

## Základy financování VS (vazba na VF a FRR)

### ÚVOD

Veřejný sektor ve vyspělých zemích rozhoduje o alokaci značné části disponibilních zdrojů společnosti, a tak není divu, že problematika jeho financování patří k aktuálním teoretickým a praktickým problémům veřejného sektoru. Tato aktuálnost je dána řadou faktorů. Jedním z nich je skutečnost, že veřejný sektor tvoří podsystém smíšené ekonomiky, jehož prostřednictvím jsou produkovány či zabezpečovány veřejné statky a služby. O zaměření a rozsahu jejich poskytování se rozhoduje v rámci veřejných politik. Mezi veřejnými politikami a veřejnými financemi existuje systémové propojení - veřejné finance jsou nástrojem k finančnímu krytí cílů veřejných politik a zároveň obsah a cíle veřejných politik podmiňují obsah, zaměření a cíle veřejných financí.

#### VEŘEJNÉ FINANCE:

= specifické finanční vztahy a operace vznikající ve smíšené ekonomice mezi subjekty veřejného sektoru a mezi subjekty soukromého sektoru, založené na principech nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti.

= peněžní vztahy vznikající v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů. Veřejné finance jsou pak tvořeny peněžními vztahy, které se týkají činností veřejných institucí a zájmů a kde vystupuje jako jeden ze subjektů veřejná moc (vláda na nejrůznějších úrovních tj. stát, regionální samospráva, obec).

#### VEŘEJNÁ POLITIKA:

= souhrn jednotlivých činností vlády, jejichž smyslem je zabezpečování veřejných potřeb občanů v oblasti jednotlivých sektorů (školství, zdravotnictví, bezpečnosti atd.). Zaměření veřejných politik je také definováno v jejich cílech. Cíle veřejných politik rozumíme očekávané stavy, které mají být naplňovány vládními aktivitami. K realizaci cílů vládních politik je potřebné splnit řadu předpokladů a podmínek. Předně je nutné vytvořit systémový záměr zamýšlené vládní aktivity a transformovat jej do formy veřejného výdajového programu.

#### VEŘEJNÉ VÝDAJOVÉ PROGRAMY:

= transformace daného cíle (cílů) veřejné politiky do organizačně ucelené podoby ve formě systému, který zřetelně definuje veškeré zamýšlené (programové) činnosti, odpovědnosti, časové horizonty, a zdroje potřebné k realizaci cílů veřejných politik. Veřejný výdajový program je systémově projektovanou výdajovou aktivitou, pro kterou jsou charakteristické tyto základní rysy:

- Jasně stanovené cíle veřejného výdajového programu,
- Indikátory plnění cílů,
- odpovědnost za realizaci cílů,
- časové realizační horizonty,
- očekávané výsledky a způsob jejich kontroly,

- kalkulace zdrojů potřebných k realizaci stanovených cílů,
- nákladově užitková analýza veřejného výdajového programu ve formě očekávaných nákladově užitkových efektů výdajového programu.

Klíčovou podmínkou k realizaci výdajových cílů je jejich krytí finančními zdroji, resp. rozpočet kryje cíle jednotlivých veřejných politik.

## ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Stát i každá úroveň a článek (subjekt) územní samosprávy (v ČR obec, kraj), hospodaří podle svého rozpočtu. Čím je složitější vnitřní státoprávní uspořádání státu, tím více je veřejných rozpočtů a případně i dalších mimorozpočtových, zpravidla účelových fondů. I v rámci veřejného sektoru každá veřejnoprávní (vládní) nezisková organizace hospodaří podle svého rozpočtu a je různými finančními vztahy napojena na rozpočet svého zřizovatele. Všechny tyto rozpočty a mimorozpočtové fondy jsou součástí rozpočtové soustavy.

Rozpočtová soustava představuje hlavní objekt zájmu veřejných financí, neboť znázorňuje peněžní vztahy, které veřejné finance tvoří. Aby byla rozpočtová soustava efektivní, musí být jasně vydefinováno daňové určení (přřazení daňových příjmů jednotlivým rozpočtům), veřejné výdaje jednotlivých rozpočtů a jejich vzájemné vztahy.

Obecně lze rozpočtovou soustavu definovat jako:

- soustavu peněžních fondů,
- a nebo jako soustavu rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy,
- a dále pak jako soustavu orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování, a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů.

Do rozpočtové soustavy zahrnujeme:

1. soustavu veřejných rozpočtů
  - nadnárodní rozpočet v případě nadnárodních seskupení (např. rozpočet EU),
  - ústřední státní rozpočet v zemi (federální, státní rozpočet)
  - rozpočty jednotlivých článků územní samosprávy, a to podle jejího vertikálního i horizontálního členění, tzn. rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy (krajů, provincií apod.),
  - rozpočty veřejnoprávních podniků a veřejnoprávních (vládních) neziskových organizací ve veřejném sektoru.
2. soustavu mimorozpočtových fondů
  - státní fondy, zpravidla účelové,
  - fond zdravotního pojištění,
  - fond sociálního zabezpečení,
  - svěřenecké fondy (např. v USA), které hospodaří např. s povinnými příspěvky na sociální a zdravotní pojištění,
  - účelové případně i neúčelové mimorozpočtové fondy obcí případně vyšších stupňů samosprávy.
3. rozpočty veřejnoprávních (vládních) neziskových organizací.

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

Státní fondy jsou do rozpočtové soustavy zařazovány z důvodu toho, že jsou zřízeny samostatnými zákony jako právnické osoby. Zákonem jsou také stanoveny příjmy těchto fondů a účel jejich užití. Tyto fondy tedy hospodaří s veřejnými prostředky a podílí se na plnění specifických potřeb obyvatelstvu státu, jež vláda pokládá za prioritní. **Struktura rozpočtové soustavy ČR**

a. soustava veřejných rozpočtů:

- státní rozpočet,
- rozpočty měst a obcí, rozpočty krajů
- rozpočty příspěvkových organizací
- rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti

b. mimorozpočtové fondy

- státní fondy

Každý státní fond je zřízen zvláštním zákonem. Hospodaření státních fondů upravují příslušné předpisy, zejména zákon o rozpočtových pravidlech. Správcem příslušného státního fondu je resortně příslušné ministerstvo jako orgán státní samosprávy.

Státní zemědělský intervenční fond – ministerstvo zemědělství

Státní fond životního prostředí – ministerstvo životního prostředí

Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie – ministerstvo kultury

Státní fond kultury – ministerstvo kultury

Státní fond dopravní infrastruktury – Ministerstvo dopravy

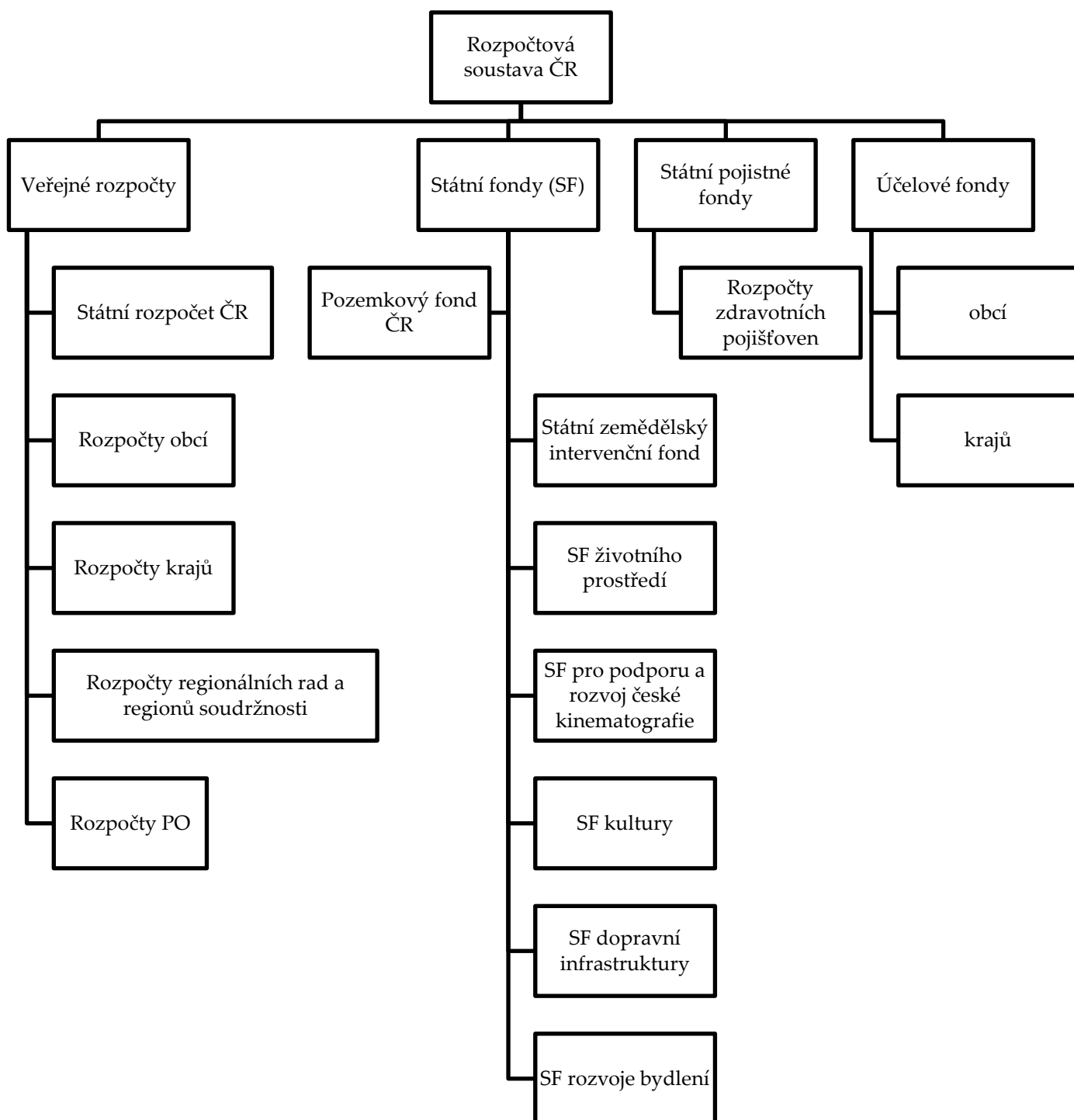
Státní fond rozvoje bydlení – ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Specifické postavení NÁRODNÍ FOND - není klasickým mimorozpočtovým fondem, jeho hospodaření upravuje zákon o rozpočtových pravidlech. Po vstupu ČR do EU je fondem, jehož prostřednictvím do ČR plynou finanční prostředky v rámci politiky soudržnosti ze strukturálních fondů EU.

Specifické postavení má také POZEMKOVÝ FOND ČR - jedná se o tzv. v transformačně privatizační fond, který byl společně s Fondem národního majetku ČR, jež byl zrušen v roce 2005, zřízen za účelem transformace hospodářství a privatizace státního majetku.

- mimorozpočtové fondy na úrovni měst, obcí, krajů – plně v rozhodovací kompetenci volených orgánů příslušného subjektu územní samosprávy (např. rezervní fond, bytový fond, památkový fond)

Do rozpočtové soustavy ČR patří také rozpočty zdravotních pojišťoven, a to z toho důvodu, že příjmy z povinného veřejného zdravotního pojištění vyplývají ze zákona, mají daňový charakter. Rozpočty zdravotních pojišťoven jsou dotovány ze státního



rozpočtu pro tzv. státní pojištěnce – osoby nevýdělečné – děti, důchodci, studující mládež, ženy na mateřské dovolené, nezaměstnané.

## Státní rozpočet

Tvoří ústřední prvek soustavy veřejných rozpočtů a ve smíšených ekonomikách jeho prostřednictvím každoročně protéká významná část hrubého domácího produktu.

- bilance zachycující plánované výdaje a příjmy vlády za určité období
- centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování

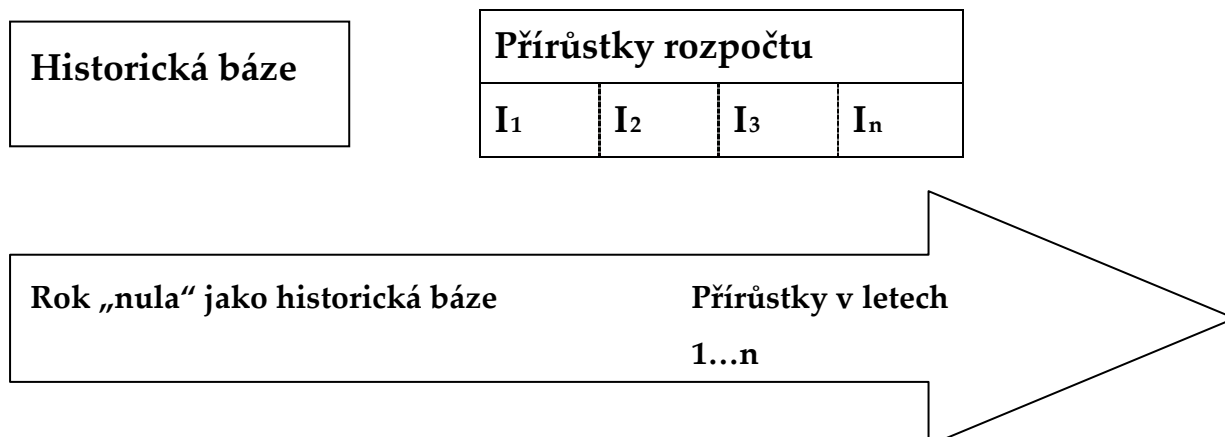
Rozpočet je tedy nástrojem pro alokaci a redistribuci zdrojů. Jeho prostřednictvím jsou financovány veřejné statky a veřejné služby a systémem různých transferů je prováděno přerozdělování bohatství. Protože veřejné zdroje jsou vzácné, je žádoucí nalézt takový alokační a redistribuční mechanismus, který umožní nakládat s omezenými zdroji hospodárně, efektivně a účelně s ohledem na priority cílů veřejných a výdajových politik.

Soudobý systém rozpočtování v ČR vykazuje rysy, tzv. institucionálního financování. Zdroje jsou poskytovány existujícím institucím především proto, že tyto instituce existují. V případě ústředních orgánů státní správy je tato existence definována kompetenčním zákonem (zákon č. 2/169 Sb., o působnosti ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších úprav), avšak v realitě není prověřován skutečný přínos (užitek) jednotlivých financovaných institucí, protože soudobý systém alokace veřejných zdrojů to nevyžaduje.

Z hlediska transparentnosti nakládání se zdroji máme v této logice rozpočtování podrobné informace o vstupech. O nich vypovídají údaje v rozpočtu vyjádřené rozpočtovými výdaji na jednotlivých položkách. Chybí ale informace o tom, jak účelně a efektivně byly dané zdroje použity. To je velmi závazné omezení institucionálního rozpočtování, protože v praxi se může stát, že rozpočtové zdroje jsou pouze spotřebovány na jednoduchou existenční reprodukci jednotlivých prvků organizační struktury bez toho, aby dané prvky přinesly nějaké výstupy.

(To v obrázku zachycuje zpětně orientovaná šipka. Ta zobrazuje skutečnost, že použité zdroje byly toliko využity ke spotřebě, k existenční reprodukci organizačních prvků, kdy nebylo dosaženo žádných výstupů.)

Institucionální financování je obvykle spjato s indexovou metodou rozpočtování.



Legenda:

$I_1$  přírůstek rozpočtu v roce 1 o veličinu  $I_1$

$I_2$  přírůstek rozpočtu v roce 2 o veličinu  $I_2$

$I_3$  přírůstek rozpočtu v roce 3 o veličinu  $I_3$

$I_n$  přírůstek rozpočtu v roce  $n$  o veličinu  $I_n$

Indexová metoda rozpočtování vychází z původní základny rozpočtu, která vzniká historicky. Proto ji můžeme nazvat historickou bází rozpočtu. Základním problémem takto vzniklé historické báze je, že její vznik nebyl založen na prověření účelnosti (racionálnosti) prvků organizační struktury, nýbrž na pouhém subjektivistickém rozhodnutí.

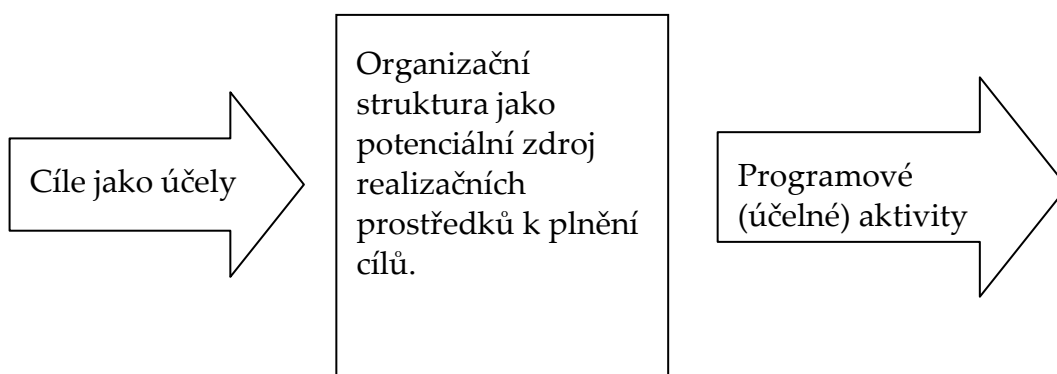
Institucionální financování má i negativní dopady na proporcii mezi kapitálovými výdaji a běžnými výdaji. Protože institucionální financování je založeno na financování institucí (a nikoliv cílů), může se stávat, že těžiště výdajů je položeno do reprodukce existující organizační struktury. To může vést k negativním důsledkům v poměru mezi běžnými výdaji a výdaji kapitálovými, kdy důraz na pouhou existenci (a reprodukci) existujících organizačních prvků může vést při sestavování rozpočtu, k tomu, že jsou upřednostňovány výdaje na provoz (běžné výdaje) na úkor výdajů na modernizaci a inovaci (výdajů kapitálových). Daný stav je žádoucí změnit. K jeho reformě je nutné provést i transformaci soudobého způsobu institucionálního způsobu rozpočtování na systém účelového (programového, cílového) rozpočtování.

Programové financování jako alternativa institucionálního financování

Základní atributy programového financování

- účelnost
- cílově orientované
- vedené do programové struktury

Účelnost programového financování znamená, že jsou známy ekonomicky racionální důvody, proč mají být dané aktivity financovány. V logice programového financování se vychází z předpokladu, že rozpočtové subjekty se chovají ekonomicky racionálně, tedy tak, aby vzácné zdroje byly alokovány s ohledem na priority výdajových cílů.



Při programovém financování je východiskem úvah k tvorbě rozpočtů stanovení priorit cílů. Cíle jsou předjímané alokační aktivity. Protože cíle jsou konečné (očekávané) požadované stavy, mají stanoveny své ukazatele, na jejichž základě je můžeme hodnotit s ohledem na kritéria jejich splnění. Organizační struktura v logice programového rozpočtování vystupuje jako potenciální nabídka prostředků, resp. realizátorů cílů. Kritériem financování proto již není existence instituce, nýbrž poptávka po dané instituci jako možném realizačním prostředku plnění cíle. To má významné důsledky pro logiku financování. Zdroje jsou realizátorem cílů přidělovány s ohledem na důležitost cílů, resp. jejich pořadí. Institucionální financování je nahrazeno financováním účelně definovaných aktivit, které jsou odvozené od cílů. Programové financování je tedy cílově orientované financování.