondů na celkových příjmech a výdajích státních fondů, na jimi přijatých dotacích a podíly dotací na jejich příjmech.

První kapitola zvláštní části je věnována rozboru právních předpisů upravujících činnost Státního fondu dopravní infrastruktury. Těmito předpisy jsou zejména zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury, statut fondu a organizační řád.

Druhá kapitola zvláštní části ve své první části analyzuje rozpočtovanou strukturu příjmů a výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury pro rok 2010. Ve své druhé části druhá kapitola analyzuje vývoj struktury příjmů a výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury mezi roky 2005 a 2009.

Abstract

This thesis is focused on financing of public goods through state funds, especially on the State Fund for Transport Infrastructure.

The work consists of a general part, which is divided into three chapters focused on state funds, and special part, which is divided into two chapters focused on the State Fund for Transport Infrastructure.

The first chapter of the general part at the beginning explains the terms of the budget and the budgetary system, and then presents the budgetary system of the Czech Republic. The second part deals with the term of fund management and explains setting of public funds system in the Czech Republic.

The second chapter of the general part deals with the general characteristics of state funds. At the beginning discusses the benefits of financing through state funds, then provides a brief overview of the history of state funds in the Czech Republic and at the end discusses the common characteristics and differences of the budgetary process and organizational structure of state funds.

The third chapter of the general part is concerned on revenues and expenditures of state funds. The first subpart at the beginning compares the legal regulation of revenues and expenditures of state funds, then derives a typology of revenues and expenses and finally classifies legal categories of revenues and expenditures under this typology. The second subpart compares shares of each state fund of total expenditures, revenues and subsidies received and compares shares of revenues.

The first chapter of the special part is concerned on the analysis of the laws governing the activities of the State Fund for Transport Infrastructure. These regulations are in particular the Law on the State Fund for Transport Infrastructure, the statute of the fund and organizational rules.

The second chapter of the special part at the beginning analyzes the structure of the budgeted incomes and expenditures of the State Fund of Transport Infrastructure for 2010 and at the end the second chapter analyzes the evolution of income and expenditure of the State Fund for Transport Infrastructure between 2005 and 2009.

Klíčová slova / Key words

Klíčová slova: Státní fondy, Státní fond dopravní infrastruktury.

Key words: State funds, State fund for Transport Infrastructure