

Mimorozpočtové státní fondy v systému veřejných financí

MICHAL JANOVEC

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, ČR

Abstract in original language

V posledních dekádách 20.století se začala měnit role státního rozpočtu ve smyslu jeho jistého oslabování jak horizontálního, tak vertikálního. Zejména procesem decentralizace směrem k regionálním a místním financím. V horizontálních úrovních se tento jev projevoval zejména vytvářením mimorozpočtových fondů a vládních agentur a to jak u státních, tak i u územních rozpočtů. Takto se vyvinula jistá forma mimorozpočtového financování, tedy vznik specifického segmentu veřejných financí s úzkým propojením mezi příjmy a výdaji.

Key words in original language

mimorozpočtové, fondy, systém, veřejné finance, úloha ve finančním systému

Abstract

In the last decades of the 20th century began to change the role of the state budget in terms of a certain weakening of both - horizontal and vertical. In particular, the process of decentralization to regional and local finance. In horizontal levels, this phenomenon is manifested in particular by creating off-budget funds and government agencies both at the state and even local budgets. Thus evolved a form of extra-budgetary financing, ie the creation of a specific segment of the public finances with close links between income and expenditure

Key words

extra budgetary funds, public finance, system, role in the financial system

V posledních dekádách 20.století se začala měnit role státního rozpočtu ve smyslu jeho jistého oslabování jak horizontálního, tak vertikálního. Zejména procesem decentralizace směrem k regionálním a místním financím. V horizontálních úrovních se tento jev projevoval zejména vytvářením mimorozpočtových fondů a vládních agentur a to jak u státních, tak i u územních rozpočtů. Takto se vyvinula jistá forma mimorozpočtového financování, tedy vznik specifického segmentu veřejných financí s úzkým propojením mezi příjmy a výdaji. Ve státním rozpočtu se finanční prostředky získané zejména daňovými příjmy, vcelku bezrozdílně soustřeďují a není zcela jasné jejich výdajové určení, avšak ve fondovém hospodaření jsou příjmy a výdaje zpravidla účelově vázány. Tento proces můžeme nazvat diverzifikací veřejných financí.

Pokud se tedy zaměříme pouze na mimorozpočtové fondy, tak ty jsou vybavovány jistou mírou nezávislosti na státních a územních rozpočtech a z tohoto důvodu stojí vedle, či úplně mimo státní, nebo

mezinárodní rozpočet, přičemž fiskální konstrukce a rozpočtový režim je rozdílný.

Výraz fond je možno definovat jako seskupení aktiv a pasiv sloužící k účelům stanoveným zřizovatelem, fond je vytvářen jednorázovým vyčleněním určitého majetku nebo soustředěním opakujících se dávek. Financování prostřednictvím fondů je financováním účelovým, zaměřeným na dlouhodobou stabilitu relace příjmů a výdajů. Fondovní financování je popřením přímého dotačního financování z rozpočtu na běžné¹

Hospodaření fondů je odděleno od státního rozpočtu, avšak některé státní fondy jsou napojeny na státní rozpočet tak, že je stát vůči nim poskytovatelem dotace, přičemž dalšími zdroji jsou výnosy specifických rozpočtových zdrojů a majetkových práv. Veřejné fondy tvoří tyto typy fondů: státní fondy, vládní agentury, privatizační a majetkové fondy a svěřenecké fondy. Podstatou fondového hospodaření je vazba určitého zdroje ve prospěch veřejného rozpočtu na určený účel použití. Jejich hospodaření podléhá veřejné kontrole a zůstatky prostředků se převádějí do následujícího rozpočtového roku. Většina veřejných fondů má své vlastní zdroje a jsou pouze doplňovány zdroji z jiných veřejných rozpočtů. Jednou z výjimek je Státní fond dopravní infrastruktury, který požívá příjmů z výběru daně silniční a část spotřební daně z minerálních olejů.

Mimorozpočtová podmnožina veřejných financí je tvořena členitou strukturou veřejnoprávních účelových fondů a vládních institucí, jejichž cílem je zajistit pro některé druhy činností vícezdrojové financování

Obecné dělení fondů můžeme stanovit podle úlohy v systému veřejných rozpočtů takto:

- a) fondy, které poskytují prostředky na netržních principech (státní účelové (mimorozpočtové) fondy, privatizační fondy)
- b) instituce na podporu podnikatelských aktivit, které zřizuje vláda a které své prostředky používají k vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů
- c) fondy netržní
- d) zajišťovací a jiné fondy²

Každý z fondů má svůj rozpočet, který je zpracován v termínech pro sestavení státního rozpočtu, a také provázaně jejich závěrečný účet pak sleduje termínově sestavení státního závěrečného účtu.

Také územní samosprávné celky mohou zřizovat peněžní fondy, a to pro konkrétní účely nebo bez účelového určení. V případě účelových fondů jsou zdrojem pro jejich financování přebytky hospodaření z minulých let, příjmy běžného roku, převody z rozpočtu během roku. Pokud se jedná o fondy neúčelové, tak jsou zdroje jejich zdrojů stejné,

¹ BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 115.

² Mrkývka, P. Pařízková, I. *Základy finančního práva*, Masarykova univerzita, 1. vydání, Brno, 2008, s. 206-207.

avšak mimo převodů z rozpočtu územního samosprávného celku během roku.

Vzhledem k účelovosti a samostatnosti těchto fondů nejsou možné přesuny prostředků mezi jednotlivými fondy takto zřizovanými a orgány územně samosprávných celků jsou více omezeny při nakládání s těmito prostředky, na rozdíl od fondů centrálních.

Mimorozpočtové fondy jsou zřizovány podle zákona o rozpočtových pravidlech ČR³, hospodaří s veřejnými prostředky a mají zpravidla vztah k některému druhu veřejného rozpočtu, nejčastěji k rozpočtu státnímu.

1. STÁTNÍ ÚČELOVÉ FONDY

Tyto účelové fondy, jsou nazývány státními zejména z toho důvodu, že jsou zaměřeny na financování určité oblasti / segmentu veřejného sektoru a ve prospěch uspokojování veřejných potřeb jakými jsou např. kulturní, nebo ekonomické potřeby (oblasti), přičemž je zde jasný a akutní zájem státu na úpravě a ovlivňování výrobních, resp. tržních podmínek, což je nejmarkantnější např. v oblasti zemědělství. Toto je hlavním důvodem proč jsou státní účelové fondy spravovány příslušnými odvětvovými ministerstvy.

Obecné vymezení státních fondů je v rozpočtových pravidlech. Všechny státní fondy jsou právními osobami zřízenými samostatným zákonem, tak aby mohly naplňovat svůj účel, kterým je financování různých veřejných statků zejména formou poskytnutí účelových dotací a návratných finančních výpomocí za předem stanovených podmínek. Zákon, zřizující konkrétní fond pověřuje rovněž ústřední orgán ke správě fondu a nejčastěji jsou správci fondů příslušná ministerstva. Dále jsou vymezeny zdroje financování fondu, způsob financování správních výdajů (výdaje na zaměstnance a členy orgánů) s tím, že finanční zůstatky se vždy převádějí do dalšího rozpočtového roku.

Tyto fondy jsou mimorozpočtové a proto jejich vazba na státní rozpočet je pouze při jejich vzniku, pokud tedy nedojde k nějaké neočekávané situaci. Při vzniku získá fond prostředky ze státního rozpočtu a pak už s nimi hospodaří na státním rozpočtu nezávisle, přičemž stát za závazky fondu neodpovídá, stejně tak jako fond neodpovídá za závazky státu z čehož tedy také plyna ona „mimorozpočtovou“.

Každý fond sestavuje a disponuje svým rozpočtem, který by měl být a v zásadě také je vyrovnaný. Takto sestavený rozpočet předkládá příslušný ministr vládě a ta rozpočty jednotlivých fondů dává ke schválení Poslanecké sněmovně ČR. Fondy mají samostatné příjmy, které mohou plynout např. z majetku svěřeného fondům a mimo to mohou získávat dotace ze státního rozpočtu, na které ale zpravidla nemají nárok a jsou svou formou spíše mimořádnou výpomocí. Některé z fondů mohou vstupovat na běžné finanční trhy a mohou tak

³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla).

získávat, či poskytovat úvěry, emitovat cenné papíry, anebo investovat volné prostředky. Každý fond disponuje jiným objemem finančních prostředků podle obecně předpokládané finanční náročnosti daného veřejného statku, k jehož uspokojování byl konkrétní fond zřízen.

V současnosti u nás existují tyto státní fondy:

1. Státní zemědělský intervenční fond,
2. Státní fond životního prostředí,
3. Státní fond dopravní infrastruktury,
4. Státní fond rozvoje bydlení,
5. Státní fond kultury,
6. Státní fond na podporu a rozvoj české kinematografie.

2. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA STÁTNÍCH FONDŮ

Organizační struktura státních fondů je do jisté míry odlišná, tak jak je uvedeno v jednotlivých zákonech, které fondy zřizují, avšak podobnost v některých prvcích zde je a tak je samozřejmě možné určitě zobecnění o jednotlivých organizačních strukturách státních fondů a nalezení možné typologie.

Základy typologie organizačních struktur můžeme hledat principiálně v tom faktu, že vznikaly ve stejném období. Úplně stejnou strukturu má SFK a SFPRČK. Skoro stejnou organizační strukturu mají naproti tomu SFDI a SFRB. Ty „mladší“ fondy, tedy vzniklé později mají strukturu trochu odlišnější zejména v její složitosti (propracovanosti). Pokud bychom zkoumali organizační struktury všech současných státních fondů, dojdeme k závěru, že je lze rozdělit do 4 skupin.

1. Organizační struktura tvořená jediným orgánem v podobě rady fondu volené poslaneckou sněmovnou na tříleté funkční období, přičemž v čele takovéto rady stojí ministr a počet členů je maximálně 13. Tento princip lze najít u SFK a SFPRČK.
2. Organizační struktura vytvořená ze dvou orgánů – rady fondu a ředitele, kteří jsou jmenováni ministrem. Tento princip je uplatněn u SFŽP.
3. Organizační struktura tvořená ze 3 orgánů – výborem fondu, dozorčí radou a ředitelem fondu. Příslušný ministr je předsedou výboru a ostatní členové jsou na návrh ministra jmenováni vládou na čtyřleté období. Počet členů je však rozdílný u SFDI je výbor devítičlenný, naproti tomu u SFRB sedmičlenný, přičemž je zde povinné členství zástupců ministerstva financí, ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva průmyslu a obchodu. Dozorčí rady u obou jsou pětičlenné a to volené (na 4 roky) i odvolávané Poslaneckou sněmovnou. Ředitel SFDI je jmenován výborem fondu, naproti tomu ředitel SFRB je jmenován i odvolávan ministrem.
4. Tato skupina zahrnuje zejména organizační strukturu SZIF a je velmi obdobná té co se vyskytuje pod bodem 3, avšak místo výboru je zde uvedeno prezidium. Prezidium má 9 členů, jeho předsedou je ministr, místopředseda je náměstek ministra financí a členem je náměstek ministra průmyslu a obchodu. Dozorčí rada je opět velmi podobná, avšak předsedou je

poslanec a místopředsedou senátor, který je volen Senátem, jinak všichni ostatní členové jsou voleni a odvoláváni Poslaneckou sněmovnou. Ředitel SZIF je jmenován ministrem.

Z výše uvedeného nám vyplývá jistá míra nezávislosti jednotlivých fondů, kdy SFŽP je nejméně nezávislým fondem, o jehož obsazení rozhoduje výhradně ministr. SFK a SFPRČK je sice méně závislým, ale ve své podstatě jsou na tom velmi podobně, neboť v jejich čele stojí ministr a jejich rady jsou voleny Poslaneckou sněmovnou. Relativně nezávislými fondy můžeme nazvat SFDI, SFRB a SZIF, v jejichž čele stojí příslušný ministr, či jím jmenovaná osoba, avšak složení jejich rad je určeno vládou a obsazení kontrolního orgánu je určeno Poslaneckou sněmovnou.

5. TYPOLOGIE PŘÍJMŮ

1. Příjmy společné všem státním fondům – jsou to zejména dotaze ze státního rozpočtu a přijímání úvěrů (toto je typické zejména pro SFRB a je jediným státním fondem, který vydává dluhopisy).
2. Příjmy společné jen některým státním fondům
 - a) Příjmy z fondů EU – zejména pro SFDI, SFRB, SZIF
 - b) Daňové výnosy – zejména pro SFŽP a SFDI (výnos silniční daně a část výnosu spotřební daně z minerálních olejů)
 - c) Poplatky – u SFŽP jsou výnosem poplatky za zhoršování stavu životního prostředí a z využívání přírodních zdrojů. SFRČK disponuje zdrojem z poplatku k ceně vstupného a zdrojem příjmů SFDI v podobě časového a výkonového zpoplatnění.
 - d) Pokuty, různé postihy a penále při nesprávném nakládání s finančními prostředky v rozporu se stanovenými podmínkami jsou zdrojem všech státních fondů vyjma SFDI. Specifický příjem v této oblasti má SFŽP, který má navíc příjmy za porušování předpisů o ochraně přírody a krajiny.
 - e) Dary, dědictví a veřejné sbírky (vyjma SFŽP a SZIF). SFK a SFPRČK disponují navíc také příjmy z loterií, které pořádají.
 - f) Další příjmy uvedené v jiných právních předpisech, na něž zákony zřizující fondy odkazují (vyjma SFDI a SZIF).
1. Specifické příjmy státních fondů
 - a) SFŽ – poplatky za zhoršování stavu životního prostředí a příjmy z pokut, které jsou ukládány při porušení právních předpisů chránících životní prostředí
 - b) SFK – příjmy z majetkových účastí ČR v oblasti podnikání v kultuře společně také s polovičním výnosem z nájmu věci kulturních hodnot a kulturních památek v péči ministerstva kultury.
 - c) SFRČK disponuje příjmy z majetkové účasti ČR při podnikání různých společností ve filmovém průmyslu, příjmy z užívání kinematografických děl a příjmy z části vstupného do kin.
 - d) SFDI má podíl z daňových výnosů a jejich převodu a dále také z převodů z výnosů z privatizovaného majetku.

- e) SFRB disponuje s příjmy z úvěrových a investičních nástrojů jakými jsou nakoupené dluhopisy a hypotéční zástavní listy a dále také příjmy z vydaných dluhopisů
- f) SZIF nabývá příjmy z intervenčně nakupovaných zemědělských výrobků a potravin

6. VÝDAJE STÁTNÍCH FONDŮ

Oproti příjmům je typický menší počet společných prvků a žádná kategorie výdajů není společná pro všechny fondy.

Výdaje můžeme členit na společné některým státním fondům a jiné, specifické pro jednotlivé státní fondy.

- 1) Výdaje společné pro některé státní fondy:
 - a) Propagace a šíření informací – marketing fondů, vyjma SFDI a to včetně výchovných aktivit (SFŽP), propagace specifického segmentu (SFK a SFPRČK – kultura a kinematografie), informační a poradenská činnost (SFRB).
 - b) Výdaje na dluhovou službu a vlastní činnost (SFŽP, SFDI, SFRB) u SZIF jsou to správní náklady
- 2) Jednotlivé charakteristické výdaje pro konkrétní fondy
 - a) SFŽ – výdaje na zlepšení kvality a stavu životního prostředí včetně prevence a monitorování životního prostředí a ekologických procesů
 - b) SFPRČK – výdaje na tvorbu a distribuci kinematografických děl včetně technického rozvoje a modernizace.
 - c) SFDI – financování rozvoje dopravní infrastruktury (silnice, dálnice, železnice, vodní cesty), dále také různé výdaje na studijní a expertní činnost, bezpečnost dopravy a cyklostezky
 - d) SFRB - výdaje spojené s podporou bydlení formou dotací, úvěrů, nebo ručení. Dále také nákup hypotéčních zástavních listů, dluhopisů a dalších cenných papírů.
 - e) SZIF – poskytuje dotace na zemědělskou činnost a rozvoj venkovského hospodářství a vývozních subvencí, intervenční nákupy a další realizace zemědělské politiky zakotvené právem EU

7. ZÁVĚR

Existence státních fondů je projevem přerozdělování veřejných financí a dá se říct jistou formou redistribuce těchto financí zpět mezi veřejnost. Jejich odůvodněnost a funkce jsou bezesporu evidentní, prostředky shromažďované ve státních fondech jsou striktně účelově určeny a dochází tak k efektivnímu využívání veřejných financí mimo rozpočet, i když se dá říct, že jsou takto vybírané finance s rozpočtem svázány více, než se zdá. Jen velmi těžce by se realizovala „politika“ přerozdělování veřejných peněz do těchto specifických oblastí, které státní fondy pokrývají, kdyby tyto prostředky byly rozdělovány pouze centrálně ze státního rozpočtu. Je jasné, že každý fond hospodáří úplně s jinou sumou veřejných peněz, avšak je již na zákonodárci, aby

množství prostředků bylo v každém státním fondu odpovídající zabezpečeným oblastem veřejného života.

Hlavní výhodou existence státních fondů je specializace jednotlivých státních fondů, dále je to účelová vázanost a relativní stabilita výdajů bez ohledu na stávající politickou situaci. Mezi nevýhody patří určité snížení flexibility, které je dáno onou účelovou vázaností a jistý méně vyvážený vztah mezi státním rozpočtem a rozpočty jednotlivých státních fondů.

Jednoznačně však lze konstatovat, že existence jednotlivých fondů je odůvodněna zabezpečením některých veřejných potřeb tak, aby takto byly ty nejdůležitější pokryty a domnívám se, že i právní úprava státních fondů a umístění v právním systému je nastavena správně a relativně přehledně.

Literature:

BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. Finanční

právo. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009

MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck,

2007.

MRKÝVKA, P. PAŘÍZKOVÁ, I. Základy finančního práva, Masarykova univerzita, 1. vydání, Brno, 2008.

Zákony:

1. Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.
2. Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.
3. Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.
4. Zákon č. 492/1992 Sb., o Státním fondu tržní regulace v zemědělství.
5. Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.
6. Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení.
7. Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.
8. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Kontakt / contact

Michal Janovec, michal.janovec@seznam.cz

Tento článek vznikl a byl financován z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity - MUNI/A/0922/2011 Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu."