

# TÉMA 1:

## Veřejný sektor, jeho organizace a rozpočtový proces

Cílem tématu je popsat strukturu veřejného sektoru, způsoby jeho organizace a hlavní parametry rozpočtového procesu.



EVROPSKÁ UNIE  
Evropské strukturální a investiční fondy  
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

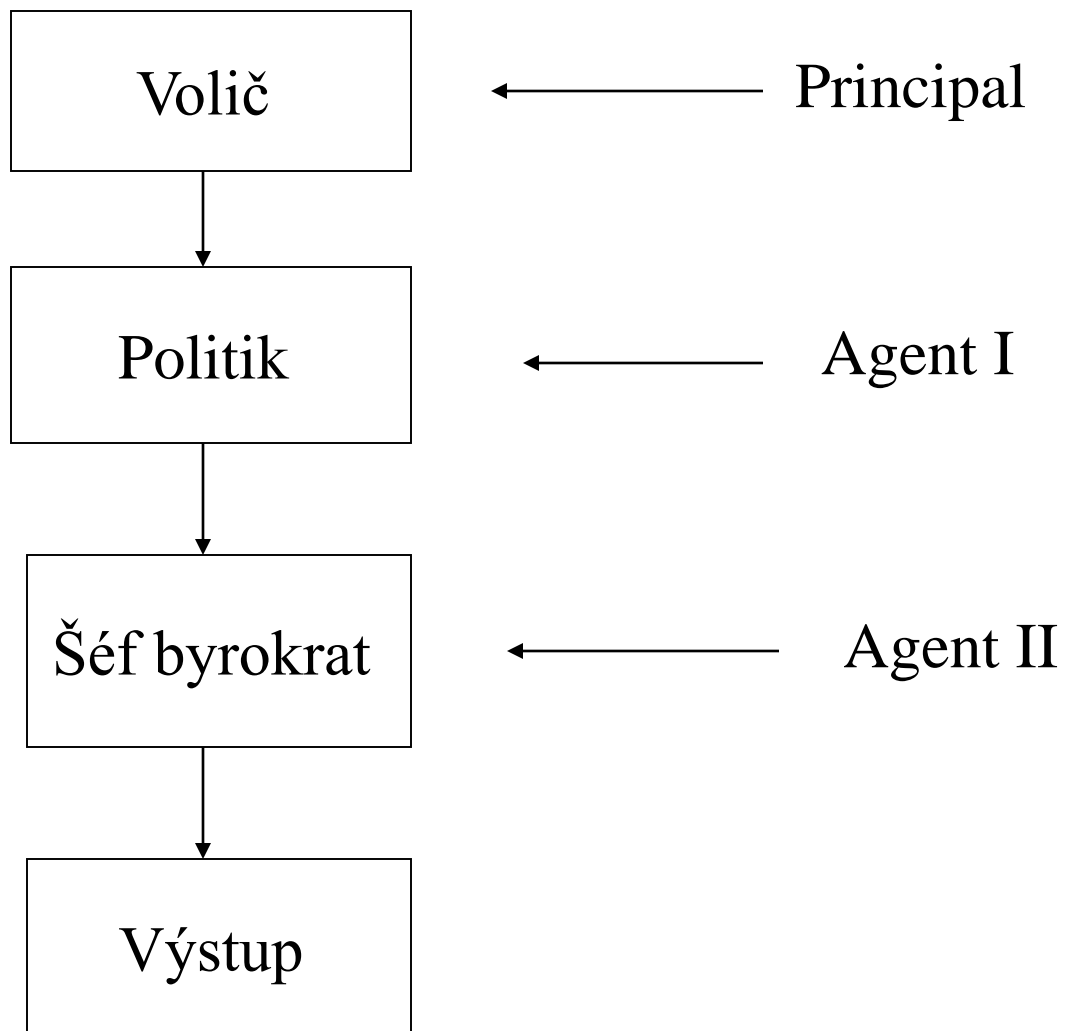
# Osnova tématu

1. Specifika veřejného sektoru a jeho rozsah
2. Statistické členění veřejného sektoru
3. Právní úprava fungování organizací veřejného sektoru
4. Typy organizací a způsob jejich hospodaření
5. Státní pokladna
6. Obce a kraje

# Specifika veřejného sektoru v oblasti financování

- Sledování více cílů, které si mohou i odporovat.
- Neexistuje jednoduchý indikátor umožňující identifikovat ne/efektivní činnosti (rozdíl oproti firmě, kde tuto funkci plní zisk).
- Není možné jednoznačně měřit výstupy.
- Politici a byrokraté pracují prostředky, které jim nepatří (problém principal-agent).

# Vztah Principal (zmocněnec) - Agent (zástupce)



# Neefektivnost veřejných institucí podporuje

- Nemožnost bankrotu – nedochází k eliminaci dlouhodobě neefektivních organizací.
- Měkké rozpočtové omezení – vede k morálnímu hazardu.
- Byrokraté a politici se chovají jako normální lidé (maximalizují užitky a minimalizují náklady), přičemž naplňování jejich cílových funkcí nemusí vést k efektivním řešením.
- Aktivní (korupce) a pasivní (nehospodárnost) plýtvání.

# Další faktory podporující neefektivnost veřejného sektoru

- Teorie byrokracie (sledování vlastních cílů, informační převaha, tendence vyhýbat se rozhodování)
- Nulová (nebo podnákladová) cena netržních statků, která vede k vyššímu než optimálnímu poptávanému množství.
- Fiskální iluze – daňová cena poskytovaných statků není jasná, neboť není přiřazena konkrétním statkům. Navíc dochází ke zkreslování v důsledku redistribuce.

# Rozsah veřejného sektoru (% HDP)

SECTOR	GEO/TIME	2013	2014	2015	2016	2017
General gov	European U	48,6	47,9	46,9	46,3	45,8
General gov	Czechia	42,6	42,4	41,7	39,5	39,0
Central gove	European U	27,0	26,6	26,2	25,4	24,9
Central gove	Czechia	30,9	30,6	30,3	29,2	28,4
State govern	European U	4,6	4,6	4,6	4,7	4,7
State govern	Czechia	:	:	:	:	:
Local govern	European U	11,3	11,1	11,0	10,8	10,6
Local govern	Czechia	11,4	11,5	11,3	10,2	10,7

*Zdroj: autor*

# Důvody pro státní intervence

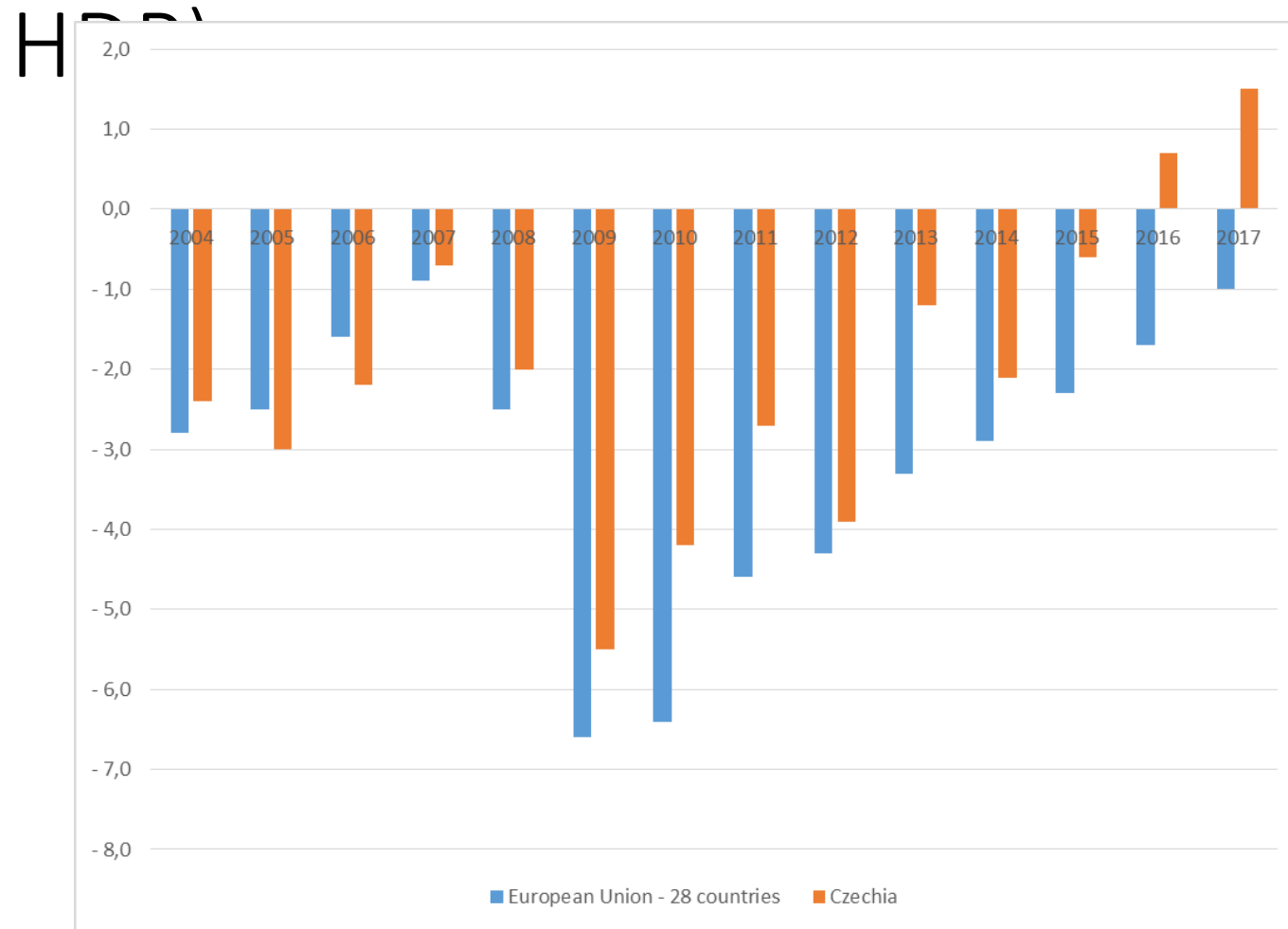
- Zabezpečení institucionálních funkcí státu (legislativa, soudnictví, výběr daní...),
- Alokační státní zásah (náprav mikroekonomických tržních selhání...),
- Stabilizační (makroekonomická stabilita...),
- Redistribuční státní zásah (eliminace nespravedlnosti, peněžní a nepeněžní transfery...).
- Ovlivňuje způsob financování a tedy i rozpočtování.



# Na co jsou veřejné výdaje vydávány?

COFOG99	GEO/TIME	2016
Total	European Union - 28 countries	46,3
Total	Czechia	39,4
General public services	European Union - 28 countries	6,0
General public services	Czechia	4,2
Defence	European Union - 28 countries	1,3
Defence	Czechia	0,7
Public order and safety	European Union - 28 countries	1,7
Public order and safety	Czechia	1,7
Economic affairs	European Union - 28 countries	4,0
Economic affairs	Czechia	5,9
Environmental protection	European Union - 28 countries	0,7
Environmental protection	Czechia	0,7
Housing and community amenities	European Union - 28 countries	0,6
Housing and community amenities	Czechia	0,6
Health	European Union - 28 countries	7,1
Health	Czechia	7,4
Recreation, culture and religion	European Union - 28 countries	1,0
Recreation, culture and religion	Czechia	1,3
Education	European Union - 28 countries	4,7
Education	Czechia	4,5
Social protection	European Union - 28 countries	19,1
Social protection	Czechia	12,3

Dlouhodobým problémem jsou  
však deficity veřejných financí (%  
HDP)



Zdroj: autor

# Deficity veřejných financí

- Často se nejedná o „Keynesovské“ deficity, jejichž cílem je vyvedení ekonomiky ze záporné produkční mezery.
- Spíše důsledek fiskální iluze – jev permanentní?
- Deficity jako důsledek demokratického procesu vládnutí – Buchanan a teorie vždy vyrovnaného rozpočtu.
- Snaha řešit efektivnějším rozpočtováním
- Trendem poslední doby jsou fiskální pravidla – vesměs definují maximální hodnoty zadlužení a deficitu.

# Fáze přístupu k finančnímu řízení veřejného sektoru

- snaha řídit stát jako firmu,
- úspěšnost zpravidla jen dílčí.

<b>Název konceptu</b>	<b>Podstata</b>
Neotaylorismus	Plánování a kontrola výdajových cílů
Veřejné podnikání	Řízení veřejných výdajů „napodobuje“ principy „podnikatelské správy“
New Public Management	Alokace veřejných zdrojů na základě poptávky veřejnosti. Rozpočtování je prováděno na základě výsledků.

*Zdroj: autor*

# Statistické členění organizací veřejného sektoru

- Metodika ESA 2010 versus GFS
- Na národní úrovni:
  - ústřední vláda (Central Government),
  - územní samospráva (Local Government),
  - fondy sociálního zabezpečení (Social Security Funds).

# GFS versus ESA

	<b>GFS</b> <b>Metodologie vládní finanční statistiky</b>	<b>ESA</b> <b>Metodologie národních účtů</b>
Tvůrce metodiky	Mezinárodní měnový fond	Eurostat
Použití	většina rozpočtových dokumentů	národní účty dokumenty a materiály předkládané orgánům Evropské unie (Fiskální notifikace deficitu a dluhu, Stabilizační program)
Vykazování dat	spíše na bázi peněžních toků	na akruálním principu
Vymezení sektoru vlády	úzké	široké (nákladové kritérium)
Výhody	rychlost, přímá vazba na schvalované dokumenty	komplexnější pohled
Nevýhody	nepodává komplexní obraz o situaci veřejného sektoru	časová a datová náročnost, vysoké administrativní zatížení

*Zdroj: autor*

# Sektor vládních institucí

ÚSTŘEDNÍ VLÁDA	MÍSTNÍ VLÁDA	FONDY SOC. ZABEZPEČENÍ
<b>STÁTNÍ ROZPOČET</b> + Národní fond + zdroje z privatizace	<b>OBCE</b> (územní samospráva) <b>KRAJE</b> (územní samospráva)  Dobrovolné svazky obcí  Regionální rady regionů soudržnosti	<b>ZDRAVOTNÍ POJIŠŤOVNY</b>
<b>STÁTNÍ FONDY</b>  Státní fond dopravní infrastruktury  Státní fond životního prostředí  Státní zemědělský intervenční fond  Státní fond rozvoje bydlení  Státní fond kultury  Státní fond kinematografie	<b>Příspěvkové organizace</b> (např. zákl. a stř. školy, nemocnice, místní muzea, divadla, knihovny, domovy pro seniory, domy dětí a mládeže)  <b>Asociace krajů</b>  <b>Svaz měst a obcí</b>  a další	<b>Asociace zdravotních pojišťoven</b>  <b>Centrum mezinárodních úhrad</b>  a další
<b>Státní příspěvkové organizace</b> (např. dětské domovy, léčebny, fakultní nemocnice, muzea a divadla celostátního významu)  <b>Veřejné výzkumné instituce</b>  <b>Veřejné vysoké školy</b>  <b>Další (např. SŽDC, PGRLF, ČEB)</b>		

**Věděli jste, že...**  
...podíl výdajů ústřední vlády na celkových výdajích vládního sektoru se v roce 2013 pohyboval na hranici 65%?



\*SŽDC = Správa železniční dopravní cesty,  
PGRLF = Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond  
ČEB = Česká exportní banka

# Vládní sektor v České republice

- [http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/vladni-financni-statistika-9817#Vládní sektor v České republice](http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/vladni-financni-statistika-9817#Vládní%20sektor%20v%20České%20republice)
- <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/sektor-vladnich-instituci/2016/seznam-vladnich-instituci-v-cr-2016-24749>
- Podrobnosti k metodice budou předmětem další přednášky.



# Relevantní právní předpisy

- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (je připravován nový zákon)
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších úprav
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších úprav

# Typy organizačních struktur ve veřejném sektoru

- Organizační složky státu (OSS)
- Příspěvkové organizace (PO)
- Státní fondy (SF)
- Fondy sociálního zabezpečení – v ČR zdravotní pojišťovny (ZP)
- Jiné typy veřejných organizací (např. veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, státní podniky atd.)

# Jak motivovat subjekty veřejného sektoru k úsporám?

- Nedočerpání výdajů indikuje ostatním subjektům veřejného sektoru, že organizace má zbytečně vysoký rozpočet.
- V budoucnu tak lze očekávat vyšší tlak na snížení jejího rozpočtu.
- Pokud je umožněno, aby organizace nevyčerpané částky rozdělila (např. na mzdách), bude systematicky docházet k nadrozpočtovávání.
- Tento problém neřešení ani možnost zřizovat rezervní fondy, nebo převádět prostředky do dalších let.
- V určité míře toto není škodlivé u investičních prostředků.

# Organizační složky státu

- Ministerstva, regulační orgány (ÚOHS, ER atd.), některá ministerstva se dělí na více organizačních složek (např. MF nebo MPSV).
- Příjmy určené k zabezpečování alokační, institucionální funkce a části redistribuční (zejména hotovostní transfery).
- Příjmy a výdaje napojené na hlavní rozpočet.
- Malý rozsah vedlejší činnosti.
- Nízká motivace k úsporám a generování dodatečných příjmů.
- Problém s převodem prostředků mezi rozpočtovými roky = nyní systém nároků z nespotřebovaných výdajů.
- Řízení přes systém závazných ukazatelů.
- Zřizuje rezervní fond (např. příjmy z darů) a fond kulturních a sociálních potřeb.

# Závazné ukazatele

- Závazné ukazatele jsou nejnižší jednotky struktury rozpočtu kapitoly schválené v zákonu o státním rozpočtu.
- Souhrnné
- Průřezové
- Specifické
- Při překročení o určité procento nutné přijmout rozpočtové opatření.

# Příklad závazných ukazatelů

strana 16

## Ukazatele kapitoly 315 Ministerstvo životního prostředí

v Kč

<b>Souhrnné ukazatele</b>	
Příjmy celkem	9 225 716 712
Výdaje celkem	9 443 767 696
<b>Specifické ukazatele - příjmy</b>	
Daňové příjmy <sup>1)</sup>	900 000
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	9 224 816 712
v tom: příjmy z rozpočtu Evropské unie bez společné zemědělské politiky celkem	3 229 878 712
příjmy z prostředků finančních mechanismů	121 618 000
ostatní nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	5 873 320 000
<b>Specifické ukazatele - výdaje</b>	
Ochrana přírody a krajiny	639 500 000
Technická ochrana životního prostředí	1 229 000 000
Ochrana klimatu a ovzduší	4 005 994 505
Ostatní činnosti v životním prostředí	3 569 273 191
<b>Průřezové ukazatele</b>	
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	720 624 899
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem <sup>2)</sup>	245 012 478
Prevod fondu kulturních a sociálních potřeb	10 666 812
Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech	91 512 054
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě	619 464 693
Výdaje na výzkum, vývoj a inovace celkem včetně programů spolufinancovaných z prostředků zahraničních programů <sup>3)</sup>	0
v tom: ze státního rozpočtu celkem	0
v tom: institucionální podpora celkem <sup>4)</sup>	0
úcelová podpora celkem <sup>4)</sup>	0
podíl prostředků zahraničních programů <sup>3)</sup>	0
Úcelová podpora na programy aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací <sup>5)</sup>	0
Institucionální podpora výzkumných organizací podle zhodnocení jimi dosažených výsledků <sup>5)</sup>	0
Zahraněční rozvojová spolupráce	0
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.	3 000 000
Výdaje spolufinancované zcela nebo částečně z rozpočtu Evropské unie bez společné zemědělské politiky celkem	3 350 552 807
v tom: ze státního rozpočtu	120 674 095
podíl rozpočtu Evropské unie	3 229 878 712
Výdaje na společné projekty, které jsou zcela nebo částečně financovány z prostředků finančních mechanismů celkem	135 423 000
v tom: ze státního rozpočtu	13 805 000
podíl prostředků finančních mechanismů	121 618 000
Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem	6 183 659 066

# Rozpočtová opatření I

- Přesun finančních prostředků mezi položkami, kterým nedochází ke změně salda státního rozpočtu, nejčastěji mají rozpočtová opatření podobu
- Dělení:
  - provedená v kompetenci organizační složky státu nebo kapitoly (nedochází ke změně závazných ukazatelů),
  - vyžadující schválení Ministerstva financí: přesun mezi závaznými ukazateli kapitoly, případně snížení nebo zvýšení jednoho ukazatele v rámci kapitoly do 10 % částky schválené zákonem o státním rozpočtu, přesun mezi kapitolami státního rozpočtu, který nepřesahuje 5 % celkového objemu schváleného rozpočtu výdajů kapitoly a 10 % celkového objemu závazného ukazatele kapitoly, u které se výdaje snižují,

# Rozpočtová opatření II

- vyžadující schválení Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny: dochází k přesunu mezi závaznými ukazateli kapitoly, případně ke změně jednoho ukazatele v rámci kapitoly, nad 10 % částky schválené zákonem o státním rozpočtu.
- V rámci vykazování se operace projeví v údajích „rozpočet po změnách“.



# Nároky z nespotřebovaných výdajů I

- Nároky z nespotřebovaných výdajů ke dni 1. ledna běžného roku se stanoví jako rozdíl mezi konečným rozpočtem výdajů na minulý rok a skutečnými rozpočtovými výdaji za minulý rok zvýšený o nároky z nespotřebovaných výdajů ke dni 31. prosince minulého roku.
- Tj. např. k 1. lednu 2016
- Rozpočtované výdaje za rok 2015 – utracené výdaje za rok 2015 + stav nároků z nespotřebovaných výdajů k 31.12.2015.
- O jejich hodnotu může OSS utratit v daném roce více, než ji stanovují závazné ukazatele.

# Nároky z nespotřebovaných výdajů II

- Ale, nároky z nespotřebovaných výdajů jsou vázané:
  - profilujícími výdaje
    - na platy státních zaměstnanců
    - na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců,
    - na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie,
    - na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů,
    - na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část od Organizace Severoatlantické smlouvy,
    - na programy,
    - účelově určené podle § 21 odst. 3 a 4,
    - na výzkum a vývoj,
  - neprofilující

# Nároky z nespotřebovaných výdajů III

- Nemohou vzniknout u sociálních dávek.
- Zanikají například při ukončení dotačních programů, na které byly vázány (např. prostředky na spolufinancování evropských projektů za již ukončené programovací období).
- Každý měsíc o jejich stavu OSS sestavuje výkaz. Důležitý podklad z důvodu zvýšení efektivity při emitování státních dluhopisů.
- Nároky z nespotřebovaných výdajů nemohou tvořit kapitoly VPS a Státní dluh.

# Stav nároků k 1.1.2017

Tabulka č. 6: Stav a vývoj NNV v průběhu roku 2016 a stav k 1.1.2017 (v mil. Kč)

	Stav NNV k 1.1.2016	Snížení stavu NNV v průběhu roku 2016 *)	z toho:	Stav NNV k 31.12.2016	Skutečné čerpání NNV k 31.12.2016	Stav zapojených a nečerpaných NNV k 31.12.2016	Zůstatek NNV vč. nečerpaných a zapojených NNV k 31.12.2016	Stav NNV k 1.1.2017
			Zapojení NNV podle §47 odst. 6 písm. a) zák.č.218/2000 Sb. a dle rozhodnutí vlády					
<b>Profilující výdaje (A až H)</b>	124 135	96 411	90 285	27 724	55 342	34 943	62 667	131 492
A. Na platy státních zaměstnanců	623	452	449	171	374	75	246	1 558
B. Na platy a ost. platby za proved. práci kromě platů státních zaměstnanců	1 905	1 169	1 075	736	831	244	981	1 982
C. Na jejichž provedení dostává ČR peněžní prostředky nebo jejich část od EU	86 427	65 897	57 704	20 530	35 115	22 588	43 118	91 205
v tom: výdaje, které jsou financované z národních peněž. prostředků	14 995	10 645	10 627	4 349	2 542	8 085	12 434	17 707
výdaje, které jsou nebo mají být kryty peněžními prostředky od EU	71 432	55 251	47 077	16 181	32 573	14 504	30 685	73 498
D. Na jejichž provedení dostává ČR peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů	2 929	2 195	2 064	734	1 026	1 038	1 772	2 181
v tom: výdaje, které jsou financované z národních peněž. prostředků	368	285	284	84	144	140	224	264
výdaje, které jsou nebo mají být kryty peněž. prostředky z FM	2 561	1 910	1 780	650	883	898	1 548	1 917
E. Na jejichž provedení dostává ČR peněžní prostředky od NATO	203	140	140	63	92	48	111	112
F. Na programy podle § 13 odst. 3 rozpočtových pravidel	27 791	23 277	25 788	4 514	15 521	10 267	14 781	30 081
G. Účelově určené podle § 21 odst. 3 a 4 rozpočtových pravidel	1 490	957	729	533	452	277	810	1 202
H. Na výzkum, vývoj a inovace	2 767	2 324	2 335	443	1 930	405	848	3 172
Neprofilující výdaje	27 100	20 044	16 548	7 056	13 533	3 015	10 070	26 207
<b>C ELKEM</b>	<b>151 235</b>	<b>116 455</b>	<b>106 833</b>	<b>34 780</b>	<b>68 876</b>	<b>37 957</b>	<b>72 737</b>	<b>157 699</b>

\*) Snížení stavu NNV zahrnuje mimo zapojených NNV i ukončené NNV podle §47 odst. 6 písm. b) až e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Zdroj: autor

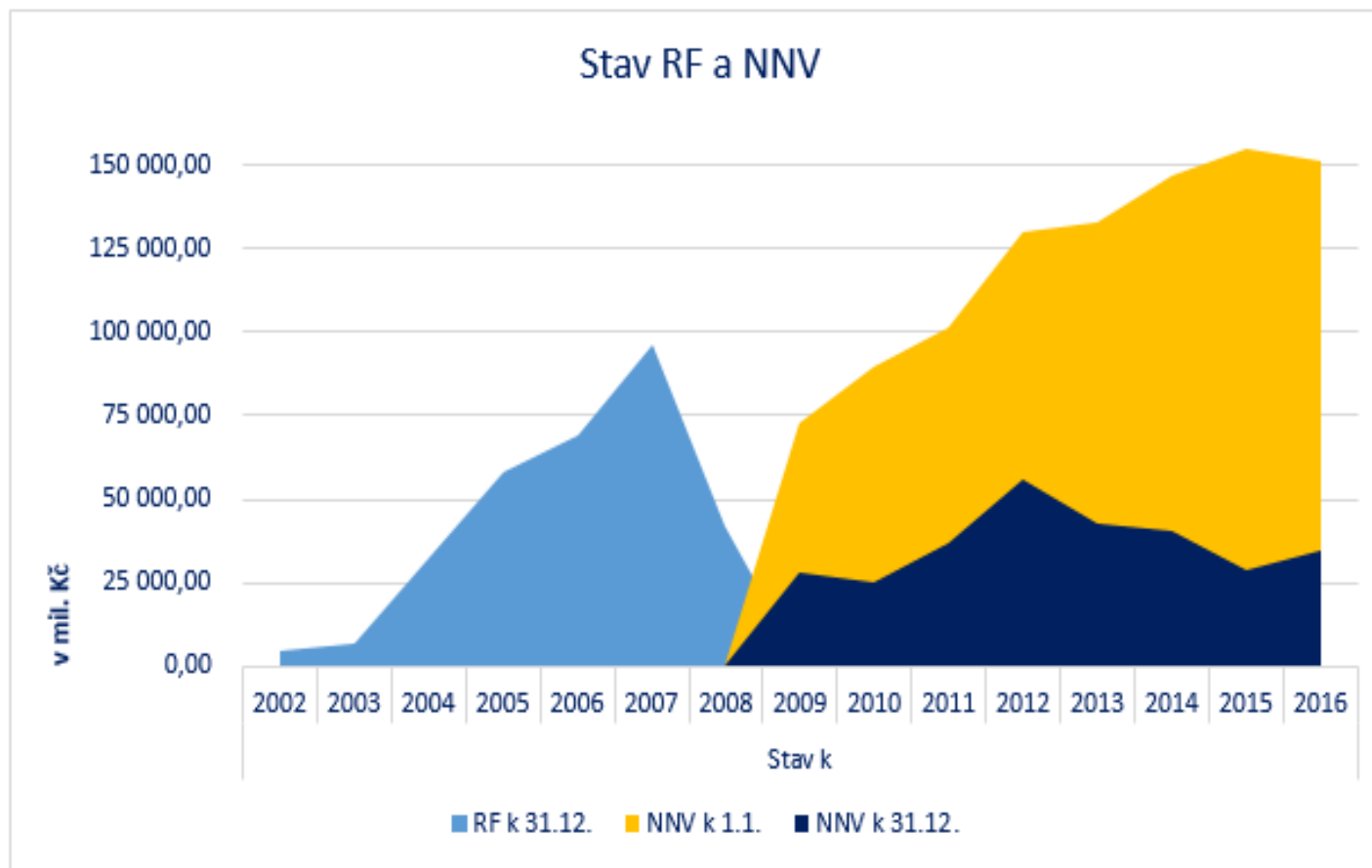
# Nároky dle kapitol (neivýznamnější)

Tabulka č. 7: Vývoj stavu a čerpání NNV dle kapitol se stavem NNV k 1.1.2017 nad 100 mil. Kč  
(v mil. Kč)

	Stav NNV k 1.1.2016	Sniženi stavu NNV v průběhu roku 2016 *)	z toho:	Stav NNV k 31.12.2016	Skutečné čerpání NNV k 31.12.2016	Stav zapojených a nečerpáných NNV k 31.12.2016	Zůstatek NNV vč. nečerpáných a zapojených NNV k 31.12.2016	Stav NNV k 1.1.2017
			Zapojení NNV podle §47 odst. 6 písm. a) zák.č.218/2000 Sb. a dle rozhodnutí vlády					
Ministerstvo pro místní rozvoj	30 077	-26 068	26 067	4 009	13 750	12 317	16 325	28 584
Ministerstvo zemědělství	30 182	-23 020	16 542	7 162	14 856	1 687	8 849	22 379
Ministerstvo práce a sociálních věcí	15 693	-6 793	6 774	8 900	4 188	2 586	11 486	17 847
Ministerstvo průmyslu a obchodu	9 416	-7 643	7 625	1 773	1 551	6 074	7 847	15 469
Ministerstvo životního prostředí	12 080	-10 175	10 129	1 906	4 166	5 963	7 869	14 215
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	8 758	-6 635	6 547	2 123	4 981	1 566	3 688	13 071
Ministerstvo dopravy	16 800	-15 405	14 019	1 395	12 881	1 138	2 532	12 348
Ministerstvo zdravotnictví	8 252	-6 585	6 582	1 667	3 876	2 706	4 373	8 079
Ministerstvo financí	4 521	-2 325	2 250	2 196	1 587	664	2 860	6 193
Ministerstvo obrany	1 575	-1 512	1 453	62	1 238	215	277	3 935
Ministerstvo spravedlnosti	2 964	-2 228	2 029	736	1 508	521	1 257	3 313
Ministerstvo vnitra	3 469	-2 993	2 270	476	1 608	662	1 138	3 153
Ministerstvo kultury	2 783	-2 783	2 426	0	1 256	1 171	1 171	2 726
Český telekomunikační úřad	493	-203	195	289	70	125	414	1 275
Ministerstvo zahraničních věcí	918	-399	396	519	311	86	605	1 087
Správa státních hmotných rezerv	699	-669	669	30	427	242	272	875
Úřad vlády České republiky	309	-162	140	147	90	51	197	430
Český statistický úřad	344	-110	87	234	58	30	263	415
Technologická agentura České republiky	239	-24	13	215	11	3	218	360
Nejvyšší kontrolní úřad	312	-24	24	288	18	6	294	319
Kancelář prezidenta republiky	71	-58	58	13	15	43	55	242
Bezpečnostní informační služba	143	-60	24	83	24	0	83	185
Grantová agentura České republiky	278	-155	155	123	143	13	136	178
Senát Parlamentu	130	-23	23	107	22	0	108	168
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	132	-14	4	118	4	1	118	161
Energetický regulační úřad	76	-25	25	51	11	14	65	119

Zdroj: Ministerstvo financí (mfcz.cz)

# Nečerpání finančních prostředků v letech 2002-2016



Zdroj: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16009.pdf>

# Příspěvková organizace

- Příspěvková organizace je samostatná právnická osoba, která v rámci výkonu hlavní činnosti zpravidla není schopna pokrýt ze svých příjmů veškeré náklady – rozdíl je kryt dotací zřizovatele – příspěvkem na provoz.
- Výší příspěvku zřizovatel (objednatel) de facto určuje objem produkce.
- Rozpočet za hlavní činnost musí být sestaven po zohlednění příspěvku na provoz jako vyrovnaný.
- Odděleně vedena jiná (vedlejší, hospodářská) činnost, tak však nesmí být ztrátová.

# Příspěvková organizace

- Finanční vztahy stanovené zřizovatelem jsou
  - příspěvek na provoz ze státního rozpočtu nebo odvod z provozu do státního rozpočtu,
  - individuální a systémové dotace na financování programů a akcí,
  - návratná finanční výpomoc,
  - odvod z odpisů – pokud zřizovatel plánuje ukončení nebo utlumení činnosti dané organizace,
  - dotace na úhradu výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů,
  - dotace na úhradu výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republice svěřeny peněžní prostředky z finančních mechanismů včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů.



# Příspěvková organizace - fondy

- rezervní fond,
  - fond reprodukce majetku,
  - fond odměn,
  - fond kulturních a sociálních potřeb.
- 
- Plnění fondů je prováděno ze zlepšeného hospodářského výsledku takto:
    - do fondu odměn do výše 80 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace, nejvýše však do výše 80 % limitu prostředků na platy nebo přípustného objemu prostředků na platy,
    - do fondu reprodukce majetku do výše 25 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace,
    - do rezervního fondu bez omezení.

# Příspěvková organizace - fondy

- Rezervní fond slouží:
  - k úhradě zhoršeného hospodářského výsledku,
  - k úhradě sankcí,
  - k doplnění fondu reprodukce majetku se souhlasem zřizovatele,
  - k překlenutí časového nesouladu mezi výnosy a náklady.

# Příspěvková organizace - fondy

- Fond reprodukce majetku se tvoří
  - z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,
  - z přidělu ze zlepšeného hospodářského výsledku,
  - výnosy z prodeje dlouhodobého movitého hmotného a nehmotného majetku,
  - z darů a z výnosů povolených veřejných sbírek určených na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,
  - výnosy z prodeje nemovitého majetku, který příspěvková organizace nabyla ve prospěch státu darem nebo děděním,
  - prostředky poskytnutými ze zahraničí určenými účelově na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.
- Prostředků fondu reprodukce majetku se používá
  - na financování pořízení a technického zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,
  - jako doplňkového zdroje financování oprav a udržování hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku a na pořízení hmotného a nehmotného krátkodobého majetku,

# Příspěvková organizace - příklad

- [http://www.nm.cz/admin/files/File/VZ\\_NM\\_2013\\_nahled.pdf](http://www.nm.cz/admin/files/File/VZ_NM_2013_nahled.pdf)

# Fondy sociálního zabezpečení

- Zdravotní pojišťovny (VZP, zaměstnanecké)
- Převedena pravomoc vybírat určité prostředky na celostátní úrovni.
- Vázání výdajů na předem definovaný účel.
- Deficitní hospodaření řešeno dotací - platba za státní pojištěnce.

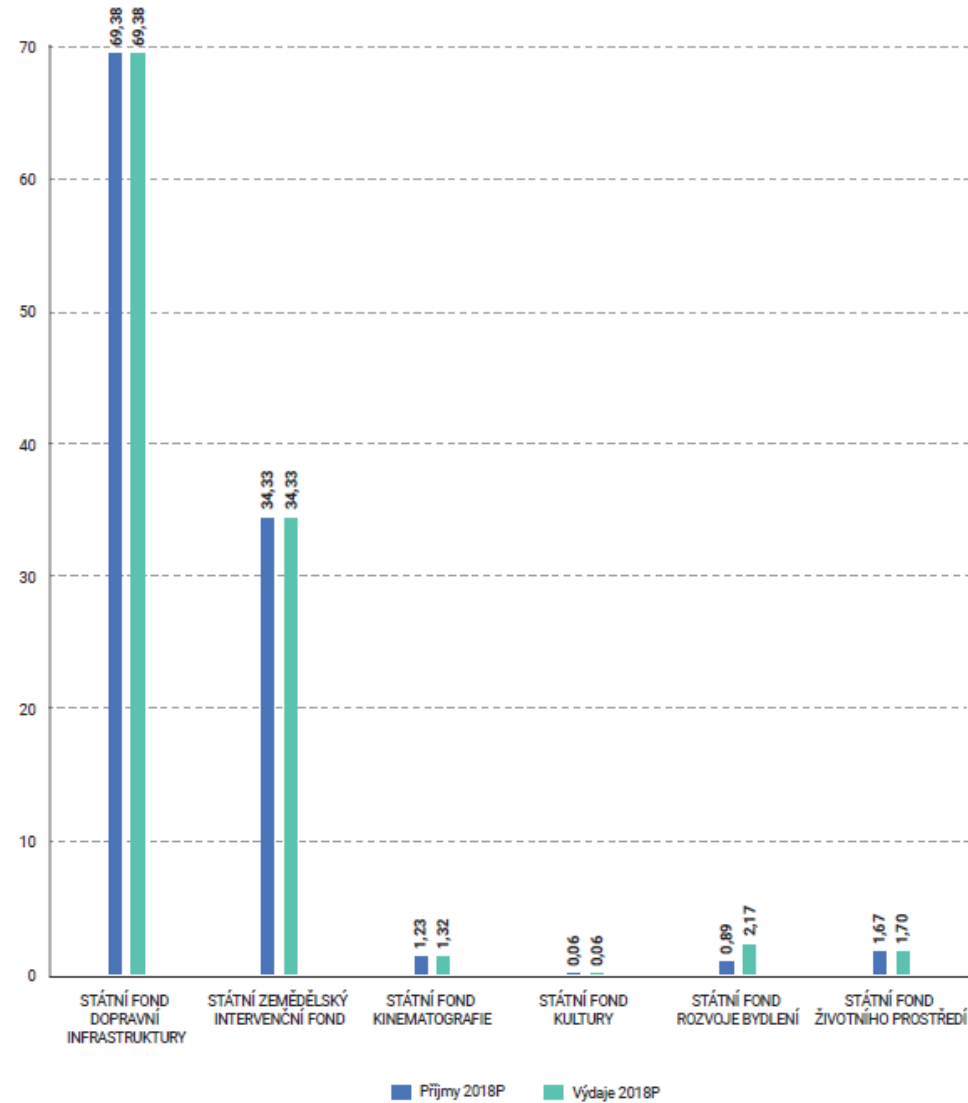
# Zdravotní pojišťovny

- Peníze rozděleny do fondů
  - základní fond zdravotního pojištění, - plní se z něj i ostatní fondy
  - rezervní fond,
  - provozní fond – stanoven limit dle vzorce ve vztahu k počtu pojištěnců, např. při 1 mil. pojištěnců je to 2,25 % vybraného pojistného,
  - sociální fond,
  - fond investičního majetku,
  - fond reprodukce investičního majetku.
- Nevyčerpané prostředky nelze rozdělit, zůstávají v systému.

# Státní (účelové) fondy

- zřízené speciálním zákonem
- přesně definované zdroje a užití prostředků
- řízen kolegiálním orgánem – radou, kam jsou nominováni představitelé státu
- lze dělit na dotační (SFDI) a zápůjční (SFRB)
- nevyčerpané prostředky převádí do dalšího roku
  
- při velkých počtech však znepřehledňují soustavu veřejných rozpočtů
- často navíc nejsou finančně samostatné a je nutné je pravidelně dotovat ze státního rozpočtu

# Příjmy a výdaje státních fondů 2018





# Jiné typy veřejných organizací

- veřejné vysoké školy
  - stát si je „najímá“ na výuku a vědu a výzkum – vazba na způsob financování (např. normativy na studenta)
- obchodní organizace 100% vlastněné veřejným sektorem (např. PGRLF)
  - primárním cílem není generování zisku,
  - flexibilnější využívání majetku, není mzdová regulace, není nutná rozdělování příjmů na hlavní a vedlejší činnost,
  - ale může snižovat transparentnost veřejných rozpočtů (neobjevuje se ve výkazech, často problémy s aplikací zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

# Typy činností organizační veřejného sektoru

- Hlavní
  - za tímto účelem organizace zřízena,
  - výnosy jsou buď nulové, nebo pokrývají pouze malou část nákladů,
  - nejsou zdaňovány.
- Vedlejší (doplňková, hospodářská)
  - např. příjmy z pronájmu, reklamy atd.
  - měla by být zisková,
  - je zdaňována.

# Vazba na daň z příjmů

- Osoba založené za jiným účelem, než je dosahování zisku (veřejně prospěšný poplatník)
- Příjmy z hlavní činnosti – nejsou zdaňovány
- Příjmy z hospodářské (doplňkové) činnosti jsou předmětem daně (vždy se jedná o příjmy z reklamy, nájemného, prodeje majetku...)
- Nutné rozlišení nákladů – přiřaditelné x nepřiditelné
- U nepřiditelných výpočet koeficientů
- Zákaz přímé kompenzace
- Základ daně z vedlejší činnosti stanoven jako u podnikatelských osob, ale je zde specifický odpočet.

# Vazba na DPH

- Příjmy z hlavní činnosti nejsou předmětem daně (výkon veřejné správy)
- Příjmy z vedlejší činnosti jsou předmětem daně (jsou relevantní z hlediska registračního limitu)
  
- Implikace pro nárok na odpočet
- Rozdělení vstupů (hmotného majetku) podle přiřaditelnosti
  - Přímá vazba k hlavní činnosti (nárok na odpočet 0)
  - Přímá vazba k vedlejší činnosti (nárok na odpočet 100 %)
  - Nelze přiřadit (nárok na odpočet vypočtený přes koeficient)

# Hlavní zdroje veřejných organizací - OSS

- výnosy z daní,
- výnosy z poplatků,
- výnosy z pokut a jiných sankcí,
- dividendy a podíly na zisku,
- dotace,
- výnosy z prodeje majetku.

# Hlavní výdaje veřejných organizací - OSS

- sociální dávky,
- mzdy a platy,
- nákupy zboží a služeb,
- dotace,
- investiční výdaje,
- úroky,

# Hlavní zdroje veřejných organizací - PO

- tržby z vlastní produkce,
- dotace od zřizovatele,
- dotace jiné.

# Hlavní výdaje veřejných organizací - PO

- mzdy a platy,
- nákupy zboží a služeb,
- investiční výdaje.



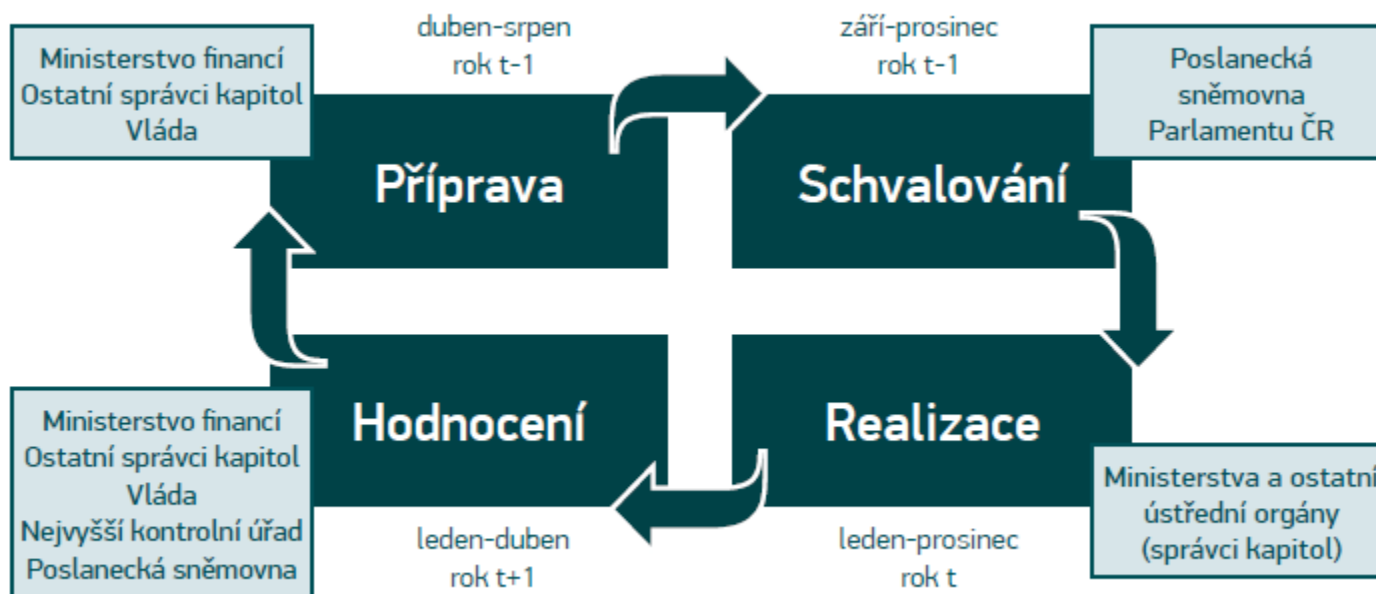
# Vymezení pojmu „veřejný rozpočet“- opakování

- Peněžní (finanční) pohled na veřejný rozpočet:
  - Rozpočet jako fond
  - Rozpočet jako bilance
  - Rozpočet jako finanční plán
- Z hlediska účelu použití veřejných financí:
  - Kapitálový rozpočet
  - Běžný rozpočet

# Hlavní rozpočtové zásady

- Úplnost finančních operací
- Jednotnost evidence (role státní pokladny)
- Reálnost a pravdivost odhadovaných veřejných příjmů a veřejných výdajů
- Periodické (každoroční) sestavování
- Vyrovnanost („zlaté pravidlo“)
- Publicita
- Přehlednost (viz rozpočtová skladba)
- Zásada 3E

# Rozpočtový cyklus



Zdroj: MFČR

# Rozpočtové provizorium

- Jednotlivé kapitoly mají přiděleno na každý měsíc 1/12 prostředků schválených v minulém rozpočtu.
- Řízeno přes závazné ukazatele.
- Hodnota závazných ukazatelů se za jednotlivé měsíce sčítá.

# Kapitoly

- Kapitola je základním prvkem rozpočtu. Může obsahovat údaje o rozpočtu jedné, ale i více OSS (např. MPSV).
- Specifický režim mají následující kapitoly: Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář veřejného ochránce práv.
- Sestavují si rozpočet samostatně a předkládají ho rozpočtovému výboru, který do 20.6. rozhodne. Následně je jejich rozpočet předán vládě, která ho začlení do návrhu státního rozpočtu. Vláda je tedy nemůže změnit.
- Vládní rozpočtová rezerva – součást VPS, nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.

# Další specifické kapitoly

- Všeobecná pokladní správa
- Státní dluh
- Operace státních finančních aktiv

# Rozpočtování EU prostředků

- Jak EU prostředky, tak i spolufinancování jsou zahrnuty v příslušných kapitolách
- Peníze prochází přes Národní fond
- Ten následně prostředky zasílá jednotlivých kapitolám – zálohové platby, platby po certifikaci
- Národní fond spravuje účty, které nejsou účty státního rozpočtu

# Řízení likvidity - účty

- Koncept Státní pokladny
- Snaha o koncentraci účtů veřejných rozpočtů u ČNB, tj. účty zde musí mít:
  - kapitoly SR,
  - Státní finanční aktiva
  - Územní finanční orgány a Celní úřady, na kterých jsou spravovány daňové příjmy, které jsou následně určeny jiným částem veřejných rozpočtů,
  - účty rezervních fondů organizačních složek státu a účty fondů kulturních a sociálních potřeb organizačních složek státu,
  - účty příspěvkových organizací,
  - účty státních fondů a Národního fondu,
  - účty státní organizace Správa železniční dopravní cesty,



# Řízení likvidity - účty

- účty územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí určených k příjmu prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu, státních fondů, Národního fondu a dalších prostředků, které si na ně územní samosprávné celky nebo dobrovolné svazky obcí převedou nebo je na ně přijmou; tyto účty územních samosprávných celků jsou určeny též k příjmu výnosů daní nebo podílu na nich, převáděných těmito příjemcům podle zákona upravujícího rozpočtové určení daní, pokud územní samosprávný celek tuto možnost nevyloučí písemným oznámením ministerstvu a správci daně,
- účty Regionálních rad regionů soudržnosti určených k příjmu prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu a Národního fondu a dalších prostředků, které si na ně Regionální rady regionů soudržnosti převedou nebo je na ně přijmou,

# Řízení likvidity - účty

- účty veřejných výzkumných institucí určených k příjmu prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu a Národního fondu a dalších prostředků, které si na ně veřejné výzkumné instituce převedou nebo je na ně přijmou,
- účty veřejných vysokých škol určené k příjmu prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu, státních fondů a Národního fondu a dalších prostředků, které si na ně veřejné vysoké školy převedou nebo je na ně přijmou,
- účty Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, účty resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven a svazů zdravotních pojišťoven; to se netýká účtů vytvořených pro příjmy a výdaje ze zdaňovaných činností<sup>51</sup>),

# Řízení likvidity

- Saldo všech účtů se sečte a pokud je kladné, stát získává od ČNB úroky
- Pokud jsou kladné zůstatky na účtech subjektů, které nejsou součástí centrální státní správy, má stát povinnost kompenzovat jejich držitelům ušlé úrokové příjmy.
- V současné době je však stanovena výše této kompenzace na 0 %.

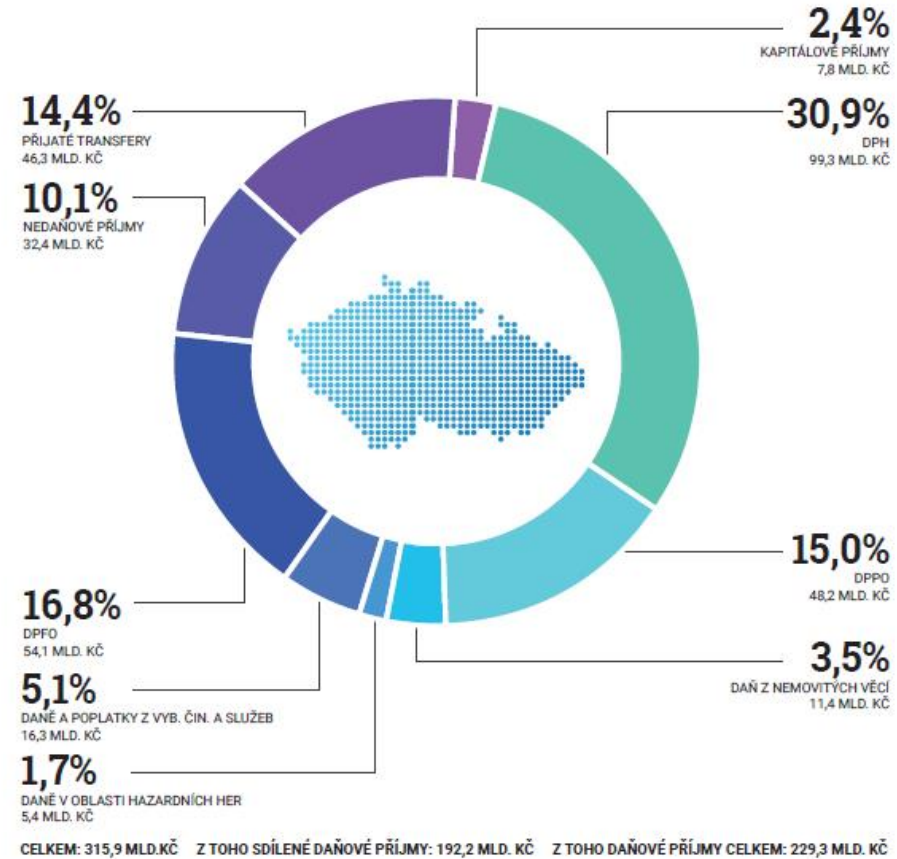
# Vyúčtování rozpočtu

- Státní závěrečný účet
- Obsahuje i informace o vývoji ostatních složek veřejných rozpočtů
- Poslanecká sněmovna Parlamentu „pouze“ bere na vědomí
- Role NKÚ jako auditora veřejného sektoru

# Rozpočty územních samosprávných celků

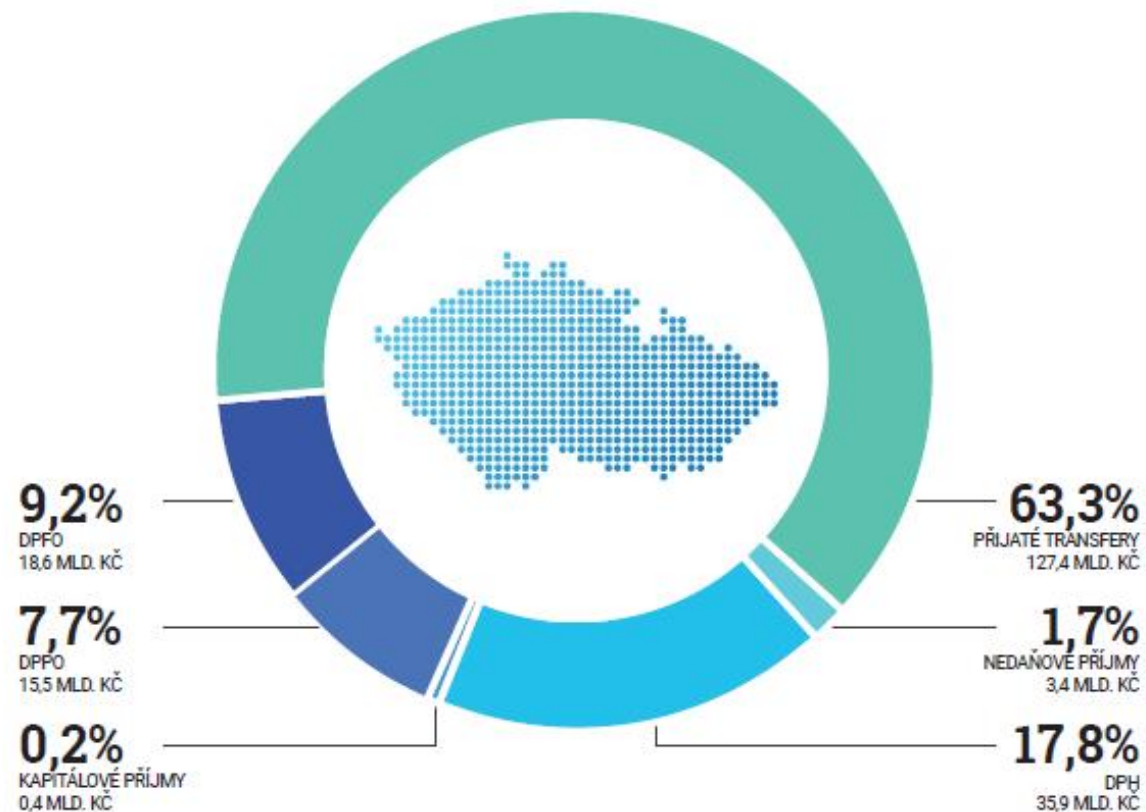
- Procesně analogicky ošetřeno („malá“ rozpočtová pravidla – č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Dva typy příjmů – vlastní x transfery
- Dva typy činností – samostatná x přenesená působnost (viz otázka dekoncentrace a decentralizace)

# Struktura příjmů obcí v roce 2018



Zdroj: MFČR

# Struktura příjmů krajů v roce 2019



CELKEM: 201,2 MLD.KČ Z TOHO SDÍLENÉ DAŇOVÉ PŘÍJMY: 70,0 MLD. KČ Z TOHO DAŇOVÉ PŘÍJMY CELKEM: 70,0 MLD. KČ

Zdroj: MFČR

# Otázky k zamyšlení

- O čem svědčí vysoká hodnota nároků z nespotřebovaných výdajů?
- Jaké argumenty je možné najít ve prospěch existence mimorozpočtových zdrojů?
- Proč nejsou rozpočty veřejných vysokých škol součástí státního rozpočtu?
- Splňuje současná podoba dokumentace státního rozpočtu všechny rozpočtové zásady?
- Je forma příspěvkové organizace vhodná pro Ředitelství silnic a dálnic? Jakou jinou podobu by mohla tato organizace mít?



# Použitá literatura

- Státní rozpočet v kostce: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2018-31944>
- Ochrana, F. (2011): Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-644-8, kapitola 1.2
- Relevantní právní předpisy (viz následný komentář na této přednášce)