

Studijní opora

Název předmětu: Financování a ekonomické řízení

Téma: Management veřejných výdajů a rozpočtová politika

Vzdělávací cíl:

Cílem tohoto tématu je seznámit studenty v oblasti veřejných výdajů s rozpočtovou politikou. Důraz je položen do oblasti rozpočtu a jeho zákonitostí.

- znát podstatu rozpočtu a rozpočtových zásad,
- znát státní rozpočet a strukturu rozpočtu ČR,
- umět teoreticky popsat základní metody rozpočtování.

Zpracoval: pplk. Ing. Petr MUSIL

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost

Název projektu: Inovace magisterského studijního programu Fakulty ekonomiky a managementu

Registrační číslo projektu: CZ.1.07/2.2.00/28.0326

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY.

Obsah

1. Rozpočet - základní charakteristika,
2. Státní rozpočet v rozpočtové soustavě ČR,
3. Rozpočtový proces,
4. Státní rozpočet, jeho funkce a rozpočtování jako plánovací proces,
5. Metody rozpočtování.

1 Rozpočet - základní charakteristika¹

Každá činnost státu je upravena příslušnými právními předpisy státu. Tak tomu je i v případě rozpočtu, rozpočtování, rozpočtového procesu a finanční kontroly. Soubor právních předpisů zabývajících se výše uvedenou oblastí vytváří rozpočtové právo, jež je součástí finančního práva. Mezi další oblasti finančního práva patří daňové, poplatkové, celní, devizové, úvěrové, bankovní a finančního trhu.²

Rozpočtové právo upravuje soubor norem, které se zabývají úpravou státního rozpočtu, ostatních prvků rozpočtové soustavy, rozpočtového hospodaření, chováním subjektů rozpočtového práva a jejich finančně právních vztahů k státnímu rozpočtu a veřejných rozpočtů a rozpočtových vztahů. Člení se do dvou částí:

obecnou, která zahrnuje pojetí, pojem, systém rozpočtového práva, jeho postavení v systému práva, prameny rozpočtového práva, předmět, subjekty, obsah rozpočtového práva a vztahů, rozpočtové zásady a instituty, zvláštní, která zahrnuje rozpočtovou soustavou, obsah veřejných rozpočtů, fondové hospodaření a rozpočtový proces.³

V systému práva má rozpočtové právo specifické postavení. Rozpočtové právo upravuje zejména vztahy ministerstva financí k ostatním resortům, správcům kapitol. Vedle toho také upravuje vztahy mezi veřejnou mocí a právníky či fyzickými osobami (např. při poskytování dotací), ale i k jiným subjektům (např. k EU či NATO).

Rozpočtové právo má vztah k ostatním právním normám, jako je ústavní, správní, sociální, soukromé, ale i mezinárodní veřejné právo. Tímto svým postavením v systému práva je dána složitost a zároveň náročnost rozpočtového práva, která vyžaduje od úředníků i politiků znalost celé řady právních norem a souvislostí.

Rozpočtové zásady

Rozpočtové zásady (principy) stanovují základy rozpočtového práva, kterými se řídí sestavování, schvalování, hospodaření s veřejnými prostředky, kontrola rozpočtu, ale i další souvislosti rozpočtového práva. Rozpočtové zásady jsou souhrnem poznatků, zkušeností a historického vývoje státního rozpočtu a procesu. Odrážejí zobecněné zákonitosti a opakující se realitu. V podmínkách České republiky je rozpočtové právo založeno na následujících zásadách:

¹ OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.

² MARKOVA, Hana a BOHAČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. 248 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

³ Tamtéž.

Každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů. Tato zásada vyjadřuje omezenou časovou platnost rozpočtu na tzv. rozpočtový rok, který v České Republice je shodný s rokem kalendářním.

Včasnosti, podle níž je nezbytné návrh rozpočtu schválit a publikovat před začátkem nového rozpočtového roku. V případě neschválení rozpočtu se uplatňuje podle rozpočtových pravidel tzv. rozpočtové provizorium. **Rozpočtové provizorium** u státního rozpočtu může být realizováno v následujících případech:

- Vláda nepředloží návrh zákona o státním rozpočtu na daný rozpočtový rok Poslanecké sněmovně (dále jen Sněmovně) před prvním dnem rozpočtového roku.
- Sněmovna neodsouhlasí návrh státního rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku.
- Sněmovna odsouhlasí návrh státního rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku, ale tento zákon nenabude účinnosti v tento den nejpozději. V průběhu rozpočtového provizoria podle bodu a) a b) se rozpočtové příjmy a výdaje objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného v předchozím roce. Výdaje se uvolňují kapitolám státního rozpočtu ve výši max. 1/12 celkové roční částky v každém měsíci rozpočtového provizoria na základě rozhodnutí ministerstva financí. V případě uvedeném pod bodem c. se řídí rozpočtové hospodaření podle schváleného zákona o státním rozpočtu, který nenabyl na účinnosti.

Časového použití finančních prostředků, které udává, že finanční prostředky je možno přijmout a použít jen v tom roce, pro který byly schváleny.

Reálnosti a pravdivosti, která znamená, že navrhované příjmy a výdaje vycházejí z reálně zhodnocené ekonomické situace. Tato zásada má zabezpečit minimalizaci rozpočtových opatření v průběhu roku. Tzn., že by měly být stanoveny minimálně nutné příjmy a maximálně výše výdajů, které je reálné vynaložit v daném roce.

Úplnosti veřejných rozpočtů, což vyjadřuje, že všechny příjmy a výdaje daného roku by měly být zahrnuty v rozpočtu.

Jednotnosti rozpočtů, jež se projevuje prostřednictvím jednotné rozpočtové klasifikace výdajů a příjmů, tj. **rozpočtové skladby**.

Přehlednosti rozpočtů se docílí rozpočtovou skladbou, která by měla být jednoduchá, jasná a srozumitelná.

Neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů. Tato zásada vyjadřuje, že rozpočtové příjmy by neměly mít předem určený účel. Naopak rozpočtové výdaje by měly být zásadně používány účelově. Tato zásada není v praxi zcela dodržována, např.

poplatky jsou účelovou platbou do příjmů státního rozpočtu. Nebo u výdajů důchodového pojištění a výplaty dávek důchodového pojištění.

Dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtů. Z krátkodobého hlediska rozpočty mohou být deficitní, pokud to rozpočtová situace vyžaduje. Schodkové hospodaření z dlouhodobého hlediska je nebezpečné pro stabilizaci ekonomiky.

Veřejnosti (publicity), která vyjadřuje, že rozpočty by měly být projednávány, schvalovány i upravovány veřejně. Po jejich schválení by měly být bez prodlení zveřejněny ve Sbírce zákonů.

Sestavování brutto rozpočtů. Nelze kompenzovat příjmy a výdaje při sestavování návrhu rozpočtu, aby nebyly údaje o rozpočtovém hospodaření zkreslovány.

Efektivnosti a hospodárnosti. Stanoví, že vynaložené finanční prostředky se mají používat efektivně a hospodárně. Jedná se o účelovost a časové použití finančních zdrojů. Hospodárností se rozumí, že funkce veřejných rozpočtů je realizována při dosažení předem stanovených cílů za minimální výdaje. Efektivností se rozumí takové vynakládání finančních prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivnost je vyjádřením maximalizace výsledků činnosti ve vztahu k použitým disponibilním veřejným prostředkům. V rámci prověřování efektivnosti se zaměřujeme na to, zda je zajištěn požadovaný výstup.

Přednosti výdajů před příjmy. Tato zásada stanovuje, že výdaje by se měly používat na stanovené účely a cíle a k těmto výdajům se musí zajistit odpovídající příjmy. Účelnost je další kategorií. Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Omezení přesunů v rozpočtech na úhrady nezajištěných potřeb vyjadřuje, že veškeré přesuny v rozpočtu jsou prováděny pouze zákonem. Existují tři druhy rozpočtových opatření:

- Přesun financí v rámci závazných ukazatelů, mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu. Přesun v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli podle správce kapitoly.
- Povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele.
- Vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazných ukazatelů.

Zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů je vyjádřena tím, že každé opatření, návrh zákona apod. ze strany příslušného předkladatele musí být doplněn vyčíslením dopadu na rozpočet.

Rozpočtové zásady jsou rozpracovány do podmínek České republiky prostřednictvím rozpočtových pravidel.⁴ Upravují se v nich práva a povinnosti správců rozpočtových kapitol, způsob stanovení příjmů a výdajů, rozpočtového procesu atd. Následující text rozebírá platná rozpočtová pravidla.

Předmět, subjekty a obsah rozpočtového práva

Mezi subjekty rozpočtového práva patří fyzické, právnické osoby, stát a jeho právnické osoby, správní úřady a orgány, kteří nemají právní subjektivitu. Jsou to OSS, např. ministerstva. OSS hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly v rozsahu členění závazných ukazatelů daných zákonem o státním rozpočtu. Její příjmy jsou příjmy státního rozpočtu a výdaje jsou výdaji státního rozpočtu, nestanoví-li tento zákon jinak. Rozpočet organizační složky státu může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině a zákonem, kterým byla zřízena. Organizační složka státu je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. Prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření podle právních předpisů. Prostředky může čerpat jen do výše závazných ukazatelů stanovených jí zákonem o státním rozpočtu nebo správcem kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly a v souladu s věcným plněním.

Organizační složka státu hospodaří také s mimorozpočtovými zdroji, kterými jsou:

- prostředky fondů organizační složky státu,
- zisk získaný hospodářskou činností,
- peněžité dary,
- prostředky poskytnuté ze zahraničí a
- prostředky zvláštních účtů k financování obměn a záměn státních hmotných rezerv.

Mimorozpočtové zdroje se používají prostřednictvím rozpočtu. Prostředky fondu kulturních a sociálních potřeb se používají přímo s výjimkou prostředků určených na financování reprodukce dlouhodobého hmotného majetku a prostředků zvláštních účtů k financování obměn a záměn státních hmotných rezerv.

⁴ Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.

Organizační složka státu sestavuje rozpočet příjmů a výdajů v členění podle **rozpočtové skladby**. Jedná se o třídění příjmů a výdajů podle jednotného, závazného a přehledného systému platného pro všechny rozpočtové subjekty. Třídí finanční operace z hledisek:⁵

- **kapitolního**, které vyjadřuje působnost a odpovědnost subjektu realizujícího peněžní operací. Je povinná pro kapitoly státního rozpočtu,
- **druhového**, které rozlišuje příjmy, výdaje a financující operace. Příjmy jsou veškeré nenávratně přijaté prostředky, např. z daní. Výdaji se rozumí veškeré nenávratně poskytnuté prostředky k zakoupení zboží, služeb, osobních výdajů zaměstnanců, transfery apod. Druhové třídění se rozlišuje na **třídy**. Ty se třídí na **seskupení položek** a ty pak na **podseskupení položek**. **Financujícími operacemi** se rozumí přijetí prostředků, u kterých je známo, že musí být vráceny či splaceny těm, které tyto prostředky poskytly.
- **funkčního třídění** se používá pro členění výdajů a to do úrovně skupin, oddílů, pododdílů a paragrafů, které jsou základní třídící jednotkou. Např. do skupiny 5 patří obrana, bezpečnost, právní ochrana.

Veškeré rozpočtové příjmy dosažené v rámci svého hospodaření soustřeďuje na příslušném příjmovém rozpočtovém účtu. Uhrazuje všechny rozpočtové výdaje z příslušných výdajových rozpočtových účtů. Zůstatky těchto účtů Česká národní banka uspořádá vždy ke dni 31. prosince tak, aby výsledný zůstatek těchto účtů byl nulový.

Organizační složky státu zřizují účty fondů, jako jsou: účet cizích prostředků, účet sdružených prostředků, účty pro vnitřní organizační jednotky, účty, které nejsou součástí příjmů nebo výdajů státního rozpočtu. Mimo tyto subjekty patří dále:

- obce a dobrovolné svazky obcí,
- kraje,
- regionální rady regionů soudržnosti,
- státní fondy,
- ostatní veřejnoprávní organizace (příspěvkové organizace), Česká konsolidační agentura, Všeobecná zdravotní pojišťovna, státní podniky aj.

⁵ Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2002.

Tyto prvky se označují jako **rozpočtové jednotky státu** (Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo financí, správci rozpočtových kapitol aj.) a **místní rozpočtové jednotky**, jako jsou např. obce. Rozpočtové jednotky jsou subjekty, které jsou napojeny svými rozpočty na rozpočet zřizovatele, hospodaří s jeho majetkem a plní funkce ve prospěch zřizovatele.

Obsahem rozpočtového práva jsou **rozpočtové vztahy** a také práva a povinnosti, které nejsou rozpočtovými vztahy, rozpočtová pravidla a další skutečnosti. Rozpočtovými vztahy jsou finanční vztahy, které souvisejí s tvorbou, rozdělením a používáním finančních zdrojů. Předmětem rozpočtových vztahů jsou finanční prostředky, tj. **peněžní masa**.

2 Státní rozpočet v rozpočtové soustavě ČR⁶

Rozpočtovou soustavou se rozumí soustava veřejných rozpočtů, tj. státní rozpočet, místní rozpočty, rozpočty státních fondů a rozpočet Evropské unie. V širším smyslu patří do rozpočtové soustavy rozpočty příspěvkových organizací, školských právnických osob, veřejných výzkumných organizací, které jsou napojeny na státní rozpočet či místní rozpočty.

Státní rozpočet je základním článkem rozpočtové soustavy. Obsahuje očekávané příjmy a výdaje, odhadované výdaje státního rozpočtu, tj. střednědobý rozpočtový výhled a financující položky. Příjmy a výdaje se člení na **kapitoly státního rozpočtu**, které zahrnují působnost a odpovědnost za finanční prostředky. Každá kapitola státního rozpočtu má svého správce, který je zodpovědný za rozpočet rozpočtové kapitoly a má k tomu patřičné kompetence. Jedná se obvykle o ekonomického náměstka příslušného rezortu či úřadu. Či jiného určeného vedoucího zaměstnance. Mezi kapitoly státního rozpočtu patří:

- Ústřední správní úřady, např. ministerstva,
- Organizační složky státu, které mají zvláštní kapitolu ve státním rozpočtu,
- Organizační složky státu, které mají zvláštní postavení ústředního správního úřadu, které mohou být zřízeny,
- Organizační složky státu, které mají zvláštní postavení ústředního správního úřadu,

⁶ OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.

- pro rozpočtové účely (Akademie věd ČR),
- Mezi další rozpočtové kapitoly patří také Grantová agentura ČR, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Všeobecná pokladní správa, Operace státních finančních aktiv a státní dluh.

Vedle těchto kapitol, existují zvláštní typy státních rozpočtů, které se používají v mimořádných situacích. Jedná se o nouzový státní rozpočet a válečný rozpočet, které se vyhlášují podle příslušných zákonů.⁷

Místní rozpočty zahrnují obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti.

Rozpočty státních fondů jsou zahrnovány do veřejných rozpočtů a zřizují se jako právnické osoby za účelem finančního zabezpečení stanovených úkolů a pro hospodaření s nimi. Mezi ně patří:

- Státní fond životního prostředí ČR,
- Státní fond kultury ČR,
- Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie,
- Státní fond dopravní infrastruktury,
- Státní fond rozvoje bydlení,
- Státní zemědělský intervenční fond.

Mezi veřejné rozpočty řadíme i rozpočet Evropské unie. Slouží k financování Evropské unie a jejich politik. Právní vymezení rozpočtu Evropské unie je uvedeno ve Smlouvě o založení Evropského společenství. V této smlouvě je uvedeno, že pro každý rozpočtový rok mají být veškeré příjmy a výdaje předběžně vyčísleny v rozpočtu. Dále ve Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii je uvedeno, že pro každý rozpočtový rok musí být příjmy a výdaje Společenství vyčísleny v rozpočtu správních výdajů a rozpočtu výdajů na výzkum a investice. Toto tvoří tzv. souhrnný rozpočet Evropského společenství. Dále je rozpočtové hospodaření upraveno finančním nařízením o souhrnném rozpočtu Evropského společenství.⁸

⁷ Česká republika. Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1998.

⁸ MARKOVA, Hana a BOHAČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. 248 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

Příjmy a výdaje státního rozpočtu

Příjmy a výdaje státního rozpočtu jsou vymezeny rozpočtovými pravidly nikoliv v konečném výčtu, ale mohou obsahovat i jiné příjmy či výdaje, které jsou definovány jinými platnými právními předpisy. Mezi příjmy státního rozpočtu zahrnujeme zejména tyto příjmy:⁹

- výnosy daní včetně příslušenství,
- pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na úrazové pojištění včetně penále,
- výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropských společenství ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem a výnosy ze sankcí a úhrad exekučních nákladů v celním řízení,
- příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- odvod zbývajícího zisku České národní banky,
- sankce za porušení rozpočtové kázně,
- správní a soudní poplatky,
- úhrady spojené s realizací státních záruk,
- příjmy z prodeje a pronájmu majetku České republiky, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodaří příspěvkové organizace; to neplatí pro příjmy z prodeje majetku České republiky nabytého darem a děděním a majetku České republiky, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- výnosy z majetkových účastí státu,
- výnosy z cenných papírů, jejichž nákup byl realizován z prostředků státního rozpočtu,
- penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,

⁹ Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.

- prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu,
- pokuty,
- další příjmy stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.

Výdaje, které jsou stanoveny zákonem, jsou nazývány **mandatorními výdaji (obligatorními)**. Jedná se například o dávky důchodového pojištění. Výdaje, které nejsou realizovány na základě zvláštních zákonů, jsou ovlivnitelné, jsou tudíž **fakultativními výdaji**.

Výše příjmů a výdajů státního rozpočtu je stanovena na každá rozpočtový rok zákonem o státním rozpočtu. Výdaji zahrnují podle zákona o rozpočtových pravidel:¹⁰

- výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti, kterými jsou příspěvky na provoz, dotace na financování programů a akcí, dotace na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů, a dotace na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republice svěřeny peněžní prostředky z finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru, finančního mechanismu Norska a z programu švýcarsko-české spolupráce,
- výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky úrazového pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- dotace územním samosprávným celkům na dávky sociální péče a na dávky pomoci v hmotné nouzi,
- dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,
- dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost,
- dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám,
- dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování

¹⁰ Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.

sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,

- dotace státním fondům,
- dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, drží plemeníky za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
- dotace nadacím a nadačním fondům,
- dotace a návratné finanční výpomoci Regionálním radám regionů soudržnosti,
- dotace dobrovolným svazkům obcí,
- peněžité vklady státu do akciových společností,
- nákup cenných papírů,
- peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
- vklady a příspěvky mezinárodním organizacím,
- výdaje na realizaci státních záruk,
- výdaje související s plněním závazků k Evropským společenstvím,
- příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního zákona,
- výdaje související s dluhovou službou,
- další výdaje stanovené zvláštním zákonem,
- výdaje na vládní úvěry,
- dotace fyzickým a právnickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, na výstavbu, opravy, modernizace a rekonstrukce bytového fondu a na výstavbu technické infrastruktury,
- dotace Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu, a. s., na financování hlavních činností vymezených jeho zakladatelem,
- dotace a návratné finanční výpomoci evropským seskupením pro územní spolupráci.

Rozpočet kapitoly obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, příjmy a výdaje organizačních složek státu v jeho působnosti, výdaje na činnost příspěvkových organizací, odvody jim zřízených příspěvkových organizací. Obsahuje

dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti.

V rámci závazných ukazatelů mohou správci kapitol tvořit rozpisové rezervy. Příjmy, výdaje, které mají všeobecný charakter, nepatří do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje státního rozpočtu, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa, tvoří kapitolu Všeobecná pokladní správa. Součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa je i vládní rozpočtová rezerva. Správcem kapitoly Všeobecná pokladní správa je ministerstvo financí. Příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Státní dluh. Správcem kapitoly Státní dluh je ministerstvo financí. Peněžní operace na účtech státních finančních aktiv s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Operace státních finančních aktiv, jejímž správcem je ministerstvo financí.

3 Rozpočtový proces¹¹

Rozpočtový proces je charakterizován jako soustavný soubor činností, pracovních postupů a pravidel, kterými se řídí sestavování, projednávání, schvalování, plnění rozpočtu, kontrola rozpočtového hospodaření, vykazování, analýza a představování výsledků rozpočtového hospodaření.

Sestavení návrhu rozpočtu lze chápat jako utříděný souhrn požadavků, které jsou peněžním vyjádřením vládního programu majícího dopad na veřejné rozpočty. Návrh zákona o státním rozpočtu vypracovává ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy.

Celkové výdaje státního rozpočtu ministerstvo financí stanoví na základě částky **střednědobého výdajového rámce** obsaženého v usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok. Je v něm uvedena jako částka na rok bezprostředně následující po běžném roce tak, že výdaje tuto částku nepřekročí. Ministerstvo financí tuto částku upraví a rozdělí na výdaje státního rozpočtu a výdaje jednotlivých státních fondů. Takto určenou částku výdajů státního rozpočtu uvede v návrhu zákona o státním rozpočtu jako celkové výdaje tohoto rozpočtu. Střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády Sněmovna v usnesení k vládnímu návrhu zákona

¹¹ OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.

o státním rozpočtu, a to vždy jednou částkou, s vyloučením výdajů na realizaci státních záruk, jestliže ručitelské smlouvy, ručitelská prohlášení, záruční listiny nebo zákony. Částka střednědobého výdajového rámce na první rok střednědobého výhledu vychází z částky střednědobého výdajového rámce na týž rok uvedené ve střednědobém výdajovém rámci v usnesení Sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok tak, že se k ní mohou přičíst nebo od ní odečíst výdaje:

- způsobené významně jiným vývojem spotřebitelských cen, než se očekával při stanovení této částky,
- vyvolané zákonem o rozpočtovém určení daní, bude-li jeho důsledkem zvýšení nebo snížení výdajů státního rozpočtu, jestliže se při stanovení této částky s těmito důsledky nepočítalo,
- ve výši příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů, se kterými se při stanovení této částky počítalo v jiné výši,
- ve výši až dvě promile z této částky, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, se kterými se při stanovení této částky nepočítalo,
- způsobené mimořádnými situacemi.

Poté ministerstvo financí návrh státního rozpočtu předloží vládě na projednání. Přitom se přihlíží k potřebám obcí, správci kapitoly Všeobecná pokladní správa a Nejvyšší kontrolní úřad. Po projednání a schválení návrhu rozpočtu vládou, je návrh státního rozpočtu předložen k projednání parlamentnímu výboru pro rozpočet. Návrh státního rozpočtu je předložen předsedovi sněmovny tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Předseda sněmovny přikáže návrh zákona předložit k projednání rozpočtovému výboru. Nejdříve v rámci prvního čtení navrhovatel uvede návrh zákona, poté vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru a Sněmovně v obecné rozpravě projedná základní údaje. Jedná se o výši příjmů, výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územně samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Pokud Sněmovna schválí základní údaje návrhu státního rozpočtu v prvním čtení, nelze je již znovu změnit.

Potom se budou projednávat jednotlivé rozpočtové kapitoly ve výborech Sněmovny. Ke všem změnám je rozpočtový výbor povinen si vyžádat stanoviska správci kapitol. Rozpočtový výbor poté předá usnesení či oponentní zprávu předsedovi Sněmovny. Tisky jsou pak vytištěny pro všechny poslance a předány do druhého čtení. Navrhovatel, tj. ministr financí, uvede ve svém rozpočtovém expozé v rámci druhého čtení návrh zákona včetně zdůvodnění. Poté vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru a následně se provede důkladná rozprava včetně pozměňovacích návrhů, které jsou předány poslancům (tzv. porcování medvěda).

Ve třetím čtení probíhá rozprava, v níž se navrhuje opravy, dodatky, odstraňují se chyby atd. Sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích. Když se Sněmovna usnese a vysloví souhlas s návrhem státního rozpočtu, je návrh po podpisu předsedy vlády, Sněmovny a prezidenta republiky registrován jako zákon o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok ve Sbírce zákonů tak, aby byl návrh zákona schválen před začátkem následujícího roku. Potom vláda může zahájit financování potřeb státu s novým rozpočtem. Pokud se tak nestane, musí se vláda řídit rozpočtovým provizoriem, které je popsáno výše.

V průběhu roku dochází k rozpočtovému hospodaření, které spočívá v rozpisu ukazatelů rozpočtu pro jednotlivé správce rozpočtových kapitol. Toto provádí ministerstvo financí včetně otevření limitů výdajů správcům rozpočtových kapitol. V průběhu roku může docházet k různým situacím, které si vyžadují rozpočtová opatření. Rozpočtovými opatřeními se podle rozpočtových pravidel rozumí:

- přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly; závazné ukazatele stanovené správcem kapitoly jsou jím stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu,
- povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- souvztažné zvýšení příjmů a výdajů státního rozpočtu,
- snížení některého příjmu z činnosti za předpokladu, že se nezmění saldo příjmů a výdajů kapitoly.

Pro zajištění rozpočtového hospodaření se ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů vytváří ve státním rozpočtu **vládní rozpočtová rezerva**. Vládní rozpočtová rezerva se tvoří nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. O použití vládní rozpočtové rezervy rozhoduje vláda a v rozsahu jí určeném ministr financí. O použití vládní rozpočtové rezervy podává vláda zprávu Sněmovně ve zprávách o plnění státního rozpočtu.

Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Sněmovně. Vláda předkládá po skončení pololetí zprávu, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu; zpráva obsahuje rovněž hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu, jejich podrobnou

analýzu, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu informaci o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření.

Ministerstvo financí průběžně hodnotí pokladní plnění státního rozpočtu a podává o něm po uplynutí prvního a třetího kalendářního čtvrtletí informaci vládě. Vláda předloží informace do konce měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí rozpočtovému výboru Sněmovny.

Po uplynutí rozpočtového roku ministerstvo financí připravuje **návrh státního závěrečného účtu** ve spolupráci se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy a předkládá jej vládě. Současně předkládá návrh na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na úhradu jeho schodku. Postup práce probíhá obdobně jako při zpracování návrhu státního rozpočtu. Správci kapitol sestavují o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku návrh závěrečného účtu své kapitoly v rozsahu a termínech podle pokynů ministerstva financí. Správce kapitoly jej projednává v příslušných výborech Sněmovny před projednáváním návrhu státního závěrečného účtu. Po tomto projednání jej uveřejní v elektronické podobě. Návrh státního závěrečného účtu podává vláda Sněmovně nejpozději do 30. dubna roku následujícího po hodnoceném rozpočtovém roce. Je-li saldo hospodaření státního rozpočtu odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, rozhodne Sněmovna o použití přebytku nebo o úhradě schodku na návrh vlády.

Nedílnou součástí rozpočtového procesu je kontrola rozpočtového hospodaření, kterou provádí jednak ministerstvo financí,¹² které je oprávněné provádět kontrolu u všech rozpočtových subjektů prostřednictvím územních finančních orgánů, zda nedochází k **porušení rozpočtové kázně**. Porušením rozpočtové kázně je chápáno jako:

- neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu,
- neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem,
- neprovedení odvodu příspěvkovou organizací,
- neuložení odvodu zřizovatelem,
- neprovedení odvodu stanoveného zřizovatelem příspěvkové organizaci,
- porušení ustanovení organizační složkou státu,

¹² Česká republika. Zákon č. 444/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Praha: PS PČR, 2005.

- neprovedení odvodu.

Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole podle zákona o finanční kontrole.¹³ Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější.

4 Státní rozpočet, jeho funkce a rozpočtování jako plánovací proces¹⁴

Rozpočet je ekonomickou kategorií, která je součástí finančního řízení podniku nebo státu či jiné instituce. Může být vymezen jako plán, bilance příjmů a výdajů, vyjádření finančních vztahů, směrná veličina různých forem, nástroj finančního řízení, který má:

- věcný charakter, tzn., že obsahuje úkol (cíl),
- finanční rys. Uvádí se v peněžních jednotkách. Je určen na určité období.

Státní rozpočet je ekonomickou kategorií veřejného ekonomie, veřejných financí, centralizovaným peněžním fondem, plánem finančního hospodaření státu, obvykle na jeden rok. Jedná se o bilanci příjmů a výdajů. Zpravidla mívá formu zákona, který navrhuje vláda a schvaluje parlament. Státní rozpočet obsahuje tvorbu, rozdělení, přerozdělení a užití finančních zdrojů. Jedná se o odhad příjmů z různých zdrojů a rozdělení výdajů. Je součástí významnou součástí rozpočtové soustavy. Státní rozpočet je v zákoně definován jako vyjádření finančních vztahů k zajištění financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Státní rozpočet je hlavním nástrojem fiskální politiky státu. Plní následující funkce:

Alokační, tzn., že alokuje (rozmisťuje) finanční prostředky na produkci veřejných statků,

Redistribuční funkci plní tím, že prostřednictvím výdajových programů soustřeďuje příjmy a znovu rozděluje mezi občany nebo organizace, aby byla odstraněna určitá nespravedlnost vzniklá nedokonalostí tržních mechanismů.

¹³ Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2001.

¹⁴ OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.

Stabilizační funkce umožňuje vyčlenit finanční prostředky zejména na sociální účely, vyčleňuje dostatek finančních prostředků na hospodářský rozvoj společnosti a zajišťuje dostatečnou zaměstnanost, odčerpává finanční prostředky, jež by mohly vést k inflačním situacím.

Legislativní funkce spočívá v tom, že státní rozpočet, rozpočtová pravidla jsou zveřejněna ve Sbírce zákonů a jejich případné porušení může být sankcionováno, vymáháno příslušnými orgány státní správy.

Regulační funkce působí tím, že státní rozpočet:

- stanoví vhodná pravidla pro rozvíjení podnikatelských aktivit formou vydávání právních předpisů aj.)
- zajišťuje možnost uplatňování konkurence (znemožňuje existenci monopolů),
- vyrovnává působení externalit.

Kontrolní funkce se realizuje právem kontrolovat všechny subjekty, které využívají peníze státu a aby byly:

- zajištěny prostředky pro nižší řídicí stupně,
- na základní fungování společnosti,
- řízeny finanční toky a nezvyšoval se státní dluh.

Rozpočtování je možno chápat jako **cílevědomý a organizovaný proces sestavení návrhu veřejných rozpočtů**, jehož cílem je provést co **nejpřesnější odhad a zpracovat plán příjmů a výdajů, finančních vztahů na období zpravidla jednoho roku** s výhledem na střednědobé období dvou až pěti let. Jedná se o proces tvorby hodnotového vyjádření cílů, proces stanovení hodnotově vyjádřených úkolů vnitroorganizačním celkům a pro dílčí činnosti.

Rozpočtování je tedy **finančním plánováním**. Rozpočtování je součástí **řízení veřejných výdajů**. V rámci něho jsou stanovovány, posuzovány a schvalovány finanční potřeby realizace stanovených cílů. Mohou být plánovány potřebné finanční zdroje, ale i náhradní zdroje a způsoby financování. Bezprostředně navazuje na věcné plánování. Je testem reálnosti plánovaných činností, je významným nástrojem měření výkonnosti a ekonomické efektivnosti činnosti. Každá činnost či vydané rozhodnutí zahrnuje finanční dopady, které je nutno znát, rozpočtovat a kontrolovat.

5 Metody rozpočtování¹⁵

Pro přípravu návrhu rozpočtu se používá řada metod. Je možno je členit podle přístupu k cílům a finančním zdrojům a to skupinu metod tvorby návrhu rozpočtu nabídkového a poptávkového přístupu. Jejich přehled je uveden v tabulce 1. Nabídkový přístup je charakterizován zpracováním nabídky oceněných činností správce rozpočtové kapitoly:

- Správci rozpočtu připravují vlastní rozpočet.
- Agregace dílčích rozpočtů a porovnání s možnými příjmy.
- Bilancování příjmů a výdajů a redukce výdajů (možnosti versus potřeby) a obvykle s následnou redukcí.
- Projednání a schválení rozpočtu.

Rozhodovací kritérium financování je instituce, např. ministerstvo. Zpravidla neodráží faktickou provázanost na rozpočtové priority, politické cíle a poslání rezortů, provázanost příjmů a výdajů. Neobsahuje zainteresovanost na výkony, což vede k neúčelnosti, ne hospodárnosti a neefektivnosti výdajů.

Tabulka 1 **Charakteristika nabídkového a poptávkového přístupu**

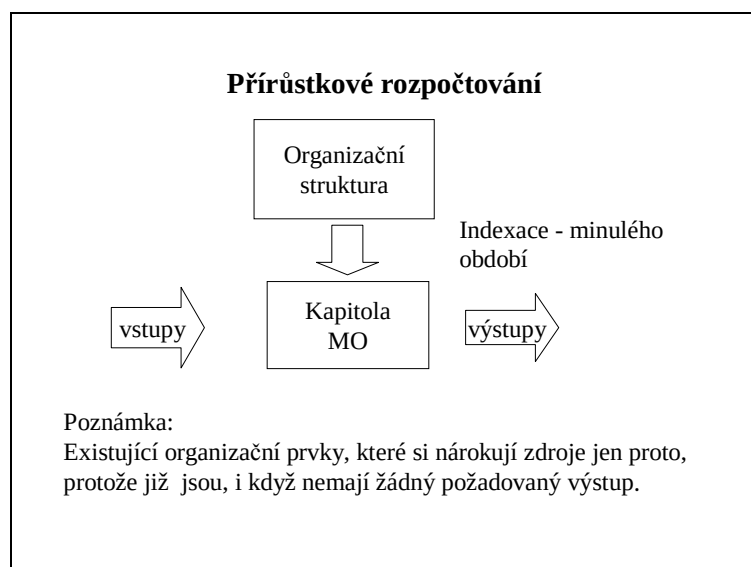
Charakteristika	Nabídkový přístup	Poptávkový přístup
Rozpočtové metody	Zohledňují historickou základnu	Zaměřují se na cíle, výsledek, výkonnost
Strana příjmů	Brutto rozpočtování	Netto rozpočtování
Strana výdajů	Procesní kontrola	Audit výsledků a výkonů
Časový horizont	Zpravidla jeden rok	Přesně rozpočet na jeden rok, dále pak víceletý výhled (střednědobý na 2 – 4 roky)

Zdroj: Upraveno podle OCHRANA, František. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

¹⁵ OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.

Mezi nejpoužívanější metody rozpočtování založené na nabídkovém přístupu je přírůstkové (inkrementální, indexované) rozpočtování. Dále pak patří mezi využívané metody metoda ZBB, tj. rozpočtování z nulové základny, klouzavé rozpočtování či na předem stanovené období. Schéma přírůstkové metody je uvedeno na obrázku 1.

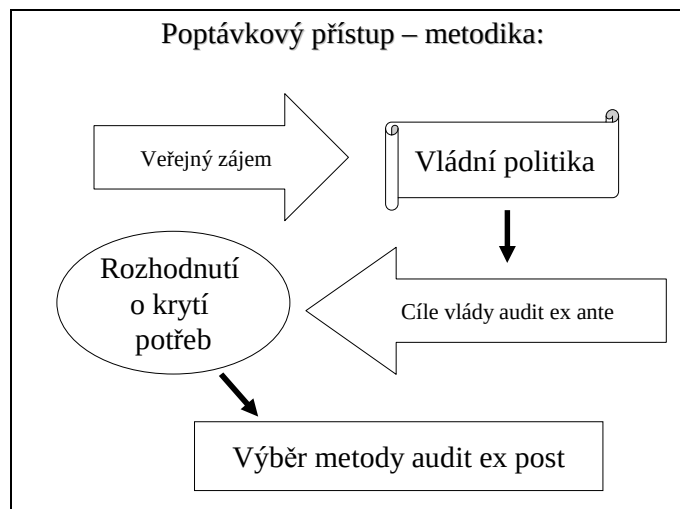
Obrázek 1 **Schéma přírůstkového rozpočtování**



Zdroj: Upraveno podle OCHRANA, František. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

Při uplatnění poptávkového přístupu je nejdříve vymezen okruh veřejných potřeb, který je poptáván veřejností, a jejíž priority si zvolila ve volbách podle programů politických stran (veřejnost poptává služby a statky). Vítězná strana na základě svého programu připraví výdajovou politiku, jež pak vyjádří ve svém návrhu rozpočtu. Rozhoduje o prioritách a volí způsob alokace finančních zdrojů dle svého záměru, který chce dosáhnout. Schéma poptávkového přístupu je vyjádřeno na obrázku 2.

Obrázek 2 **Schéma poptávkového přístupu k rozpočtování**



Zdroj: Upraveno podle OCHRANA, František. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

Rozpočtové metody lze členit podle různých kritérií rozpočtování. Jejich členění je uvedeno v Tabulce 2. Jejich výčet není konečný.

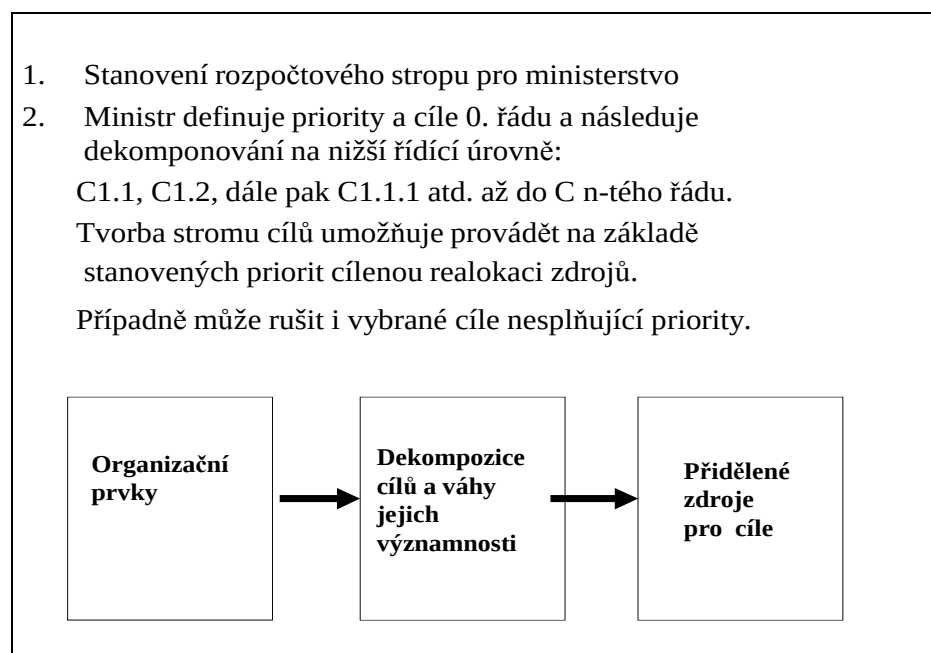
Tabulka 2 **Rozpočtové metody a kritérium rozpočtování**

Název metody	Kritérium rozpočtování
Přírůstkové	Základ upravován o přírůstky (indexově).
Rozpočtování s nulovou bází	Start z nuly, zapomeneme na minulost a začínáme vždy „0“.
Na bázi MBO	Podíl na cílech.
Programové	Podíl plnění cílů v rámci programové struktury.
Výkonové	Podíl plnění cílů sledovaný výkonovými ukazateli.
Funkční	Kalkulace nákladů na činnosti.

Zdroj: Upraveno podle OCHRANA, František. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

Tato metoda blíže a schematicky rozvedena na obrázku 3. Metoda MBO je v podmínkách České republiky označována jako metoda cílově orientovaného rozpočtování. Její podstatou je, že správce rozpočtu dostává globální rozpočet a nakládá s ním podle předem stanovených pravidel.

Obrázek 3 **Rozpočtování podle cílů**



Zdroj: Upraveno podle OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

Existuje zainteresovanost na efektivním užití zdrojů, přičemž je rozhodující splnění plánovaného cíle. Nevýhodou je značná pracnost a nezbytná příprava personálu, který vstupuje do tohoto procesu a vytvoření pravidel a zainteresovanosti plánovačů na úspěšnosti rozpočtu, vytvoření kontrolního systému pro stanovení cílů, rozčlenění cílů do nižší úrovně, cíle se nesmí překrývat a musí být nastavená a měřitelná kritéria. Cíle se stanovují podle priorit cílů na cíle 0., 1., 2. ... n-tého řádu. Vytváří se tzv. strom cílů, přičemž každý cíl je výdajově oceněn. Musí být jasná odpovědnost a pravomoci za stanovení a plnění cílů. K tomu jsou stanoveni manažeři cílů.

Klíčová slova

Státní rozpočet, rozpočtový proces, cílově orientované rozpočtování, cíl, rozpočtové zásady, metody rozpočtování, střednědobý výdajový rámec, alokace, rozpočtová skladba, mandatorní výdaje, fakultativní výdaje.

Literatura:

Základní:

- MARKOVA, Hana a BOHAČ, Radim. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. 248 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.
- OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.
- OLEJNÍČEK, Aleš., HOLCNER, Vladan a kol. *Základy ekonomiky obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2011. 135 s. ISBN 978-80-7231-817-9.
- Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2000.

Doporučená:

- Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2001.
- Česká republika. Zákon č. 444/2005 Sb., *kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony*. In: Praha: PS PČR, 2005.
- Česká republika. Zákon č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 1998.
- Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., *o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2002.

Úkoly pro samostatnou práci:

- 1) Vysvětlete rozpočet, rozpočtové zásady a rozpočtová pravidla.
- 2) Objasněte rozpočtové provizorium a rozpočtové opatření.
- 3) Rozpočtová skladba v procesu rozpočtování – vysvětlete.
- 4) Charakterizujte státní rozpočet a strukturu rozpočtu.
- 5) Popište rozpočtový proces.
- 6) Metody rozpočtování – vyjmenujte a popište.