

Název předmětu: Základy řízení finančních zdrojů

Téma: Financování sektorové politiky – financování obrany

Cíl:

Cílem tohoto tématu je seznámení studentů s problematikou financování a financování rezortu obrany.

- Znat oblast financování subjektů rezortu obrany,
- Znat činnosti realizované u jednotlivých subjektů rezortu obrany,
- Umět teoreticky popsat finanční vztahy institucí rezortu obrany.

Úkoly pro samostatnou práci:

1. Vysvětlíte financování a hospodaření organizační složky státu rezortu obrany.
2. Charakterizujete financování (finanční hospodaření) rezortu obrany.
3. Objasněte financování a hospodaření příspěvkových organizací rezortu obrany.
4. Pokuste se vymezit financování a hospodaření státních podniků rezortu obrany.

Studijní literatura:

- SYNEK, Miloslav. *Manažerská ekonomika*. 4. vyd. Praha: Grada, 2009. 452 s. ISBN 978-80-247-1992-4.
- Česká republika. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1969.
- Česká republika. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1999.
- Česká republika. Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1999.

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.

- 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.
- 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.

Obsah:

1. Financování (finanční hospodaření) rezortu obrany,
2. Financování a hospodaření organizační složky státu,
3. Financování a hospodaření příspěvkových organizací,
4. Financování a hospodaření státních podniků.

TEXT

1 Financování (finanční hospodaření) rezortu obrany

Problematika racionální a efektivní alokace zdrojů (věcné, lidské, finanční) je jedním z nejčastěji diskutovaných témat posledních let z důvodu neustále klesajícího zdrojového rámce resortu MO ČR. V této kapitole se budeme zabývat základní pojmy v oblasti financování se zaměřením na finanční toky, které jsou mj. upraveny v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Činnosti, které jsou uskutečňované v rámci organizace (podnik, veřejný sektor) patří dvě základní stránky:

- ***věcná (majetková, zahrnuje stroje, zařízení, materiál, atd.),***
- ***finanční (peněžní, jedná se především o tok peněžních prostředků).***

Tak, aby mohly probíhat všechny činnosti organizace, musí být věcné a finanční toky ve vzájemném souladu. Synek uvádí definici financování jako získání (obstarání) finančních

zdrojů, obecněji kapitálu ve všech jeho formách, a jejich použití k obstarání potřebných statků a k úhradě výdajů na činnost podniku.¹

Realizace vojenských výdajů a příjmů u organizací, jejímž zřizovatelem, zakladatelem je resort MO ČR (jako OSS) je ovlivněno neustálými změnami vnějších a vnitřních faktorů. Jedná se např. o legislativní změny, zdrojový rámec (klesající tendence v roce 2010 cca 48,9 mld. Kč, v roce 2011 cca 43,9 mld. Kč), vývoj zaměstnanosti (klesající tendence v roce 2009 cca 27 tis. vojáků z povolání, v roce 2011 cca 23, 6 tis vojáků z povolání), apod.

Finanční toky se uplatňují přes tyto hlavní stupně:

- Ministerstvo obrany (MO ČR, Generální štáb AČR),
- Stupeň pluk/brigáda/základna,
- Stupeň vojenský útvar/zařízení.

Do nedávné doby se v rámci procesu financování a hospodaření s finančními prostředky uplatňoval systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR). Od roku 2009 - 2010 se začal implementovat nový *systém řízení lidských, věcných a finančních zdrojů*. Jedná se o systém cílově orientovaného plánování (COP) a cílově orientovaného rozpočtování (COR). Na rozdíl od dřívějšího období mohou mít tyto systémy pozitivní důsledek při řízení zdrojů. Cílem je optimální sladění cílů/úkolů, které stojí před resortem obrany v běžném období se zdroji (věcné, finanční, lidské), které má k dispozici.

Organizační složka státu, státní příspěvkové organizace, státní podniky

V České republice jsou veřejné služby (statky) zabezpečovány pro obyvatelstvo prostřednictvím veřejného sektoru. V rámci veřejného sektoru se převážně jedná o instituce, veřejnoprávní neziskové organizace, které jsou zřizované na úrovni státu, nebo na úrovni obcí a krajů. Jedná se především o tzv. **organizační složky státu (OSS)**, **příspěvkové organizace (PO)** a **obecně prospěšné společnosti (OPS)**.² Stát, jednotlivá ministerstva mohou zřizovat v rámci své působnosti tzv. státní podniky (SP), které jsou právníckými osobami provozující podnikatelskou činnost.³

¹ SYNEK, Miroslav. *Manažerská ekonomika*. 4. vyd. Praha: Grada, 2009. s. 452. ISBN 978-80-247-1992-4. s. 320.

² Postavení organizačních složek státu a příspěvkových organizací a jejich hospodaření v současné době upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., rozpočtová pravidla územních rozpočtů a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Obecně prospěšné společnosti mohou zřizovat i jiné subjekty v rámci soukromoprávního neziskového sektoru. Jejich postavení upravuje zvláštní zákon č. 248/1995, Sb., o obecně prospěšných společnostech, a doplnění některých zákonů.

³ Působnost, zřízení, zánik státních podniků je řešeno zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

2 Financování a hospodaření organizační složky státu

Organizační složkou státu jsou v České republice například ministerstva, úřady, Kancelář presidenta republiky, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad vlády ČR, státní zastupitelství, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR apod. Zákon umožňuje se souhlasem ministerstva financí ostatním ministerstvům (které jsou OSS) zřizovat další vlastní organizační složky státu. Vedoucí OSS může uvnitř OSS utvořit vnitřní organizační jednotky.

OSS hospodaří s rozpočtovými prostředky, které rozpočtuje ve své kapitole státního rozpočtu její zřizovatel a určí je své organizační složce. Obecně OSS hospodaří podle svého rozpočtu, který může obsahovat pouze příjmy a výdaje v členění podle závazné rozpočtové skladby (platné pro příslušné rozpočtové období) související s činností, pro jejichž zajišťování byla tato organizace založena/zřízena, nicméně její příjmy a výdaje jsou zároveň součástí státního rozpočtu (resp. příslušné kapitoly SR).⁴ Pokud je jí plánováno dosahování příjmů, tak jsou pro ni závazným ukazatelem (závazné ukazatele jsou dány zákonem o rozpočtu na příslušný kalendářní/rozpočtový rok) hospodaření, který by měla plnit. Výše výdajů je ovlivňována závaznými ukazateli podle zákona o SR (na každý rozpočtový rok je vydán nový zákon o státním rozpočtu⁵) nebo podle rozhodnutí jejího zřizovatele jako správce kapitoly a měla by být v souladu s rozsahem její činnosti. Zároveň by tyto peněžní prostředky měla vydávat na své činnosti co nejhospodárněji, tzn. v pojetí alokační efektivnosti (v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole). Zejména v této oblasti hospodaření je velmi důležitá úloha finančního managementu OSS (v rámci resortu MO ČR tuto funkci jako odborný gestor zabezpečuje Sekce ekonomické MO ČR).⁶

Zřizovatel jako správce kapitoly SR určuje OSS finanční limity na čerpání peněžních prostředků, a to na mandatorní výdaje⁷, na konkrétní, účelově vymezené použití peněžních prostředků, na ostatní běžné výdaje a výdaje na rozvoj (investiční výdaje). Protože je OSS navázána na rozpočet svého zřizovatele, všemi svými příjmy a výdaji – jde o tzv. brutto (hrubý) rozpočtový způsob financování. Jinak řečeno OSS v rámci svého hospodaření dosahuje (malých) příjmů, které v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech odvádí do státního rozpočtu/rozpočtu zřizovatele, naopak veškeré výdaje jsou financovány ze státního rozpočtu/rozpočtu zřizovatele formou běžných a kapitálových dotací. Hrubý rozpočet tak umožňuje lepší hodnocení celkového ekonomického dopadu předkládaného rozpočtu organizace.

Tyto organizace hospodaří se svěřenými peněžními prostředky od svého zřizovatele na základě schváleného rozpočtu. Bez souhlasu svého zřizovatele by neměly (za příslušný rozpočtový rok) překračovat své výdaje. Příjmy a výdaje OSS se soustřeďují na příslušných rozpočtových příjmových a výdajových účtech. Zůstatky těchto účtů Česká národní banka

⁴ Rozpočtová skladba vychází z vyhlášky MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁵ Např. pro rok 2011 se jedná o zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011

⁶ Sekce ekonomická MO ČR plní úkoly vyplývající z působnosti NMO-E jako správce kapitoly Ministerstva obrany ve vazbě na zákon o rozpočtových pravidlech. Odpovídá za koncepci a výstavbu ekonomické služby resortu obrany.

⁷ Mandatorní výdaje jsou ty výdajové položky, které je stát povinen zajišťovat dle zákona(ů) a vláda samotná nemůže jejich výši nijak ovlivnit. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/scripts/modules/advice/detail.php?id=647> [Aktual. 2011-05-31]

vypořádává vždy ke dni 31. prosince běžného roku tak, aby zůstatky na účtech byly vždy nulové.

OSS může hospodařit i s mimorozpočtovými zdroji v rámci fondů OSS. Jedná se např. o rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb (FKSP), pro které OSS zřizuje zvláštní účty. Zůstatky peněžních prostředků na těchto účtech koncem příslušného rozpočtového období nepropadají, převádí se do následujícího rozpočtového období. Organizační složka státu v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech může zřizovat i jiné účty fondů, jako např.:

- účet cizích prostředků,
- účet sdružených prostředků,
- účty pro vnitřní organizační jednotky,
- účty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis.

Koncem rozpočtového období může OSS překročit konečný rozpočet výdajů o peněžní prostředky převedené do tzv. oblasti „*Nároků z nespotřebovaných výdajů*“ (NNV). Do NNV se převádí rozdíl mezi konečnými a skutečným rozpočtovými výdaji za minulé období roku zvýšený o NVV za období do 31. prosince minulého roku. V souladu s rozpočtovými pravidly OSS vede předepsanou evidenci k NVV, kde zaznamenává jejich vznik, snižování, a měsíčně k těmto pohybům je povinna sestavovat výkaz (garantem obsahové stránky výkazu je MF ČR).

Tvorbu a použití rezervního fondu OS státu přesně upravuje zákon o rozpočtových pravidlech v paragrafu 48.⁸ Finanční prostředky z rezervního fondu lze použít na stanovené účely (zbytek se vrací do státního rozpočtu přímo odvodem z rezervního fondu).

Tvorba FKSP a jeho použití je upravována vyhláškou.⁹ FKSP je tvořen zálohově základním přidělem z ročního plánovaného objemu mezd a platů a jejich náhrad a odměn, ostatní plnění za práci konanou v rámci odborného výcviku, objemu stipendií, které se vyúčtovává v rámci roční účetní uzávěrky podle skutečného objemu.

OSS státu může přijímat či poskytovat půjčky, přijímat úvěry, poskytovat dary apod. jen pokud jí to dovoluje zákon. Poskytování půjček a darů z FKSP pak upravuje platná vyhláška o FKSP. Zálohy může poskytovat dodavatelům jen v návaznosti na věcná plnění nejvýše na období jedno čtvrtletí. Zálohy se zúčtovávají na konci běžného rozpočtového roku; neplatí pro zálohy na dodávky elektřiny, plynu, tepla, vody, mobilním operátorům, apod.

⁸ 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.

⁹ Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2002.

Pokud jsou vytvořeny v rámci OSS vnitřní organizační jednotky (např. u resortu MO ČR v souladu s organizační strukturou tzv. nákladová střediska), poskytuje se jim měsíčně na krytí jejich provozních výdajů záloha, která musí být zúčtována, nejpozději do konce pokladního plnění, tzn. k 31. prosinci příslušného rozpočtového roku. Na tyto operace se vztahuje písemná dohoda o tzv. hmotné zodpovědnosti s určeným pracovníkem vnitřní organizační jednotky. Případné příjmy, které tyto vnitřní organizační jednotky vybírají, musí odvádět na příjmový rozpočtový účet OSS vždy nejpozději do konce měsíce. Vybírané rozpočtové příjmy SR nesmí použít na krytí svých výdajů.

Hospodaření OSS podléhá v oblasti vynakládání alokovaných peněžních prostředků finanční kontrole ze strany zřizovatele.¹⁰ V případě porušení rozpočtové kázně hradí odvod a penále ze svého rozpočtu, za porušení pravidel s nakládáním prostředků FKSP platí odvod z tohoto fondu. Hospodaření organizačních složek státu podléhá též auditu a kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu.

3 Financování a hospodaření příspěvkových organizací

Hlavní činnost PO je určena zřizovatelem. Hospodaření s alokovanými peněžními prostředky a finanční vztahy ke zřizovateli probíhá u PO v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech, Hlava XIII.¹¹ PO hospodaří s peněžními prostředky, které získává svou vlastní činností a s prostředky získaných od Organizační složky státu (zřizovatele).

PO se řídí a hospodaří v průběhu rozpočtového roku svým rozpočtem, který musí být navržen jako vyrovnaný. V rámci svého hospodaření by měla plnit stanovené úkoly nejhospodárnějším způsobem, aby dodržela finanční vztahy ke státnímu rozpočtu. Za předpokladu, že rozpočtovaná výše peněžních prostředků není postačující na krytí činností, je příspěvková organizace povinna učinit taková opatření, aby nedošlo k překročení stanoveného rozpočtu.

Finanční vztahy stanovené zřizovatelem jsou:¹²

- 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,

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Tamtéž.

- dotace na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů,
- dotace na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republice svěřeny peněžní prostředky z finančních mechanismů.

4 Financování a hospodaření státních podniků

Na počátku roku 2011 fungovalo v ČR přibližně šest desítek státních podniků. Hospodaření a činnost SP je upravena zvláštním zákonem.¹³ SP je založen zakladatelem, což je stát. Jeho jménem může funkci zakladatele plnit předmětné ministerstvo (např. resort MO ČR), který v zakládací listině vymezí základní práva a povinnosti vytvářeného SP. Velký důraz je především kladen na oblast majetku, kde by měl zakladatel jednoznačně a přesně vymezit, případně definovat majetek, se kterým SP hospodaří (pozn. majetek by měl být zapsán v obchodním rejstříku). SP je právnickou osobou a má právo hospodařit s majetkem státu, ale nemá vlastní majetek. Neručí za závazky státu a naopak stát zásadně neručí za závazky státního podniku, avšak může takovou záruku převzít.

Základními orgány státního podniku, které mají rozhodující význam v oblasti jeho hospodaření a financování je ředitel, který je jmenován zakladatelem, a dozorčí rada.

Jakým způsobem smí nebo nesmí státní podnik hospodařit s majetkem státu, zpočátku určoval § 16 odst. 2 zákona o státním podniku plastickým výčtem jednotlivých úkonů, dokud do této oblasti nezasáhl zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který doprovázel zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.¹⁴

Dotace se státnímu podniku poskytují v souladu s ustanovením § 14 a § 45 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech rozhodnutím o poskytnutí dotace na hospodaření. Tato dotace se poskytuje na základě žádosti o poskytnutí dotace předložené žadatelem a splněním podmínek stanovených pro jednotlivé druhy dotací. Podmínky pro poskytnutí jednotlivých druhů dotací, obsah „Žádosti“ a termíny pro jejich předložení je stanovena přílohou k zákonu o státním rozpočtu ČR na příslušný kalendářní rok. Na dotace není právní nárok a mohou být použity do konce kalendářního roku, v němž byly poskytnuty. Celková výše dotací je omezena rozpočtovými prostředky vyčleněnými k těmto účelům v rozpočtu MO ČR na příslušný rozpočtový rok. Poskytnuté dotace podléhají finančnímu vypořádání vztahů se státním rozpočtem podle § 14 a § 75 zákona o rozpočtových pravidlech.¹⁵

¹³ Česká republika. Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1997.

¹⁴ Česká republika. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 1997.

¹⁵ 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.

