

11. Organizační složky státu a státní příspěvkové organizace. Státní fondy

Barbora Slintáková

Cílem této přednášky je:

- vymezit organizační složky státu a státní příspěvkové organizace,
- popsat základní principy financování a hospodaření organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací,
- charakterizovat státní mimorozpočtové účelové fondy,
- uvést argumenty pro a proti existenci mimorozpočtových fondů a
- popsat základní principy fungování státních fondů.

11.1 Organizační složky státu a státní příspěvkové organizace¹

11.1.1 Vymezení organizační složky státu a státní příspěvkové organizace

Organizační složky státu (dále jen OSS) nebo státní příspěvkové organizace (dále jen SPO) jsou organizace, jejichž primární funkcí, úkolem či posláním je zabezpečení základních funkcí státu (tj. zákonodárné, soudní a výkonné moci státu) na daném území. Tyto organizace zodpovídají za poskytování (např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy reguluje nebo dotuje vzdělávací instituce) nebo přímo poskytují (např. úřady práce poskytují služby uchazečům o zaměstnání) určité statky společnosti jako celek (např. statek "národní obrana" nebo "vnitřní bezpečnost") nebo domácnostem či jednotlivcům (např. statek "vzdělání" nebo "zdravotní péče") na netržní bázi (tj. bezplatně nebo za tzv. poplatek). Kromě toho zabezpečují přerozdělování důchodů ve společnosti - např. prostřednictvím poskytování sociálních transferů (např. úřady práce zajišťují poskytování dávek státní sociální podpory). Takto jsou podle (MMF, 2001) vymezeny tzv. vládní instituce (angl. government units).

Organizačními složkami státu jsou různé orgány státní správy nebo instituce, především jsou to "ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády ČR, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní

¹ Podobně fungují i organizační složky a příspěvkové organizace obce nebo kraje.

právní předpis anebo tento zákon” (viz § 3 zákona č. 219/2000 Sb.). OSS jsou organizace vždy zřízené buď zákonem (např. ministerstva jsou zřízena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR nebo katastrální úřady jsou zřízeny zákonem č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech) nebo orgánem státní správy, především ministerstvem (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí je zřizovatelem úřadů práce, Ministerstvo financí je zřizovatelem finančních ředitelství, Ministerstvo vnitra hasičských záchranných sborů, Ministerstvo zemědělství krajských veterinárních správ, Ministerstvo zdravotnictví krajských hygienických stanic atp.).

Státními příspěvkovými organizacemi jsou např. v rezortu školství dětské diagnostické ústavy, dětské domovy nebo speciální školy, v rezortu zdravotnictví fakultní nemocnice nebo psychiatrické léčebny, v rezortu vědy a výzkumu jednotlivé výzkumné ústavy AV ČR nebo v rezortu kultury muzea, galerie či knihovny celostátního významu. Podobně jako OSS mají SPO své zřizovatele – orgány státní správy (např. Ministerstvo kultury je zřizovatelem Národního divadla Praha) apod.²

Lze shrnout, že OSS a SPO působí zejména v těchto odvětvích národního hospodářství: veřejná správa, obrana, bezpečnost, justice, vzdělávání, věda a výzkum, zdravotnictví, sociální služby nebo kultura. Výčet statků, resp. rozsah, v jakém jsou určité statky poskytovány těmito státními organizacemi, závisí na řadě faktorů a může se v čase měnit (příkladem změn v ČR může být období transformace centrálně plánované ekonomiky na tržní ekonomiku, kdy poskytování některých statků bylo privatizováno nebo místo veřejného poskytování začaly být statky poskytovány soukromě, přičemž stát jejich produkci nakupuje nebo dotuje, nebo období reformy veřejné správy, kdy instituce poskytující některé statky byly převedeny ze státu na obce nebo na kraje).

Teoreticky lze veřejné poskytování statků zdůvodnit např. na základě tzv. selhání trhu (viz např. Musgrave, Musgraveová, 1994) nebo nerovného rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti. Obecněji vymezuje roli neziskových organizací (viz dále) Niskanen (1994). Niskanenovu definici lze parafrázovat tak, že OSS nebo SPO poskytují takové statky, jejichž tržní nabídka je podle kolektivního rozhodnutí (veřejné volby) nedostatečná a které vláda není připravena nakoupit od soukromých organizací.

Rozsah a význam OSS a SPO lze vymezit jednak kvalitativně, a to vyjmenováním statků,

² Přehled o počtu OSS a SPO zřizovaných jednotlivými ministerstvy a jinými správními úřady státu a základní

kteře jsou poskytovány, jednak kvantitativně, a to např. vyčíslením objemu výdajů těchto organizací na poskytování statků. Protože většinou jsou statky těmito organizacemi poskytovány spotřebitelům bezplatně nebo za tzv. poplatek, tzn. neexistuje tržní ocenění statků, vyjadřuje se obvykle jejich hodnota pomocí výdajů (nákladů) na produkci - v případě OSS nebo SPO pak jde o výdaje ze státního rozpočtu, na který je organizace napojená (u SPO však může jít jen o část produkce, neboť kromě příspěvku ze státního rozpočtu je SPO financována i z vlastních příjmů - viz dále). Je třeba upozornit na to, že z teoretického hlediska nelze výdaje (náklady) na produkci statků veřejnými organizacemi považovat za správné ocenění užitků ze statků (tzn. užitků plynoucích spotřebitelům) v případě, kdy produkce veřejných organizací je neefektivní nebo výše veřejných výdajů, které jsou do organizace alokovány, je nadměrná.³

Pro ilustraci lze uvést, že běžné výdaje státního rozpočtu (tj. náklady na zaměstnance a náklady na provoz organizací) na činnost OSS v r. 2003 činily odhadem cca 141,4 mld Kč, tj. cca 18,8 % běžných výdajů státního rozpočtu, a příspěvek SPO ze státního rozpočtu činil v r. 2003 cca 33,9 mld. Kč, tj. cca 4,5 % běžných výdajů státního rozpočtu.⁴

Organizační složku státu nebo státní příspěvkovou organizaci můžeme pro naše účely charakterizovat jako veřejnou (státní) neziskovou organizaci, jejíž činnost je financována z výdajů státního rozpočtu ČR.

”Zakladatelem” a ”vlastníkem” OSS a SPO je stát. OSS nebo SPO jsou vždy zřízeny buď ze zákona nebo orgánem státní správy (viz výše). OSS ani SPO nemůže zřídit žádná soukromá osoba. Tyto organizace nedisponují vlastním majetkem, ale hospodaří s majetkem státu. Jak bude vyloženo dále, činnost těchto organizací je buď zcela nebo do určité míry financována z výdajů státního rozpočtu - lze tvrdit, že zejména prostřednictvím OSS dochází k užití výdajů státního rozpočtu na produkci různých statků.

Organizační složky státu nemají, na rozdíl od státních příspěvkových organizací, právní subjektivitu (tj. způsobilost samostatně nabývat práv a zavazovat se). OSS byly před účinností zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích tzv.

informace o jednotlivých organizacích jsou dostupné např. v Registru organizací systému ARIS MF ČR.

³ K neefektivnosti veřejných neziskových organizací viz např. (Niskanen, 1994).

⁴ Zdroj údajů: Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za období leden až prosinec 2003, dostupná v systému ARIS MF ČR.

rozpočtovými organizacemi s právní subjektivitou, které hospodařily s majetkem státu.⁵ Avšak relativně samostatné právní postavení rozpočtových organizací bylo považováno za neadekvátní z hlediska jejich přímé vazby ke státu, zejména v oblasti majetkoprávní (tzn. že organizace realizovaly výkon vlastnických a jiných majetkových práv státu), resp. ke státnímu rozpočtu (tzn. že organizace byly přímo a úplně napojeny na státní rozpočet). Podle současné právní úpravy je účastníkem právních vztahů stát (v tom případě je právnickou osobou) a jménem státu právní úkony činí zejména vedoucí OSS, které se právní úkony týkají. "OSS se staly pouhými majetkovými orgány státu, i když z účetních důvodů zůstaly samostatnými účetními jednotkami." (Rubeš, 2003)

OSS a SPO fungují jako tzv. neziskové organizace. Neziskovou organizaci (kterou nazval úřad - angl. bureau) definoval Niskanen (1994) jako organizaci, která splňuje následující charakteristiky. Za prvé, vlastníci a zaměstnanci organizací si nemohou přivlastnit část rozdílu mezi příjmy a výdaji jako osobní příjem.⁶ Za druhé, část příjmů organizace nepochází z prodeje jejích produktů. Organizace je pak financována přímo nebo nepřímo zejména z daní nebo jiných povinných plateb do veřejných rozpočtů. Což pro OSS nebo SPO platí - ty jsou financovány ze státního rozpočtu zcela (především OSS) nebo v určité míře (zpravidla SPO).

Primárním cílem neziskové organizace není, na rozdíl od podniku, dosažení zisku, resp. finančního prospěchu pro osoby spojené s organizací, ale dosažení určitého nefinančního cíle či poslání. V rámci teorie lze cíl veřejné organizace formulovat "normativně", tzn. veřejná organizace by měla maximalizovat blahobyt společnosti (viz Bös, 1986). Obvykle je cíl (činnost) veřejných neziskových organizací vyjádřen jako zabezpečování určité služby (prospěchu) pro občany, resp. pro společnost jako celek.

Obecně platí, že nezisková organizace zisku (tj. kladného výsledku hospodaření) dosahovat může, ale na rozdíl od podniku nemůže být tento zisk rozdělen mezi zakladatele, představitele či zaměstnance organizace nebo jiné osoby spojené s organizací. Podstata "neziskovosti" neziskové organizace nespočívá v tom, že organizace nemůže nebo nemá dosahovat zisku, ale v tom, že zisk nesmí být rozdělen mezi fyzické (právnické) osoby, nýbrž musí být použit na financování činnosti, pro kterou byla organizace zřízena. Podstatou neziskové organizace je zákaz rozdělení zisku - žádní jednotlivci si nemohou přivlastnit podíl na zisku jako osobní

⁵ Název "rozpočtová organizace" vystihoval způsob financování organizace. Název "organizační složka" spíše odkazuje na právní a majetkové postavení organizace.

⁶ Jde-li o veřejné organizace, pak o individuálních vlastnících organizace samozřejmě neuvažujeme.

příjem. To souvisí s absencí vlastnických práv jednotlivců k majetku organizace, zvláště v případě veřejných organizací.

Fungování veřejných (neziskových) organizací je ovlivněno odlišnými ekonomickými a politickými faktory ve srovnání se soukromými (podnikatelskými) subjekty, na jejichž činnost mají vliv především faktory komerční. Bös (1986) popisuje odlišné podmínky (omezení) pro fungování veřejných organizací v souvislosti s (1) postavením organizace na trhu statku, který organizace poskytuje, nebo na trhu výrobních faktorů, (2) produkcí organizace, (3) financováním produkce a (4) politickým vlivem na činnost organizace.

Veřejná organizace může mít monopolní postavení na trhu statku, který produkuje. To je zejména případ statků v odvětvích veřejná správa, obrana, bezpečnost, soudnictví apod. V jiných odvětvích mohou statky poskytovat jak veřejné, tak soukromé organizace (např. v odvětvích zdravotnictví, vzdělávání, sociální služby, kultura atd.), avšak je třeba dobře posoudit, kdy lze hovořit o konkurenci mezi soukromými a veřejnými organizacemi (např. ne vždy veřejné a soukromé organizace poskytují srovnatelný produkt). Monopolní postavení veřejné organizace jako dodavatele určitého statku by mohlo být v některých případech teoreticky vhodné z hlediska maximalizace společenského blahobytu. Na druhou stranu, monopolní postavení veřejné organizace nebo absence konkurence může být zdrojem neefektivnosti ve veřejném sektoru.⁷ Z hlediska postavení veřejné organizace na trhu výrobních faktorů musí veřejné organizace obvykle soutěžit se soukromými subjekty o zaměstnance, ale při nákupu určitých statků (např. v rezortu obrany a bezpečnosti) mohou mít postavení monopsonu.

Pro produkci veřejné (neziskové) organizace je charakteristické, že příjmy za poskytování služeb nepokrývají náklady související s poskytováním služeb. To však není důvod ke zrušení (bankrotu) organizace. Řada statků je poskytována veřejnými organizacemi bezplatně nebo za tzv. poplatek (viz dále) záměrně.⁸ OSS a SPO můžeme podle (MMF, 2001) charakterizovat jako netržní producenty, kteří poskytují tzv. netržní výstupy. Netržním výstupem je chápán statek poskytovaný jedincům nebo společnosti jako celku zdarma nebo za cenu, která není

⁷ Např. existuje hypotéza, že monopolní postavení veřejné organizace, která je napojena na veřejný rozpočet, vede k nadměrným veřejným výdajům, více viz (Niskanen, 1994). Dále, absence konkurenčního poskytovatele může mít negativní vliv na chování organizace k jejím klientům, tzn. např. že organizace se méně snaží vyjít vstříc požadavkům klientů.

⁸ Argumenty pro veřejné zabezpečování statků viz např. v (Musgrave, Musgraveová, 1994) nebo (Stiglitz, 1997).

ekonomicky významná.⁹ Ekonomicky nevýznamná cena je cena, která neovlivňuje poptávku nebo nabídku statku.¹⁰ Pro odlišení ekonomicky nevýznamné ceny od ceny tržní se v literatuře používá pojmu (uživatelský) poplatek.¹¹

Pokud veřejná organizace poskytuje statky spotřebitelům bezplatně nebo za tzv. uživatelský poplatek, který nepokrývá celkové náklady na produkci statku, je nutné, aby organizace byla financována z veřejných rozpočtů (příp. z jiných zdrojů, kterými mohou být dary nebo zisk z činnosti, která nesouvisí s posláním organizace a kterou organizace provozuje komerčně). Pokud je produkce veřejných organizací financována z veřejného rozpočtu (tj. z daní), musí být hospodaření organizací regulováno (tj. upraveno právními předpisy) a kontrolováno, aby byly veřejné prostředky užity hospodárně, účinně a účelně.

Nakonec, v činnosti nebo rozhodování veřejných organizací je často patrný politický vliv, např. na zaměstnanost, ceny (poplatky), rozpočet, vedení organizace nebo vůbec na samu existenci organizace.

11.1.2 Principy fungování a financování organizační složky státu a státní příspěvkové organizace

Právní postavení a principy fungování OSS a SPO upravuje zejména zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a zákon č. 219/2000, o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích. V následujícím textu jsou shrnuta především vybraná ustanovení zákona č. 218/2000 Sb. (Je třeba upozornit, že text nepřináší vyčerpávající informace o hospodaření OSS a SPO.)

OSS nebo SPO jsou zřízeny pro poskytování tzv. "veřejně prospěšných služeb" - to je jejich hlavní činnost. Je možné zobecnit, že OSS poskytují statky bezplatně, příp. za tzv. uživatelský poplatek (viz výše). Např. za "služby" veřejné správy, obrany, bezpečnosti apod. občané přímo neplatí (za některé úkony veřejné správy nebo soudů se však vybírají správní nebo soudní poplatky). SPO poskytují statky bezplatně nebo za uživatelský poplatek - např. organizace v odvětví kultury.

Hlavní činnost OSS a SPO je financována z výdajů státního rozpočtu. Mezi OSS a SPO je

⁹ Srov. s definicí netržního statku podle Bénarda - viz (Hamerníková, Kubátová, 1999).

¹⁰ Pozn. poptávka po a nabídka statků, které produkují veřejné organizace, se utváří v rámci politických a byrokratických procesů.

¹¹ K poplatkům ve veřejném sektoru viz např. (Hamerníková, Kubátová, 1999) nebo (Nemec, Wright, 1997).

však rozdíl ve způsobu "napojení" na státní rozpočet a v míře financování hlavní činnosti organizace ze státního rozpočtu, který je popsán dále.

OSS hospodaří s prostředky státního rozpočtu. Rozpočet OSS stanoví správce kapitoly státního rozpočtu, tj. zřizovatel organizace, v rámci rozpočtu své kapitoly. Rozpočet OSS je součástí rozpočtu správce kapitoly státního rozpočtu, tzn. součástí státního rozpočtu. Organizačními složkami jsou i samotní správci kapitol.

Rozpočet zahrnuje jen příjmy a výdaje, které souvisí s činností organizace. Pokud OSS dosahuje příjmy v rámci své činnosti, nejedná se o její vlastní příjmy, ale o příjmy státního rozpočtu. Výdaje, se kterými organizační složka hospodaří, jsou výdaji státního rozpočtu. V rámci stanoveného rozpočtu OSS je třeba rozlišovat mezi výdaji, ze kterých je hrazen chod samotné organizace (např. platy zaměstnanců apod.), a výdaji, které organizace "přerozděluje", např. poskytuje sociální transfery obyvatelstvu (např. důchody) nebo dotace různým organizacím (např. dotace na sociální služby neziskovým organizacím). Podobně je třeba odlišit příjmy, které lze považovat za poplatky za služby poskytované organizací, a veřejné příjmy, které od fyzických a právnických osob organizace "vybírání" do veřejných rozpočtů, tj. především daně a pojistné na sociální zabezpečení. Mezi příjmy dosahovanými prostřednictvím OSS a výdaji na činnost OSS nemusí být přímá vazba.

Můžeme srovnat výši výdajů na chod OSS (viz výše) s výší příjmů OSS za poskytované služby - např. příjmy z vlastní činnosti dosáhly v r. 2003 cca 2,5 mld Kč, správní poplatky (za vybrané úkony úřadů) byly za rok 2003 vybrány ve výši cca 3,5 mld. Kč a soudní poplatky ve výši cca 983,5 mil. Kč.¹²

Rozpočet OSS se člení podle závazných ukazatelů, které určují jak výši příjmů, kterých má OSS dosáhnout, tak výši výdajů, se kterými organizace může hospodařit. Ukazatele stanoví zákon o státním rozpočtu (tj. ukazatele rozpočtů kapitol) nebo správci kapitol (tj. ukazatele rozpočtů zřizovaných OSS). Rozpočet je stanoven pro rozpočtový rok, kterým je rok kalendářní.

OSS může čerpat výdaje státního rozpočtu jen do výše závazných ukazatelů (které stanoví výši výdajů např. na platy, na financování programů reprodukce majetku, sociálních transferů atd.), které jsou v rozpočtu organizace stanoveny. Za určitých podmínek může OSS jednak přesunovat výdaje v rámci stanovených ukazatelů nebo mezi ukazateli, jednak překročit

¹² Zdroj údajů: Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za období

stanovené ukazatele.¹³ Organizace by měla dbát na to, aby s výdaji státního rozpočtu, které tvoří její rozpočet, hospodařila efektivně. Zákon jí ukládá, aby veřejné výdaje použila na "krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech" (viz § 45 zákona č. 218/2000 Sb.). Toto ustanovení má zabránit utrácení veřejných výdajů např. na služby dodávané organizacím, které nejsou nezbytné pro zabezpečení jejich činnosti, nebo na aktivity, jejichž uskutečnění nevyplývá ze zákonů.

Výdaje OSS by měly být vyčerpány v běžném rozpočtovém roce. Z různých důvodů, z nichž jedním může být dosažení úspor v důsledku efektivnějšího hospodaření, nemusí být výdaje vyčerpány ve výši stanovené ukazateli. V takovém případě může OSS nevyčerpané prostředky převést do příštího rozpočtového roku (viz § 47 zákona č. 218/2000 Sb.). Toto opatření má omezit zbytečné utrácení dosud nevyčerpaných rozpočtových prostředků zejména na konci roku, ke kterému může docházet, jestliže se organizace "cítí ohrožena" krácením rozpočtu na příští rok, pokud nevyčerpá rozpočet na běžný rok.

Kromě prostředků státního rozpočtu hospodaří OSS také s tzv. mimorozpočtovými zdroji, kterými jsou prostředky jejích fondů, zisk z tzv. hospodářské činnosti, peněžité dary, příp. prostředky ze zahraničí. OSS, pokud zákon nestanoví jinak, nesmí přijímat nebo poskytovat úvěry či půjčky ani přijímat nebo vystavovat směnky.¹⁴

OSS tvoří rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb. Zdroji rezervního fondu jsou zejména prostředky ze zahraničí, peněžní dary, příjmy z prodeje majetku nabytého darem nebo děděním a také z předcházejícího roku převedené nevyčerpané výdaje. Prostředky z rezervního fondu, a to podle druhu příjmu, lze použít podle zákona, např. prostředky ze zahraničí a dary lze použít buď účelově, pokud byly účelově poskytnuty, nebo na úhradu provozních potřeb, které nejsou zabezpečeny v rozpočtu organizace, nebo příjmy z prodeje majetku na výdaje na reprodukci majetku atd. (viz § 48 zákona č. 218/2000 Sb.).

Fond kulturních a sociálních potřeb je tvořen přidělem z rozpočtu OSS, který je určen jako podíl výdajů na platy, mzdy či odměny. Z fondu se financují kulturní, sociální a jiné potřeby zaměstnanců organizace, příp. jiných osob (např. rodinných příslušníků zaměstnanců).

Pro stanovení rozpočtu organizační složky, resp. rozpočtu kapitoly, potažmo celého státního

leden až prosinec 2003, dostupná v systému ARIS MF ČR.

¹³ Viz §§ 23 až 26 (rozpočtová opatření), příp. § 45, odst. 11 zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁴ Půjčky ale lze poskytovat zaměstnancům z fondu kulturních a sociálních potřeb. Podobně, pouze z tohoto fondu může OSS poskytovat dary.

rozpočtu, je v ČR typická tzv. přírůstková neboli indexová metoda. Přírůstkové rozpočtování popisuje tzv. inkrementalismus, podle kterého je rozpočet organizace na následující rok stanoven na základě rozpočtu předcházejícího roku, který je indexován neboli navýšen o přírůstek.¹⁵ V praxi se obvykle rozpočet organizace na další rok nesestavuje "od nuly", ale vychází se z rozpočtu předcházejícího roku, který se upraví o přírůstek. Ti, kdo sestavují rozpočet, tak "potvrzují" či "prodlužují" minulé rozhodnutí a závazky o užití veřejných zdrojů a realizují mezní úpravy předcházejících rozhodnutí.

Výhodou inkrementálního přístupu ke tvorbě rozpočtu je, že je méně náročný na data, tj. nevyžaduje množství informací, kterých by bylo třeba pro stanovení rozpočtu "od nuly". Dále, obvykle není třeba při sestavování rozpočtu analyzovat a hodnotit několik různých alternativ. Na druhé straně, nebezpečím inkrementalismu je, že není flexibilní a konzervuje či kumuluje v rozpočtu nedostatky či chyby z rozpočtů minulých let. Dále, při tomto přístupu nelze vybrat optimální variantu z potenciálních variant dosažení daného cíle, protože se různé varianty neanalyzují (zejména z hlediska efektivnosti). Existují však jiné přístupy k rozpočtování (např. programové nebo výkonové rozpočtování, příp. rozpočtování s nulovou bází), které na rozdíl od přírůstkové metody kladou důraz na vztah mezi výstupem organizace a jejím rozpočtem, resp. na efektivní alokaci veřejných výdajů a jejich efektivní užití.¹⁶

Sestavování rozpočtu OSS, resp. rozpočtů správců kapitol a celého státního rozpočtu, probíhá v rámci tzv. rozpočtového procesu. Jednání o rozpočtu organizace, kapitoly nebo celého státního rozpočtu lze popsat jako jednání mezi zástupci úřadu, který požaduje rozpočet (např. vedoucí OSS, ministr určitého rezortního ministerstva nebo vláda), a představiteli nadřízeného orgánu, který rozpočet úřadu schvaluje (např. ministr rezortního ministerstva, které zřizuje OSS, ministr financí, parlament).¹⁷

Dále, financování OSS v současné době v ČR lze charakterizovat jako tzv. institucionální financování. Primárním kritériem alokace prostředků z veřejného rozpočtu je při tomto způsobu financování samotná existence organizace, tzn. že výdaje státního rozpočtu jsou alokovány na základě požadavků již existujících (příp. nově založených) institucí. Institucionální financování lze srovnat s tzv. účelovým financováním, pro které je primárním kritériem alokace veřejných prostředků účel (nebo cíl či priorita), kterého má být efektivně

¹⁵ Více k rozpočtovému procesu a teorii inkrementalismu viz např. (Brown, Jackson, 1990).

¹⁶ Metody rozpočtování viz např. v (Ochrana, 2003).

¹⁷ Jednání o rozpočtu, chování jednotlivých aktérů a důsledky tohoto procesu popisuje Niskanen (1994).

dosaženo. To znamená, že veřejné výdaje plynou do těch organizací, jejichž činností bude dosaženo daného účelu nebo cíle. To je typické např. pro programové rozpočtování, které se "soustřeďuje na financování účelu a snaží se spojit financování s dosažením účelu" (Rosenbloom, 1989).¹⁸

Příspěvková organizace hospodaří v rámci hlavní činnosti, pro kterou byla zřízena, s prostředky, které zahrnují vlastní příjmy organizace související s hlavní činností (tj. zejména uživatelské poplatky za poskytování statků) a tzv. příspěvek ze státního rozpočtu (odtud název příspěvkové organizace). Na rozdíl od OSS jsou příjmy SPO za poskytování statků jejími vlastními příjmy. Vlastní příjmy však nemusí pokrýt výdaje související s hlavní činností organizace a rozdíl mezi příjmy a výdaji je financován z tzv. příspěvku na provoz ze státního rozpočtu. Rozpočet SPO, vč. příspěvku, je stanoven jako vyrovnaný.

Podobně jako OSS musí SPO použít prostředky, se kterými hospodaří, včetně příspěvku ze státního rozpočtu, pouze na "krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a na krytí opatření nutných k zabezpečení nerušeného chodu organizace" (§ 53 zákona č. 218/2000 Sb.). Navíc, organizace by měla dbát na to, aby hospodařila efektivně.

Příspěvek se obvykle stanoví jako rozdíl mezi plánovanými vlastními příjmy a výdaji souvisejícími s hlavní činností organizace (organizace by měla do rozpočtu při jeho sestavování zahrnout všechny prostředky, o kterých ví, že budou v běžném roce přijaty nebo vynaloženy, aby nedocházelo k vyšším nárokům na státní rozpočet). Stanovení příspěvku na základě rozdílu mezi plánovanými příjmy a výdaji může být nevýhodné v případě, kdy je rozdíl ovlivněn např. nehospodárností nebo špatným managementem organizace a plánované příjmy jsou nižší, než by mohly potenciálně být, nebo výdaje jsou vyšší, než by byla jejich efektivní úroveň. Navíc, může se stát, že organizace, které poskytují srovnatelný výstup za srovnatelných podmínek, získají různě vysoké příspěvky.

S cílem objektivizovat výši příspěvku lze výši příspěvku (a jeho čerpání během roku) určit na základě výkonů organizace, tzn. že příspěvek by byl stanoven jako součin jednotek výkonu a "ceny" za jednotku výkonu. Pro tento přístup je nutné stanovit způsob měření výkonu (tzn. navrhnout ukazatele výkonu) a "cenu" za jednotku výkonu. Výkonový způsob stanovení příspěvku může být dobrým nástrojem k ovlivňování chování organizace, např. tak lze

¹⁸ Způsoby financování, resp. modely alokace veřejných výdajů viz v (Ochrana, 2003).

ovlivňovat rozsah a kvalitu poskytovaných statků nebo hospodaření organizace (z hlediska hospodárnosti či produktivity).

Problémem výkonového financování však v praxi může být měření výkonu organizace, tj. konstrukce takových ukazatelů, které objektivně zachytí výkon organizace jak z hlediska jeho kvantity, tak kvality. To je důležité např. u služeb v oblasti zdravotní péče, vzdělávání, sociálních služeb apod. Např. pokud budou ukazatele stanoveny pouze kvantitativně (např. jako počet pacientů, studentů nebo klientů sociálních služeb) a nebudou zohledňovat kvalitu výkonu nebo dosažení cílů poskytování služby, resp. spokojenost spotřebitelů se službou, pak může dojít k situaci, kdy organizace, aby maximalizovala výši příspěvku, bude zvyšovat výkon – tj. zvyšovat počet "obsloužených" pacientů, studentů nebo klientů, i nad kapacitu zařízení, kdy dochází ke snížení kvality poskytované služby (tzn. jevu přetížení u smíšených statků).¹⁹

V případě, že příjmy související s hlavní činností jsou vyšší než související výdaje, může zřizovatel SPO stanovit tzv. odvod z provozu do státního rozpočtu. (Např. v r. 2003 činily odvody do státního rozpočtu cca 67 mil. Kč.²⁰) Kromě toho může být stanoven i tzv. odvod z odpisů, pokud se např. uvažuje o omezení činnosti nebo dokonce zrušení organizace.

Výsledek hospodaření SPO tvoří výsledek hospodaření dosažený jak v rámci hlavní činnosti, a to po zahrnutí příspěvku, tak v rámci tzv. jiné činnosti (viz dále). Pokud je kladný, mluvíme o tzv. zlepšeném výsledku hospodaření, v opačném případě o tzv. zhoršeném výsledku hospodaření.²¹ Ztráta SPO je financována z rezervního fondu SPO, z rozpočtu zřizovatele organizace nebo ze zisku organizace v následujícím roce. V případě že by ztráta nemohla být uhrazena, byla by organizace zrušena.²²

Dalšími zdroji financování činnosti SPO jsou její fondy, zisk z jiné činnosti, dary nebo prostředky ze zahraničí. SPO nesmí, až na výjimky, přijímat úvěry a půjčky ani vystavovat směnky.

SPO tvoří rezervní fond, fond reprodukce majetku, fond odměn a fond kulturních a sociálních

¹⁹ Konkrétní výsledek závisí na několika faktorech, např. omezení rozpočtu, ze kterého jsou příspěvky poskytovány, resp. na ceně za jednotku výkonu.

²⁰ Zdroj údajů: Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za období leden až prosinec 2003, dostupná v systému ARIS MF ČR.

²¹ Organizace by měla zajistit, aby nedošlo ke zhoršení stanoveného hospodářského výsledku.

²² Podmínky financování ztráty však pro některé organizace, např. zdravotnická zařízení, platí odlišně.

potřeb. Fondy jsou tvořeny z různých prostředků a jsou používány na vymezené účely. Kromě fondu kulturních a sociálních potřeb, který je tvořen a používán podobně jako v OSS (viz výše), je do fondů rozdělován zlepšený hospodářský výsledek. Rezervní fond je dále tvořen např. z prostředků ze zahraničí a z darů a je používán např. na úhradu zhoršeného výsledku hospodaření nebo na financování účelů, pro které byly prostředky ze zahraničí a dary poskytnuty. Fond reprodukce je tvořen mj. z odpisů nebo příjmů z prodeje hmotného majetku a je používán např. na financování pořízení, technického zhodnocení nebo oprav hmotného majetku. Z fondu odměn lze hradit platy zaměstnanců.

Kromě hlavní činnosti může SPO provozovat tzv. jinou činnost. Statky poskytované v rámci jiné činnosti mohou být podobné jako statky poskytované v rámci činnosti hlavní, nebo odlišné (např. galerie může v rámci jiné činnosti prodávat publikace o umění nebo reprodukce). Cílem jiné činnosti je dosažení zisku, který má sloužit jako dodatečný zdroj financování hlavní činnosti. Jinou činnost může organizace provozovat tehdy, má-li nedostatečně využitě materiální a personální kapacity a není-li ohrožen rozsah a kvalita její hlavní činnosti.

Příjmy a výdaje související s jinou činností musí být odděleny od příjmů a výdajů souvisejících s hlavní činností. V souladu s podstatou jiné činnosti je nepřípustné, aby výdaje s ní související byly hrazeny z příjmů souvisejících s činností hlavní. To znamená, že je třeba zajistit, aby jiná činnost nebyla ztrátová. Pokud by se tak stalo, musí být jiná činnost ukončena. Dalším rizikem jiné činnosti u neziskové organizace je možný odklon organizace od její hlavní činnosti, tzn. např. snížení rozsahu nebo kvality služeb poskytovaných v rámci hlavní činnosti (resp. omezený přístup klientů k těmto službám).

Na konec pojednání o hospodaření OSS a SPO dodejme, že příjmy z prodeje a pronájmu majetku státu, se kterým tyto organizace hospodaří, jsou příjmy státního rozpočtu, s výjimkou příjmů z prodeje movitého majetku, se kterým hospodaří SPO, a příjmů z prodeje majetku, který OSS nebo SPO nabyly darováním nebo děděním (ty plynou do fondů organizací). Např. příjmy státního rozpočtu z pronájmu státního majetku činily v r. 2003 cca 421,5 mil. Kč.²³

²³ Zdroj údajů: Balance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za období leden až prosinec 2003, dostupná v systému ARIS MF ČR.

11.2 Státní mimorozpočtové účelové fondy

Státní mimorozpočtový účelový fond (dále jen fond) můžeme definovat jako zvláštní instituci - právnickou osobu zřízenou zákonem za účelem finančního zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými (viz § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Podstatou fondů je vytvoření alternativních (rozumí se ke státnímu rozpočtu) zdrojů financování určitých cílů či priorit vlády. Podstatou činnosti fondu je shromažďovat finanční prostředky a tyto rozdělovat mezi vybrané subjekty, které realizují aktivity či projekty, které by měly vést k dosažení cílů či priorit, pro jejichž podporu byl státní fond zřízen. Fond přímo neprovozuje konkrétní aktivity – jeho účelem je je financovat.

Fondy jsou součástí rozpočtové soustavy ČR. Na rozdíl od státního rozpočtu jsou všechny příjmy a výdaje fondů účelově určeny.

Mezi státní mimorozpočtové účelové fondy v ČR zahrnujeme:

- *Státní fond pro zúrodnění půdy*, zřízený zákonem č. 77/1969 Sb., aby zajišťoval návrat půdy k zemědělským účelům a správu vodních toků,
- *Státní fond životního prostředí*, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., a to zejména pro podporu akcí souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí nebo programů výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií v oblasti životního prostředí,
- *Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie*, zřízený zák. č. 241/1992 Sb. s cílem podporovat zejména tvorbu, výrobu, distribuci a propagaci českých filmů,
- *Státní fond kultury*, zřízený zákonem č. 239/1992 Sb. na podporu vzniku kulturních a uměleckých děl nebo na získávání, obnovu a udržování kulturních památek či sbírkových předmětů,
- *Státní fond dopravní infrastruktury*, zřízený zákonem č. 104/2000 Sb. na podporu rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železnic a vnitrozemských vodních cest,
- *Státní fond rozvoje bydlení*, zřízený zákonem č. 211/2000 Sb. za účelem podpory bydlení, a to např. prostřednictvím účasti na financování nákladů na opravy, modernizaci nebo výstavby bytů,
- (mezi státní fondy se zahrnuje i *Státní zemědělský intervenční fond*, zřízený zákonem č. 256/2000 Sb., který je v současné době „akreditovanou platební agenturou a zprostředkovatelem finanční podpory, kterou EU v rámci opatření Společné zemědělské

politiky poskytuje ČR z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu“.²⁴⁾

Pro ilustraci významu fondů jsou v tabulce 11.2.1 obsažena data o příjmech a výdajích jednotlivých fondů za rok 2003.

Tabulka 11.2.1 Přehled skutečných příjmů a výdajů státních fondů v roce 2003 (v mil. Kč)

	<i>SZIF</i>	<i>SFŽP</i>	<i>SFPZP</i>	<i>SFK</i>	<i>SFPPRČK</i>	<i>SFRB</i>	<i>SFDI</i>	<i>Celkem</i>
<i>Daňové příjmy</i>	0	1 517	0	0	0	0	19 210	20 727
<i>Nedaňové příjmy</i>	2 228	1 671	0,31	5,6	82,5	507,3	1 559	6 054
<i>Kapitálové příjmy</i>		0,4	0	0	0	0	0	0,4
<i>Přijaté dotace</i>	6 730	0	0	0	0	3 700	27 800	38 230
<i>z toho:ze státního rozpočtu</i>	6 730	0	0	0	0	0	0	6 730
<i>Příjmy celkem</i>	8 958	3 189	0,31	5,6	82,5	4 207,3	48 569	65 011
<i>Běžné výdaje</i>	7 661	574	0,15	5,4	54,1	110,9	16 177	24 582,55
<i>Kapitálové výdaje</i>	56	4 188	0	1,4	2,4	4 121	25 119	33 487,8
<i>Ostatní výdaje</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Výdaje celkem</i>	7 717	4 762	0,15	6,8	56,5	4 231,9	41 296	58 070
<i>Saldo</i>	1 241	-1 572	0,16	-1,2	26	-24,6	7 273	6 942

Pramen: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2003 (hodnoty byly zaokrouhleny)

Legenda: SZIF – Státní zemědělský intervenční fond, SFŽP - Státní fond životního prostředí, SFPZP - Státní fond pro zúrodnění půdy, SFK - Státní fond kultury, SFPPRČK - Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, SFDI - Státní fond dopravní infrastruktury, SFRB - Státní fond rozvoje bydlení

Ve prospěch existence (jejich zřízení) mimorozpočtových fondů se uvádí následující

²⁴ Viz Informace o činnosti SZIF, dostupná na <http://www.szif.cz/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.portal.navigation.portallauncher.default#>

argumenty. Je třeba upozornit, že uvedené argumenty (podobně to platí pro argumenty proti fondům uvedeným dále) jsou tvrzení, která v konkrétních podmínkách nemusí platit. Jde o zobeně poznatky, které neodráží jen praxi v ČR.

Účelovost fondů. Protože se fondy zaměřují na jednu specifickou oblast, předpokládá se, že mohou lépe identifikovat problémy a potřeby v dané oblasti. Z důvodu rozsáhlejších a podrobnějších informací o dané oblasti může pak být (decentralizované) rozhodování fondu fundovanější a efektivnější, a to ve srovnání s rozhodováním orgánu centrální vlády. Dále, pokud se určité aktivity či potřeby jeví jako nedostatečně finančně zajištěné (např. ze státního rozpočtu), je možné přesně vymezenými prostředky fondů zajistit jejich financování. Vyčleněním určité oblasti mimo státní rozpočet, ze kterého je financována řada aktivit, může daná oblast získat vyšší prioritu a tím i vyšší objem finančních prostředků.

Účelovost příjmů a výdajů. Lze argumentovat tím, že zdroje, které vznikají v dané oblasti, by měly být použity v této oblasti: např. poplatky za znečištění na financování ochrany životního prostředí, výnosy z užití filmových děl na financování nových filmů, silniční daň na výstavbu silnic atd. Princip účelovosti příjmů fondů je v protikladu k principu neúčelovosti veřejných příjmů - daní plynoucích do státního rozpočtu.

Jiná pravidla hospodaření fondu. Mimorozpočtový fond může mít, na rozdíl od pravidel hospodaření s prostředky státního rozpočtu, "vhodnější" pravidla pro flexibilní a efektivní rozhodování o alokaci, užití či zhodnocení prostředků fondů. Např. fondy obvykle mohou bez omezení převést zůstatek hospodaření běžného roku do rozpočtu následujícího roku nebo rozhodování o užití prostředků fondů nemusí být zatíženo různými administrativními procedurami (což však na druhou stranu může být nevýhodou fondů - viz dále).

Relativně stabilní příjmy. Příjmy fondu jsou vymezené zákonem a mohou dosahovat každoročně přibližně stejné úrovně. Navíc, tyto příjmy (pokud nejde o dotace ze státního rozpočtu) nejsou závislé na příjmech státního rozpočtu. Fond tak může mít dobré předpoklady pro plánování svých příjmů a výdajů a současně není závislý na dotační politice vlády. Na druhou stranu může být přesné vymezené příjmů fondu v zákoně překážkou pro jejich zvýšení, např. změna zákona, bez které by ke zvýšení příjmů nedošlo, může trvat poměrně dlouhou dobu.

Dlouhodobé projekty. Uvádí se, že fondové financování je vhodné pro dlouhodobější projekty, protože rozhodování fondu může v menší míře podléhat politickým vlivům (např. spojeným s volebním cyklem), a proto může být dlouhodobě konzistentní. Dále, fondy mohou

méně podléhat výkyvům ve výkonnosti ekonomiky, což se pozitivně odrazí na inkasu jejich příjmů. Z těchto důvodů mohou mít fondy vhodnější podmínky pro dlouhodobé plánování. Problém však může nastat, pokud naplánovaným dlouhodobým výdajům neodpovídá struktura příjmů z časového hlediska.

Proti výše uvedeným argumentům lze přinejmenším namítnout, že uvedené tvrzení ve skutečnosti neplatí, nebo že platí za určitých podmínek. Kromě toho lze uvést další argumenty proti existenci (jejich zřizování) fondů.

Atomizace veřejných rozpočtů. Fondové financování, resp. zřizování mimorozpočtových fondů, může vést k "roztržitosti" soustavy veřejných rozpočtů, jejímiž důsledky mohou být např. narušení jednotné finanční politiky státu, snížení transparentnosti veřejných financí nebo vznik protichůdných opatření v rámci fiskální politiky státu (např. může dojít k rozporu mezi restriktivní fiskální politikou centrální vlády a expanzivní politikou fondu) atd.

Rizikové závazky fondu. Závazky fondu mohou představovat riziko pro státní rozpočet v případě, kdy fond nemá dostatek vlastních finančních prostředků. Na úhradu výdajů či závazků fondů může být ze státního rozpočtu poskytnuta dotace. To ale představuje další nároky na výdaje státního rozpočtu, které mohou vést i ke zvýšení veřejného dluhu.

Nedostatečná pravidla hospodaření a kontrola. Není-li hospodaření fondu řádně upraveno a vymezeno, a není-li hospodaření fondu dostatečně kontrolováno, může dojít k nevhodnému či neúčelnému užití zdrojů fondu. Dále, např. nejasná či neprůhledná pravidla pro rozhodování o alokaci prostředků, které má fond k dispozici, nemohou zabránit subjektivismu a vlivu různých zájmových skupin na rozhodování o alokaci prostředků fondu.

Dodatečné administrativní náklady. Oddělené fungování fondu od centrálního rozpočtu může znamenat vyšší náklady na správu, zhodnocení a rozdělování prostředků fondu ve srovnání se situací, kdy by tyto činnosti vykonával orgán centrální vlády (např. z důvodu navýšeného počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru).

Jsou mimorozpočtové fondy opravdu výhodné? Abychom mohli odpovědět na tuto otázku, museli bychom znát odpovědi např. na následující otázky:

a) Je zabezpečení vybraných cílů či priorit prostřednictvím mimorozpočtových fondů efektivnější než jejich zabezpečení prostřednictvím státního rozpočtu a orgánů centrální vlády?

b) Je do vybraných oblastí prostřednictvím fondů alokováno relativně více prostředků, než

kolik by bylo alokováno prostřednictvím státního rozpočtu?

c) Jsou prostředky fondů využity efektivněji než prostředky státního rozpočtu?

Zodpovězení těchto otázek vyžaduje porovnání obou variant, tj. odděleného fondové financování a financování ze státního rozpočtu v rámci standardních postupů, a to zejména z hlediska nákladů a užitků souvisejících s oběma variantami (např. lze porovnat administrativní náklady obou variant nebo efekty v poměru k nákladům u různých variant atp.). Např. podle názoru expertů Světové banky, vyvozeného z empirických zkušeností, náklady na mimorozpočtové aktivity převyšují jejich výhody. V každém případě efektivnost fondu závisí na řadě faktorů, např. na míře decentralizace rozhodování fondu, míře regulace a kontroly jeho hospodaření, efektivnosti správy (managementu) fondu, transparentnosti procesu rozdělování prostředků fondu atd.

Přestože se činnosti jednotlivých fondů odlišují, lze popsat základní (obecné) charakteristiky státních fondů v ČR.²⁵

Základní právní úprava fondů je obsažena v rozpočtových pravidlech, tj. zákonu č. 218/2000 Sb. Každý státní fond je právnická osoba zřízená zvláštním zákonem (viz výše). Zákon stanoví zejména orgán státní správy (ministerstvo), do jehož působnosti státní fond patří, finanční zdroje fondu, způsoby užití prostředků státního fondu a způsob financování správních výdajů státního fondu (viz § 28 zákona č. 218/2000 Sb.).

Fond pro každý kalendářní rok sestavuje rozpočet, do kterého zahrne plánované příjmy a výdaje, které souvisí s jeho posláním. Výše celkových výdajů fondu je regulována, a to zejména z důvodu zabránit možnému vzniku deficitu hospodaření fondu (v případě, kdy by výdaje převýšily příjmy fondu), který by mohl být financován z dotace ze státního rozpočtu. Vyšší výdajů jednotlivých fondů na konkrétní kalendářní rok navrhuje Ministerstvo financí a schvaluje vláda. Vychází se přitom z očekávaných výdajů fondů stanovených ve střednědobém výhledu (na jehož zpracování se podílí i fond). Celkové výdaje státních fondů jsou součástí tzv. střednědobého výdajového rámce. Rozpočty fondů jsou schvalovány spolu se státním rozpočtem parlamentem. Státní fond hospodaří s majetkem státu.

Obecně lze finanční zdroje státních fondů rozdělit do několika skupin (možné příjmy jednotlivých fondů jsou vymezeny v zákonech, informace o skutečných příjmech, které fondy realizují, jsou obsaženy např. v závěrečných účtech fondů):

1. vlastní specifické příjmy fondu (příklady příjmů vymezených zákonem pro jednotlivé fondy: SFŽP - poplatky za znečišťování životního prostředí, SFK - výnosy z majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob v kultuře nebo podíl na výnosech z pronájmu kulturních památek, ke kterým správce fondu vykonává právo hospodaření, SFPPRČK - výnosy z majetkových účastí ČR na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu nebo příplatek k ceně vstupného do kina, SFDI - výnos silniční daně a část výnosu ze spotřební daně z minerálních olejů),²⁶
2. dotace ze státního rozpočtu, příp. Fondu národního majetku (významnou část příjmů SZIF tvoří dotace ze SR, resp. z EU, pro SFRB a SFDI je to dotace z Fondu národního majetku),
3. výnosy z majetku (zejména úroky z vkladů, z běžných účtů, výnosy z cenných papírů),
4. úvěry,
5. další příjmy (např. dary, výnosy veřejných sbírek, splátky a úroky z poskytnutých půjček, sankční platby atd.).²⁷

Příjmy státních fondů (vymezené zvláštními zákony) jsou osvobozeny od daně z příjmů.

Prostředky státního fondu by měly být použity zejména na předem vymezené účely, pro které byl fond zřízen. Prostředky jsou v takovém případě poskytovány vybraným subjektům, které svými aktivitami dosahují cílů, k jejichž podpoře fond existuje. Subjekty obvykle musí o prostředky fondu požádat, a to např. na základě zpracovaného projektu, nebo jinak musí svou žádost zdůvodnit či doložit. Výběr subjektů, kterým budou prostředky fondu poskytnuty, probíhá podle předem daných pravidel.

Prostředky fondů se poskytují ve formě:

1. dotací (grantů, příspěvků), které jsou nevratné, pokud je subjekt použije na stanovený účel, nebo
2. návratných finančních výpomocí (půjček).

Orgánem fondu, který rozhoduje o použití prostředků, je buď "výbor" nebo "rada". V čele "výboru" nebo "rady" nebo v čele fondu je ministr ministerstva, do jehož působnosti fond spadá.

²⁵ Specifické postavení mezi fondy uvedenými výše má Státní zemědělský intervenční fond.

²⁶ Zkratky názvů fondů viz v legendě tabulky 11.2.1.

²⁷ Podle rozpočtové skladby lze příjmy fondu dělit na daňové, nedaňové, kapitálové a dotace - viz tabulku 11.2.1.

Část prostředků fondu je použita na správní výdaje fondu, které zahrnují výdaje na chod fondu, např. na platy zaměstnanců, a úhradu výdajů členů orgánů fondu podle zákona. Správní výdaje mohou být hrazeny také dotace ze státního rozpočtu nebo přímo z prostředků ministerstva, do jehož působnosti státní fond patří. Jsou-li tyto výdaje financovány z prostředků ministerstva, pak se na hospodaření s nimi vztahují stejná pravidla jako na čerpání výdajů organizačními složkami státu (viz výše).

Zůstatky prostředků státního fondu se převádějí do dalšího rozpočtového roku.

Literatura

1. Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za období leden až prosinec 2003. Systém ARIS MF ČR, dostupné na <http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/>
2. Bös, D. (1986) Public Enterprise Economics. Elsevier Science Publishers, Amsterdam
3. Brown, C. V., Jackson, P. M. (2003) Ekonomie veřejného sektoru. Eurolex Bohemia, Praha
4. Hamerníková, B., Kubátová, K. (1999) Veřejné finance - učebnice. Eurolex Bohemia, Praha
5. Horčicová, M., Vašková, D. (1994) Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů. in Finance a úvěr, č. 9, roč. 44, str. 473-482
6. Informace o činnosti SZIF, dostupná na <http://www.szif.cz/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.portal.navigation.portallauncher.default#>
7. Kameníková, Z. (2003) Veřejná podpora financování české kinematografie. Diplomová práce, VŠE v Praze
8. Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2003. Sešit F - Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu. MF ČR, 2004
9. MMF (2001) Government Finance Statistics Manual 2001. Mezinárodní měnový fond, dostupné na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>
10. Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. (1994) Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha
11. Nemeč, J., Wright, G. (1997) Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. NISPAcee, Bratislava
12. Niskanen, W. A. (1994) Bureaucracy and Public Economics. Edward Elgar
13. Ochrana, F. (2003) Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress, Praha
14. Páral, P. (2004) V policejním tričku. in Euro, č. 42, 18.10.2004, str. 24-27
15. Pavel, J., Vítěk, L. (2002) Mimorozpočtové fondy a financování dlouhodobých armádních

- programů. in Finance a armáda, sborník ze semináře, VVŠPV ve Vyškově, Vyškov
- 16.Registr organizací. Systém ARIS MF ČR, dostupné na <http://www.info.mfcr.cz/aris/>
- 17.Rosenbloom, D.H. (1989) Public Administration. Random House
- 18.Rubeš, P. (2003) Co patří nám všem aneb Stát jako vlastník. in Ekonom, č. 13/2003
- 19.Stiglitz, J. E. (1997) Ekonomika veřejného sektoru. Grada, Praha
- 20.Výdaje veřejných rozpočtů ČR. Zpráva Světové banky. in Ekonom, č. 15/2001
- 21.Weisbrod, B.A. (1988) The Nonprofit Economy. Harvard University Press
- 22.zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- 23.zákon č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy
- 24.zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky
- 25.zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky
- 26.zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie
- 27.zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech
- 28.zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury
- 29.zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení
- 30.zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- 31.zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích

Základní pojmy

- organizační složka státu
- státní příspěvková organizace
- státní mimorozpočtový fond
- veřejná organizace
- nezisková organizace
- státní rozpočet

- uživatelský poplatek
- veřejné výdaje
- rozpočtový proces

Otázky a úkoly

- Zjistěte, které OSS nebo SPO zabezpečují určité funkce, cíle či aktivity vlády a shromážděte údaje o jejich hospodaření.
- Zdůvodněte, proč jsou některé statky v ekonomice zabezpečovány (tj. produkovány a financovány) veřejnými organizacemi (OSS nebo SPO).
- Je možné (za jakých podmínek) vytvořit konkurenční prostředí pro veřejné organizace (OSS nebo SPO)?
- Uveďte argumenty pro a proti bezplatnému poskytování statků veřejnými organizacemi (vyberte si pro to nějaký konkrétní statek nebo organizaci).
- Za jakých podmínek mohou být vybírány uživatelské poplatky veřejnými organizacemi?
- Navrhněte mechanismus (principy, zásady či pravidla), který by zajistil hospodárné, účinné a účelné vynakládání výdajů státního rozpočtu a použití státního majetku organizačními složkami státu nebo státními příspěvkovými organizacemi.
- V čem spatřujete výhody a nevýhody provozování jiné činnosti, která nesouvisí s posláním organizace, neziskovou organizací?
- Popište metody, pomocí kterých by bylo možné navrhnout optimální výši rozpočtu OSS nebo příspěvku pro SPO.
- Jaký účel má měření výstupů (výkonů) nebo dopadu činnosti veřejných organizací? Navrhněte přístupy k jejich měření.
- Diskutujte o jednotlivých argumentech pro a proti mimorozpočtovému fondovému financování (zejména ve srovnání s financováním ze státního rozpočtu).
- Analyzujte příjmy a výdaje konkrétního fondu (nejlépe za celou dobu jeho působení).
- Shromážděte informace o činnosti vybraného státního fondu a pokuste se zhodnotit jeho efektivnost (tj. porovnat efekty, kterých bylo dosaženo, s náklady, které byly vynaloženy).
- Navrhněte vhodná kritéria pro rozhodování státního fondu o přidělení dotace nebo půjčky fyzické nebo právnické osobě na určitý projekt či aktivitu. (Můžete srovnat navrhovaný postup se skutečnými postupy uplatňovanými konkrétními fondy.)
- Jakými způsoby mohou fondy získávat finanční prostředky? Jak mohou volné finanční prostředky zhodnocovat?

- Měla by být výše správních výdajů fondu omezena? Jaké způsoby omezení by byly vhodné?