

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

BAKALÁŘSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM

2013 – 2014

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Tereza Matošková

Veřejný rozpočet České republiky

Praha 2014

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Aleš Zpěvák

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

BACHELOR COMBINED STUDIES

2013 - 2014

BACHELOR THESIS

Tereza Matošková

Public Budget of the Czech Republic

Prague 2014

The Bachelor Thesis Work Supervisor: JUDr. Aleš Zpěvák

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 4. 2. 2014

Jméno autorky Tereza Matošková

Poděkování

Chtěla bych poděkovat JUDr. Aleši Zpěvákovi za odbornou pomoc a rady při vedení mé bakalářské práce.

Anotace

Bakalářská práce „Veřejný rozpočet České republiky“ se zabývá problematikou jednotlivých rozpočtů a analyzuje jejich postavení v rozpočtové soustavě. Předmětem zpracování je popsat funkci jednotlivých rozpočtů, jejich příjmy a výdaje, dále uvést základní informace o fiskální nerovnováze státu a následně porovnat hospodaření státu v letech 2012 až 2014.

Klíčové pojmy

Rozpočet Evropské Unie, rozpočet územních samosprávných celků, rozpočtový proces, státní deficit, státní rozpočet, veřejný dluh, veřejný rozpočet.

Annotation

The bachelor thesis "Public budget of the Czech Republic" deals with individual budgets and analyzes their position in the budgetary system. The thesis focuses on describing the function of different budgets, their incomes and expenses, indicating the basic information about the state fiscal imbalance, and then comparing the state economy in the years 2012 to 2014.

Keywords

Budget process, government budget, government deficit, public budget, public debt, the budget of local governments, The European Union budget.

OBSAH

ÚVOD.....	8
1 VÝVOJ ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ	10
2 PRÁVNÍ NORMY.....	13
3 DEFINICE VEŘEJNÉHO ROZPOČTU.....	15
3.1 Funkce veřejného rozpočtu a jeho pohled na veřejné finance	18
4 ROZPOČTOVÝ PROCES.....	20
4.1 Rozpočtové zásady.....	23
5 ROZPOČTOVÁ SKLADBA.....	26
5.1 Příjmy veřejného rozpočtu	27
5.2 Výdaje veřejného rozpočtu	29
6 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA	32
6.1 Rozpočet Evropské Unie.....	34
6.2 Státní rozpočet.....	37
6.2.1 Příjmy státního rozpočtu ČR.....	38
6.2.2 Výdaje státního rozpočtu ČR	40
6.3 Rozpočty územní samosprávy	42
6.3.1 Příjmy rozpočtů územních samosprávných celků.....	43
6.3.2 Výdaje rozpočtů územních samosprávných celků	45
6.4 Mimorozpočtové fondy.....	46
6.4.1 Členění mimorozpočtových fondů.....	47
7 FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA	49
7.1 Rozpočtový deficit	49
7.2 Veřejný dluh.....	51
8 KOMPARACE ROZPOČTU	54
ZÁVĚR	57
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	60
SEZNAM ZKRATEK	62
SEZNAM SCHÉMÁT, GRAFŮ A TABULEK	63
SEZNAM PŘÍLOH.....	64

ÚVOD

Bakalářská práce nese název Veřejný rozpočet České republiky, toto téma je v posledních letech často zmiňováno.

O veřejném rozpočtu se často hovoří v souvislosti s rozpočtovým schodkem, který zpravidla stále narůstá. I přes veškerá opatření jako jsou změny zákonů či obměňování pozic politiků ve vládě, se nedaří vytvořit zákon o státním rozpočtu, který by rozpočtový schodek výrazně snižoval. Státní rozpočet je nejvýznamnějším veřejným rozpočtem, který je každoročně sestavován jako zákon. Velké množství občanů České republiky pobírá různé sociální dávky, či čerpají stavební spoření, na které stát poskytuje příspěvek. Ale na druhou stranu stát od obyvatel vybírá peněžní prostředky formou nejrůznějších daní, pojištění aj.

Práce je strukturovaná do osmi kapitol a hlavním cílem je analyzovat jednotlivá odvětví veřejného rozpočtu a jejich příjmy a výdaje.

První kapitola nastiňuje vývoj hospodaření s rozpočtem od počátku. Popisuje tedy, kde se objevila vůbec první zmínka o rozpočtu a jak země hospodařili se svými rozpočty. Nejedná se tedy jen o vývoj rozpočtu v České republice, ale v jiných státních uspořádáních.

Druhá kapitola je určena právním normám, které upravují jednotlivé rozpočty a procesy hospodaření státu.

Třetí kapitola se věnuje definici veřejného rozpočtu. Jak je možné chápat veřejný rozpočet, protože neexistuje jednotná definice, která všeobecně platí. Napovídá tedy, že je důležitým politickým dokumentem, který zobrazuje finanční termíny. V této kapitole jsou také rozebrány funkce rozpočtu.

Čtvrtá kapitola popisuje rozpočtový proces, tj. navrhování, schvalování a plnění zákona o státním rozpočtu. Při sestavování je nutné dodržovat i určité zásady, jež jsou s procesem spojeny.

Pátá a šestá kapitola se věnuje členění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby a jednotlivým rozpočtům veřejného rozpočtu. Zmiňuje zde také rozpočet Evropské Unie, který je nadnárodním rozpočtem.

Sedmá kapitola definuje fiskální nerovnováhu. Kdy se tedy hospodaří s přebytkem, se schodkem, či kdy je stav rovnovážný. A také že schodek má dvě podoby. Česká republika hospodaří se schodkovým rozpočtem.

Poslední kapitola zobrazuje srovnání hospodaření České republiky v letech 2012 až 2014. Především jaké byly příjmy a výdaje, zda byl splněn plán či jak vypadá rozpočtové saldo.

1 VÝVOJ ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ

Rozpočet prošel určitým vývojem v souvislosti s úkoly státu. Jedná se o stejně starý prvek jako je stát případně jiná forma státu. Přestože první moderní státní rozpočty vznikají až v 19. století jiné aspekty státních rozpočtů sahají mnohem více do minulosti. Dříve se nazýval jako rozpočet panovníka. Při sestavování se dbalo na rozdělení majetku, který patřil panovníkovi, od hospodaření státu.

S tímto pojmem se můžeme také setkat již **ve starověkém Řecku**, kde existoval úřad cenzora. Cenzor vedl evidenci hodnot majetku státu, státních příjmů a kontroloval státní výdaje. **V době starobylého Říma** byly také zřízeny úřady, které plnily roli státní pokladny. Postupně se utvářela nová státní pokladna, která ale byla užívána císařem bez souhlasu kontrolních orgánů. Tento způsob hospodaření vedl k decentralizaci státních financí. Charakteristickým znakem pro způsob tohoto hospodaření byla roztržičnost. V období ústupu absolutismu vzniká potřeba porovnávat výdaje s příjmy, toto je možno považovat za prvotní státní rozpočet. Poté můžeme dělit vývoj státního rozpočtu do tří etap, tj. právo panovníka ukládat platební povinnost obyvatelstvu, dualismus, jenž představoval souhlas s určitými výdaji a pravomoc výkonné státní moci ukládat platební povinnost a používat je. Poslední etapa je uplatňována dodnes.¹

V Anglii byla v 17. století přijata tzv. apropriáční klauzule, která omezila pravomoci panovníka užívat státních výdajů a tím také začlenila do Bill of Rights² povinnost každoročního zákonného opatření o státních výdajích. V 19. století bylo ve francouzském ústavě přijato schvalování příjmů a výdajů zákonodárným orgánem. Tento akt je považován za základ právní úpravy státního rozpočtu.³

V českých zemích byly vytvořeny ústřední ekonomické orgány za vlády Marie Terezie, která také dala podnět k sestavování státních příjmů a výdajů. V rámci Rakouska vznikl státní rozpočet v polovině 90. let 18. století. Rozpočtový rok zde začínal 1. července

¹ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 9. ISBN 978-80-87212-11-0.

² V překladu *Listina o právech*. Jedná se o písemné potvrzení práv anglického parlamentu, které vydal Vilém III. společně s jeho manželkou Marií II. Mimo jiné tato listina potvrzovala, že král bez souhlasu parlamentu nesmí zvýšit daně nebo že poslanec parlamentu se zodpovídá pouze před parlamentem, nikoliv před králem.

³ Tamtéž, s. 10

a končil 30. června. V období 17. a 18. století se prosazovalo dodržování tzv. zlatého pravidla vyrovnanosti státního rozpočtu., což znamenalo, že daně byly nepřírozeným prvkem ekonomiky a schodek byl možný pouze v období válek. V 19. a 20. století se začaly vyskytovat problémy s nezaměstnaností, drancováním přírodních zdrojů, znečišťováním životního prostředí a jiné a to z důvodu monopolizace výroby. Proto se začal měnit náhled na funkce státu a zvětšil se význam územních rozpočtů.⁴

Po vzniku Československa byl přijat roku 1918 zákon č. 95/1918 Sb., o rozpočtovém provizoriu. V době vzniku republiky na konci roku a po skončení války nemělo význam sestavovat a schvalovat státní rozpočet. V Československu byl vůbec první státní rozpočet schválen v červnu roku 1919. Obsahoval příjmovou a výdajovou stránku státu, obě byly ještě navíc děleny na část řádnou a mimořádnou. V roce 1919 i 1920 byly rozpočty sestaveny se schodkovou bilancí. Od roku 1921 do roku 1926 byl státní rozpočet rozdělen na dvě části – administrativní rozpočet a rozpočet investic. Dalším poznatkem této doby byly virementy, jednalo se o rozpočtové přesuny. Od roku 1921, kdy byla každoročně vydávána podrobná vládní nařízení k finančním zákonům, získal ministr financí zmocnění pro přijetí přechodných úvěrů k úhradě schodků. Po roce 1927 byl rozpočet rozdělen do 4 skupin:

- vlastní státní správa,
- správa státních podniků
- podíl samosprávných svazků na státních daních, dávkách a poplatecích,
- správa státního dluhu.

V první polovině 20. století došlo také k rozdělení rozpočtu na přílohu A, což byl řádný rozpočet a přílohu B, čímž byl mimořádný rozpočet. Do mimořádného rozpočtu se řadily investiční potřeby. Avšak v roce 1945 se rozdělení znovu změnilo a už nebyl dělen na řádný a mimořádný, nýbrž na centrální výdaje, výdaje českých zemí a výdaje Slovenska. Tento rok je také posledním v historii Československa, kdy nebyl sestaven státní rozpočet. V 2. polovině 20. století se z rozpočtu stává operativní plán na dobu asi pěti let. Výdaje státní rozpočtu se opět začínají členit a to na 5 částí. Významná byla i existence dvou center financování národního hospodářství – Fond národního

⁴ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 10-11. ISBN 978-80-87212-11-0.

hospodářství a státní rozpočet. Toto rozdělení bylo ale v roce 1952 zrušeno v souvislosti se zapojením národních podniků do státního rozpočtu.⁵

Zákon č. 8/1959 Sb. ustanovil právní úpravu státního rozpočtu pro dlouhodobější platnost pravidel o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Zákon č. 134/1970 Sb., o rozpočtových pravidlech federace byl upraven v souvislosti se vznikem federace. Tato nová právní úprava vyplynula z tehdejšího uspořádání státu, protože některé sektory byly národní a jiné zase federální. Státní rozpočet podléhal až do roku 1989 státnímu pětiletému plánu, jenž byl schvalován dle úkolů Komunistické strany Československa. V tomtéž roce nahradil zákon č. 129/1989 Sb. rozpočtová pravidla, ten byl dále ještě nahrazen zákonem č. 563/1990 Sb. a po zániku federace zákonem č. 4/1993 Sb. Pro Českou republiku byla až do roku 2000 upravena rozpočtová pravidla zákonem č. 567/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. S vývojem ekonomiky začal tento zákon zaostávat a vznikaly nedostatky v právní úpravě pro určitá odvětví. Velký nedostatek vznikl obzvláště u hospodaření obcí a měst vůči soukromému sektoru, často docházelo až k napjatým ekonomickým situacím. Proto dochází k právní úpravě veřejných rozpočtů, jež se týká:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.⁶

⁵ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 11-13. ISBN 978-80-87212-11-0.

⁶ Tamtéž, s. 13-14.

2 PRÁVNÍ NORMY

Nejvýznamnější právní normou v této problematice je **zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů**. Tento zákon upravuje oblast:

- státního rozpočtu, např. přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu,
- střednědobého výhledu státního rozpočtu,
- státního závěrečného účtu,
- státních finančních aktiv a pasiv,
- příjmovou a výdajovou stránku,
- finančního hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací,
- zakládání státních fondů,
- řízení likvidity státní pokladny a státního dluhu,
- hospodaření s prostředky národního fondu.

Dle zákona o rozpočtových pravidlech jsou také zřizovány mimorozpočtové fondy. **Zákon číslo 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**, který se též nazývá jako „malá rozpočtová pravidla“ koordinuje příjmy, výdaje, jiné finanční operace a hospodaření fondů v obcích a krajích. Právní úpravu **o rozpočtovém určení výnosů některých daní, územním samosprávním celkům a některým státním fondům, řeší zákon č. 243/2000 Sb.** Tento zákon upravuje nakládání s prostředky přeskupování mezi články, sankce za porušení rozpočtové kázně. Státní fondy, které vystupují jako právnické osoby, jsou zřizovány zákony:

- **zákon č. 388/1991 Sb.** - Státní fond životního prostředí (vznikl sloučením fondu ochrany vod a fondu ochrany ovzduší),
- **zákon č. 104/2000 Sb.** – Státní fond dopravní infrastruktury,
- **zákon č. 211/2000 Sb.** – Státní fond rozvoje bydlení,
- **zákon č. 241/1992 Sb.** – Státní fond ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie,
- **zákon č. 265/2000 Sb.** – Státní zemědělský intervenční fond,
- **zákon č. 569/1991 Sb.** – Pozemkový fond.

Zákony, které souvisí s hospodařením obcí a krajů, jsou upraveny v **zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích**, a v **zákoně 129/2000 Sb., o krajích**. Kontrola hospodaření s prostředky státního rozpočtu je prováděna Ministerstvem financí v souladu se **zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**. Tento zákon je základní právní normou o finanční kontrole. Kontrola také zahrnuje veřejnoprávní kontrolu dle **zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole**. **Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014**, ustanovuje státní rozpočet na aktuální rok, rozpočet je upravován a schvalován každý rok, tím je také upravován a každoročně novelizován tento zákon. V předešlém roce byla aktuální zákon č. 504/2012 Sb. Veřejné rozpočty jsou dále upravovány pod zákonnými normami:

- **vyhláška č. 12/2001 Sb.** upravuje zásady a termíny finančního vypořádání se státním rozpočtem,
- **vyhláška č. 16/2000 Sb.** upravuje způsob, rozsah a termíny údajů plnění státního rozpočtu, rozpočtu územních samosprávných celků a rozpočtů státních fondů,
- **vyhláška č. 131/2001 Sb.** stanovuje rozsah, strukturu a termíny pro předkládání návrhu zákona o státním rozpočtu.
- **vyhláška č. 267/2001 Sb.** stanovuje rozsah strukturu a termíny pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu.

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, upravuje příjmy a výdaje v rámci rozpočtové skladby. Pro rozpočtovou soustavu existují dva zákony o rozpočtových pravidlech, jedná se o tzv. fiskální pravidla a vznikla z důvodu značného toku finančních prostředků rozpočtovou soustavou a tím také četným stykům mezi jednotlivými články soustavy.⁷

⁷ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 18-19. ISBN 978-80-87212-11-0.

3 DEFINICE VEŘEJNÉHO ROZPOČTU

Pro pojem veřejný rozpočet nenajdeme jednotnou definici, která by všeobecně platila, ale je jisté, že je základem pro fungování každého státu.

Veřejný rozpočet představuje finanční plán neboli bilanci, jenž zobrazuje předpokládané příjmy a výdaje. Je sestavován vždy pro následující kalendářní rok, tj. každoročně, a vždy musí být schválen příslušnými orgány, například Poslaneckou sněmovnou. Veřejná politika používá veřejný rozpočet jako nástroj pro plnění svých činností a úkolů, soustřeďuje veřejné prostředky a zabezpečuje veřejné statky. Zjednodušeně řečeno, veřejný rozpočet peněžní prostředky shromažďuje a přerozděluje, a tím uspokojuje veřejné statky. Rozpočet je považován za nejdůležitější politický dokument, jenž zobrazuje finanční termíny a podle něhož stát hospodaří. V tomto programu jsou zahrnuty:

- služby, aktivity, projekty,
- výdajové požadavky,
- zdroje sloužící k naplnění potřeb.

Veřejný rozpočet je možné do jisté míry aplikovat i na státní rozpočet. Z tohoto hlediska můžeme rozpočet chápat jako:

- **Peněžní fond** – na této úrovni funguje rozpočet na principu nedobrovolného, neekvivalentního a nenávratného rozdělování veřejných statků. Nedobrovolného znamená, že k placení jsme nuceni zákony, neplatíme je dobrovolně. Neekvivalentního znamená, že předem sice známe účel platby, ale nevíme, zda spotřebované statky budou ekvivalentní výši této platby. Nenávratného znamená, že zaplacením daně nám nevzniká nárok navracení této platby v nějakém statku či službě. Stát tímto způsobem financuje svou činnost a jeho hospodaření zpravidla končí saldem, vyrovnaný stav v tomto případě bývá výjimečný.
- **Finanční plán** – představuje finanční plán státu, jenž je schvalován na jednoleté období, zpravidla kalendářní rok, tj. od 1. ledna do 31. prosince (ve světě však existují i výjimky, např. v Japonsku začíná fiskální rok 1. dubna a končí 31. března). Při sestavování finančního plánu se odhadují budoucí příjmy

a výdaje a možní činitelé, kteří mohou rozpočet ovlivnit, jedná se například o míru inflace. Finanční plán by měl být sestavován tak, aby zajistil solventnost, proto by se mělo počítat jen s výdaji, které budou pokryty reálnými příjmy, rezervami, či popřípadě půjčkami (splatnými).

- **Účetní bilanci** – z účetního pohledu se jedná o bilanci, srovnávající běžné (neboli pravidelně se opakující) a kapitálové (neopakující se) příjmy a výdaje. Rozpočet může být koncipován jako přebytkový, vyrovnaný či schodkový.

Běžným rozpočtem se v tomto případě rozumí běžné příjmy a běžné výdaje. Tento rozpočet se sestavuje převážně jako vyrovnaný, případně přebytkový. V okamžiku, kdy se běžné příjmy a běžné výdaje rovnají, jedná se o rozpočet vyrovnaný a pokud běžné příjmy převyšují běžné výdaje, pak se jedná o rozpočet přebytkový. Schodkový rozpočet vznikne, pokud výdaje začnou převyšovat příjmy. Často se stává, že během rozpočtového období schází krátkodobě příjmy, jež by pokryly výdaje. Důvodem může být časová disharmonie mezi tokem výdajů a příjmů.

Kapitálový rozpočet je obdobný jako rozpočet běžný s rozdílem, že se jedná o příjmy a výdaje kapitálové. Tento rozpočet však nemusí být vyrovnaný. V kapitálovém rozpočtu většinou schází nenávratné příjmy, které financují investice v lokálním veřejném sektoru. Kapitálové příjmy bývají doplňovány příjmy návratnými, čímž se bilance vyrovná.

Rozpočet by měl dlouhodobě figurovat jako vyrovnaný či přebytkový. Pokud je však dlouhodobě schodkový, měl by být podnětem pro znovuanalýzu.⁸

„Hospodaření lze charakterizovat tímto vztahem:

$$F_1 + P - V = F_2$$

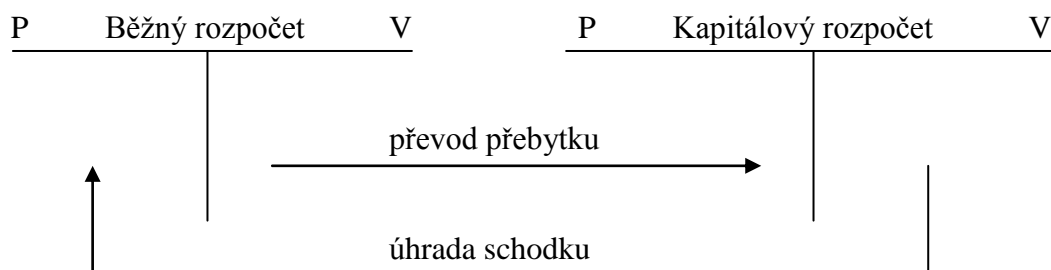
kde F_1 znamená stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období, P znamená příjmy, V znamená výdaje a F_2 značí stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období.“⁹

⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 100-107. ISBN 978-80-7357-358-4.

⁹ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 53. ISBN 978-80-247-2097-5.

V případě, že hodnota F_2 přesahuje hodnotu F_1 , pak je nutné vytvořit finanční rezervu pro následující fiskální rok. V opačném případě se pro hospodaření využívají rezervy z předchozích let. Pokud nejsou vytvořeny rezervy pro hospodaření, pak stát většinou využívá překlenovacího úvěru.

Schéma 1: Situace rozpočtového schodku ve vztahu běžného a kapitálového rozpočtu



Zdroj¹⁰

- **Nástroj veřejné politiky** – jedná se především o shromažďování a rozdělování finančních prostředků. Tímto způsobem jsou ovlivňovány ekonomické ukazatele ve státě.
- **Právní předpis** – státní rozpočet v podobě právního předpisu představuje zákon o státním rozpočtu. Tento zákon schvaluje Poslanecká sněmovna ČR.

Lze tedy shrnout, že rozpočet je základní článek veřejných financí, mezi které patří příjmy a výdaje státního rozpočtu, rozpočty územních samosprávných celků, tj. krajů, obcí a měst. Základním článkem veřejných financí je z toho důvodu, protože soustřeďuje příjmy rozpočtové soustavy a v největší míře se podílí na nenávratném přerozdělování hrubého domácího produktu přes rozpočty krajů, měst, obcí, mimorozpočtové fondy atd.)¹¹

¹⁰ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 107. ISBN 978-80-7357-358-4.

¹¹ Tamtéž, s. 100-115.

3.1 Funkce veřejného rozpočtu a jeho pohled na veřejné finance

Podstata veřejného rozpočtu je vyobrazena v jeho funkcích. Těchto funkcí je několik, ale protože je mezi nimi jakási provázanost, je potřeba jim i takto rozumět. K nejdůležitějším funkcím veřejného rozpočtu patří bezesporu funkce fiskální, funkce alokační, funkce redistribuční, funkce stabilizační dále funkce stabilizační, kontrolní, autorizační, informativní.

Funkce fiskální kumuluje finanční prostředky, jež slouží pro plnění úkolů státu. Funkce fiskální je nejzákladnější funkcí pro fungování rozpočtu.

V rámci **funkce alokační** stát rozhoduje o využívání zdrojů, to znamená o rozmístování. Tato funkce slouží pro nápravu, kdy se na trhu z různých příčin deformuje tržní cena. Alokace se týká jak příjmů, tak i výdajů (financování veřejných statků a služeb). Ve své podstatě se jedná o financování veřejných statků a služeb pro občany a to bezplatně či jinak výhodně. „*Angažuje se při řešení negativních externalit a podpoře pozitivních externalit.*“¹²

Funkce redistribuční jednodušeji znamená přerozdělování. V této oblasti se stát snaží o spravedlivé rozdělování. Řeší otázky odkud odebírat potřebné zdroje, které jsou následně přerozdělovány dál, tedy komu je distribuovat. Jedná se zejména o sociální dávky, důchody apod. Funkce redistribuční se projevuje solidárně. To znamená, že je například zdaněno luxusnější zboží nebo je zavedena progresivní daň, takto redistribuce probíhá nepřímou, a zvýší se dávky pro rodiny s nižšími příjmy, které mají děti apod., toto je redistribuce přímá. „*Princip solidarity se uplatňuje i mezi nižšími vládními úrovněmi, obcemi, regiony a je důvodem existence přerozdělovacích vztahů v rámci rozpočtové soustavy (jak po vertikální linii, tak po horizontální linii.)*“¹³ Tímto přerozdělováním ale také vznikají transakční náklady a vláda se musí snažit tyto náklady co nejvíce minimalizovat. Forma přerozdělování se v každém státě může lišit dle jeho státního zřízení.

¹² PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. JETMAR, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 203. ISBN 978-80-7357-936-4.

¹³ PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. s. 220. ISBN 978-80-7357-351-5.

Úkolem **funkce stabilizační** je aktivně zasahovat do hospodaření státu a tím usměrňovat výkyvy. Cílem je stabilizovat ekonomiku, udržet cenovou stabilitu, zaměstnanost, hospodářský růst, ovlivňuje inflaci aj. Tato funkce byla uplatňována především u státního rozpočtu, teprve od 70. let se snaží i územní samospráva využívat své prostředky ke stabilizaci místní a regionální ekonomiky a zaměstnanosti.

Funkce kontrolní slouží ke kontrole příjmů a výdajů a sleduje způsob zacházení s nimi. Stát má právo kontrolovat ekonomické subjekty, které využívají finanční prostředky z rozpočtu

Funkce autorizační se týká schvalování rozpočtu.

Funkce informativní podává přehled o budoucích úkonech státu a zároveň informuje jiné funkce.

Dále ještě existuje **funkce regulační**, která slouží podobně jako funkce stabilizační a s funkcí regulační je úzce spjata **funkce legislativní**.

Z hlediska vývoje byla nejdříve vymezena funkce alokační – tj. vytvoření právního systému, budování cest a osvětlení apod. Dále se vytvořila redistribuční funkce, ta kladla důraz na sociálně-politické cíle a rozvoj teorie sociálního zabezpečení. Ve 20. století vznikla stabilizační funkce, která dbá na stabilitu státního rozpočtu, analyzuje možnosti jak využívat přebytky a schodky.

Veřejný rozpočet vychází ze dvou hledisek na veřejné finance, přičemž z normativního pohledu vychází i již zmiňované funkce veřejného rozpočtu. Jedná se tedy o **normativní pohled** neboli přístup. Tento přístup řeší poznatky teorie tržního selhání a z těchto poznatků poté odvozuje závěry, např. posuzuje zásahy vládní politiky, a tím tedy odvozuje fiskální funkce. Další pohled se nazývá **pohled pozitivní**. Jedná se o tzv. induktivní přístup, který se zabývá poznatky teorie veřejné volby. Pozitivní pohled řeší fakta a na vládní zásahy se dívá kriticky.¹⁴

¹⁴ DVORČÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 7-10. ISBN 978-80-7400-075-1.

4 ROZPOČTOVÝ PROCES

Rozpočtový proces se řídí především zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a také jednacím řádem Poslanecké sněmovny¹⁵. Rozpočtový proces znamená především formu přípravy rozpočtové prognózy, samotnou přípravu rozpočtu na rozpočtové období, následné schvalování rozpočtu s možnými dodatečnými úpravami a konečné plnění. Do procesu je možné zahrnout i kontrolu rozpočtové kázně.¹⁶

Rozpočtový proces je období delší, než je samotné rozpočtové období, netrvá jen 1 rok, ale v rozmezí 1,5 roku až 2 let. Vzhledem k délce trvání procesu se dělí do několika fází:

- příprava rozpočtu,
- návrh rozpočtu,
- projednání rozpočtu,
- schvalování rozpočtu,
- plnění rozpočtového plánu,
- sestavení platebního kalendáře,
- rozpočtová opatření,
- kontrola plnění rozpočtu,
- závěrečný účet.¹⁷

Příprava rozpočtu zahrnuje delší časové období. Se sestavováním rozpočtu se začíná i o několik měsíců dříve než začíná samotné rozpočtové období a to z toho důvodu, že se jedná o důležitou část procesu, ze které musí vzejít reálný finanční plán. Na rozpočtu závisí budoucí hospodaření státu, a proto je důležité, aby vše bylo co nejreálněji odhadnuto. Problém může vznikat u plánování dosud nezavedených výdajů či příjmů, protože ještě nebyla vytvořena kalkulace, např. nová daňová povinnost. Tato fáze

¹⁵ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění.

¹⁶ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 38. ISBN 978-80-87212-11-0.

¹⁷ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 122. ISBN 978-80-7357-358-4.

rozpočtového procesu je důležitá nejen při plánování státního rozpočtu, ale také u územní samosprávy.

Aby byl rozpočet sestaven řádně, je potřeba na stranu příjmů zařadit informace o budoucím ekonomickém vývoji, které se získávají od Ministerstva financí či České národní banky. Na stranu výdajů se soustřeďují investice, předpokládaná inflace, budoucí legislativní změny, mzdy, ceny energií, nezaměstnanost, nejistoty aj. Příprava rozpočtu může mít následující postupy:

- **Shora dolů** – tato forma je uplatňována pro centrálně řízené ekonomiky, ale nepatří k reálným postupům, centrum zadává ukazatele směrem dolů na nižší články řízení.
- **Zdola nahoru** – nižší články požadují finanční prostředky, a proto je sestavován vyšší (ústřední) rozpočet. Centrum nenachází dostatečné krytí potřeb pro nadhodnocené požadavky nižších článků, resp. nadřízený článek nezvýší objem dotací na žádost podřízeného článku.
- **Indexový přístup** – tato metoda přípravy je opět typický pro direktivně řízené ekonomiky a patří k nejhorším řešením. Nárůst příjmů se stanoví v procentech dle tempa růstu ekonomiky. Nárůst výdajů se navyšuje vůči všem kapitolám rozpočtu anebo procentně pro jednotlivé kapitoly dle rozhodnutí centra, avšak bez přihlídnutí k realitě. Bohužel, tento postup u některých nižších stupňů přetrvává.
- **Tvorba rozpočtu „od nuly“** – tento způsob využívají především externí poradci, kteří nepožadují historii, ale obecně se v praxi moc nepoužívá, protože rozpočet z předešlých by se měl zohledňovat. Tento rozpočet neobsahuje duplicitu a náklady jsou přiřazovány ke všem cílům.
- **Programové rozpočtování** – jedná se o plánování jednotlivých položek dle realizace subjektů veřejné správy.
- **Výkonové rozpočtování** – tato metoda používá ukazatele hodnocení efektivnosti, vyhodnocuje výkony a náklady na tyto výkony a zároveň také využívání rozpočtových zdrojů. V některých případech však tuto metodu nelze použít.
- **Kombinace uvedených způsobů** – jedná se především o metodu shora dolů a zdola nahoru. Podřízené články předkládají své rozpočty a požadavky

nadřazenému článku, nadřazený článek požadavky splnit nemůže, a proto podřazený článek přehodnocuje svůj rozpočet. Tento způsob se uplatňuje i v ČR.¹⁸

Návrh státního rozpočtu¹⁹ sestavuje Ministerstvo financí společně s územními samosprávnými celky a státními fondy a to v souladu se zásadou publicity. Předkládání návrhů a termíny jsou stanoveny zákonem²⁰.

Návrh rozpočtu je **projednáván a schvalován** na příslušné vládní úrovni. Státní rozpočet je projednáván ve vládě, poté jej předseda vlády předává k projednání a schválení Poslanecké sněmovně a to nejméně 3 měsíce předem. V Poslanecké sněmovně probíhá projednávání ve třech čteních, přičemž v prvním čtení se projednávají základní údaje, tj. výše příjmů a výše výdajů, saldo rozpočtu a způsob jeho vypořádání, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí. Poslanci tyto údaje buď schválí, nebo doporučí změny. V druhém čtení jsou předkládány pozměňovací návrhy. Ve třetím čtení se může opakovat druhé čtení, jinak probíhá hlasování o souhlasu s návrhem zákona o státním rozpočtu. Schválení rozpočtu by mělo proběhnout do konce roku předcházejícího rozpočtovému roku, pokud se tak nestane, pak stát hospodaří dle rozpočtového provizoria. To znamená, že výdaje jsou uvolňovány postupně, tj. každý měsíc 1/12 celkové roční částky. Návrh státního rozpočtu je jediným zákonným procesem v České republice, který neprojednává a neschvaluje Senát. V případě rozpočtu obce je návrh projednáván voleným zastupitelstvem a příslušnými výbory²¹.

Za **plnění rozpočtu** odpovídají orgány, které návrh rozpočtu sestavovaly, přičemž za plnění státního rozpočtu tedy odpovídá vláda Poslanecké sněmovně, u obcí a krajů jsou to zastupitelstva. Plnění se hodnotí formou zpráv o hospodaření státu v určitých časových intervalech, např. u státního rozpočtu se jedná o půl roku.

¹⁸ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 38-40. ISBN 978-80-87212-11-0.

¹⁹ Návrh rozpočtu obce sestavuje příslušný výkonný orgán obce, u kraje je to obdobné.

²⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²¹ Tamtéž, s. 42-43.

PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejné správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. s. 218-219. ISBN 978-80-7357-351-5.

Závěrečný účet by stejně jako návrh rozpočtu měl být v souladu se zásadou publicity. Tato fáze uzavírá celý rozpočtový proces. Státní závěrečný účet obsahuje výsledky rozpočtového hospodaření předešlého roku, hospodaření fondů a územních samosprávných celků. V rámci státního závěrečného účtu rozhoduje Poslanecká sněmovna o použití přebytku nebo úhradě schodku. Účet státního rozpočtu je spravován Českou národní bankou.²²

V rozpočtovém roce se může objevit i potřeba, se kterou v rozpočtu nebylo plánováno. Tuto neplánovanou potřebu lze uhradit změnou rozpočtu dle usnesení voleným orgánem, rozpočtovým opatřením v rámci přesunů jednotlivých druhů příjmů a výdajů daného rozpočtu nebo nižšího rozpočtu nebo za použití prostředků z mimorozpočtových zdrojů.²³

4.1 Rozpočtové zásady

Při sestavování veřejného rozpočtu je nutné dbát na základní rozpočtové zásady a pravidla, protože umožňují nejen sestavit reálný rozpočet, ale také srovnat obsah jednotlivých rozpočtů.

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu zabezpečuje kontrolu nad činností vlády. V ČR se za rozpočtový rok pokládá kalendářní rok. Roční rozpočet je základním finančním plánem.

Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu by měla zabránit zkreslování údajů. Tato zásada umožňuje plnit rozpočet v rozpočtovém období. Reálně sestavený rozpočet má předpoklad k jeho splnění bez větších odchylek. Správný odhad rozpočtových příjmů a výdajů umožňuje sestavit rozpočet v reálném měřítku. Zásada reálnosti má vliv i na soukromý sektor, protože reálně sestavený rozpočet ukazuje soukromému sektoru hospodářský vývoj také v souvislosti s centrální národní bankou, například ukazatel

²² ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 43. ISBN 978-80-87212-11-0.

²³ PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejné správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. s. 252. ISBN 978-80-7357-351-5.

inflace. Nereálně sestavený rozpočet může způsobit v ekonomice nejistotu a tím také neefektivní rozhodování v soukromém sektoru.

Zásada úplnosti, jednotnosti a průhlednosti rozpočtu. Úplnost rozpočtu vyplývá již z názvu, tzn., je tedy nutné počítat se všemi příjmy, obzvláště s těmi, které se pravidelně opakují a především také s výdaji. Pro dodržení zásady jednotnosti jsou potřebné výkazy. Obecně je tuto zásadu možno chápat jako nástroj pro kontrolu, analýzu a srovnávání příjmů a výdajů v rámci rozpočtové soustavy. Protože je důležité srovnávat časově, národně i mezinárodně, používá se závazná rozpočtová skladba pro klasifikaci příjmů a výdajů (běžných i kapitálových).

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu. Jedná se o prioritní zásadu rozpočtové politiky, oproti fiskální politice, jež používá k podpoře ekonomiky plánovaný deficit. Principem rozpočtové politiky je soustředování finančních prostředků na zajišťování veřejných výdajů v požadovaném objemu a struktuře. Pokud chce stát „zdravě“ hospodařit, pak tuto zásadu musí respektovat, především v linii státního rozpočtu, protože je objemově největší. I přesto, že je rozpočtovým obdobím kalendářní rok, je nutné brát v rozpočtové politice na vědomí delší časové období. Sestavuje se tedy střednědobý výhled rozpočtu.

Zásada efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti rozpočtu požaduje ekonomické používání rozpočtových prostředků. Od této zásady se postupně odstupuje, především od účelových transferů, protože je propojena se zásadou účelovosti.

Zásada publicity rozpočtu informuje o návrhu veřejného rozpočtu, zabezpečuje kontrolu ze strany občanů, tj. voličů, a tím také umožňuje zpětnou vazbu, dále také veřejně projednává o rozpočtu. O rozpočtu, čili o příjmech a výdajích veřejného rozpočtu ale také mimorozpočtových peněžních fondů je rozhodováno na vládní úrovni veřejnou volbou nepřímo. Z tohoto důvodu vzniká povinnost informovat občany. Se zásadou publicity proto také souvisí zásada průhlednosti.²⁴

Důležitou zásadou je také tzv. **cash princip**, jež zohledňuje rozpočtové příjmy a výdaje v běžném roce jako peněžní pohyby na bankovním účtu.

²⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 119-121. ISBN 978-80-7357-358-4.

Pokud by byla porušena některá ze zásad při připravování rozpočtu, pak mohou vyvstat závažné problémy při plnění tohoto rozpočtu, například porušení na první pohled zásady publicity, tj. nezveřejnění návrhu rozpočtu na úřední desce obce má za následek jeho neplatnost; obdobně nedodržení zásady dlouhodobé vyrovnanosti má za následek vznik rozpočtového deficitu vedoucího k veřejnému dluhu.²⁵

²⁵ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 28. ISBN 978-80-87212-11-0.

5 ROZPOČTOVÁ SKLADBA

Rozpočtová skladba neboli také rozpočtová klasifikace stanovuje způsob třídění peněžních operací, které probíhají ve veřejných rozpočtech a mimorozpočtových fondech. Jedná se o systematické, jednotné a přehledné členění příjmů a výdajů rozpočtu dle různých hledisek. V České republice je upravena vyhláškou č. 323/2002 Sb. a vlastní rozpočtová skladba se uvádí jako příloha. Slouží k dlouhodobým analýzám vývoje rozpočtu. Rozpočtová skladba tedy jednotně třídí příjmy a výdaje v rozpočtech obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí, v rozpočtech organizačních složek státu, rozpočtech státních fondů, peněžních operací spojených s řízením likvidity státního rozpočtu. Nevztahuje se však na fond cizích prostředků, sdružených prostředků a fond podnikatelské činnosti. Rozpočtová skladba dělí příjmy a výdaje dle několika hledisek:

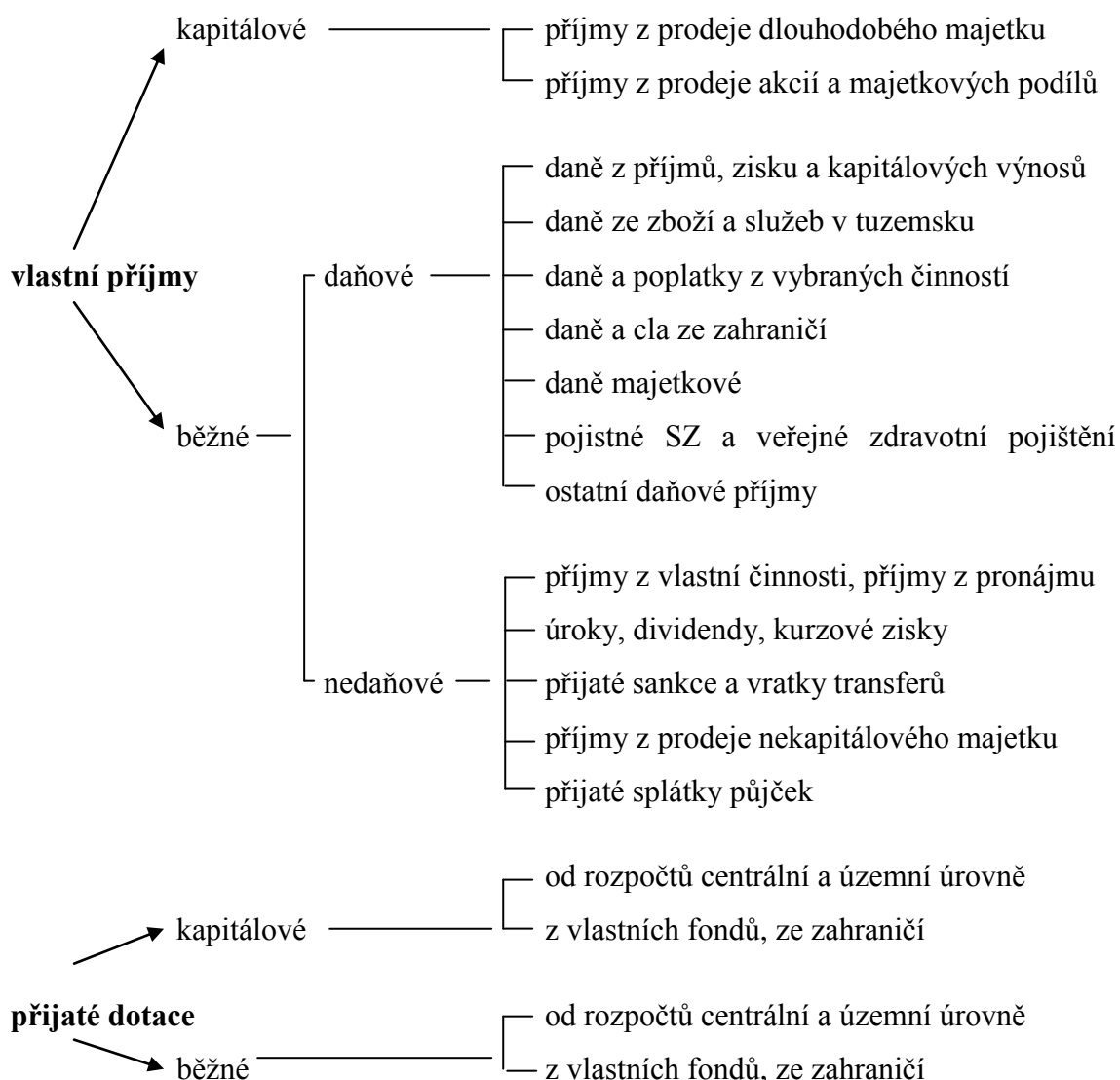
- **Odpovědnostní neboli kapitolní hledisko** třídí rozpočet dle kapitol a za plnění odpovídá správce kapitoly, např. Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Senát parlamentu a podobně.
- **Druhovému hledisku** dělí příjmy a výdaje dle druhů, tj. dle rozpočtových tříd, seskupení položek atd. Jedná se o základní systém třídění v rozpočtové skladbě.
- **Odvětvové hledisko** třídí dle odvětví národního hospodářství. Týká se nenávratných výdajů dle skupin a ty se také člení všechny, u příjmů jen nedaňové a kapitálové příjmy obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí.
- **Konsolidační hledisko** člení vznikající příjmy a vynakládané výdaje uvnitř rozpočtové soustavy, konsolidace umožňuje vyloučit duplicitu dle interních převodů mezi fondy a korekci příjmů a výdajů na příslušných stranách.

Jednotně roztříděné příjmy a výdaje umožňují dodržovat zásadu jednotnosti a úplnosti, analyzovat příjmy a výdaje a zajišťovat potřebné informace o vývoji příjmů a výdajů. Rozpočtová skladba pomáhá také při mezinárodním porovnávání. Umožňuje také

analyzovat hospodaření a krytí schodku příslušného veřejného rozpočtu díky třídění příjmů a výdajů návratné a nenávratné povahy.²⁶

5.1 Příjmy veřejného rozpočtu

Schéma 2: Příjmy lze druhově dělit:



Zdroj²⁷

²⁶ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 29-30. ISBN 978-80-7212-11-0.

Z časového hlediska je možné příjmy členit na příjmy běžné a kapitálové. Běžné příjmy činí v roce 2014 přibližně 96 % na celkových příjmech. Opakují se každoročně ale ne vždy ve stejné výši a jsou určeny k financování každoročně se opakujících výdajů. Kapitálové příjmy jsou menší skupinou v celkových příjmech, dosahují asi jen 4 % a jsou spíše jednorázové.

Běžné příjmy se dle zobrazení výše dělí na daňové příjmy, což jsou příjmy nenávratné, a nedaňové. Nedaňové příjmy jsou jak nenávratné, např. příjmy z pronájmu majetku, dary, a jiné, tak i návratné, např. krátkodobé půjčky. **Kapitálové příjmy** se taktéž dělí na nenávratné, kam se řadí, např. příjmy z prodeje státního nemovitého majetku, účelové dary na financování investic a jiné, a návratné, např. čerpání střednědobého a dlouhodobého investičního úvěru. Kapitálové příjmy jsou nedaňového charakteru. Dle míry závaznosti se rozpočtové příjmy dělí na **obligatorní a fakultativní**. Obligatoční příjmy jsou ze zákona povinné, jedná se tedy především o daňové příjmy, mohou to být i správní poplatky apod. Pokud zákon dovoluje, pak příslušné orgány veřejné správy navrhnou samy zavedení a výběr fakultativních poplatků. Poplatky se rozumí např. uživatelský poplatek za poskytnutý veřejný statek apod.²⁸

Daňové příjmy jsou dále dělitelné dle rozpočtového určení daní, tj. je zákonem stanoveno, do jakého rozpočtu plyne konkrétní daň. Dělí se tedy na **svěřené** neboli výlučné daně, jejichž celkový výnos plyne do určitého rozpočtu, např. některé plynou do státního rozpočtu, jiné plynou do rozpočtu obce apod. Vedle svěřených daní vystupují ještě daně **sdílené**, jejichž výnos je předem, dle zákona, rozdělen do příslušných vládních úrovní a do úrovní územní samosprávy.

Pro srovnání nenávratného přerozdělování části HDP a daňového břemena v čase slouží ukazatel nazývaný **daňová kvóta**, jež se udává v procentech. Do daňové kvóty se kromě daní většinou zahrnují také příspěvek na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, daně místní a regionální a cla. Tímto vzniká souhrnná neboli složená daňová kvóta a je komplexnějším ukazatelem daňového zatížení.²⁹

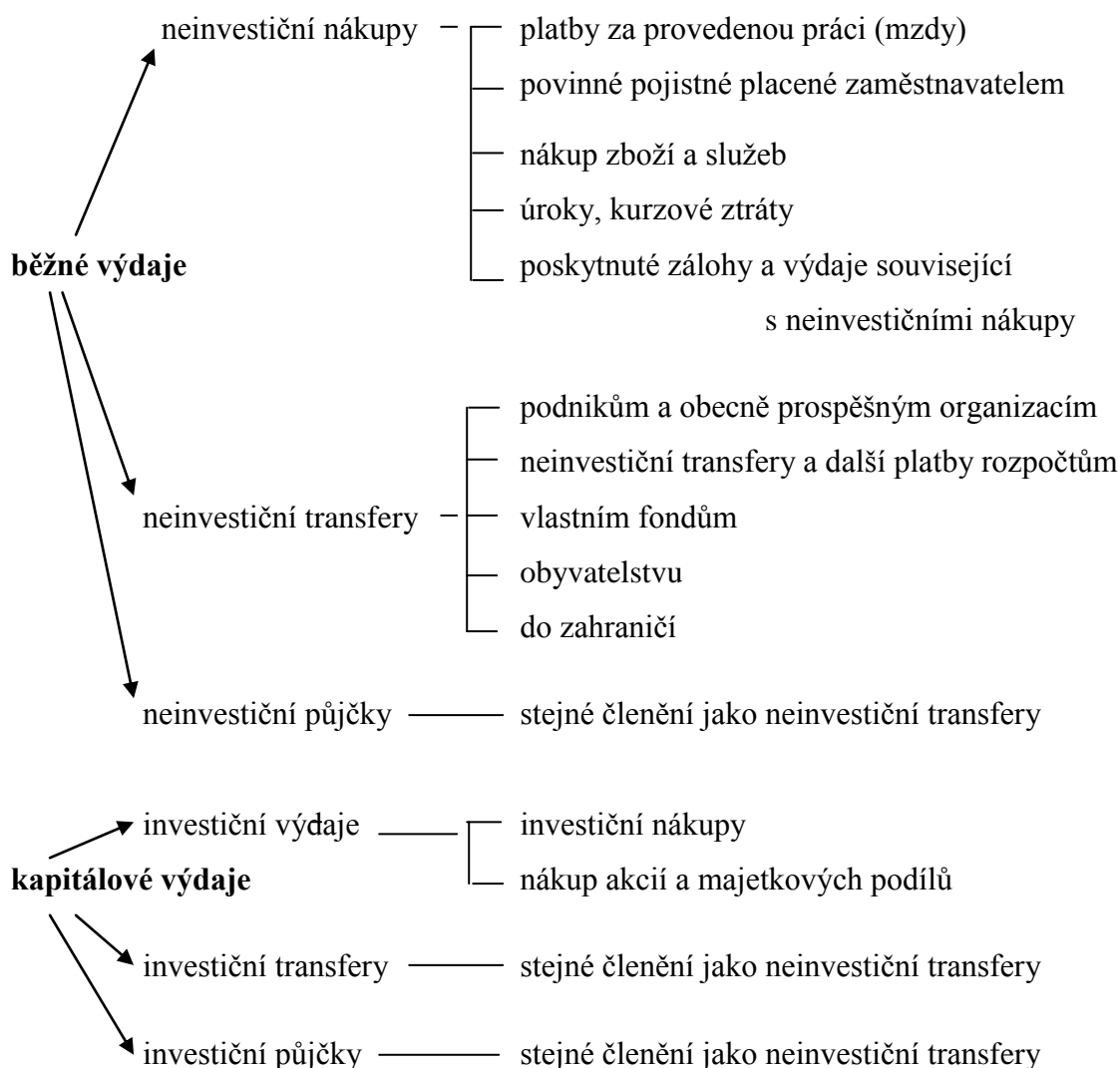
²⁷ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 108. ISBN 978-80-247-2097-5.

²⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 297-300. ISBN 978-80-7357-358-4.

²⁹ Tamtéž, s. 302.

5.2 Výdaje veřejného rozpočtu

Schéma 3: Druhé členění výdajů:



Zdroj³⁰

Prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů jsou financovány netržní činnosti státu a územní samosprávy. Instituce veřejného sektoru zabezpečují veřejné potřeby prostřednictvím konkrétně cílených veřejných projektů a veřejných výdajových

³⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. s. 109. ISBN 978-80-247-2097-5.

programů. Tyto projekty jsou ale také financovány i prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací.

Z časového hlediska jsou výdaje děleny na běžné výdaje a kapitálové výdaje. Z **běžných výdajů** jsou financovány každoročně se opakující potřeby rozpočtového roku. Podstatnou část běžných výdajů tvoří tzv. mandatorní výdaje. Tyto výdaje musí být zabezpečeny, protože jsou dány zákony nebo smlouvami. Při navrhování rozpočtu nelze jejich výši měnit. Mandatorními výdaji jsou především sociální transfery, např. starobní důchody, podpory v nezaměstnanosti, obrana a bezpečnost, dávky nemocenského pojištění, příspěvky státu na stavební spoření a další. **Kapitálové výdaje** financují již konkrétní investice. Významným členěním je také na nenávratné a návratné výdaje. Podstatná část výdajů jsou nenavrtanými, jedná se např. o netržní činnosti státu a činnosti územní samosprávy. Návratnými výdaji mohou být poskytnuté půjčky, které jsou zpravidla bezúročné, a probíhají v rámci rozpočtové soustavy. Dále také mohou být výdaje spojené s investicí, např. do vkladů na termínovaných účtech. Výdaje mohou financovat určitá odvětví, tj. mohou se dělit také podle účelu, např. na školství, obranu, zdravotnictví apod. V rámci **účelového členění** je možné porovnávat objem a struktury veřejných výdajů uvnitř rozpočtové soustavy. Nejdůležitějšími výdaji z hlediska plánovatelnosti jsou **výdaje plánované**. Lze je naplánovat jak v krátkém čase, tak v dalším časovém horizontu, tj. rozpočtové prognóze, např. se jedná o financování školních pomůcek, platy státních zaměstnanců, výdaje na veřejnou správu a podobně. Největší objem tvoří taktéž tzv. mandatorní výdaje. **Neplánovými výdaji** jsou zpravidla nahodilé, tj. výdaje na odstranění následků živelných pohrom, či sankční výdaje, tj. pokuty za porušení rozpočtové kázně. Během každého rozpočtového období je také nutné tvořit rezervy pro krytí nepředvídatelných situací, s kterými jsou spjaty vojenské či civilní výdaje.³¹

Ukazatel elasticity veřejných výdajů umožňuje porovnávat dynamiku veřejných výdajů v čase a vyjadřuje změnu veřejných výdajů ke změně HDP.

Struktura veřejných výdajů se díky změnám, především ekonomické a sociální struktury společnosti a změnám v souvislosti s úlohami státu, postupem času také měnila. Jiná je struktura u státního rozpočtu a jiná je u rozpočtů územní samosprávy. V rámci změn

³¹ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 218-223. ISBN 978-80-7357-358-4.

tedy došlo u výdajů státního rozpočtu k poklesu alokačních výdajů na nákupy zboží a služeb a naopak se zvýšily transfery, obzvláště domácnostem. U rozpočtů územních samosprávných celků je tomu obráceně, tj. soustřeďují výdaje především na nákupy zboží a služeb, které souvisí se zabezpečováním veřejných statků.³²

³² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance - úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 224-226. ISBN 978-80-7357-358-4.

6 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Veřejný rozpočet je obecně důležitým prvkem v oblasti hospodaření a fungování státu, ale podíl na fungování nemá jen rozpočet. Veřejný rozpočet je článkem v rozpočtové soustavě, která je strukturovaná dle státního zřízení. Čím je tedy složitější struktura státu, tím je strukturovanější i rozpočtová soustava. Podle typu struktury se poté musí neoptimálněji rozčlenit příjmy, a to především příjmy z daní, a výdaje.

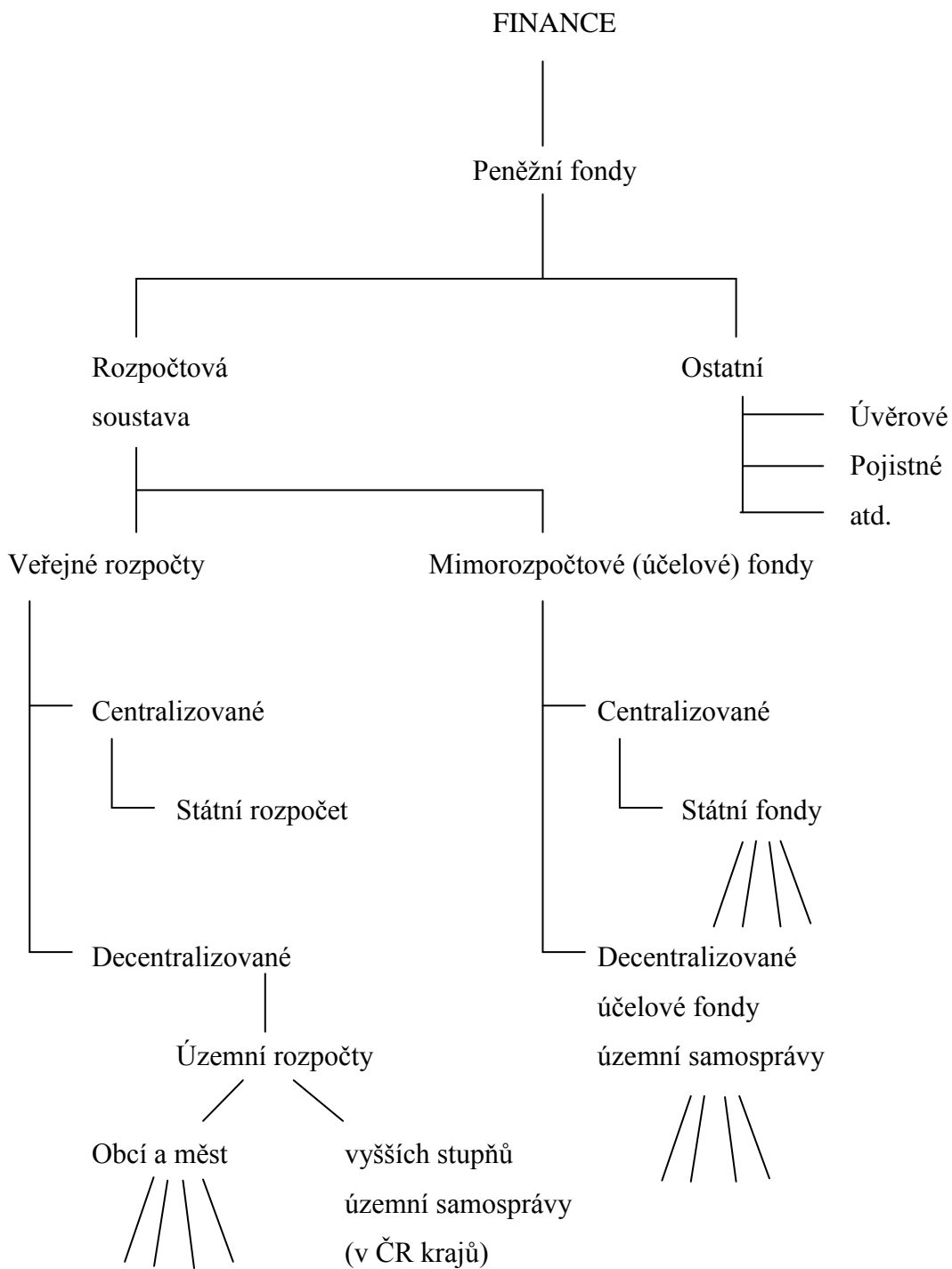
Rozpočtovou soustavu je možné chápat jako soustavu peněžních fondů, kde nejdůležitějším článkem jsou veřejné rozpočty. Lze ji ale také chápat jako soustavu rozpočtových vztahů či soustavu orgánů a institucí, což může být stát stejně jako územní samospráva, neziskové organizace a další. Tyto orgány se zabývají získáváním, rozdělováním a užíváním nejen veřejných rozpočtů, ale také mimorozpočtových fondů. Vrcholným orgánem starajícím se o rozpočtovou soustavu je ministerstvo financí. K dalším významným orgánům a institucím patří například finanční ředitelství a jiné decentralizované orgány.

Stejně jako veřejný rozpočet tak i rozpočtová soustava má různé formy pojetí, např. institucionální pojetí, finanční aj. Nejvíce převažuje institucionální pojetí, jež ovlivňuje rozpočtové rozhodování o finančních tocích či plánování.

Funkce veřejného rozpočtu definují veškeré veřejné finance. Souvisí tedy nejen s veřejným rozpočtem ale s celou rozpočtovou soustavou. U rozpočtové soustavy je třeba ještě zdůraznit **funkci regulační**. Tato funkce zasahuje do soukromého sektoru, tj. podnikání, pracovní trh apod. **Funkce legislativní**, která úzce souvisí s funkcí regulační, má za úkol vytvořit právní podmínky pro fungování trhu. Konkrétně se tedy jedná o přijetí ústavy, zákonů a jiných právních předpisů. Znamená tedy, že každý rozpočet je právní normou, státní rozpočet představuje zákon, územní rozpočty jsou ve formě usnesení zastupitelstva.³³

³³ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 20. ISBN 978-80-87212-11-0.

Schéma 4: Postavení rozpočtové soustavy ve finanční soustavě



Zdroj³⁴

³⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. s. 176. ISBN 978-80-7357-698-1.

6.1 Rozpočet Evropské Unie

Rozpočet Evropské Unie je nadnárodním rozpočtem a nachází se na vrcholu soustavy veřejných rozpočtů. Rozpočet Evropské Unie je zařazen do této skupiny, protože Česká republika je členem EU. Evropská Unie z tohoto rozpočtu financuje politiky EU a celkový chod EU. Mezi rozpočtem Evropské Unie a rozpočtem ČR jsou jasně definovány hranice, které se každoročně upravují během rozpočtového procesu. Velikost výdajů odlišuje rozpočet EU od ostatních členských států, ta nedosahuje ani 1,2 % domácího produktu, kdežto u členských států průměrně přesahuje 40% HDP. Rozpočet EU musí být povinně vyrovnaný, u členských států tato povinnost není. Je kontrolován institucemi EU, tj. Rada EU a Parlament a dalšími kontrolními orgány jsou Komise a Evropský účetní dvůr. Tím, že ČR vstoupila do EU, se některé kompetence přesunuly orgánům Evropské Unie. Rozpočet je členěn horizontálně do osmi institucionálních sekcí, tj. Evropský parlament, Rada Evropské Unie, Evropská komise, Evropský soudní dvůr, Evropský účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropský ombudsman a Evropský úřad pro dohled nad ochranou dat. Tyto sekce jsou dále děleny do užších výdajových článků rozpočtu.³⁵

Evropská Unie se při sestavování rozpočtu řídí také rozpočtovými zásadami, které jsou následně dodržovány během rozpočtového období:

- **zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu** – všechny příjmy a výdaje jsou zahrnuty do jednoho rozpočtu,
- **zásada ročního rozpočtování** – rozpočet je sestavován každý rok, který je shodný s kalendářním rokem,
- **zásada vyrovnanosti** – rozpočet se sestavuje jako vyrovnaný,
- **zásada ročního zúčtování** – příjmy a výdaje se vykazují jako hrubé položky, které nejsou očišťovány,
- **zásada obecnosti** – příjmy a výdaje jsou neúčelové příjmy rozpočtu,

³⁵ EVROPSKÁ UNIE. *Přehledy právních předpisů*. [online]. 8. 4. 2011 [2014-1-27]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/134015_cs.htm.

- **zásada specifikace** – všechny závazky a výdaje musí být řádně zdůvodněny a přiřazeny k určitému cíli, je nutné, aby v rámci účetnictví byly zachyceny všechny operace,
- **zásada řádného finančního řízení** – musí být dodržována hospodárnost, efektivnost a účinnost,
- **zásada průhlednosti** – rozpočet a konsolidované zprávy musí být zveřejněny.

Každoroční rozpočet Evropské Unie vychází z Finanční perspektivy EU³⁶.

Příjmy rozpočtu Evropské Unie jsou specifické z té části, že oproti národním rozpočtům jsou tvořeny z příspěvků, cel a zemědělských dávek. Mezi příjmy národních rozpočtů jsou zařazeny i daňové příjmy a sociální odvody, ale u rozpočtu Evropské Unie tomu tak není. Mezi vlastní zdroje rozpočtu se tedy řadí cla v rámci obchodování se třetími zeměmi, činí asi 10 % příjmů, dalším vlastními zdroji jsou dávky uvalené na dovoz zemědělských produktů, jež tvoří asi 1 % celkových příjmů, dále příjmy plynoucí z daně z přidané hodnoty tvořící asi 14 % celkových příjmů a zdroje hrubého národního produktu, což je příspěvek členských států, HNP tvoří asi 75 % celkových zdrojů. K ostatním zdrojům patří přebytky z předešlého roku, úroky z pozdně splacených splátek, pokuty, příjmy z administrativních činností a jiné.³⁷

Zaměření **výdajů EU** je také odlišný od rozpočtových výdajů členských států. Evropská Unie zaměřuje své výdaje na šest nejdůležitějších skupin, např. podporu konkurenceschopnosti a zemědělskou politiku. Členské státy zaměřují své výdaje spíše na oblast sociální politiky. Výdaje jsou děleny na povinné a nepovinné, přičemž povinné vyplývají z primárního práva, přímo ze smluv. Jeden z hlavních povinných výdajů je např. podpora společné zemědělské politiky, nepovinným výdajem je např. podpora regionů.³⁸

³⁶ Finanční perspektivy začaly být vytvářeny po reformě rozpočtu EU roku 1986. Navrhuje je komise a musí být jednomyslně schváleny Radou EU.

³⁷ TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vyd. Adamov: Masarykova univerzita, 2006. s. 38-40. ISBN 80-210-4177-3.

³⁸ OCHRANA F., PAVEL J., VÍTEK L. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 99-103. ISBN 978-80-247-3228-2.

Tabulka 1: Víceletý finanční rámec 2014 – 2020

(v mil. EUR – částky 2011)

Okruh prostředků financování dle víceletého finančního rámce	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	CELKEM 2014-2020
1. Udržitelný růst	60,283	61,725	62,771	64,238	65,528	67,214	69,004	450,763
1a) Konkurence schopnost pro růst a zaměstnanost	15,605	16,321	16,726	17,693	18,490	19,700	21,079	125,614
1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149
2. Ochrana přírodních zdrojů a správné hospodaření s nimi	55,883	55,060	54,261	53,448	52,466	51,503	50,558	373,179
z toho: výdaje související s trhem a přímé platby	41,585	40,989	40,421	39,837	39,079	38,335	37,605	277,851
3. Bezpečnost, občanství, svoboda	2,053	2,075	2,154	2,232	2,312	2,391	2,469	15,686
4. EU jako globální partner	7,854	8,083	8,281	8,375	8,553	8,764	8,794	58,704
5. Administrativa	8,218	8,385	8,589	8,807	9,007	9,206	9,417	61,629
z toho: správní výdaje institucí	6,649	6,791	6,955	7,110	7,278	7,425	7,590	49,798
6. Kompenzace	27,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	27,000
CELKEM	134,318	135,328	136,056	137,100	137,866	139,078	140,242	959,988
% z HND	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,99%	0,98%	1,00%

Zdroj³⁹

³⁹ EUROPEAN COMMISSION. *Financial Programming And Budget*. [online]. 1. 10. 2013 [2014-1-29]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2013-928/COM_2013_928_annex_en.pdf
Zobrazuje šest hlavních skupin výdajů v rozpočtu EU.

6.2 Státní rozpočet

Státní rozpočet představuje nejvýznamnější část veřejného rozpočtu, v České republice se podílí přibližně z 80% na příjmech a výdajích celé rozpočtové soustavy. Řadí se mezi centrální peněžní fondy a ústřední vláda jej používá jako finanční nástroj k hospodaření státu. Nejvýznamnější je také proto, že obhospodařuje největší část příjmů a má největší podíl na přerozdělování významné části HDP, především prostřednictvím daní. Obsahuje tedy očekávané příjmy a zároveň předpokládané budoucí výdaje, jež plynou v rozpočtovém roce a dále také dotační vztahy k územním samosprávným celkům a státním fondům. Vychází ze střednědobého výhledu. Státní rozpočet je ovlivňován i vývojem hospodaření ostatních článků rozpočtové soustavy, zejména územní samosprávou a sám dále ovlivňuje vývoj ekonomiky. Agregátní poptávka a zaměstnanost jsou také ovlivňovány státní rozpočtem. Státní rozpočet plní některé z funkcí rozpočtu, jedná se o funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Státní rozpočet je každý rok sestavován dle zákona č. 218/2000 Sb. a sám má podobu zákona – zákon č. 475/2013 Sb. (pro nynější rozpočtový rok), proto je porušení zásad rozpočtové kázně sankcionováno. Plnění státního rozpočtu má na starosti Ministerstvo financí, které průběžně informuje o jeho plnění. Státní rozpočet se vždy na konci rozpočtového období vyhodnocuje formou závěrečné bilance o skutečném plnění. Všechny odchylky musí být řádně odůvodněny. Pro svou velikost je významná výše a způsob krytí deficitu a jeho negativní dopady na ekonomiku. Rozpočtové saldo značí, do jaké výše pokryjí příjmy výdaje. Rozpočtová politika, která používá státní rozpočet jako nástroj, má za cíl vyrovnaný rozpočet. Rozpočet je plněn i v rámci Státní pokladny. Příjmy a výdaje jsou realizovány většinou na jednom běžném účtu v zúčtovacím clearingovém centru. Zúčtovací centrum zprostředkovává bezhotovostní platební styk mezi bankami a státním rozpočtem a tím tedy řídí rozpočtovou likviditu.⁴⁰

Od roku 2001 tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu Operace státních finančních aktiv, do nichž se řadí přebytky státního rozpočtu z minulých let, cenné papíry ve vlastnictví státu, pohledávky státu z poskytnutých úvěrů a návratných finančních výpomocí, majetkové účasti státu u obchodních společností. Poměrně významná jsou

⁴⁰ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 44. ISBN 978-80-87212-11-0.

také tzv. státní finanční pasiva. Finanční pasiva jsou přímé závazky u bank, závazky z emitovaných státních dluhopisů a jiné závazky státu.⁴¹

6.2.1 Příjmy státního rozpočtu ČR

Dle schváleného zákona č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu na rok 2014 by celkové příjmy měly dosáhnout částky 1 099,3 mld. Kč. Nejvýznamnějším článkem příjmů státního rozpočtu jsou běžné příjmy a to především příjmy daňové.

Daň je povinnou, pravidelně se opakující a nenávratnou platbou do rozpočtu. Je zákonem uvalena na domácnosti a firmy, např. v podobě daně z přidané hodnoty. Typickým znakem daně je nedobrovolnost. K výlučným příjmům státního rozpočtu patří některé majetkové a spotřební daně a cla.

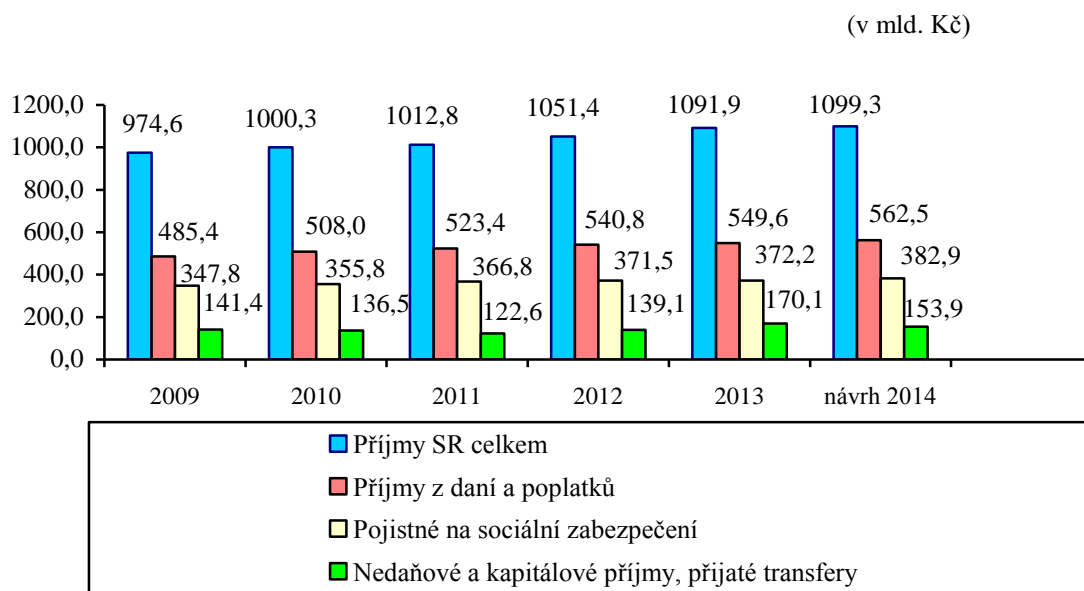
Do příjmů státního rozpočtu patří:

- pojistné na sociální zabezpečení, úrazové pojištění,
- příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
- výnosy z podílu na clech
- 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 nájmu majetku České republiky, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodaří příspěvkové organizace,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- výnosy z majetkových účastí státu,

⁴¹ PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejné správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. s. 225. ISBN 978-80-7357-351-5.

- výnosy z cenných papírů nakoupených ze státního rozpočtu,
- penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,
- prostředky, které byly připsány nebo odvedeny na účty Národního fondu a nemohou být zařazeny mezi prostředky uvedené v § 37 odst. 1,
- prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu dle § 38,
- pokuty,
- další příjmy stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.⁴²

Graf 1: Struktura příjmů státního rozpočtu



Zdroj⁴³

⁴² PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. § 6.* [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=49515&recShow=9&fulltext=&nr=218~2F2000&part=&name=&rpp=15#parCnt>

⁴³ MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014.* s. 102. [online]. 2005 - 2013 [2014-1-28]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/vladni-navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-c-15236>

6.2.2 Výdaje státního rozpočtu ČR

Na rozpočtový rok 2014 byly schváleny výdaje ve výši 1 211,3 mld. Kč. Nenávratným způsobem je přerozdělováno ve státním rozpočtu přerozdělováno více než 40 % HDP. Nejvýznamnější částí jsou stejně jako u příjmů státního rozpočtu běžné výdaje, především transfery. Většina těchto výdajů se pravidelně opakuje. Kapitálové výdaje jsou taktéž jako u příjmů malé a také jednorázové.

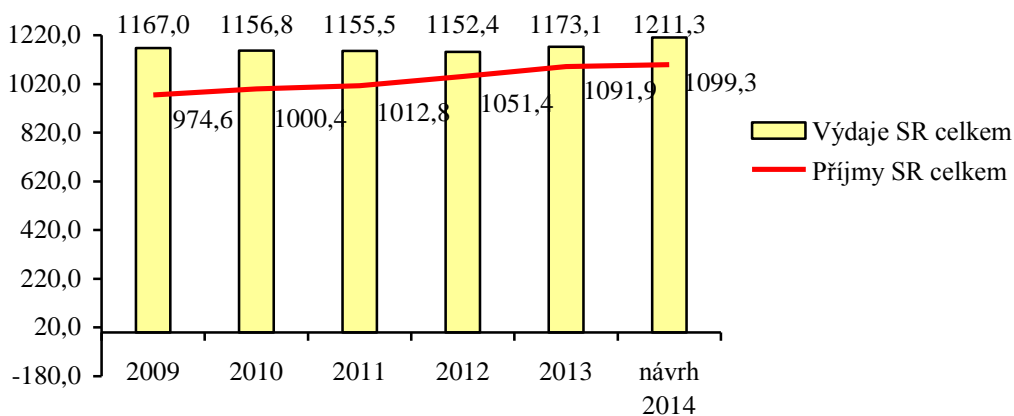
Do rozpočtů na nižších úrovních a do územních rozpočtů plynou zejména nenávratné dotace, které mohou být účelové i neúčelové, a také návratné finanční výpomoci, které jsou většinou poskytovány účelově.

Dle zákona č. 218/2000 Sb. jsou ze státního rozpočtu hrazeny:

- výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvkových organizací v jejich působnosti, např. na provoz, dotace na financování programů a akcí, dotace na úhradu provozních výdajů,
- výdaje na dávky důchodového, nemocenského a úrazového pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- 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 spolkům a příspěvky politickým stranám,
- dotace právnickým osobám nebo fyzickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí,
- dotace státním fondům a návratné finanční výpomoci,
- dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, či hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
- dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům a obecně prospěšným společnostem,
- 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, příspěvky mezinárodním organizacím a dotace,
- výdaje na realizaci státních záruk,
- výdaje související s plněním závazků k Evropským společenstvím,
- příspěvky fyzickým osobám dle 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, atd.⁴⁴

Graf 2: Struktura celkových výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj⁴⁵

⁴⁴ PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. § 7.* [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=49515&recShow=9&fulltext=&nr=218~2F2000&part=&name=&rpp=15#parCnt>

⁴⁵ Vlastní šetření.

6.3 Rozpočty územní samosprávy

Do rozpočtů územní samosprávy jsou s obnovením územní samosprávy řazeny rozpočty krajů (od roku 2001) a rozpočty obcí (od roku 1990). Z hlediska struktury zde patří:

- rozpočty krajů,
- rozpočty obcí,
- rozpočty Hlavního města Prahy,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty příspěvkových organizací krajů a obcí.

Problematika rozpočtů územních samosprávných celků, jejich svazků, jimi zřizovaných složek a příspěvkových organizací je upravena v zákoně č. 250/2000 Sb. Jednotlivé úkoly, které vyplývají ze samosprávní a přenesené působnosti, a jsou kladeny na tyto jednotky územní samosprávy, vyžadují finanční prostředky. V rámci přenesené působnosti zastupují stát. U územních rozpočtů jsou aplikovány podobné principy jako u státního rozpočtu, ale v mnoha oblastech se jedná o fakultativní záležitosti, které tedy nejsou povinné. Územní rozpočty lze charakterizovat jako decentralizované peněžní fondy, jako roční bilanci územního samosprávného celku. Je základním finančním rozpočtovým plánem, který je schvalován zastupitelstvem a slouží jako nástroj municipální a regionální politiky, jako nástroj k řízení určité oblasti územní samosprávy. Zohledňuje tedy realizaci určitých cílů územního samosprávného celku v daném rozpočtovém období. Podobně jako u státního rozpočtu je i územních rozpočtů cílem hospodařit tak, aby rozpočet byl vyrovnaný případně přebytkový.⁴⁶

Kraje jsou označovány jako vyšší územně samosprávné celky, jako veřejnoprávní korporace s právem samosprávné působnosti, které mohou vlastnit majetek a sestavit vlastní rozpočet s vlastními příjmy. Rozpočty krajů mají vztah k určitým činnostem, jedná se zejména o činnosti samosprávy ale také, v rámci přenesené působnosti, k výkonu státní správy. Dále mají vztah k regionálnímu veřejnému sektoru, podnikatelským subjektům, státnímu rozpočtu či státním fondům a také k obcím, které se na území kraje nacházejí i k obcím, které jsou mimo území kraje. Rozpočty krajů

⁴⁶ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. s. 51. ISBN 978-80-87212-11-0.

souvisí i s jinými kraji, jinými rozpočty článků rozpočtové soustavy. Obce lze definovat jako nižší nebo také základní územně samosprávné celky se stejnými právy jako má kraj a to dle zákona č. 250/2000 Sb.

Tabulka 2: Podíl jednotlivých krajů na celostátním hrubém výnosu daně

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,18
Středočeský	13,77
Jihočeský	8,61
Plzeňský	7,25
Karlovarský	3,77
Ústecký	8,24
Liberecký	4,68
Královéhradecký	6,44
Pardubický	5,56
Vysočina	7,34
Jihomoravský	9,53
Olomoucký	6,75
Zlínský	5,25
Moravskoslezský	9,62
Úhrn	100,00

Zdroj⁴⁷

6.3.1 Příjmy rozpočtů územních samosprávných celků

Příjmy rozpočtu obce dle zákona č. 250/2000 Sb. jsou tvořeny především:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastních činností,

⁴⁷ PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Příloha 1.* [online]. 2013 [2014-1-30]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=49560&recShow=11&fulltext=&nr=243~2F2000&part=&name=&rpp=15#parCnt>

- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou dle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která ji založila,
- příjmy z vlastní správní činnosti, k nimž je obec pověřena dle zvláštních zákonů, např. ze správních poplatků, z vybraných pokut,
- příjmy z místních poplatků dle zvláštního zákona,
- výnosy daní nebo podíly na nich dle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z krajských rozpočtů,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy.⁴⁸

Příjmy rozpočtu kraje dle zákona č. 250/2000 Sb. tvoří zejména:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti organizace, jsou-li dle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci založil,
- příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, např. ze správních poplatků, z vybraných pokut
- výnosy daní nebo podíly na nich dle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy.⁴⁹

⁴⁸ PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů* § 7. [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49567&nr=250~2F2000&rpp=15#local-content>

⁴⁹ Tamtéž, § 8.

6.3.2 Výdaje rozpočtů územních samosprávných celků

Z rozpočtu obce se dle zákona č. 250/2000 Sb. hradí zejména:

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
- závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.⁵⁰

Kraj dle zákona č. 250/2000 Sb. hradí:

- závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností dle zvláštních předpisů,
- výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti,
- výdaje spojené s výkonem státní správy,
- závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů,
- dotace do rozpočtů obcí v kraji,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,

⁵⁰ PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.* § 9. [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49567&nr=250~2F2000&rpp=15#local-content>

- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
- dotace Regionální radě regionu soudržnosti.⁵¹

6.4 Mimorozpočtové fondy

Rozpočtová soustava zahrnuje několik celků – již zmíněné veřejné rozpočty a dále také mimorozpočtové peněžní fondy a rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací. Mimorozpočtové fondy nejsou povinné, ale ve spoustě zemí jsou součástí rozpočtové soustavy. V ČR si můžeme taktéž všimnout, že se zvyšuje počet těchto fondů.

Tyto fondy jsou zpravidla zřizovány k určitému účelu, kterým je financování předem stanovených potřeb. U mimorozpočtových fondů v podstatě platí účelovost mezi příjmy a výdaji, oproti běžné části rozpočtu, kde většinou účelová vazba mezi příjmy a výdaji není, jen u výjimek. Mimorozpočtové fondy jsou taktéž jako veřejný rozpočet zřizovány zákonem. Z důvodu účelovosti může také často docházet k tomu, že v některém z fondů finanční prostředky přebývají, kdežto v jiném peněžním fondu finanční prostředky schází. Transfery finančních prostředků ale během rozpočtového období nelze provést, musí se až na schvalování rozpočtu na další rok. Na jednu stranu je toto nevýhodou, ale naopak to může i být výhodné, například pokud finanční prostředky budou směřovány určitým způsobem, pak se zabezpečování některých potřeb nebude oddalovat, například rekonstrukce a opravy komunikací, památek a jiné.⁵²

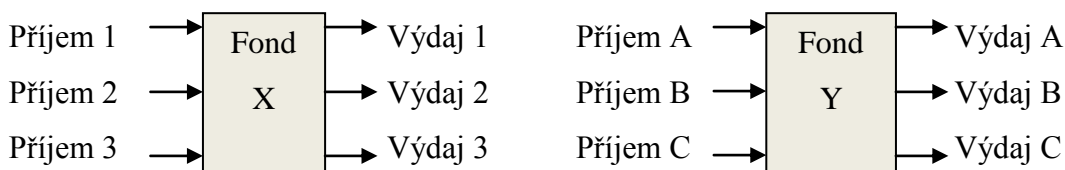
„V ČR je výhodou hospodaření v mimorozpočtových fondech (na rozdíl od veřejných rozpočtů) nepropadávání nevyužitých prostředků z dotací, možnost jejich použití na danou potřebu v následujícím roce.“⁵³

⁵¹ PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.* § 10. [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49567&nr=250~2F2000&rpp=15#local-content>.

⁵² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. s. 180-181. ISBN 978-80-7357-698-1.

⁵³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky.* 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 118. ISBN 978-80-7357-358-4.

Schéma 5: Účelová vazba mezi příjmy a výdaji v mimorozpočtových fondech



Zdroj⁵⁴

6.4.1 Členění mimorozpočtových fondů

Mimorozpočtové fondy se **dle odborné literatury** člení:

- **Státní fondy** – nazývané též mimorozpočtové parafiskální fondy. Tyto fondy jsou právníckými osobami a jsou zřizovány zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů a také jsou zákonem rušeny. Zaměřují se na vybraný druh veřejného sektoru, např. oblast kultury, životního prostředí aj. Státní fondy se dále člení na Státní fond kultury ČR, Státní fond pro zúrodnění půdy, Státní fond životního prostředí, Státní fond ČR pro podporu a rozvoj kinematografie (slouží pro podporu českých filmů a filmařů) a další. Tyto fondy jsou významné pro vládu tím, že může ovlivnit tržní podmínky.
- **Fondy na podporu podnikání** – na těchto fondech se významně podílí stát. Fungují jako akciové společnosti a označují se také jako tzv. vládní agentury, jedná se např. o Konsolidační agenturu, Agenturu pro rozvoj podnikání při Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR, Českou exportní banku, a.s., Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s. a jiné.
- **Privatizační fondy**. Jedná se o zvláštní druh peněžního fondu v transformačních ekonomikách, sloužící k privatizaci státního majetku. Součástí rozpočtové soustavy by měly být jen na přechodnou dobu. Patří zde Pozemkový fond, Fond národního majetku.

⁵⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. s. 118. ISBN 978-80-7357-358-4.

- **Svěřenecké fondy** jsou zvláštní skupinou fondů, kterou financují občané svěřenými prostředky, zejména sociální a zdravotní pojištění.⁵⁵

Jiné členění dle J. Pekové:

- **Státní mimorozpočtové fondy** (např. v ČR Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury a další fondy zřizované příslušnými zákony).
- **Fond zdravotního pojištění** – jedná se o sumu rozpočtů všech zdravotních pojišťoven.
- **Fond sociálního zabezpečení** je tvořen jako samostatný fond. Tento fond je obhospodařován prostředky, které se vybírají na sociálním pojištění a tyto se přerozdělují na úhradu potřeb sociálního zabezpečení, což jsou podpory v nezaměstnanosti, důchody, nemocenské dávky při dočasné pracovní neschopnosti. V ČR je pojistné na sociální zabezpečení povinné.
- **Účelové a fondy územní samosprávy** (obcí, krajů) – tyto fondy jsou zřizovány obcemi nebo kraji dle usnesení příslušného zastupitelstva, např. fondy rezerv a rozvoje.
- **Svěřenecké fondy**, jež jsou v některých zemích začleněny do rozpočtu.⁵⁶

Soustava mimorozpočtových fondů nebývá příliš rozvětvená a to z toho důvodu, že peněžní prostředky u rozpočtové soustavy jsou omezené.

⁵⁵ TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vyd. Adamov: Masarykova univerzita, 2006. s. 58-64. ISBN 80-210-4177-3.

⁵⁶ PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejné správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. s. 198-200. ISBN 978-80-7357-351-5.

7 FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA

Pokud mluvíme o fiskální nerovnováze⁵⁷, pak mluvíme o nesouladu ve veřejném rozpočtu mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Situace, kdy je stav rozpočtu rovnovážný, je velice vzácná a prakticky ani neexistuje. Rozpočet je schvalován jako vyrovnaný, ale tento stav trvá pouze 1. ledna. V průběhu roku se stav mění a příjmy s výdaji začínají být v nerovnováze, např. příjmy u státního rozpočtu převyšují výdaje většinou v době, kdy poplatníci uhradí daň z příjmu, daň z nemovitosti či daň z přidané hodnoty, jindy jsou zase příjmy nižší než výdaje. Cílem vyrovnaného rozpočtu je maximální hospodárnost, tj. neplýtvat finančními prostředky. Další variantou je přebytkový rozpočet. O přebytkový rozpočet se jedná, pokud jsou příjmy větší než výdaje. Nejčastěji tato situace existuje v době hospodářského růstu. Přebytkovosti státního rozpočtu však často brání splácení státních dluhopisů, které se vydávají v období fiskální expanze⁵⁸. Třetí variantou je rozpočtový schodek, který značí, že rozpočtové výdaje převyšují příjmy. Pokud by schodek trval v krátkodobém období, pak to není ještě velký problém, protože cílem je dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu.

7.1 Rozpočtový deficit

Jestliže se jedná jen o krátkodobou rozpočtovou nerovnováhu, kdy veřejné výdaje jsou vyšší než veřejné příjmy, pak mluvíme o rozpočtovém deficitu. Trvá zpravidla pouze v daném rozpočtovém období. Rozpočtový deficit se týká všech oblastí rozpočtu, tzn. jak státního rozpočtu, tak rozpočtu územních samosprávných celků, ale také mimorozpočtových fondů. Deficit není možný u kapitálového rozpočtu pouze v případě veřejných investic, připouští se pouze u běžného rozpočtu. Deficit se může různými způsoby prohlubovat. První způsob je takový, kdy příjmy stagnují a výdaje rostou, u druhého způsobu příjmy rostou pomaleji než výdaje, třetí situace hovoří o klesajících

⁵⁷ Zjednodušeně tedy lze říci – vyrovnaný rozpočet $P = V$, přebytkový rozpočet $P > V$, schodkový rozpočet $P < V$.

⁵⁸ Fiskální expanze znamená snížení daní, zvýšení vládních výdajů, nebo kombinace obojího a vede k rozpočtové nerovnováze – schodku.

příjmech a rostoucích výdajích a u posledního způsobu příjmy klesají rychleji než výdaje. Deficit můžeme dělit z několika hledisek, přičemž tato hlediska jsou zpravidla propojena. Z hlediska veřejných financí se dělí:

- **Strukturální** – vzniká tehdy, kdy ekonomika nestojí na hranici potencionálního produktu, část rozpočtu je tedy strukturální neboli **aktivní**. Vzniká na základě vládních rozhodnutí, která vedou k poklesu rozpočtových příjmů nebo zvýšení rozpočtových výdajů. K hlavním příčinám této situace patří expanzivní fiskální politika, která je realizována snižováním daňového břemena nebo růstem veřejných výdajů. Dalším faktorem je vládní populismus a to především v období před volbami. A dále tzv. teorie vyrovnávání daňového zatížení během určitého časového období. Jedná se o rozložení důsledků výdajového šoku nebo daňové zátěže do více let. Tento deficit je **plánovaný** a je ovlivněn fiskální politikou státu. Plánovaný deficit je záměrný a vzniká již při návrhu veřejného rozpočtu.
- **Cyklický** – zobrazuje rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem, zohledňuje dopad hospodářského cyklu na rozpočet, např. měří změny u příjmů a výdajů a deficitů. Velká část rozpočtu je ale cyklická, tj. **pasivně** určuje stav hospodářského cyklu. Cyklický deficit je způsoben neočekávanými ekonomickými výkyvy, je tedy **nahodilý**. Tyto neočekávané výkyvy jsou způsobeny hospodářským poklesem, který zapříčiňuje snížení důchodových daní, dále růst inflace (např. růst cen energie, vodného aj.), zvýšení veřejných výdajů při katastrofách a vyšší úrok z veřejného dluhu.⁵⁹

Dále se rozpočtový deficit člení z hlediska toku příjmů a výdajů:

- **Primární**⁶⁰ – je výsledkem hospodaření daného rozpočtového období.
- **Celkový**⁶¹ – jedná se o součet primárních deficitů včetně úroků z veřejného dluhu.⁶²

⁵⁹ TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vyd. Adamov: Masarykova univerzita, 2006. s. 100-102. ISBN 80-210-4177-3.

⁶⁰ Primární deficit je možné znázornit graficky jako $PD = \text{příjmy} - (\text{výdaje} - \text{úrok z veřejného dluhu})$.

⁶¹ Celkový deficit je možné znázornit graficky jako $CD = - (\text{hotovostní příjmy} - \text{hotovostní výdaje} - \text{úrok z veřejného dluhu})$

⁶² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 460-461. ISBN 978-80-7357-358-4.

Rozpočtový deficit je důležité posuzovat také z časového hlediska:

- **Krátkodobý deficit** – odpovídá krátkodobému časovému nesouladu mezi tokem rozpočtových příjmů a tokem rozpočtových výdajů.
- **Střednědobý a dlouhodobý deficit** – pokud rozpočet končí několik let po sobě deficitem, pak je tento deficit označován jako střednědobý či dlouhodobý. Někdy je nazýván také deficitem chronickým a značí nestabilitu ve veřejných financích. Na tento způsob poukazuje i Evropská unie a do konvergenčních kritérií zabudovala míru deficitu, tj. max. 3% primárního deficitu na HDP a max. 60% podíl veřejného dluhu na HDP
- **Roční deficit** – je to výsledný deficit ročního hospodaření.⁶³

Deficity rozpočtů obcí a krajů tlačí na zvyšování přesunů ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí a krajů, i když dle zákona č. 218/2000 Sb.⁶⁴ stát neručí za závazky obcí. Toto může mít tedy také vliv na zvyšování státního dluhu. V dnešní době se mnoho zemí potýká s problémem rozpočtového deficitu a to jak na úrovni státního rozpočtů, tak na úrovni územní samosprávy.

7.2 Veřejný dluh

Veřejný dluh je zpravidla označován jako souhrn finančních závazků, které vznikly, při financování operací vládního sektoru vůči domácím a zahraničním ekonomickým subjektům. Je to tedy souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu. Jednou z příčin veřejného dluhu je deficit. Zatímco deficit je spojován s krátkodobou nerovnováhou rozpočtu, veřejný dluh je často definován jako kumulace minulých deficitů veřejných rozpočtů, tzn. je pro něj charakteristická dlouhodobá rozpočtová nerovnováha. Dluh je ovlivňován ve velké míře inflací a přebíráním závazků za jiné subjekty. Nezávisí jen na konečném stavu veřejných rozpočtů. Veřejný dluh je většinou vykazován jako hrubý veřejný dluh, tj. souhrn závazků státu bez ohledu

⁶³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 462. ISBN 978-80-7357-358-4.

⁶⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

na velikost státních pohledávek. S vykazováním čistého dluhu, jsou spojeny problémy např. výběr aktiv a způsob oceňování či vymahatelnost pohledávek. Veřejným dluhem jsou nejčastěji vládní dluhopisy, které jsou nakupovány domácími či zahraničními ekonomickými subjekty. Veřejný dluh je možné dělit a to dle místa vzniku, na vnitřní, tj. domácí dluh a na vnější, tj. zahraniční dluh. Rozložení závazků je závislé na podmínkách jednotlivých zemí, a proto v rozvojových zemích, kde obvykle chybí domácí kapitál, je vnější veřejný dluh vyšší než vnitřní. Ve vyspělých zemích je vnitřní zadlužení zpravidla větší, protože mají dostatek domácího kapitálu. Veřejný dluh je ovlivňován několika faktory, jedná se zejména o ekonomickou situaci dané země, která je identifikována tempem růstu HDP, výší úrokové sazby či mírou nezaměstnanosti. Jedním z důležitých faktorů je také výše absolutního zadlužení, kdy při rostoucím zadlužení, rostou splátky dluhu a ty zatěžují rozpočet. Dalším faktorem je politická situace, která souvisí s obdobím před volbami, v tomto období se zvyšuje tlak na růst veřejných výdajů a na změny daňových sazeb, které podporují vznik dluhu. Permanentní nátlak na příjmovou a výdajovou stránku způsobuje nastavení fiskálních pravidel. Pro úspěšnost pravidel je nutné, aby byla definována jednoznačně, závazně a aby umožňovala veřejnou kontrolu a sankci za neplnění.⁶⁵

Veřejný dluh lze dělit:

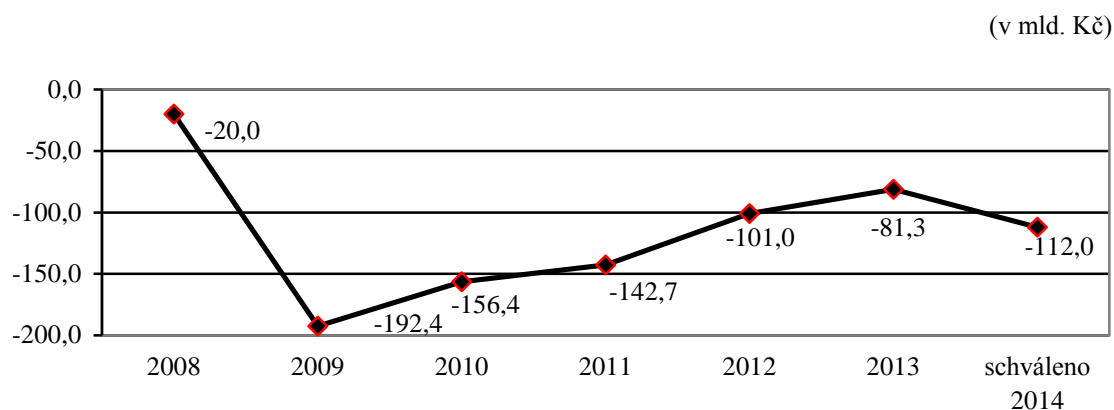
- **oficiální dluh** (vykazovaný a skrytý dluh),
- **vnitřní a vnější dluh** – vnitřní značí dluh v domácí měně a vnější v zahraniční měně,
- **čistý a hrubý dluh.**

Dlouhodobá fiskální nerovnováha způsobuje dluhovou krizi. Tato krize je charakterizována převažujícími závazky státu vůči zahraničí a devalvací měny, která ještě zvyšuje úrokovou zátěž. K důsledku veřejného dluhu, popřípadě dluhové krize, patří především omezení importu, inflace, růst úrokových sazeb a zatížení rozpočtu úrokovými výdaji. Veřejný dluh spravuje Ministerstvo financí ČR a centrální banka. Problematiku veřejného dluhu lze řešit pasivním či aktivním způsobem, přičemž pasivní

⁶⁵ OCHRANA F., PAVEL J., VÍTEK L. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 144-146. ISBN 978-80-247-3228-2.

způsob spočívá ve zvyšování výkonu ekonomiky, kdy vyšší daňové příjmy umožní rychlejší splácení dluhu. Jiným pasivním řešením může být zahraniční pomoc v rámci odpuštění dluhu, Aktivní způsob řešení je zpravidla předčasné splacení dluhu, zvýšení daňového zatížení, využití přebytku státního rozpočtu ke splácení dluhu či restrukturalizace dluhu při zajištění lepších podmínek, např. nižších úroků.

Graf 3: Vývoj schodku státního rozpočtu v letech 2008 až 2014



Zdroj⁶⁶

⁶⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014*. s. 99. [online]. 2005 - 2013 [2014-1-28]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/vladni-navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-c-15236>

8 KOMPARACE ROZPOČTU

Tabulka 3: Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2014 (v mld. Kč)

	2012	Rozpočet po změnách	2013	Návrh SR na rok 2014	Rozdíl 2014 - 2013
Příjmy	1 051,4	1 090,7	1 091,9	1 099,3	7,4
Výdaje	1 152,4	1 190,7	1 173,1	1 211,3	38,2
Saldo	-101,0	-100,0	-81,3	-112,0	-30,7

Pozn.: Zákon o státním rozpočtu ČR na rok 2013 byl novelizován na základě zákona č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb. Došlo tak ke snížení příjmů i výdajů SR o 4,4 mld. Kč (tj. bez vlivu na schodek) a tyto změny byly v textu i tabulkách promítnuty.

Zdroj⁶⁷

V roce 2012 skončil státní rozpočet se schodkem 101 mld. Kč. Na rok 2013 byl schválen rozpočet se schodkem 100 mld. Kč, ve skutečnosti byl však nižší o 18,7 mld. Kč, tj. schodek v roce 2013 činil 81,3 mld. Kč. Oproti roku 2012 je tento výsledek o 19,7 mld. Kč taktéž příznivější. Pro rok 2013 byl Poslaneckou sněmovnou schválen státní rozpočet s deficitem 100 mld. Kč. Za hlavní důvod příznivější situace jsou považovány úspory na straně výdajů, které se nejvíce projeví u neinvestičních nákupů. Pro rozpočtový rok 2014 byl schválen státní rozpočet se schodkem 112 mld. Kč.

Ke konci roku 2013 vyšplhaly celkové příjmy do výše 1 091,9 mld. Kč a převýšily rozpočet o 1,2 mld. Kč a zároveň také plnění o 40,5 mld. Kč. Celkové výdaje činily 1 173,1 mld. Kč, což bylo o 20,7 mld. Kč více než v roce 2012. Po provedených změnách byl rozpočet čerpán na 98,5 %, tím bylo ušetřeno 17,6 mld. Kč. Nejzrůslehšími běžnými výdaji jsou každý rok výdaje na sociální dávky. V roce 2013

⁶⁷ MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014*. s. 99. [online]. 2005 - 2013 [2014-1-28]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/vladni-navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-c-15236>

dosáhly hodnoty 488 mld. Kč, čímž narostly oproti roku 2012 o 6,9 mld. Kč. Celkový podíl na výdajích činil 41,6 %, v roce 2012 činil 41,8 %.⁶⁸

K zásadním faktorům, které ovlivnily rozpočtové skutečnosti, patří:

- plnění daňových příjmů,
- plnění příjmů z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,
- použití nároků z nespotřebovaných výdajů,
- naplnění rozpočtových příjmů z rozpočtu EU během programového období 2007 – 2013 a použití prostředků k předfinancování programů. Po zohlednění všech důležitých faktorů a informací vyvrcholil závěr, že rozpočtový deficit státního rozpočtu nebude překročen.

V prvním čtvrtletí roku 2013 zaznamenala ekonomika silný pokles reálného HDP o 1,3%, ale ve druhém čtvrtletí HPD vzrostlo o 0,6% a tím ekonomika vystoupila z recese, celkově se předpokládalo, že klesne o 1,1% z důvodu slabé domácí poptávky. Dle údajů ze státního rozpočtu výše by se příjmy měly v roce 2014 zvýšit o 18,5 mld. Kč oproti rozpočtovému roku 2013, výdaje by se měly také zvýšit zhruba o 30,5 mld. Kč. Rozpočtové saldo tedy představuje nárůst o 12 mld. Kč ve srovnání s rozpočtem v roce 2013. V České republice bude tedy nadále pokračovat trend zadlužení. Naopak v roce 2014 je předpovídán růst o 1,3% a to díky ožívování vnějšího prostředí s pozitivním dopadem na vývoj zahraničního obchodu a zároveň s oživením domácí poptávky. Ekonomika ČR je silně ovlivněna především vývojem v Německu. Protože se předpokládá, že německá ekonomika zvýší svůj výkon o 1,8%, pak by měla být podobným způsobem ovlivněna i ekonomika ČR. Dle rozpočtových pravidel byl zaktualizován střednědobý výdajový rámec na rok 2014 z důvodu vyšších výdajů krytých příjmy z rozpočtu EU. Schválený střednědobý výdajový rámec byl překročen a to z důvodu posílení výdajů kapitol k podpoře ekonomického růstu. Vláda tedy usnesením schválila tento zvýšený střednědobý rámec pro rok 2014 o 15 mld. Kč a pro rok 2015 o 10 mld. Kč.⁶⁹

⁶⁸MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Výsledek hospodaření státního rozpočtu nejlepší od roku 2008*. [online]. 2005 - 2013 [2014-1-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/vysledek-hosp-statniho-rozpocetu-od-r2008-16289>

⁶⁹MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014*. s. 75-98. [online]. 2005 - 2013 [2014-1-28]. Dostupné z:

Tabulka 4: Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu na rok 2014

Ukazatel	v Kč
Příjmy státního rozpočtu celkem *)	1 099 307 508 965
Výdaje státního rozpočtu celkem *)	1 211 307 508 965
Z toho: finanční vztahy k rozpočtům	
– krajů	1 040 870 000
– obcí v úhrnech po jednotlivých krajích	7 431 305 000
– finanční vztah k rozpočtu hl. města Prahy	816 534 000
Schodek	-112 000 000 000
Financování:	
Zvýšení stavu státních dluhopisů	113 568 800 000
Zvýšení stavu přijatých dlouhodobých úvěrů	0
Změna stavu na účtech státních finančních aktiv *)	-1 568 800 000

*) včetně jaderného účtu a zvláštního účtu rezervy pro důchodovou reformu

Zdroj⁷⁰

<http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/vladni-navrh-zakona-o-statnim-rozpoctu-c-15236>

⁷⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014.* [online]. 2005 - 2013 [2014-1-29]. s. 1. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/zakon-c-4752013-sb-16365>

ZÁVĚR

Veřejný rozpočet je důležitým nástrojem k zabezpečování potřeb občanů České republiky. Veškeré operace jsou prováděny prostřednictvím alokace dostupných finančních prostředků. Správné vymezení jednotlivých rozpočtů je důležité, protože by mohlo docházet ke zkreslování rozpočtovaných objemů a jejich deficitů při porovnávání v národním i mezinárodním měřítku.

Cílem této bakalářské práce bylo analyzovat jednotlivé rozpočty veřejného rozpočtu, tj. státní rozpočet, rozpočet územních samosprávných celků a určit jejich správné zařazení. Nutné bylo také přiblížit příjmy a výdaje příslušných rozpočtů. Definovala jsem i veřejný rozpočet jako celek. Myslím, že zmíněného cíle, vyřčeného na začátku, bylo dosaženo. Byla charakterizována jednotlivá odvětví veřejného rozpočtu, přičemž jsem se zmínila i o mimorozpočtovém fondu, který vystupuje vedle veřejného rozpočtu. Veřejný rozpočet není jen o jednotlivých rozpočtech, ale také o fiskálně nevyrovnaném závěrečném účtu. Fiskální nerovnováha se může projevit přebytkem či schodkem, který je ještě dále dělen na rozpočtový deficit nebo veřejný dluh. Cílem každé fiskální je snaha o vyrovnaný státní rozpočet, tj. který nevykazuje schodek, který jen navyšuje státní dluh. Avšak vyrovnaný rozpočet prakticky neexistuje. Česká republika, bohužel, již několik končí rozpočtové období se schodkem. V podstatě by se dalo říci, že Česká republika má již veřejný dluh, tj. několik let po sobě skončil státní rozpočet deficitem.

Nejprve jsem stručně popsala vývoj hospodaření v jednotlivých zemích a poté jsem se zaměřila více na české země. Charakterizovala jsem veřejný rozpočet, přičemž jsem zjistila, že je na něj možné nahlížet z několika hledisek a také že plní několik funkcí. Rozpočty jsou upraveny příslušnými právními normami a také souvisí i s jinými normami.

Práce také obsahuje průběh rozpočtového procesu, při němž je každoročně navrhován státní rozpočet, schvalován na příslušných úrovních a plněn jednotlivými orgány. Veškeré úkony a především plnění rozpočtu jsou kontrolovány příslušnými orgány.

Soustavu veřejných rozpočtů lze také nazvat jako soustavu spojených nádob, neboť musíme zohlednit veškeré její části, aby bylo možné ji poznat nebo vyřešit problém na příslušné úrovni rozpočtu. Dalo by se říci, že samotný státní rozpočet plní funkci

téměř celého veřejného rozpočtu. Územní samosprávné celky z velké části hospodaří pro uspokojení potřeb své obce a obyvatel obce, kdežto státní rozpočet zodpovídá za potřeby státu jako celku. Jeho zadluženost neseme na bedrech všichni. Státní rozpočet je nejvýznamnějším a objemově největším článkem veřejného rozpočtu. Také jsem nastínila rozpočet Evropské Unie, který je v rámci veřejného rozpočtu považován za nadnárodní rozpočet. V porovnání s rozpočty členských má zcela jiná specifika, odlišuje se především množstvím výdajů.

Hledisek, dle kterých je možné členit příjmy a výdaje rozpočtů je několik. Členěním se zabývá rozpočtová skladba, která používá čtyři hlediska pro členění příjmů a výdajů. Nejčastějším členěním je běžné a kapitálové. Nejvýznamnějším příjmem plynoucím do státního rozpočtu jsou výnosy z daní. U výdajů jsou největší položkou sociální dávky, tj. důchody, podpory v nezaměstnanosti, státní sociální podpora aj.

V poslední kapitole jsem porovnávala hospodaření České republiky v letech 2012 až 2014. Přičemž rok 2013 skončil překvapivě nejlépe od roku 2008. Schodek byl oproti schválenému rozpočtu na rok 2013 výrazně snížen, to platí také oproti roku 2012. Avšak na rok 2014 byl státní rozpočet schválen se schodkem až 112 mld. Kč. Myslím, že na jednotlivých schválených rozpočtech se vždy podepíše příslušná vládní strana, která aktuálně vyhrála volby. Domnívám se, že nepopulární avšak potřebné kroky, např. zvýšení daně z přidané hodnoty, zlepšuje stav ekonomiky a zvyšuje stabilitu země. Vzhledem k nynější ekonomické situaci jsou občané nejistí s vývojem do budoucna. Obávají se o své příjmy a budoucí starobní důchody, případně přemýšlí, jestli jim stát vůbec starobní důchod poskytne.

V bakalářské práci jsem použila grafy, tabulky a schémata pro lepší pochopení dané problematiky a k vzájemnému porovnávání dat, např. u komparace státního rozpočtu v letech 2012 až 2014.

Během tvorby práce jsem zpravidla volila kompilační metodu, pomocí které jsem shrnula poznatky čerpané z odborné literatury a právních předpisů.

Domnívám se, že pro čerpání informací je dostatek zdrojů, od odborné literatury a odborných článků přes právní předpisy až internetovým zdrojům. Toto téma je velice rozsáhlé a často v něm lidé tápou, protože některá ustanovená se často mění, především každoročně je schvalován nový zákon o státním rozpočtu. Já jsem díky zpracování této

bakalářské práce aspoň lehce nahlédla do fungování veřejného rozpočtu a pochopila postupy při financování veřejného rozpočtu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam použitých českých zdrojů

ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-11-0.

DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7400-075-1.

OCHRANA F., PAVEL J., VÍTEK L. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.

PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.

PEKOVÁ, J. PILNÝ, J. JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. ISBN 978-80-247-2097-5.

TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. 1. vyd. Adamov: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4177-3.

Seznam použitých internetových zdrojů

EUROPEAN COMMISSION. *Financial Programming And Budget*. [online]. 1. 10. 2013 [2014-1-29]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2013-928/COM_2013_928_annex_en.pdf

EVROPSKÁ UNIE. *Přehledy právních předpisů*. [online]. 8. 4. 2011 [2014-1-27]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/134015_cs.htm

FINANČNÍ SPRÁVA. *Zákon č. 250/2000 Sb.* [online]. 2013 [2014-1-27]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/legislativa-a-metodika/verejny-sektor-kraje-a-obce/zakony/zakon-c-250-2000-sb-3067>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014.* [online]. 2013 [2014-1-28]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/vladni-navrh-zakona-o-statnim-rozpocetu-c-15236>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Výsledek hospodaření státního rozpočtu nejlepší od roku 2008.* [online]. 2013 [2014-1-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/vysledek-hosp-statniho-rozpocetu-od-r2008-16289>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014.* [online]. 2013 [2014-1-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2013/zakon-c-4752013-sb-16365>

PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. § 6.* [online]. 2014 [2014-1-31]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=49515&fulltext=&nr=218~2F2000&part=&name=&rpp=15#local-content>

PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. *Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům. Příloha 1.* [online]. 2013 [2014-1-30]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=49560&recShow=11&fulltext=&nr=243~2F2000&part=&name=&rpp=15#parCnt>

SEZNAM ZKRATEK

SZ – sociální zabezpečení

HDP – hrubý domácí produkt

HND – hrubý národní důchod

SEZNAM SCHÉMAT, GRAFŮ A TABULEK

Seznam schémat

Schéma 1: Situace rozpočtového schodku ve vztahu běžného a kapitálového rozp.	17
Schéma 2: Příjmy lze druhově dělit:	27
Schéma 3: Druhové členění výdajů:	29
Schéma 4: Postavení rozpočtové soustavy ve finanční soustavě.....	33
Schéma 5: Účelová vazba mezi příjmy a výdaji v mimorozpočtových fondech.....	47

Seznam grafů

Graf 1: Struktura příjmů státního rozpočtu.....	39
Graf 2: Struktura celkových výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč).....	41
Graf 3: Vývoj schodku státního rozpočtu v letech 2008 až 2014 (v mld. Kč)	53

Seznam tabulek

Tabulka 1: Víceletý finanční rámec 2014 – 2020.....	36
Tabulka 2: Podíl jednotlivých krajů na celostátním hrubém výnosu daně.....	43
Tabulka 3: Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2014 (v mld. Kč).....	54
Tabulka 4: Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu na rok 2014.....	56

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A – Saldo a dluh vládního sektoru zemí EU	I
Příloha B – Čerpání výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč)	II

Příloha A – Saldo a dluh vládního sektoru zemí EU

% HDP

	Saldo					Dluh				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
EU28 ^{1,2}	-6,9	-6,4	-4,4	-3,8	-3,4	74,8	80,0	82,7	86,5	89,7
EA17 ³	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-2,9	80,0	85,7	88,0	92,7	95,6
Belgie	-5,6	-3,7	-3,7	-4,0	-2,5	95,7	95,7	98,0	99,8	100,0
Bulharsko	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-2,0	14,6	16,2	16,3	18,5	19,3
ČR	-5,8	-4,7	-3,2	-4,4	-2,9	34,6	38,4	41,4	46,2	46,1
Dánsko	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-1,6	40,7	42,7	46,4	45,4	43,9
Estonsko	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,2	7,1	6,7	6,1	9,8	10,1
Finsko	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,2	43,5	48,7	49,2	53,6	58,3
Francie	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-4,1	79,2	82,4	85,8	90,2	93,4
Chorvatsko	-5,3	-6,4	-7,8	-5,0	-3,6	36,6	44,9	51,6	55,5	56,6
Irsko	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,3	64,4	91,2	104,1	117,4	124,1
Itálie	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	-3,0	116,4	119,3	120,7	127,0	132,9
Kypr	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-7,3	58,5	61,3	71,5	86,6	114,4
Litva	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,9	29,3	37,8	38,3	40,5	39,7
Lotyšsko	-9,8	-8,1	-3,6	-1,3	-1,6	36,9	44,4	41,8	40,6	44,3
Lucembursko	-0,7	-0,8	0,1	-0,6	-0,9	15,5	19,5	18,7	21,7	24,9
Maďarsko	-4,6	-4,3	4,3	-2,0	-2,7	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Malta	-3,7	-3,5	-2,8	-3,3	-2,7	66,5	66,8	69,5	71,3	73,2
Německo	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	-0,2	74,5	82,5	80,0	81,0	79,6
Nizozemsko	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-3,2	60,8	63,4	65,7	71,3	75,0
Polsko	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-4,8	50,9	54,9	56,2	55,6	58,0
Portugalsko	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-5,5	83,7	94,0	108,2	124,1	127,8
Rakousko	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5	-2,3	69,2	72,3	72,8	74,0	74,6
Rumunsko	-9,0	-6,8	-5,6	-3,0	-2,4	23,6	30,5	34,7	37,9	38,5
Řecko	-15,7	-10,7	-9,5	-9,0	-2,1	129,7	148,3	170,3	156,9	175,5
Slovensko	-8,0	-7,7	-5,1	-4,5	-3,1	35,6	41,0	43,4	52,4	54,5
Slovinsko	-6,3	-5,9	-6,3	-3,8	-5,7	35,2	38,7	47,1	54,4	63,1
Španělsko	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-6,8	54,0	61,7	70,5	86,0	94,3
Švédsko	-0,7	0,3	0,2	-0,2	-0,9	42,6	39,4	38,6	38,2	41,9
Spojené království²	-11,4	-9,5	-7,6	-5,2	-6,8	73,0	79,1	85,1	88,1	94,9

Pozn.:

1) Jde o nekonsolidovaný dluh.

2) U Spojeného království jde o data za finanční rok (1. duben roku t až 31. březen roku t+1), která jsou směrodatná pro postup při nadměrném schodku.

3) 17 současných zemí eurozóny – Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko.

Příloha B – Čerpání výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč)

	Skutečnost 2012	% plnění 2012	Skutečnost 2013	% plnění 2013	Rozdíl 2013-2012
	1	2	5	6 = 5 / 4	8 = 5 -1
Výdaje celkem	1 152,39	96,1	1 173,13	98,5	20,74
Běžné výdaje	1 038,76	95,5	1 069,89	99,5	31,12
v tom:					
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	90,45	98,9	92,27	100,5	1,82
Neinvestiční nákupy a související výdaje	112,91	81	114,25	94,1	1,34
z toho: Úroky a ostatní finanční výdaje kap. Státní dluh	57,09	72,5	57,84	98,7	0,75
Výdaje na realizaci záruk	2,63	64,9	2,17	95,2	-0,46
Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	35,61	100,1	35,33	107,2	-0,28
Neinvestiční transfery neziskovým a podnikatelským organizacím	11,63	109,8	12,85	101,9	1,22
Neinvestiční transfery státním fondům	31,87	88,1	40,46	102,6	8,58
z toho: Neinvestiční transfery SZIF	31,53	87,3	33,83	104,5	2,29
Neinvestiční transfery fondům sociálního a veřejného zdravotního pojištění	52,88	99,9	53,69	99,4	0,81
Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	105,21	99,3	106,49	101,8	1,28
Neinvestiční transfery příspěvkovým a podnikatelským organizacím	57,83	100,4	62,22	101,3	4,39
Sociální dávky	481,12	98	488,02	99,3	6,9
v tom: Důchody	382,03	99,9	381,04	99,2	-0,99
Prostředky na podpory v nezaměstnanosti	8,74	70,2	9,65	89,9	0,91
Ostatní sociální dávky	54,79	94,3	59,87	101	5,08
Státní sociální podpora	35,56	94,2	37,44	99,8	1,88
Stavební spoření	5,29	94,5	4,95	96,5	-0,34
Státní příspěvek na důchodové připojištění	5,74	98	6,69	100	0,95
Odvody vlastních zdrojů ES do rozpočtu EU	34,84	98,7	37,23	99,9	2,38
Ostatní běžné výdaje	13,37	65,9	15,43	98	2,06
Kapitálové výdaje	113,62	101,5	103,24	89	-10,38
v tom:					
Investiční nákupy a související výdaje	13,9	99	11,76	84,7	-2,15
Investiční transfery podnikatelským subjektům	19,08	105,9	20,26	110,3	1,17
Investiční transfery státním fondům	35,09	128,3	22,07	72,1	-13,03
z toho: Investiční transfery SFDI	28,71	114,2	17,52	60,1	-11,2
Investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně	27,63	93	30,29	141,3	2,66
Investiční transfery příspěvkovým a podnikatelským organizacím	14,68	87,2	12,16	67,9	-2,52
Ostatní kapitálové výdaje	3,23	53,8	6,71	48,8	3,49
Saldo hospodaření SR	-101	95,9	-81,26	81,3	19,74

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Tereza Matošková

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: kombinované studium

Název práce: Veřejný rozpočet České republiky

Rok: 2014

Počet stran textu: 52

Celkový počet stran příloh: 2

Počet titulů českých použitých zdrojů: 9

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 0

Počet internetových zdrojů: 8

Počet ostatních zdrojů: 0

Vedoucí práce: JUDr. Aleš Zpěvák