

VEŘEJNÉ FINANCE CP031

UVEDENÝ MATERIÁL SLOUŽÍ POUZE JAKO PODKLAD PRO STUDENTY
K PŘEDNÁŠKÁM NA DENNÍM BAKALÁŘSKÉM STUDIU, NEJEDNÁ SE O SKRIPTA!

Veřejné finance a veřejný sektor ve smíšené ekonomice

Veřejné finance = jsou to především specifické vztahy mezi orgány a institucemi veřejné správy (na straně jedné) a

- občany,
 - domácnostmi,
 - firmami,
 - neziskovými organizacemi
- (na straně druhé).

Veřejné finance mají za úkol zajistit zdroje financování netržních aktivit státu a územní samosprávy, hospodárné a efektivní využívání finančních prostředků ve veřejném sektoru.

Místní správa = veřejná správa

Veřejná správa

- veřejný sektor řídí a organizuje veřejná správa, resp. její orgány,
 - souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou. VS je vykonavatelem zákonů a má úzký vztah na správní právo.
 - úkolem VS na všech úrovních je realizovat politiku státu, která je zakotvena v zákonech a dalších předpisech,
- Veřejná správa zahrnuje výkon veřejné moci (moc výkonná), přenos informací (evidence obyvatelstva...), informační systémy veřejné správy, prezentace informací o činnosti veřejné správy, styk s veřejností apod.

Veřejnou správou je poskytování správních činností souvisejících s poskytováním veřejných služeb a se správou na ústřední i místní úrovni. Veřejnou správou bývají označovány též úřady. V současné době je veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu.

Státní správu vykonávají:

- ústřední orgány státní správy na ústřední úrovni s působností pro celý stát,
- územní orgány státní správy s místní působností
- ostatní státní orgány (např. soudy, státní fondy apod.).

Výkonnou moc zajišťují ústřední úřady s působností pro celý stát. V čele některých ústředních úřadů stojí ministr, těmito úřady jsou ministerstva.

Samospráva:

Samosprávou se rozumí způsob řízení určitého celku, kdy daný subjekt o alespoň některých svých záležitostech rozhoduje sám autonomním způsobem, tedy „spravuje se sám“.

Finanční vztahy, finanční operace = veřejné finance

Patří sem:

- financování transferů (jednostranné výdaje – důchody...),
- stimulace chování ekonomických subjektů (dotace, daně, pokuty...) tzn. ovlivňujeme, regulujeme chování, případně stimulace ekologického chování,

Charakteristika vztahů v rámci veřejných financí:

- **nenávratnost**,
- **neekvivalentnost** – vybrané daně jsou příjmem rozpočtu; zaplatí-li občan více do rozpočtu neznamená to, že od státu dostává více ze státního rozpočtu než ostatní,
- **nedobrovolnost**.

V rámci veřejných financí má každé rozhodnutí nějaký konkrétní účinek (dopad).

Municipální vztahy = místní vztahy; co si spravují občané, to je veřejné tedy jsou to veřejné finance.

Veřejné statky

Veřejné statky jsou takové aktivity či takové služby, které

- jsou více, či méně užitečné celé společnosti,
- neprochází trhem jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státním orgánem nebo územní samosprávou.

Pro veřejné statky je charakteristická:

- nedělitelnost spotřeby mezi jednotlivé uživatele,
- nevylučitelnost ze spotřeby,
- nesoutěživost spotřebitele,
- nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího jedince,
- můžeme je rozdělit na čisté a smíšené.

Čisté veřejné statky jsou statky kolektivní spotřeby. Spotřeba je automatická. Čistým veřejným statkem je obrana státu, veřejná správa, soudy, veřejné komunikace, veřejné osvětlení. Jsou charakteristické:

- **nedělitelností spotřeby**,
- **spotřebiteli nelze zabránit spotřebovat takové statky, i když jednotlivci nechtějí za tyto statky platit**,

Čisté veřejné statky

- nedělitelnost spotřeby vede k nevylučitelnosti ze spotřeby (v některých případech by bylo možné zabránit jednotlivci spotřebovat veřejný statek, ale vyžádalo by si to vynaložit neúměrné náklady, což by bylo neefektivní),
- hovoříme o tzv. černém pasažérovi který veřejné statky využívá, ale nechce za ně platit,
- nevylučitelnost ze spotřeby vyvolává nesoutěživost mezi jednotlivými uživateli,
- nekvantifikovatelností podílu jednotlivce na spotřebě,
- spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovat tuto službu jiným uživatelem. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové.
- Kvalita veřejného statku je nedělitelná. Při nadměrné spotřebě však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny (důsledkem přetížení dálnice nastane zpomalení provozu).

Smíšené veřejné statky

Smíšené veřejné statky jsou takové, u kterých je kvalita dělitelná, je tedy možné poměrně přesně určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Lze ocenit tuto spotřebu, lze stanovit uživatelský poplatek za jednotku spotřeby veřejného statku. Spotřeba je buď:

- **Fakultativní** – jednotlivec sám rozhoduje, zda daný veřejný statek bude využívat, či nikoliv (veřejná hromadná doprava),
- **Příkázaná státem, resp. zákonem.** To jsou pak tzv. upřednostněné veřejné statky, např. základní vzdělávání – u nichž však není dělitelná kvalita mezi jednotlivce (kvalita poskytovaného vzdělání je stejná pro všechny žáky).

Smíšené statky, zejména s fakultativní spotřebou, se poskytují občanům za uživatelský poplatek, který je modifikován cenou. Je tomu tak proto, že smíšené veřejné statky neprocházejí trhem. Motivem pro jejich zabezpečení není zisk, a proto jsou uživatelům poskytovány za uživatelský poplatek konstruovaný na neziskovém principu.

Na financování smíšených veřejných statků se tedy vždy podílejí finanční prostředky veřejných rozpočtů.

Veřejný sektor

Veřejným sektorem zpravidla rozumíme:

- část národního hospodářství,
- souhrn vztahů a činností mezi subjekty, z nichž vždy jedním je stát nebo město, obec,
- část ekonomiky, která:
 - a) zabezpečuje veřejné statky pro obyvatelstvo mimo trh na neziskovém principu,
 - b) o množství a kvalitě její produkce se nerozhoduje na trhu ale veřejnou volbou,
 - c) je financována veřejnými financemi, tj. z prostředků rozpočtové soustavy,
 - d) je řízena veřejnou správou (státní správou a samosprávou),
 - e) podléhá veřejné kontrole občanů.
- zúčastňuje se na koloběhu veřejných financí – vyvolává nepřetržitý koloběh prostředků v rámci veřejných financí, mimo jiné i důsledkem státních zásahů do ekonomiky,

- veřejný sektor je produktem veřejného financování = je závislý na veřejných financích,
- struktura veřejného sektoru: veřejná správa (řídí veřejný sektor), školství, zdravotnictví, kultura, sociální služby, spoje, justice, obrana a bezpečnost, věda a výzkum, dopravní infrastruktura, ochrana životního prostředí)
- sektor státní
- veřejný sektor
- sektor místní

Instituce

Charakteristický rys institucí:

- jsou financovány z veřejných prostředků,
- napojeny na fiskální systém (úplně nebo částečně),
- napojeny na veřejnou rozpočtovou soustavu,
- poskytují veřejné statky financované z veřejných prostředků.

Odlišení od soukromého sektoru:

Zaměření jeho činností na realizace aktivit a cílů, které nejsou předmětem zájmů subjektů soukromého sektoru nebo jsou uskutečňovány v tzv. veřejném sektoru.

Další hlediska odlišnosti jsou např.:

- způsob rozhodování a řízení,
- způsob poskytování produktů (jakým způsobem, jaké produkty).

Neziskový nestátní sektor

- podobný charakter jako veřejný sektor – plní podobné funkce,
- financován převážně ze soukromých zdrojů.

Vliv na veřejný sektor mají odlišné ekonomické mechanismy:

- příkazový systém,
- tržní ekonomický systém,
- ekonomické optimum a blahobyt – vychází se z teorie blahobytu, což vede k určitým zásahům, které se snaží systém korigovat – snaha státu vyrovnat např. dotacemi.

Základem existence neziskových organizací je svoboda sdružování, ze které má obavu státní moc.

Tzv. Opodstatnění svobody sdružování

Svoboda sdružování

- je to vyrovnávací závaží principu demokracie (proti zneužívání moci),
- prostředek podpory a ochrany určité skupiny lidí, která vyjadřuje svůj názor,
- svoboda sdružování slouží jako forma účasti na moci,

- svoboda sdružování je chápána jako podpora většiny ostatních svobod,
- chápána jako faktor společenských novot – stát je konzervativnější, pomalejší – občané jsou schopni reagovat rychleji – např. internet (snaha, aby úřady využívaly internet – tlak na stát),
- faktor výchovy občanů – motivují a vychovávají – např. dobrovolné neziskové organizace, škola občanské uvědomělosti,
- prostředek obrany a podpory – i v neziskové sféře mohou hledat prostředky obrany – např. materiální zajištění.

Brzdy svobody sdružování

- chápány jako konkurence vůči vládnoucí moci (např. NO politických stran, církví, ekolog., profesních komor),
- riziko „dát do hry“ demokratické svobody (demokratické X nedemokratické cíle – fašismus, nacismus),
- riziko zkonstatění činnosti organizace (krytá nadnárodní skupinou),
- obava státní moci o majetek – aby sloužil danému účelu (aby nebyl zcizen, státní moc chrání majetek),
- triumf zájmu jednotlivců nad zájmy obecnými (může dojít k selhání legislativy, kontrolní činnosti uvnitř organizace – například problém – kempeličky).

V této souvislosti je třeba vysvětlit pojmy jako je *charita* a *filantropie*.

Charita (z latinského výrazu *caritas* = slitování, smilování) zpravidla označuje různé dobrovolné, dobročinné akce zaměřené na pomoc trpícím lidem, dětem, starým lidem, sociálně slabým, nemocným apod. V praxi *charita* nabývá nejrůznějších forem, od peněžitých i věcných darů až po práci vykonávanou zcela, případně částečně zdarma pro nějakou dobročinnou, humanitární nebo charitativní organizaci.

Termín *filantrop* pochází etymologicky z řeckého *filanthropos*, což je složenina dvou slov: *fil(os)* (milující) a *anthropos* (člověk). Termín *filantrop* je do češtiny běžně překládán jako *lidumil*.

Filantropie je tedy chápána jako láska k člověku neboli lidumilnost. *Filantropie* je zpravidla pojímána jako souhrn činností a chování, které vedou k vědomé podpoře druhých osob (jednotlivců, skupin, organizací). Liší se od *altruismu*, který je zpravidla pouze individuální iniciativou a je většinou omezen na nejbližší okolí. *Filantropie* se pokouší řešit problémy slabších či handicapovaných v širších souvislostech, koncepčně a má tendenci se organizovat do celého systému péče o tyto problematické skupiny. Na nejobecnější rovině je vedena snahou dosáhnout vyšší kvality života jak jednotlivce, tak celé společnosti.

Filantropie je dána skutečností, že existují nerovnosti lidí ve společnosti – nerovnosti majetku, schopností, možností, situací zákonitých i velmi náhodných. *Filantropie*, zejména ve své organizované podobě, je vyjádřením snahy jednotlivců i společnosti korigovat tyto nerovnosti, a to zejména v těch oblastech, kde na to síly jednotlivce nestačí. Tradičně byl způsob tohoto korigování spjat s finanční podporou. Prvním projevem *filantropie* bylo almužnictví ve formě *naturálií* a posléze peněz.

Možno konstatovat, že z vlastní podstaty filantropie vyplývá, že je nositelem pozitivních hodnot, hodnot mravních, které reprezentuje, a v rámci těchto mravních standardů kultivuje celou společnost: poskytuje péči a dává naději, vede ke spolupráci a lidské pospolitosti, inspiruje k aktivním životním postojům.

Veřejné finance ve smíšené ekonomice

- veřejné finance jsou fiskální nástroj, který je v rukou státní nebo místní správy a slouží k tomu, aby stát (obec) efektivně realizoval záměry každodenní činnosti, které mají především politický a ekonomický základ, ale mají zpravidla i sociální, kulturní, ekologický a případně další důvod – když každý subjekt má své priority, které chce prosazovat.

Smíšená ekonomika

- typ ekonomického systému,
- představuje koexistenci a kompromis mezi soukromým a veřejným sektorem a neziskovým organizacím,
- představuje různé formy vlastnictví (soukromý, státní, družstevní),
- představuje 2 mechanismy – tržní mechanismus a mechanismus, který funguje ve veřejném sektoru.

Možno konstatovat, že smíšený systém ekonomiky vychází z tržního systému, zapracovává však možnost zásahů státu, a to v případech, kdy standardní tržní mechanismy selžou, dnes smíšený systém ekonomiky zcela převládá ve vyspělých ekonomikách.

Podobně jako u mnoha jiných pojmů ani pro pojem veřejný sektor neexistuje pouze jediná definice. Může jít o užší pojem ekonomický anebo o širší pojem společenský. Převažující ekonomické pojetí dělí veřejný sektor pouze podle ekonomického hlediska, a to na soukromý a veřejný sektor. Veřejným sektorem je pak podle této definice ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném (nikoli soukromém) vlastnictví. Druhé pojetí je širší a dělí oblast společenské reality, tj. podsystém jednotlivých sfér společenského života, která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje se v ní veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je realizace veřejného zájmu. Ekonomiky vyspělých zemí jsou označovány jako smíšené ekonomiky. Smíšená ekonomika je složena ze sektoru jak soukromého, tak i veřejného. Soukromý sektor je představován soukromými osobami, především podnikateli, a veřejný sektor státem a dalšími veřejnými osobami, mezi kterými tvoří největší podíl územní samosprávy. Mnohdy je těžké stanovit hranici mezi soukromým a veřejným sektorem. Stejně tak výše uvedená definice obsahuje spoustu výjimek.

Fiskální funkce státu a členění národního hospodářství

Fiskální systém = koloběh finančních prostředků v rámci veřejné rozpočtové soustavy to znamená, že je nutné vytvořit dostatek finančních prostředků, aby bylo možné financovat veřejné výdaje.

Veřejné výdaje

Veřejné výdaje se financují státním rozpočtem nebo místním rozpočtem.

- členění nezávisí jen na politické situaci, ale i na historických, geografických podmínkách.

Zdrojem veřejných příjmů jsou daně (= nejvýznamnější zdroj)

- **předmět zdanění – majetek** (př. byt – daň z nemovitosti), **důchody** (daň z příjmu), **spotřeba ... (DPH)**.
– různá zdanění – různé výše sazeb.

Veřejná volba = politická hra (prosazování zájmů subjektů) – dochází k transformaci velkého množství individuálních názorů a preferencí všech zúčastněných subjektů do jednoho kolektivního rozhodnutí. Pomocí volby se jednotlivé zájmy subjektů transformují v jedno rozhodnutí (shodou, většinovým pravidlem, pluralitním hlasováním). Pluralita – mnohost, četnost.

Pluralitní hlasování – hlasování na základě bodů.

Členění národního hospodářství podle principu financování

Národní hospodářství se člení na

- 1) ziskový sektor (tržní),
- 2) neziskový sektor (netržní – veřejný, zisk není cílem tohoto sektoru).

Ziskový sektor:

- financován z prostředků získaných z tohoto sektoru, odvádí daně,
- produkuje výsledek hospodaření ve formě zisku,
- financování z prostředků získaných právě z tohoto sektoru, protože ziskový sektor vytváří hodnoty a odvádí daně,
- cílová funkce ziskového sektoru je zisk,
- do sektoru ziskového zasahuje částečně i soukromý neziskový sektor (3.sektor) a to tak, že se realizuje pomocí právní normy (Obchod. zák.) – např. mohou být zakládány a.s., družstva..., které se angažují v oblasti charity, vzdělávání – vztahy 3. sektoru k ziskovému soukromému sektoru mohou mít formu sponzorství.

Neziskový sektor:

(Zahrnuje veřejný sektor, soukromý sektor, sektor domácností.)

- prostředky pro svou činnost získává cestou přerozdělovacích procesů, cíl = dosažení určitého užitku (zpravidla veřejná služba) – školství, zdravotnictví, kultura, sport apod.
- nejde o vytvoření zisku,

- jedná se zpravidla o oblast, kde by podnikatelé nepodnikali,
- skládá se z veřejného sektoru, soukromého sektoru a sektoru domácností,
- získává prostředky pomocí tzv. přerozdělovacích procesů (jsou podrobně popsány a zkoumány prostřednictvím financí),
- cílovou funkcí není zisk ve finančním vyjádření, ale dosažení určitého užítku = veřejná služba,
- neziskový veřejný sektor – je to ta část neziskového sektoru, která je financována z veřejných financí, a ještě je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole; cílovou funkcí je poskytování veřejné služby, jsou to např. příspěvkové organizace, charitativní organizace, územně samosprávné celky...
- neziskový soukromý sektor – třetí sektor; nevládní neziskový sektor; je to ta část národního hospodářství, kde cílovou funkcí není zisk, ale přímý užitek; je financován ze soukromých financí + možný příspěvek ze státního rozpočtu (veřejné finance); nedostává příliš mnoho financí ze státního rozpočtu; soukromé finance = finance soukromých fyzických osob nebo případně právnických osob, které se rozhodli, že vloží prostředky do předem vybrané organizace, aniž by očekávali zisk, jsou to např. soukromé školy
- sektor domácností – podílí se významně na formování občanské společnosti – ta je dobrá pro organizace, které v národním hospodářství působí, zasahuje sem i soukromý neziskový sektor – jsou to určité spolky (vždy mají neformální charakter – většinou se jedná o charitativní organizace, volný čas dětí...).

Veřejný sektor

- Veřejný sektor je důležitou součástí národního hospodářství. Jeho ekvivalentem je soukromý sektor. Oba sektory se navzájem doplňují. Úkolem veřejného sektoru je zajištění veřejných a hraničních statků, vytváření podmínek pro funkčnost soukromého sektoru a zároveň podpora ekonomického růstu, dosažení větší spravedlivosti v rozdělování veřejných statků. Cílem soukromého sektoru je dosažení maximálního zisku při minimalizaci vložených vstupů.
- Stejně jako každý systém, tak i veřejný sektor se postupně vyvíjel a průběžně se měnil, dle potřeb vlády, státu a obyvatel.

„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které jsou ve veřejném zájmu uspokojovány potřeby společnosti a občanů formou statků prostřednictvím veřejných služeb, je financována převážně z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní převážně s využitím veřejné volby a podléhá veřejné kontrole. A ještě dodatek: tenduje k neefektivnosti“. (Rektořík, 1999)

V České republice existuje 13 krajů (Jihočeský, Jihomoravský, Karlovarský, Královéhradecký, Liberecký, Olomoucký, Ústecký, Pardubický, Plzeňský, Středočeský, Zlínský kraj, kraj Vysočina) a hlavní město Praha.

Národní hospodářství

Národní hospodářství je:

- základem každého státu,
- souhrn hospodářských činností uskutečňující se na území státu, subjekty podnikání a občany.

Věda, která zkoumá, jak ovlivňovat procesy, které probíhají v národním hospodářství, aby dosahovalo co nejvyšší úrovně při neustálém hospodářském růstu, se nazývá **makroekonomie**.

Struktura národního hospodářství

Národní hospodářství je členěno podle různých hledisek: (shrnutím podniků s podobnými výrobky nebo činnostmi vznikají)

- **hospodářská odvětví** (např. průmysl, zemědělství, kultura, obrana...), hospodářská odvětví se seskupují na základě podobných znaků do
- **hospodářských sektorů** (primární, sekundární, terciární, kvartérní).

Úroveň národního hospodářství

- je míra, která vyjadřuje, jak je národní hospodářství schopno uspokojovat potřeby společnosti,
- tuto úroveň ovlivňují základní činitelé (přírodní bohatství, obyvatelstvo, národní bohatství, politický a ekonomický systém).

Národní hospodářství podle principu financování členíme na:



Ziskový (tržní) sektor, jehož provoz a obnova je realizována z tržeb za prodané statky na principu nabídky a poptávky za tržní ceny. Cílem existence je dosahování zisku.

Neziskový (netržní) sektor, subjekty zde fungující a produkuje většinou smíšené statky získávají prostředky na svoji činnost převážně z přerozdělovacích procesů. Cílem existence není zisk, ale realizace poslání a z něj vyplývající užítky.

Tento sektor je dále členěn na

Neziskový veřejný sektor, který je financován z veřejných financí, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. Cílová funkce je dosahována tzv. poskytováním veřejné služby.

Neziskový soukromý sektor, jehož cílovou funkcí není přímý užitek. Je financován ze soukromých financí, tedy financí soukromých fyzických a právnických osob, které se rozhodly vložit tyto své finance do konkrétní, předem vymezené produkce nebo distribuce statků, aniž by očekávaly, že jim tento vklad přinese finančně vyjádřený zisk.

Sektor domácností, jenž má v rámci národního hospodářství významnou roli svým začleněním do koloběhu finančních toků a vstupem na trh produktu, faktorů a kapitálu.

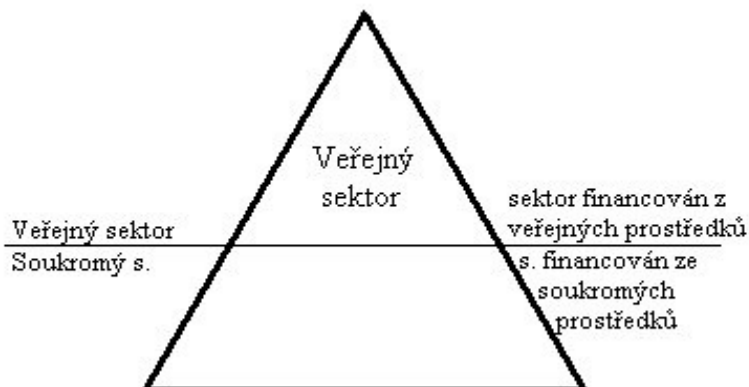
Členění národního hospodářství podle Pestoffa

Se zvláštním dělením národního hospodářství do jednotlivých sektorů přišel v minulosti švédský ekonom V. Pestoff, když rozdělil národní hospodářství na ploše trojúhelníku na

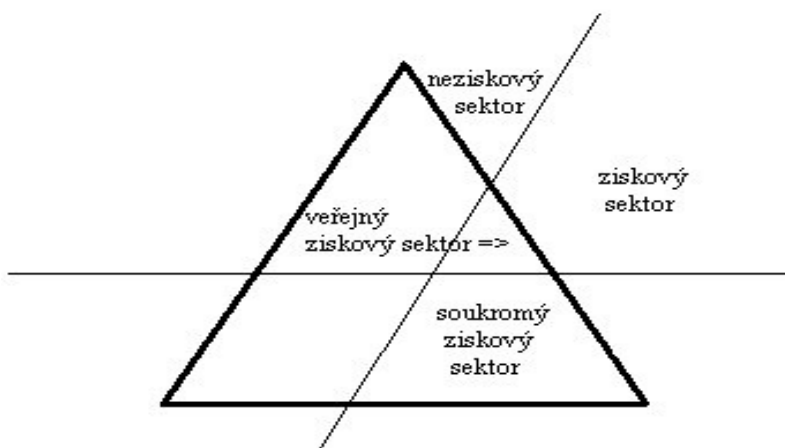
- sektor veřejný a soukromý* – podle kritéria vlastnictví,
- sektor ziskový a neziskový* – podle kritéria ziskovosti,
- sektor formální a neformální* – podle kritéria míry formalizace.

Jak je vidět na obrázcích níže, tyto sektory Pestoff vymezuje pomocí trojúhelníku. Výhodou tohoto uspořádání je mimo jiné i to, že se z konečné podoby trojúhelníku dají vyčíst základní charakteristiky organizací, které v jednotlivých sektorech působí.

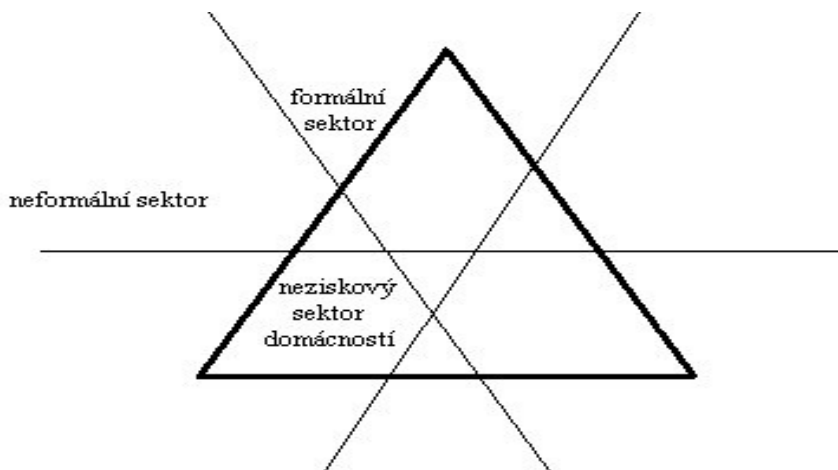
veřejný / soukromý sektor



ziskový sektor, neziskový sektor



formální /neformální sektor – zde se vymezuje sektor domácností

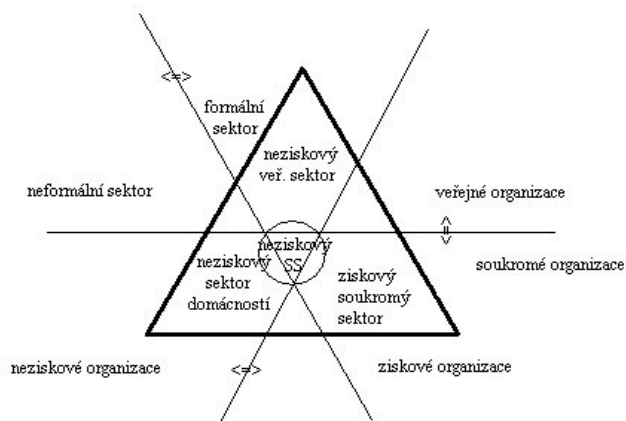


formální sektor – dle legislativy

neformální sektor – volná sdružení bez právní subjektivity neziskový

sektor domácností – rodiny, sousedé, občanské komunity

Ale:



- hranice mezi sektory nejsou konstantní, ale mohou se pohybovat dle situace v národním hospodářství
- sektory se vzájemně ovlivňují – např. penzijní fondy – hraniční organizace

Z předchozího obrázku je patrné, že v některých zónách se činnosti a poslání jednotlivých organizací působících ve vymezených sektorech překrývají. V tomto případě potom hovoříme o organizacích, které označujeme jako hraniční či smíšené.

Příkladem hraniční organizace může být penzijní fond, neboť ten funguje na základě obchodního zákoníku, zpravidla jako akciová společnost, když od státu dostává ze zákona příspěvky z prostředků veřejných financí a vyprodukovaný zisk je rozdělován opět na základě zákona.

Nebezpečí těchto hraničních organizací spočívá v přehnaném akcentu na ziskové aktivity, kdy dochází ke konfliktu cílů.

Takovým zvláštním příkladem hraniční organizace je i státní podnik, který byl zřízen státem (některou institucí veřejného sektoru – např. ministerstvem) za účelem podnikání (tedy snaží se a usiluje o výsledek hospodaření ve formě zisku), ale hospodáří se státním majetkem.

Jako smíšenou organizaci lze uvést například soukromou střední školu, která zasahuje svým posláním do veřejného sektoru, má privátní charakter a zpravidla bývá z určité části financována i z prostředků veřejných financí.

Smíšené organizace



Hraniční organizace



Hybridní organizace – mezi státem a třetím sektorem, tj. soukromým neziskovým (nevládním) sektorem; Pestoff říká, že se zde mohou objevit.

Přínosem obou zmiňovaných členění je, že rozlišují neziskový sektor domácností a neziskový nestátní sektor, protože u některých jiných členění tyto sektory splývají v obecnějším pojmu občanská společnost.

Hospodářská politika

- Veřejný sektor je významnou částí národního hospodářství.
- Hospodářská politika stanoví funkce veřejného sektoru, úkoly a priority (např. požadovanou úroveň základního vzdělání...) a nástroje dosažení cílů (výkonové normy...), finanční nástroje (finanční ukazatele...).
- Veřejnému sektoru se přisuzují funkce ekonomická (zabezpečování veřejných statků...), sociální (prospěšnost výsledků veřejného sektoru – sociální péče...) a politická (politické klání, veřejná volba...).

- Máme jednotlivé dílčí politiky: např. bezpečnostní politika státu, školská politika, zdravotní politika...
- Hospodářská politika má charakter veřejné politiky – cíle a nástroje jsou předmětem veřejného rozhodování v zákonodárném sboru, v zastupitelstvu obce– (buď jednohlasná shoda, většinové rozhodování, pluralitní rozhodování– hlasování podle počtu získaných bodů).

Hospodářská politika je souhrn řady ekonomických opatření, ekonomických nástrojů a procesů, prostřednictvím kterých je možno působit nejen na makroekonomickou, ale i mikroekonomickou oblast národního hospodářství.

Cíle hospodářské politiky – cílů hospodářské politiky je celá řada, např.

1. stabilita ekonomického rozvoje,
2. stabilita cenové úrovně – regulování cen vybraných výrobků,
3. podpora ekonomického rozvoje – plné využití výrobních faktorů, přerozdělování národního důchodu s cílem: získat prostředky na realizaci sociální politiky a současně na výrobu veřejných statků a služeb apod.

Nástroje hospodářské politiky – rovněž tak nástrojů k prosazení právě toho velkého množství cílů má stát rovněž mnoho.

Nejdůležitější jsou:

1. právní normy – právní úprava fungování trhu,
2. fiskální nástroje – dosažení cílů pomocí státního rozpočtu; sladění příjmů a výdajů do rozpočtu,
3. monetární nástroje – regulování nabídky oběživ a peněz prostřednictvím Centrální banky; např. operace na trhu cenných papírů, úvěrové programy...

Hospodářská politika vlády je politika v rámci celého hospodářství. Jsou to zcela konkrétní pravidla a opatření, kterými vláda

- řídí,
- reguluje,
- případně usměrňuje chod hospodářství země.

Základním cílem hospodářské politiky vlády je:

- zabezpečení hospodářské rovnováhy (stability), pak hovoříme o STABILIZAČNÍ POLITICE,
- zabezpečení optimálního hospodářského růstu, tj. PRORŮSTOVÁ POLITIKA,
- řešení sociálních problémů, což řeší SOCIÁLNÍ POLITIKA.

V souvislosti s hospodářskou politikou je třeba si ještě uvědomit, co rozumíme pod pojmem **tržní mechanismus**.

TRŽNÍ MECHANISMUS funguje jako proces, ve kterém dochází k vzájemnému ovlivňování nabídky, poptávky a ceny.

Pokud se jedná o hospodářskou politiku vlády, tak velice často hovoříme o tzv. expanzivní politice a restriktivní politice.

EXPANZIVNÍ POLITIKA podporuje výkon ekonomiky, a to buď podporou růstu agregátní poptávky, nebo podporou agregátní nabídky.

RESTRIKTIVNÍ POLITIKA omezuje agregátní nabídku a poptávku.

Posledním pojmem, který je třeba si připomenout v souvislosti s hospodářskou politikou vlády je pojem vestavěný stabilizátor.

VESTAVĚNÝ STABILIZÁTOR je mechanismus, který tlumí cyklické výkyvy v ekonomice. Nejčastěji se jedná o některé příjmy, případně výdaje státního rozpočtu.

Rozdělení a charakteristika neziskových organizací

Neziskové organizace jsou obecně vymezeny jako organizace nevytvářející zisk, anebo sice vytvářející zisk, ale tento zisk musí zpětně vložit do organizace k plnění hlavních cílů. Kromě nevládních neziskových organizací se pod neziskové organizace zahrnují i organizace příspěvkové, rozpočtové, odbory, politické strany a hnutí, zájmová sdružení právnických osob, družstva (pokud jsou zřizována za jinými účely než podnikání), nepodnikatelské obchodní společnosti (např. společnosti s ručením omezeným, pokud jsou zřízeny k jiným účelům než podnikání), příp. i právnické osoby zřizované samostatnými zákony (např. Česká akademie věd, Česká televize, Český rozhlas).

- **neziskové organizace působící ve veřejném neziskovém sektoru** (ÚSC, příspěvkové organizace, charitativní organizace),
- **neziskové organizace působící v soukromém neziskovém sektoru** – působí mimo státní správu jsou významný prvek občanské společnosti,

Neziskové organizace působící ve veřejném neziskovém sektoru

- podílejí se na výkonu veřejné správy (na úrovni státu, regionu organizační složky státu, příspěvkové organizace...). Posláním je výkon veřejné správy.

Neziskové organizace působící v soukromém neziskovém sektoru

- princip sebeřízení společnosti, podílejí se na veřejné politice v rámci občanské společnosti. Stojí mimo dosah veřejné správy, aby se občané více zapojili do řízení. Faktor, který opodstatňuje jejich existenci je **svoboda sdružování – základní svoboda demokratického státu.**

Charakteristika organizací ve veřejném sektoru

1. sektor ziskový, soukromý a tržní = první sektor,
2. sektor neziskový (veřejný) = druhý sektor,
3. sektor neziskový soukromý (nevládní) = třetí sektor,
4. sektor neziskový = domácnosti.

Působení a charakteristika neziskových organizací a jejich význam

- 1. Neziskové organizace působící ve veřejném neziskovém sektoru** (ÚSC, příspěvkové organizace, charitativní organizace) – podílejí se na výkonu veřejné správy (na úrovni státu, regionu – organizační složky státu, příspěvkové organizace...). Posláním je výkon veřejné správy.

Neziskový veřejný sektor (formální):

- Financován z veřejných financí.
 - Řízen a spravován veřejnou správou.
 - Rozhoduje se v něm veřejnou volbou.
 - Podléhá veřejné kontrole.
 - Cílová funkce – poskytování veřejné služby.
- 2. Neziskové organizace působící v soukromém neziskovém sektoru** (př. soukromé školy) – působí mimo státní správu, významný prvek občanské společnosti – princip sebeřízení společností, podílejí se na veřejné politice v rámci občanské společnosti. Stojí mimo dosah veřejné správy, aby se občané více zapojili do řízení. Faktor, který opodstatňuje jejich existenci je svoboda sdružování = základní svoboda demokratického státu.

- 3. Neziskový soukromý sektor (formální) = nevládní, třetí sektor:**

Cílová funkce – přímý užitek.

- Financován ze soukromých financí, není vyloučen příspěvek ze SR.
- Posuzuje se podle něj vyspělost NH.

Nevládní nezisková organizace nebo nestátní nezisková organizace někdy označovaná podle anglické zkratky jako NGO (Non–Governmental Organization) je organizace zabývající se obecně prospěšnou činností, avšak nezřizovaná státem a na státu nezávislá.

- Státní vládní organizace (napojeny na státní rozpočet).
- Příspěvkové organizace (mají svůj příjem, např. ze vstupného, ale to jim nestačí na provoz, proto jim rozdíl, mezi výdaji a svými příjmy, tj. příspěvek – zafinancuje stát – kultura, hrady, zámky, sportovní zařízení, výstavy, muzea, ...).
- soukromé

→ státní vládní organizace + příspěvkové = MUNICIPALNÍ

→ soukromé = NONPROFIT

Sektor domácností (neformální)

Zasahuje sem i soukromý neziskový sektor a to tak, že umožňuje vytvářet určité seskupení (spolky); má vždy neformální charakter – tzn. že se rozhodnu jako soukromá osoba (případně skupina osob) založit nějakou organizaci, např. s charitativním zaměřením, případně se zaměřením na využití volného času dětí a mládeže apod. Význam sektoru domácností je v tom, že členové domácností na straně jedné nabízejí svoji pracovní sílu, případně kapitál a na straně druhé se poptávají po výkonech.

Tedy:

1. **sektor** = ziskový sektor, soukromý sektor, tržní sektor,
2. **sektor** = neziskový (veřejný) sektor,
3. **sektor** = neziskový (soukromý nevládní) sektor, domácnosti,

Ideální situaci tvoří:

Veřejný neziskový sektor + soukromý neziskový sektor + soukromý ziskový sektor → 3 pilíře, které se vzájemně doplňují, vyvažují a mají kladný vliv na chod národního hospodářství.

Typologie nevládních neziskových organizací v ČR podle Státní politiky vůči NNO v letech 2015–2020

NNO jsou právníckými osobami soukromého práva a patří mezi formalizované struktury občanské společnosti. Typické NNO naplňují znaky mezinárodně sdílené definice NNO, jejímiž autory jsou americký sociolog L. M. Salamon a německý sociolog H. K. Anheier:

- Organizovanost (stálá, formalizovaná struktura)
- Soukromý charakter a nezávislost na státu (soukromoprávnost)
- Nerozdělování zisku (mezi členy a rozhodující osoby)
- Samosprávnost (vnitřní struktura)
- Dobrovolnost (ve smyslu „s účastí dobrovolníků“)

Vymezení NNO, zpracované RVNNO (Rada vlády pro nestátní neziskové organizace) a používané pro účely této státní politiky, vychází z právních forem typických pro NNO. Toto vymezení nepolemizuje s mezinárodním vymezením, ale zužuje okruh právních forem, které ji naplňují. Podle této definice jsou za NNO považovány tyto právní formy soukromého práva:

- Spolky a pobočné spolky (nově podle NOZ), dříve občanská sdružení a jejich organizační jednotky (podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů),
- Nadace a nadační fondy (dříve podle zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, **nyní podle NOZ**).
- Účelová zařízení církví, zřizované církvemi a náboženskými společnostmi podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, v platném znění; dříve Církevní právnícké osoby
- Obecně prospěšné společnosti podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech (nyní již zrušeného; existující obecně prospěšné společnosti však podle něj stále fungují)
- Ústavy (podle NOZ)
- Školské právnícké osoby, registrované Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a zahrnující ve významné převaze také církevní školy.

Tuto definici doplňuje členění NNO do několika typů podle jejich funkce. Podle funkce jde o:

- Servisní NNO
- Advokační NNO
- Zájmové NNO
- Filantropické NNO

Servisní NNO poskytují přímé služby svým klientům, tedy přímo řeší veřejné problémy. Typicky do této skupiny patří NNO poskytující sociální služby, NNO v oblasti zdravotnictví a sociálního začleňování nebo v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Jde většinou o nečlenské NNO, které usilují o svoji profesionalizaci nebo jí již dosáhly. Servisní a advokační funkce NNO často v jednotlivém případě splývají, tedy konkrétní NNO plní obě uvedené funkce zároveň, a to v určitém poměru svých činností.

Advokační NNO bojují za práva vymezených skupin či vybraných veřejných zájmů. Jejich činnost spočívá v prosazování změn nebo naopak bránění změnám vůči veřejným nebo soukromým institucím. Mají významnou roli v prosazování principu rovnosti a nediskriminace, v ochraně menšinových zájmů a veřejného zájmu, jako je ochrana zdraví, životního prostředí nebo práv spotřebitelů. Tyto NNO jsou z hlediska struktury jak členskými organizacemi (občanská sdružení, nyní spolky), tak nečlenskými (obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy).

Zájmové NNO jsou vůbec nejpočetnější skupinou NNO v českém neziskovém sektoru. Zaměřují se na organizování zájmové činnosti buď výhradně pro své členy, nebo s přesahem do širší veřejnosti, kdy se jejich aktivity blíží službám poskytovaným určitým skupinám. Typicky do této skupiny patří NNO v oblasti sportu a kultury či tradiční venkovské zájmové spolky (například Sokol, včelařské svazy, dobrovolní hasiči apod.). Zájmové NNO jsou postaveny výhradně na členském principu.

Filantropické NNO podporují finančně i hmotně veřejně prospěšné aktivity. Typicky se jedná o nadace a nadační fondy.

Typologie NNO v ČR podle funkcí

Funkce	Hlavní činnost	Vnitřní struktura
Servisní	Sociální, zdravotní péče Vzdělávání a výzkum Humanitární pomoc a charita Kultura Rozvojová spolupráce a humanitární pomoc	Převážně nečlenské

Advokační	Ochrana životního prostředí Ochrana lidských práv Prosazování rovnosti a nediskriminace Ochrana práv menšin Ochrana zvířat Ochrana práv spotřebitelů Boj proti korupci apod. Kulturní aktivity	Členské i nečlenské
Zájmové	Sport Volný čas Včelaři, myslivci, zahrádkáři Komunitní spolky Další	Členské
Filantropické	Poskytující granty a dary	Převážně nečlenské

Shrnutí:

Národní hospodářství je členěno podle různých hledisek. Znamé je členění na hospodářská odvětví – např. průmysl, zemědělství, kultura, obrana apod. Hospodářská odvětví se seskupují na základě podobných znaků do hospodářských sektorů (primární, sekundární, terciární, kvadrantní). Úroveň národního hospodářství je míra, která vyjadřuje, jak je národní hospodářství schopno uspokojovat potřeby společnosti, když tuto úroveň ovlivňuje řada činitelů, jako například (přírodní bohatství, obyvatelstvo, národní bohatství, politický a ekonomický systém).

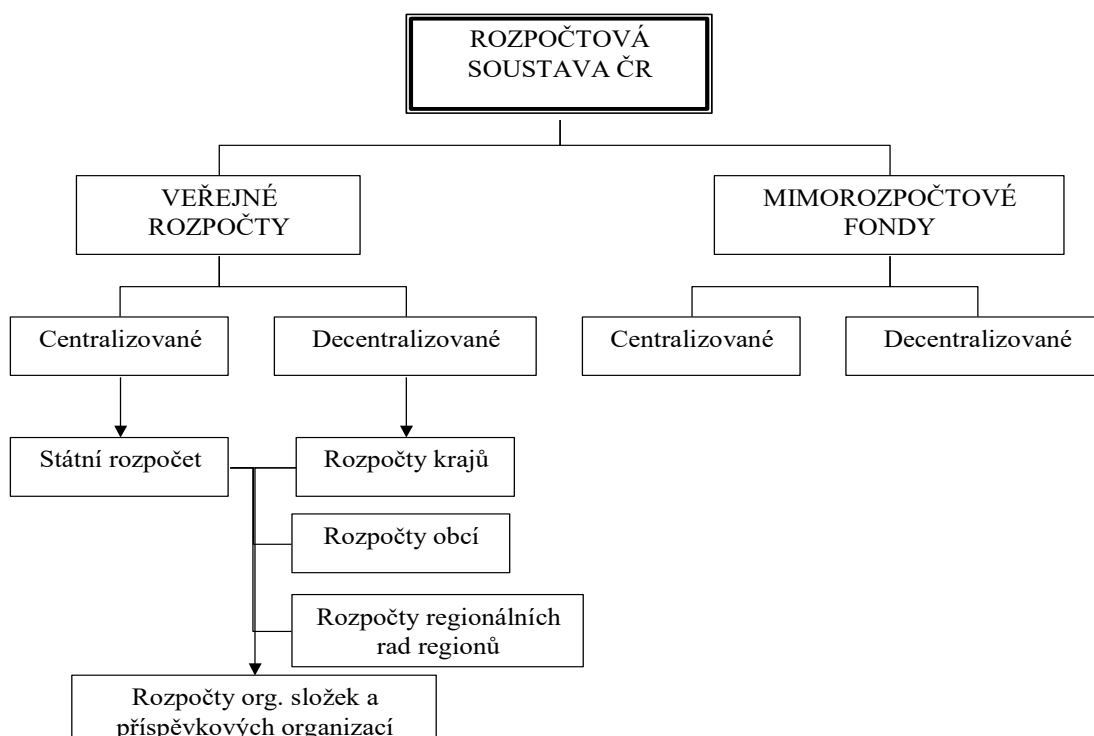
Se zvláštním dělením národního hospodářství do jednotlivých sektorů přišel v minulosti švédský ekonom V. Pestoff, když rozdělil národní hospodářství na ploše trojúhelníku na sektor veřejný a soukromý – podle kritéria vlastnictví, sektor ziskový a neziskový – podle kritéria ziskovosti a sektor formální a neformální – podle kritéria míry formalizace.

Neziskové organizace jsou obecně vymezeny jako organizace nevytvářející zisk. Kromě nevládních neziskových organizací se pod neziskové organizace zahrnují i organizace příspěvkové, OSS, ÚSC, odbory, politické strany a hnutí, zájmová sdružení právnických osob, družstva (pokud jsou zřizována za jinými účely než podnikání), nepodnikatelské obchodní společnosti (např. společnosti s ručením omezeným, pokud jsou zřízeny k jiným účelům než podnikání). Máme neziskové organizace působící ve veřejném neziskovém sektoru, ty se podílejí na výkonu veřejné správy (na úrovni státu, regionu organizační složky státu, příspěvkové organizace...). Posláním je výkon veřejné správy. Dále existují neziskové organizace působící v soukromém neziskovém sektoru – princip sebeřízení společnosti, podílejí se na veřejné politice v rámci občanské společnosti. Stojí mimo dosah veřejné správy, a účelem je, aby se občané více zapojili do řízení. Faktor, který opodstatňuje jejich existenci je svoboda sdružování – základní svoboda demokratického státu.

Rozpočtová soustava

Rozpočtovou soustavou se rozumí orgány a instituce, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných finančních prostředků. Součástí rozpočtové soustavy je i kontrola plnění – tedy toho, jestli peníze dostaly, kam měly.

Soustava veřejných rozpočtů (včetně rozpočtových vztahů fungujících uvnitř této soustavy) a instituce, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků jednotlivých okruhů finančních prostředků v rámci této soustavy.



Rozpočtová soustava zahrnuje:

Veřejné rozpočty

- Státní rozpočet
- Rozpočty krajů
- Rozpočty měst a obcí

Státní fondy

- Fond národního majetku
- Fond životního prostředí
- Fond dopravní infrastruktury
- Fond národního majetku

a další...

Smysl státních fondů

Stát zřizuje fondy účelově, aby zajistil, že státní peníze půjdou na místa, která určí parlament, tedy jenom na určité výdaje.

Příkladem je státní fond dopravní infrastruktury, který má na jedné straně příjmy ze silniční daně, z mýtného, dálničních známek, fondů Evropské unie a je ještě dotován státem. Na straně druhé se z něj financují opravy silnic, jejich údržba, výstavba nových silnic a dálnic apod.

Státní pojistné fondy

- Zdravotní pojišťovny
- Rozpočet ČSSZ

Hospodaření státních fondů je kontrolováno parlamentem a smyslem je použití příjmů celkového státního rozpočtu na určité důležité výdaje, které jsou potřebné ke kvalitnímu a efektivnímu fungování státu.

Státní rozpočet

Státní rozpočet je centralizovaný fond finančních prostředků spravovaný ČNB. Stát dopředu plánuje kolik peněz potřebuje pro následující rok a vzniká tak jeden z těchto rozpočtů:

- Rozpočet vyrovnaný (příjmy jsou shodné s výdaji)
- Rozpočet přebytkový (příjmy jsou vyšší než výdaje)
- Rozpočet schodkový (příjmy jsou menší než výdaje)

Funkce veřejných rozpočtů

- funkce alokační
- funkce stabilizační
- funkce redistribuční

NAVÍC:

- funkce autorizační
- funkce kontrolní a řídicí
- funkce informační

Rozpočtové zásady (na příkladu státního rozpočtu)

- Zásada úplnosti – státní rozpočet má obsahovat všechny finanční operace
- Zásada jednotnosti – veškeré příjmy a výdaje procházejí centrálním rozpočtem
- Zásada reálnosti a pravdivosti
- Zásada každoročního sestavování a schvalování
- Zásada vyrovnanosti – vyžaduje vyrovnanost rozpočtu alespoň v delším časovém období
- Zásada publicity
- Zásada přehlednosti – jde o pevné stanovení věcné struktury rozpočtů

Ke skupině zásad uplatňovaných při hospodaření s rozpočtovými prostředky je možné zařadit ještě další zásady, jako:

- Zásadu efektivnosti a hospodárnosti,
- Zásada přednosti výdajů před příjmy vyjadřuje skutečnost, že výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky. Rozpočtové příjmy by proto měly stabilizovat ekonomiku, aby byl umožněn její růst.

Rozpočtová skladba je charakteristická tím, že platí:

- jednotnost pro všechny peněžní operace veřejných rozpočtů,
- peněžní (cash) princip zaznamenávání operací,
- možnost konsolidace, tj. kumulace jednotlivých veřejných rozpočtů bez dvojího načítání,
- čtyři hlediska třídění: odpovědnostní, druhové, odvětvové a konsolidační
 - Hledisko odpovědnostní – z hlediska odpovědnostního se třídí příjmy a výdaje státního rozpočtu podle správců kapitol
 - Hledisko druhové – třídí všechny příjmy a výdaje veřejných rozpočtů podle příjmových a výdajových druhů, které vycházejí z ekonomické charakteristiky jednotlivých finančních operací
 - Hledisko odvětvové – třídí příjmy a výdaje podle odvětví. Odvětvová klasifikace organizuje vládní činnosti podle jejich účelu nebo funkce (např. vzdělání, sociální zabezpečení, bydlení aj.)
 - Hledisko konsolidační – třídí výdaje vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a ostatních veřejných peněžních fondů a příjmy vznikající uvnitř této soustavy.

Příjmy a výdaje veřejných rozpočtů – Státní rozpočet

Státní rozpočet (SR) vznikl v důsledku potřeb oddělit hospodaření státu od soukromého majetku panovníka. Státní rozpočet se vyvíjel v několika historických etapách.

SR se měnil pod vlivem:

1. obecné ekonomické teorie,
2. fiskální teorie,
3. změn v sociální a ekonomické struktuře,
4. člověka.

Klasická škola – (18. století), docházelo v podstatě k minimalizaci státních zásahů. Stát měl povinnost pouze v oblasti ochrany společnosti před vnějším napadením v oblasti majetku jednotlivců před násilím jiných členů společnosti. Státní rozpočet byl jediný dokument, platný jeden rok. Byl vyrovnaný.

Tržní selhání – (19. století), nutnosti státního zabezpečování statků, o jejichž produkci nemá soukromý sektor zájem (veřejné osvětlení, ...). Stát měl zasahovat jen tehdy kdy jednotlivci

nejsou schopni správně zhodnotit užitečnost některých služeb. V polovině 19. století se objevila myšlenka A. Smitha o tržním selhání. Stát měl za úkol zabezpečovat záležitosti, na které nestačí trh.

30. léta 20. století – Hospodářská krize (nerovnoměrnost tržního rozdělování důchodů). Objevila se myšlenka ekonoma Wagnera – zdůraznění zásahů států do ekonomiky. Stát měl plnit redistribuční funkci prostřednictvím daňově– transferového systému.

30. – 70. léta 20. století – Ekonom Keynes přichází s poučením ze světové hospodářské krize. Stát má podle Keynesa plnit i funkci stabilizační (prostřednictvím fiskální politiky). Je zdůrazňováno tzv. schodkové financování (během 10 let by měl být SR alespoň 1x vyrovnaný). Ekonom Friedman zdůrazňuje přístup monetární politiky (regulace nabídky peněz).

80. léta 20. století – Používá se kombinace monetární a fiskální politiky.

Charakteristika státního rozpočtu a jeho funkce

Státní rozpočet je nejvýznamnějším veřejným rozpočtem, a to především z toho důvodu, že soustřeďuje největší část příjmu rozpočtové soustavy a tím se prakticky nejvíce podílí na nenávratném přerozdělování značné části vytvořeného hrubého domácího produktu právě prostřednictvím rozpočtové soustavy, když značný význam zde mají daně a daňová problematika.

Státní rozpočet je obecně považován za ucelený výraz pro státní finance, tvoří stěžejní složku veřejných financí. Státním rozpočtem se rozumí centralizovaný peněžní fond, fond peněžních prostředků soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování. Státní rozpočet je z účetního hlediska bilancí příjmů a výdajů státu. Jedná se o finanční plán na určité rozpočtové období zahrnujícím tzv. rozpočtovou závěrku – bilanci státního hospodaření vyplývajícího z dosažené rovně příjmů a výdajů států za uplynulé rozpočtové období. Z ekonomického hlediska je státní rozpočet ve své podstatě shromažďování peněžních prostředků a jejich následné přerozdělování. Státní rozpočet je také právní normou (je zákonem, na kterém se usnesly vrcholný a zákonodárny sbor).

Funkce státního rozpočtu

Alokační → vztahuje se k rozdělování ekonomických zdrojů, o jejichž využití nerozhodují trhy, ale vlády. Jejich úkolem je soustřeďovat finanční prostředky potřebné k zabezpečení produkce či financování veřejných statků, případně dalších statků, které se vlády rozhodla bezplatně poskytovat obyvatelstvu.

Redistribuční → přerozdělování primárních příjmů (důchodů) ekonomických subjektů, které vytvářejí trh. Jejich cílem je zmírnění důchodových a majetkových nerovností ve společnosti.

Stabilizační → souvisí s ovlivňováním agregátní poptávky v národním hospodářství, a to na základě expanzivní nebo restriktivní fiskální politiky vlády → nákup zboží a služeb i

transferových služeb ovlivňují agregátní poptávku. Zvýšení či snížení rozpočtových příjmů a výdajů tak může tlumit výkyvy hospodářského cyklu i zmírňovat inflační tlaky v ekonomice.

Mezi další funkce patří např.

Funkce regulační – různé zásahy státu do ekonomiky, jedná se především o přímé zásahy do soukromého sektoru (např. regulace cen).

Funkce kontrolní – vyplývá z celospolečenských požadavků na kontrolu příjmové a výdajové stránky státního rozpočtu.

Funkce politická – jednotlivé politické strany dávají najevo své zaměření prostřednictvím toho, jaké množství peněžních prostředků jsou ochotné na určitou věc vynaložit.

Faktory ovlivňující státní rozpočet

Státní rozpočty jednotlivých zemí se od sebe liší, neboť jsou v různé míře ovlivňovány působením řady **vnitřních** a **vnějších** faktorů, specifických pro příslušný stát v daném období.

Mezi nejdůležitější ovlivňující faktory patří:

- úroveň a vývoj cen zboží, služeb a nemovitostí,
- výše vlastních nákladů podnikatelů (např. vliv výše daňových odvodů),
- koncepce dotační politiky státu (viz kap. „dotace“),

koncepce mzdové politiky (při růstu mezd roste i výnos daně z příjmů, a naopak při velmi nízkých mzdách vzniká nárok na sociální podporu aj.).

Obecné schéma státního rozpočtu ČR

PŘÍJMY	VÝDAJE
<p>Běžné:</p> <ul style="list-style-type: none"> - daňové – svěřené daně - sdílené daně (daň z příjmů, DPH) - cla - pojistné soc. zabezpečení a přísp. na státní politiku zaměstnanosti - správní poplatky - nedaňové – příjmy z pronájmu majetku - od OS, PO, od podniků - odvody ČNB - přijaté úroky - přijaté sankce za porušení rozpočtové kázně - ostatní <p>Kapitálové:</p> <ul style="list-style-type: none"> - z prodeje nemovitého majetku - z prodeje cenných papírů (ve vlastnictví státu) a majetkových podílů - příjmy z emise státních obligací - přijaté splátky z vládních úvěrů, půjček - ostatní 	<p>Běžné – neinvestiční</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ alokační: - mzdy a platy - povinné pojistné za zaměstnance - materiálové - energie apod. ➤ redistribuční: - transfery – dotace – neúčelové - účelové - OS, PO, podnikům, občanským sdružením, a ostatním Soukromoprávním nezisk. organizacím, obcím a krajům, státním fondům (mimorozpočtovým) - placené úroky - sociální dávky - platby do zahraničí - ostatní <p>Kapitálové – investiční výdaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na pořízení hmotného a nehmotného majetku - na nákup cenných papírů - poskytnuté investiční účelové dotace OS, PO, obcím a krajům

	<ul style="list-style-type: none"> - investiční půjčky poskytnuté různým subjektům - splátky úvěrů, půjček ostatní
--	--

Zdroj: Peková, J. Veřejné finance, 2005.

Prostřednictvím výdajů státního rozpočtu se nenávratným způsobem přerozděluje v ČR více než 40 % hrubého domácího produktu. Rozhodující část výdajů jsou běžné výdaje, a to zejména transfery. Kapitálové výdaje SR jsou velmi malé a jsou vynakládány v posledních letech především koncem roku. V případě transferů to komplikuje jejich použití u příjemců a snižuje efektivnost těchto výdajů.

Rozpočtové provizorium

Rozpočtové provizorium nastává ve dvou případech:

- Není-li rozpočet schválen před zahájením rozpočtového období (nebyl včas zpracován a předložen nebo se na jeho konečné verzi nedohodla zákonodárna a výkonná moc, tj. parlament a vláda),
- Rozpočet nelze vůbec reálně sestavit (z důvodu mimořádně těžké hospodářské situace, ohrožení státu, války...).

Rozpočtové provizorium nastává tedy za situace, že není zákon o státním rozpočtu schválen před prvním lednem rozpočtového roku, proto se řídí rozpočtové hospodaření v době do přijetí zákona o státním rozpočtu objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Výdaje státního rozpočtu se uvolňují jednotlivým kapitolám státního rozpočtu **do výše 1/12 celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria rozhodnutím ministerstva. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji státního rozpočtu nabytím účinnosti zákona.**

Podstata a průběh rozpočtového procesu

Rozpočtovým procesem rozumíme postup při sestavování, projednávání, schvalování a kontrole plnění státního rozpočtu.

Skládá se z jednotlivých etap, kterými jsou:

- etapa sestavování SR,
- etapa projednávání a schvalování SR,
- vlastní realizace,
- kontrola.

V první etapě vypracuje ministerstvo financí spolu s územními samosprávnými celky a státními fondy návrh státního rozpočtu, přičemž právě ministerstvo financí stanovuje minimální objem celkových příjmů a limit pro objem celkových výdajů pro jednotlivé kapitoly. Správce jednotlivých kapitol předloží ministerstvu údaje pro sestavení návrhu zákona do 30 dnů ode dne doručení instrukcí ministerstva. Sestavený rozpočet je následně vládou předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, která posoudí, zda není daný rozpočet v rozporu vládním programem.

Státní rozpočet může být konstruován jako vyrovnaný, schodkový nebo přebytkový, přičemž u nás byl vyrovnaný rozpočet aplikován pouze v první polovině 90. let, následně byl sestavován jako rozpočet schodkový, a sice z důvodu neustále potřeby zvyšovat státní výdaje.

V druhé etapě, kdy dochází k projednávání a schvalování SR, putuje rozpočet do rukou předsedy Sněmovny, a sice nejpozději do tří měsíců před začátkem rozpočtového roku. Dodatky k rozpočtu mohou být dodány nejpozději 15 dnů před prvním čtením zákona. **Schvalování rozpočtu probíhá ve třech čteních.**

V prvním čtení dochází k projednávání příjmů a výdajů, salda, způsobu vypořádání salda, celkového vztahu k rozpočtům VÚSC a obcí aj., kdy sněmovna buď tyto základní údaje schválí, nebo vládě doporučí jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Zároveň jsou návrhy jednotlivých kapitol předloženy rozpočtovému výboru, který se k návrhu vyjádří.

Ve druhém čtení se k návrhu vyjádří navrhovatel, zpravodaj rozpočtového výboru a vede se podrobná rozprava, v níž se předkládají pozměňovací návrhy. **Následuje čtení třetí**, které může být zahájeno nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého. V této fázi lze navrhnout pouze opravu legislativně technických, tiskových či gramatických chyb. Na závěr třetího čtení sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích. Poté se sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o SR vyslovuje souhlas. Pokud tomu tak je, potom je **státní rozpočet vyhlášen zákonem o státním rozpočtu.**

V případě, že Poslanecká sněmovna s návrhem státního rozpočtu nesouhlasí, nebo nebyl-li návrh předložen k projednání v termínu, dochází k situaci, kdy bude muset být otázka financování výdajů státu řešena bez existence příslušné právní normy, na základě tzv. **rozpočtového provizoria**. V tomto případě se rozpočtové hospodaření od prvního dne rozpočtového roku (tj. od 1.1. kalendářního roku) do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na tento příslušný rozpočtový rok, řídí objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu, schváleného pro rok předchozí. To ve skutečnosti znamená, že se výdaje státního rozpočtu uvolňují jednotlivým kapitolám státního rozpočtu do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky za každý započatý měsíc. Vlastním hospodařením dle sestaveného rozpočtu začíná fáze realizace. Kontrola hospodaření probíhá průběžně po celý rok jak na centrální, tak na místní úrovni.



Tedy, ve zkratce:

- návrh SR připravuje ministerstvo financí a odpovídá za jeho plnění,
- soustřeďuje se zde největší část P a V,
- podílí se na přerozdělování,
- je nejdůležitějším finančním a politickým nástrojem, nástrojem řízení,
- po skončení rozpočtového období se sestavuje závěrečná bilance skutečného plnění= Státní závěrečný účet

- fiskální doktrína = byla spojena se SR a dodržovalo se zlaté pravidlo = vyrovnanost SR (schodek se připouštěl jen ve velmi vážných situacích – války...)

Pohled na státní rozpočet:

- statický – příjmy, výdaje, údaje – číselně (charakterizovány – nenávratnost, neekvivalentnost, nedobrovolnost)
- dynamický – z hlediska toků, jak, kdy, kde (změny); příklad – jak příjmy ovlivní výdaje (příklad Hodnocení důchodového systému) Analýza státního rozpočtu uplatňuje oba postupy.

Základní hlediska přístupu (jinak je jich více): – tři základní hlediska jsou tato:

1. **ekonomické hledisko** – nástroj hospodářské politiky vlády (prostřednictvím rozpočtu každá vláda prosazuje svou politiku),
2. **účetní hledisko** – finanční bilance příjmů a výdajů,
3. **časové hledisko** – finanční plán (na rozpočtové období – kalendářní rok),
4. právní hledisko...

Rozpočtová soustava

Předpokladem fungování každé vládní úrovně je, aby příslušný rozpočet dobře fungoval.

Tvoří ji:

- nadnárodní rozpočet (např. EU),
- SR,
- rozpočty na nižších úrovních (obcí, krajů),
- rozpočty veřejnoprávních podniků a veřejnoprávních neziskových organizací ve veřejném sektoru,
- mimorozpočtové peněžní fondy (kultury...):
 - 1) státní rozpočtové fondy (kultury ...)
 - 2) rozpočty zdravotních pojišťoven
 - 3) účelové fondy obcí
 - 4) fond sociálního zabezpečení

– je možno zařadit fondy zřizované podle zvláštních předpisů

Hlediska:

- soustava peněžní fondů, soustava rozpočtových vztahů, soustava orgánů a institucí,

Funkce:

- alokační = vytvoření a financování právního systému, pokud dojde ke vzrůstu výdajů je i zde nutnost analyzovat podmínky (snaha domoci se efektivnosti),
- redistribuční = přerozdělovací vztahy (např. oblast sociálního zabezpečení apod.),
- stabilizační = snaha zabezpečit stabilitu veřejných financí a státního rozpočtu,

Veřejný rozpočet je současně:

1. peněžním fondem – soustředění peněžních prostředků – nenávratné,
2. bilancí (2 strany – P a V) – bilancují se kapitálové i běžné příjmy, rozpočet musí být vyrovnan (využití rezerv) – je buď vyrovnaný, přebytkový, schodkový,

3. finančním plánem (Zákon SR) – na 1 rozpočtové období (většinou kalendářní rok),

Rozpočtová pravidla

Zákony o rozpočtových pravidlech řeší hospodaření s rozpočtovými prostředky a vazby uvnitř rozpočtové soustavy.

- pravidla hospodaření s prostředky SR: tzn. pravidla pro poskytování a užití dotací do ostatních veřejných rozpočtů, např. obcí, krajů a příspěvkových organizací, poskytování dotací...
- sankce za porušení rozpočtové kázně,
- možné rozpočtové přesuny – v rámci rozpočtových organizací,

Rozpočtové zásady

- 1) každoroční sestavování a schvalování rozpočtu,
- 2) reálnosti a pravdivosti – reálnost závisí na schopnosti odhadu, kvalitní analýze...,
- 3) úplnosti a jednotnosti,
- 4) dlouhodobé . vyrovnanosti,
- 5) publicity – je důležité informovat veřejnost, důležitý předpoklad veřejné kontroly,
- 6) účelovosti,
- 7) efektivnosti a hospodárnosti.

Rozpočtová skladba

= závazné třídění P a V veřejných rozpočtů – systematické, jednotné, přehledné,
- užívá se při sestavování rozpočtu pro analytiku peněžních operací:

Cíle třídění:

- zabezpečit jednotnost a přehlednost,
- zjistit potřebné analytické informace o P a V,
- umožnit sumarizaci P a V,
- analyzovat hospodaření, případně deficit,

1) kapitolní třídění

- pouze u SR povinné,
- vyjadřuje odpovědnost správců kapitol – ministerstev a ústředních orgánů za hospodaření s rozpočtovými prostředky,

2) druhové třídění – položkové

1. kvůli účetnictví,
 2. základní třídění, týká se všech operací, nejdůležitější,
 3. umožňuje odlišit:
- třídy (jednomístný číselný kód),
 - podseskupení položek (dvoumístný číselný kód), o seskupení položek (někdy, třímístný kód),

- jednotlivé položky (4–místný kód) ,

3) odvětvové třídění – paragrafové

- vychází z účelů, na které se finanční prostředky vynakládají,
- odlišujeme:
 - rozpočtové skupiny (1–místný kód)
 - rozpočtové oddíly (2–místný kód)
 - pododdíly (3–místný kód)
 - paragrafy (4–místný kód)
- existuje 6 skupin odvětvového třídění:
 - 1) zemědělství a lesnictví
 - 2) průmysl a ostatní odvětví národního hospodářství
 - 3) služby pro obyvatelstvo
 - 4) sociální věci a politika zaměstnanosti
 - 5) bezpečnost státu a právní ochrana
 - 6) všeobecná veřejná správa a služba

Rozpočtové období

- Veřejné rozpočty se sestavují na jedno rozpočtové období, které je shodné pro celou rozpočtovou soustavu.
- Ve většině zemí je shodné s kalendářním rokem – i v ČR (1.1–31.12), (USA 1.10.–31.9., Kanada, VB – 1.4.–31.3.).
- Ve vyspělých zemích se však současně sestavují i střednědobé, případně dlouhodobé rozpočtové prognózy.

Rozpočtový proces

- Koncepce – návrhy – diskuse – projednání a schválení – plnění – případné schvalování úprav – kontrola plnění (průběžná, následná)

Sestavování rozpočtu

- V ČR se rozpočet sestavuje koncem února, březen. Za sestavování rozpočtu zodpovídá ministr financí. Např. USA rozpočet připravují 18 měsíců.
- Začíná se základními prvky
 - základní koncepce (MF) a předkládání vládě
 - projednávání a příprava ve spolupráci s jednotlivými ministry (týká se to i příjmů – daně).
- Jedná se do konce srpna
 - pak rozhodování o obecných rysech rozpočtu a hlasuje se. Pokud je vládou přijat návrh státního rozpočtu, potom je návrh předložen Poslanecké sněmovně do posledního září
 - v PS ministr financí návrh přečte v tzv. prvním čtení.

Schvalování rozpočtu

- Projednávání v prvním čtení – seznámení
 - projednávání ve výborech (není časově omezeno)

- při úspěchu to postupuje do 2.čtení.
- Výbory PS – podle zákona musí zřídit Rozpočtový výbor – předseda Rozpočtového výboru je nejsilnější poslanec v rámci PS. Rozpočtový výbor je klíčový ekonomický výbor PS – ale i tak rozpočet projednává velice obecně, základní schválené údaje nelze měnit.
- 2.čtení: obhajoba navrhovatele (ministr financí) rozpočtu, vystoupí i zpravodaj pro rozpočtový výbor,

o probíhá všeobecná rozprava, o ostatní poslanci mohou lobovat za svůj region, své zájmy, o všechny pozměněné návrhy shromážděny – ve 4.čtení hlasovat, o 2.čtení může být spojeno s 3.

- 3.čtení: nelze podat pozměňovací návrhy, o jen návrhy legislativního opatření, o hlasování o návrhu rozpočtu – většina přítomných poslanců, o ve chvíli schválení se nepostupuje senátu.

Po schválení:

- vyjádření prezidenta (do 15 dnů),
- prezident může jen souhlasit nebo nesouhlasit,
- v případě nesouhlasu prezidenta znovu do PS – na přijetí stačí většina zvolených poslanců.

Hlasování o státním rozpočtu se týká i otázky důvěry vládě – neschválí-li se rozpočet – měla by vláda podat demisi (ve většině demokratických zemí to tak je, ale u nás to zatím takto není).

Rozpočtové provizorium

= pokud se do začátku rozpočtového období nesestaví rozpočet, hospodaří se podle starého rozpočtu – je to nepříznivá situace – nejistota i z pohledu zahraničí.

Výdaje státního rozpočtu

Výdaje státního rozpočtu jsou ovlivněny hospodářskou politikou vlády, která sestavovala státní rozpočet. V zásadě však rozeznáváme dvě skupiny výdajů:

1. **transferové platby**, tj. peníze určené jako platby obyvatelstvu formou sociálních dávek, důchodů, podpor v nezaměstnanosti atd. Stát zde hraje významnou roli v procesu přerozdělování, kdy svůj podíl na vyrobených statcích a službách (HDP) získávají i ti, kteří se z různých důvodů nemohli podílet na procesu výroby (děti, nemocní, nezaměstnaní, fyzicky či psychicky postižení, důchodci atd.) a potřebují finanční prostředky k obživě.

2. **vládní výdaje**, což jsou peníze na chod státních institucí, veřejného školství, zdravotnictví, obrany státu, vládní investice (např. výstavba dálnic), vládní dotační programy.

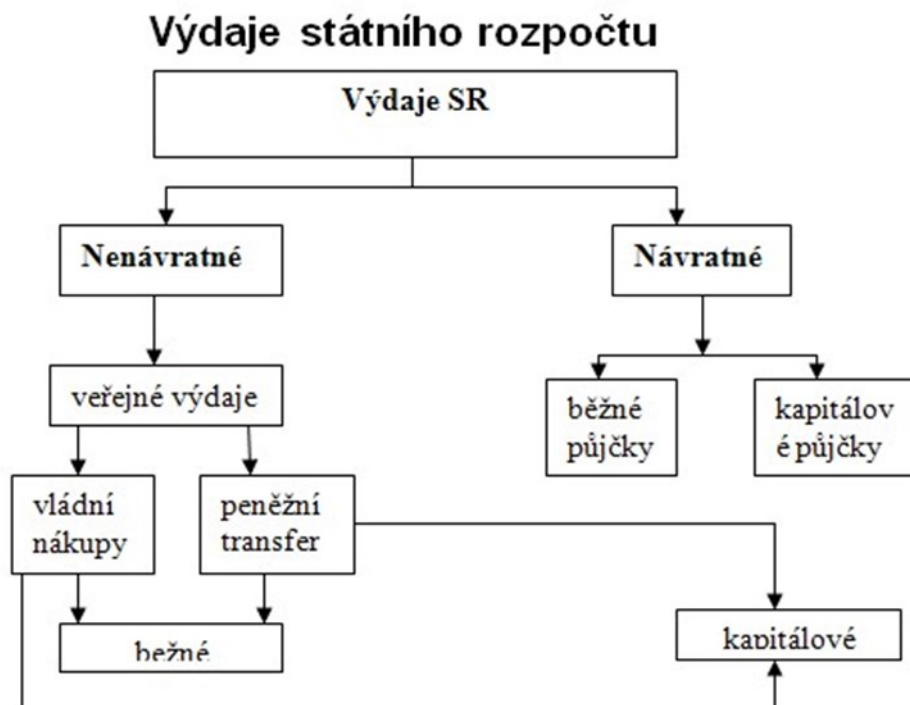
Z jiného pohledu můžeme výdaje členit na:

1. **mandatorní** – povinné (stát se k nim zavázal v různých zákonech), stát je musí uhradit bez ohledu na skutečnou výši svých příjmů, jinak by porušil své zákony a riskoval by rozvrat ekonomiky. Upravit, případně zrušit tyto výdaje je možné zase pouze zákonem.

2. nemandatorní – ostatní, které nemusí, ale chce realizovat (podle aktuální hospodářské politiky vlády).

Výdaje státního rozpočtu je třeba vidět v souvislosti s příjmy státního rozpočtu. Vždy by se našlo řada dobrých důvodů, proč by stát měl financovat to či ono, ale zároveň s tím musí být také uvedeno, kde na to má stát vzít (zvýšit daně? Zvýšit odvody sociálního pojištění? Zadlužit se a mít o to méně peněz v budoucnu?). Platí zásada, že rozvinutá ekonomika má více peněz na přerozdělování než ekonomika zaostalá. Primární by tedy měla být snaha zvýšit výkonnost ekonomiky (růst HDP) a pak je zpravidla i větší státní rozpočet, ze kterého je následně možno financovat více výdajů.

Hovoříme-li o výdajích státního rozpočtu musíme mít stále na paměti, že z ekonomického hlediska je státní rozpočet definován třemi základními funkcemi – funkcí alokační, stabilizační a redistribuční. Alokační funkce je nejstarší funkcí a je charakteristická umístováním vymezených finančních prostředků do příslušných hospodářských sfér. Funkce stabilizační je spojována se základními ekonomickými ukazateli, jako je například hospodářský růst, inflace, nezaměstnanost, když toto může být ovlivňováno i tzv. fiskální politikou státu. A následuje funkce redistribuční, což je ve své podstatě vlastně přerozdělování části příjmů státního rozpočtu mezi jednotlivé ekonomické subjekty vedoucí ke spravedlivému rozdělení důchodů (např. sociální transfery a dotace). V úvahu je třeba brát i další funkce státního rozpočtu jako je funkce regulační, kontrolní a politická.



Zdroj: Peková, J. 2005

Ekonomické členění výdajů – vychází s transakcí, jimiž vláda naplňuje své funkce a z jejich dopadu do ekonomického prostředí:

- celkové výdaje,
- celkové výdaje a půjčky minus splátky,
- běžné výdaje,
- kapitálové výdaje,
- půjčky minus splátky.

Funkční členění výdajů – zachycuje výdaje podle odvětví, kam směřují:

- obrana,
- školství,
- zdravotnictví,
- všeobecné veřejné služby,
- veřejný pořádek a bezpečnost,
- bydlení a komunální služby,
- dobročinnost a sociální zabezpečení,
- rekreace, náboženství, kultura,
- energie a paliva,
- hornictví a nerostné zdroje,
- zemědělství, rybářství a lov, lesnictví,
- doprava a spoje,
- jiné služby.

! PŘÍKLAD:

Příklady některých výdajů státního rozpočtu:

- *Peněžité vklady státu do akciových společností.*
- *Výdaje na dávky důchodového pojištění, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, sociální péče, ostatní sociální dávky.*
- *Výdaje na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání a na aktivní politiku zaměstnanosti.*
- *Vklady a příspěvky mezinárodním organizacím (poplatky, případně placené příspěvky při přijetí do mezinárodních organizací).*
- *Výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí příspěvkovým organizacím v jejich působnosti.*
- *Další výdaje stanovené zvláštním zákonem.*

Pokud jde o objem a také zároveň i strukturu výdajů státního rozpočtu, tak ve většině zemí výdaje spojené s jednotlivými druhy výdajů rostou. A to jak absolutně, tak i relativně. Mnohdy dokonce se stává, že výdaje rostou dokonce rychlejším tempem růstu, než roste hrubý domácí produkt, což není pro státní rozpočet vůbec příznivé.

Velmi významným faktem je skutečnost, že pokud se výdajů týká, tak většinou klesá v současné době podíl alokačních výdajů na celkových výdajích (alokační výdaje jsou spojené především s výdaji na vládní nákupy zboží a služeb apod.) Velmi ovšem narůstají tzv. „transferové platby“,

zejména sociální transfery, což na druhé straně omezuje růst alokačních výdajů. Značně také roste podíl výdajů redistribučních, nejvíce tzv. „mandatorních transferových plateb“ obyvatelstvu.

Ze státního rozpočtu se vydávají peněžní prostředky:

- **na vládní nákupy**, tzn. na nákup zboží a služeb pro zajištění veřejných statků státem, včetně např. potřeb státní správy, na pořízení investic,
- **na transfery** na financování běžných i kapitálových (investičních) potřeb veřejnoprávních (vládních) neziskových organizací, které stát zřídil pro zabezpečování veřejných statků (např. vysokých škol apod.),
- **na transfery pro obyvatelstvo**, např. výplata starobních důchodů a sociálních transferů včetně tzv. dávek státní sociální podpory, které představují velkou část mandatorních výdajů SR,
- **na dotace na výrobu** některých výrobků pro domácnosti, např. v ČR cen energií (souvisí s regulací cen, nicméně postupně se tyto dotace odbourávají, jak se ruší regulované ceny),
- **na dotace na krytí ztráty státních podniků** (které se v ČR velmi omezují v souvislosti s privatizací státního sektoru). Významné je však krytí ztrát České konsolidační agentury, kam jsou převáděny ztráty privatizovaných státních podniků apod.
- **na dotace do rozpočtů územní samosprávy**. v ČR do rozpočtů obcí a do rozpočtů krajů, protože stále nevýnosnější daně, resp. jejich podstatná část, plynou do státního rozpočtu. Proto je nutné provádět přerozdělování, je to projev solidarity.
- **na dotace do mimorozpočtových fondů** (např. v ČR do rozpočtů zdravotních pojišťoven za tzv. státní pojištěnce – nepracující žáky a studenty atd.). I dotace ze SR ostatním subjektům jsou nástrojem přerozdělování.

Státní rozpočet poskytuje do rozpočtů na nižších úrovních veřejné správy a do územních rozpočtů především:

- **nenávratné dotace**, které mohou být poskytnuty jako:
- **účelové dotace**,
- **neúčelové dotace**, omezeně,
- **návratné finanční výpomoci**.

Účelové i neúčelové dotace mají charakter:

- a) **běžných dotací**, které jsou poskytovány na financování běžných potřeb, u většiny těchto dotací pravidelně se opakující na opakující se potřeby v rozpočtovém období,
- b) **kapitálových dotací**, tj. jednorázových, pravidelně se neopakujících na financování dlouhodobých (investičních) potřeb.

Účelové dotace poskytované na financování běžných potřeb:

- **omezují pravomoc místních orgánů** v oblasti financování. To je hlavní důvod, proč jsou postupně tyto druhy dotací ve vyspělých zemích omezovány,
- **umožňují však ústřední vládě kontrolovat** zabezpečování a financování vymezených veřejných statků v obcích a krajích.

Neúčelové běžné dotace se ve vyspělých zemích poskytují zpravidla podle souboru ukazatelů, v němž největší váhu má většinou ukazatel počtu obyvatel.

V současné době jsou v ČR obcím a krajům poskytovány:

- **dotace ze SR schválené zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok,**
a to
- **v rámci rozpočtových kapitol, které spravují příslušná ministerstva,**
- **dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa SR,**
- **dotace ze státních fondů.**

Mezi dotace poskytované ze SR do rozpočtů obcí v ČR patří:

- příspěvky k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy,
- příspěvek, a to diferencovaný, k částečné úhradě výdajů spojených s Výkonem státní správy (podle rozsahu) obcím s rozšířenou působností,
- účelové dotace na sociální dávky,
- dotace na správní výdaje,
- účelové dotace pro sbory požární ochrany,
- odvětvové vyrovnávací dotace na financování vybraných veřejných statků,
- účelové dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa,
- dotace na dopravní obslužnost,
- účelové kapitálové dotace na příslušné investice.

Pro hospodaření obcí a krajů je důležitý způsob převádění dotací do územních rozpočtů, který upravují rozpočtová pravidla.

Jedná se o tři základní typy finančních vztahů:

- **přímé finanční vztahy** mezi státním rozpočtem, resp. příslušnou resortní kapitolou státního rozpočtu (poskytovatele) a kapitolou všeobecná pokladní správa a příjemce dotace – obcí či krajem,
- **zprostředkované finanční vztahy**, které jsou ze státního rozpočtu, resp. resortních kapitol státního rozpočtu poskytovány do rozpočtů obcí prostřednictvím rozpočtu příslušného kraje,
- **vztahy programového financování**, kterými jsou poskytovány finanční prostředky od správců programů do příslušných územních rozpočtů jako účastníků cílených programů na financování investic.

Efektivnost veřejných výdajů

Efektivnost = co nejefektivnější užití zdrojů k uspokojení potřeb. Ekonomická analýza: porovnání přínosů s náklady na jejich dosažení. Na efektivnost se díváme z pohledu – hospodárnosti, účelnosti a účinnosti.

Hospodárnost – cíle je dosaženo s co nejnižšími náklady, řešení je co nejlevnější.

Účelnost – schopnost zajistit daný cíl, porovnání reálných efektů.

Účinnost – zda a na kolik veřejný výdaj splňuje cíl (program, projekt).

Úloha ekonomů v souvislosti s efektivností veřejných výdajů je v tomto směru dát politikům dostatek kvalitních informací, aby jejich rozhodnutí mohlo být kvalifikované, efektivní, spravedlivé.

Příčiny neefektivnosti ve veřejném sektoru

- 1) Neoprávněné zařazení projektu k realizaci v rámci veřejného sektoru. soukromý sektor by byl schopen zajistit daný statek hospodárněji než sektor veřejný.
- 2) Alokační neefektivnost. z možných variant řešení je zvolena nesprávná, neefektivní či méně efektivní varianta alokace
- 3) Produkční neefektivnost – zabezpečujeme-li statek v rámci veřejného sektoru a zvolíme si z možných variant variantu horší. Existuje lepší technologie, o které jsme nevěděli a cíle tak mohlo být dosaženo s nižšími náklady.
- 4) Tržní selhání z mikroekonomického hlediska se jedná o neefektivní výdaje.
- 5) Utopené náklady – jsou to náklady v důsledku špatného rozhodování.

U veřejných výdajů platí, že není ani tak velký problém neefektivní výdaj odhalit, ale problémem je zrušit neefektivní výdaj.

Každá vláda za sebou zpravidla nechává tzv. „bílého slona“, tj. jakýsi pomník neefektivních výdajů, například nevyužívaná koupaliště v malých obcích, nenapojené komunikace na některou hlavní komunikační tepnu apod.

Efekty veřejných výdajů jsou v podstatě dva a to:

Důchodový efekt – každý peněžní transfer z rozpočtové soustavy zvyšuje disponibilní příjmy příjemce → zvyšuje jeho spotřebu.

Substituční efekt – účelové dotace poskytnuté na spotřebu určitého statku (nebo na jeho produkci) vedou ke změně struktury poptávky ve prospěch dotovaných statků.

Při velké změně spotřeby ve prospěch dotovaných smíšených statků může dojít k jeho nadspotřebě a k jevu tzv. přetížení (sníží se kvalita statku všem uživatelům).

Analýza efektivnosti veřejných výdajů je velmi složitý problém. Je třeba brát v úvahu v podstatě dva základní pohledy na tuto problematiku. Jednak je velmi důležité hledisko odvětvové, stejně jako hledisko funkční (jak jsou vlastně efektivní určité veřejné projekty, programy), neméně důležitý je i pohled z hlediska časového (kdy je analýza prováděna, zda ex ante – předem, případně ex post – po vlastní realizaci daného projektu). Je ovšem nutné mít stále na zřeteli, že výdajové možnosti jsou zpravidla velmi omezené.

Faktory ovlivňující růst veřejných výdajů

1) Demografické faktory

= růst (pokles) počtu obyvatelstva, změny ve věkové struktuře, obecně tedy růst obyvatelstva vede k růstu veřejných výdajů, změna věkové struktury vede ke změnám ve struktuře výdajů.

Evropa: stárnutí obyvatelstva → změny ve výdajích na školství, zdravotnictví, důchodové zabezpečení....

2) Geografické faktory

= objektivní příčiny geografické povahy

- Povodně, zemětřesení – vždy vedou k okamžité zvýšení veřej. výdajů.
- Využívání tradice solidarity (vyšší v Evropě).
- V některých zemích zvýhodněny některé oblasti: např. v Norsku v severních částech země.

3) Politické faktory

= kvantita a kvalita veřejných statků často součástí volebních programů.

Politici dobývají hlasy – slibují růst transferů a dalších výdajů.

4) Faktory kulturně náboženské

= ovlivňují sociální citění, solidaritu ve společnosti

Např. v Evropě větší důraz na charitativní charakter sociální pomoci.

5) Faktory ekonomické

= fáze ekonomického cyklu, výkonnost ekonomiky, bariéry výkonnosti, bariéry spotřeby (např. jako důsledek vysoké míry nezaměstnanosti s nízkou mírou podpory). Velikost disponibilních zdrojů je limitujícím faktorem rozvoje veřejného sektoru.

6) Technicko – technologické faktory

= technika a nové technologie mají vliv na zvyšování veřejných výdajů

- Při zavádění nových vynálezů a objevů musí stát (vláda) asistovat formou zvýšených veřejných výdajů.
- Např. rozvoj automobilismu – budování silniční sítě, počítačové technologie – široké zavádění výpočetní techniky apod.

Fiskální iluze obyvatelstva

= obyvatelstvo podceňuje své daňové zatížení i užitky z veřejných statků.

- požadavky na různé vysoké veřejné výdaje mohou být založeny na neznalosti základních ekonomických souvislostí.
- průměrný občan neví jak velké příjmy tvoří příjmy daňové a v jaké struktuře jsou rozdělovány veřejné výdaje. Nárůst veřejných výdajů je důsledkem fiskální iluze obyvatelstva. Nebezpečné je také přeceňování, případně podceňování některých složek příjmů a výdajů státního rozpočtu (např. přeceňování porodného).

Příjmy státního rozpočtu

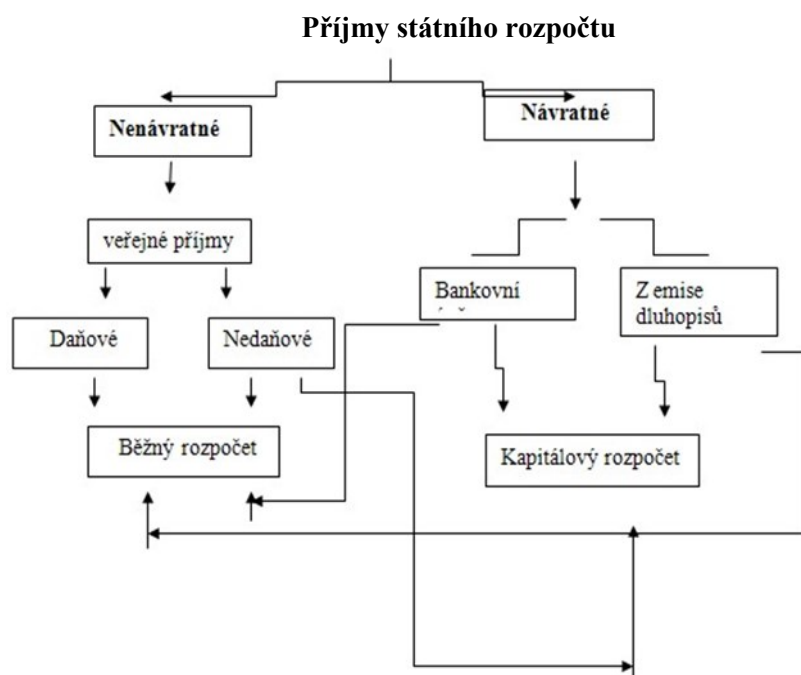
Příjmy státního rozpočtu tvoří **příjmy běžné**, které jsou určeny k financování běžných výdajů, nejsou určeny ke krytí investičních a kapitálových výdajů. Dále jsou **příjmy kapitálové** – příjmy z prodeje zásob, půdy, koncesí a fixních základních prostředků, kapitálové transfery z nevládních zdrojů.

Daňové příjmy – zahrnují daně a cla – povinné platby, které musí poplatník odvést do státního rozpočtu.

Parafiskální příjmy – jsou dávky, poplatky a daně, které se vybírají sice na základě zákona, avšak jejich výnos neplyne přímo do veřejných rozpočtů, ale různým veřejným a poloveřejným orgánům a korporacím na krytí jejich výdajů. Mají tudíž účelové zaměření a tvoří paralelní oblast veřejných příjmů. Patří mezi ně např. příspěvky nemocenské a důchodové pojištění.

Podle zákona příjmy státního rozpočtu tvoří:

- Výnosy daní včetně příslušenství: daně rozdělujeme na přímé a nepřímé. Mezi přímé daně patří daně z příjmu, daně z nemovitosti, daň dědická, darovací, z převodu nemovitosti a silniční daň. Mezi daně nepřímé řadíme daň z přidané hodnoty a spotřební daně. Daňovým příslušenstvím rozumíme penále, zvýšení daně, náklady daňového řízení, úroky a pokuty související s platbami, které zákon pod daně zahrnuje;
- Správní a soudní poplatky: jsou to poplatky za státem odvedenou službu. Správní poplatky připadají částečně státu a částečně obcím či krajům, soudní poplatky jsou inkasovány za úkony soudů;
- Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti: pojistné na sociální zabezpečení by mělo krýt náklady státu na důchody, nemocenské dávky atd. Je hrazeno zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými. Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti má pokrýt výdaje na tvorbu nových pracovních míst či rekvalifikační programy;
- Cla: cla a celní poplatky za dovážené zboží jsou tradičním příjmem státu, který je příjmem pouze do státního rozpočtu, ne do rozpočtu krajů a obcí; □ Odvod zbytvajícího zisku ČNB: ČNB odvádí případný zbytek svých příjmů po zaplacení provozních nákladů a odvodech do rezervního fondu a ostatních fondů státnímu rozpočtu;
- Sankce za porušení rozpočtové kázně a výnos pokut;
- Příjmy z činností organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací;
- Příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR;
- Úhrady spojené s realizací státních záruk;
- Splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu;
- Peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu, použité v běžném rozpočtovém roce;
- Prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu;
- Další příjmy stanovené zvláštním právním předpisem.



Zdroj: Peková, J. 2005

Daňové příjmy státního rozpočtu

Jsou bezpochyby jedním z nejvýznamnějších příjmů státního rozpočtu. Pro informaci uvádím, že tyto příjmy činí mnohdy až cca 90 i více procent příjmů státního rozpočtu.

Do daňových příjmů jsou podle metodiky, kterou je v současnosti zpracováván státní rozpočet, zařazovány daně, cla, poplatky a pojistné na sociální zabezpečení včetně příspěvku na politiku zaměstnanosti. Svým objemem se jedná o naprosto zásadní kategorii příjmů.

Daně jsou definovány jako povinné, zákonem stanovené platby nenávratného a neekvivalentního charakteru vybírané od fyzických a právnických osob ve prospěch veřejných rozpočtů.

Cla představují specifickou skupinu příjmů státního rozpočtu. Vyvinula se z dávek mýtného a jde o jednorázově placené dávky, které jsou placeny z hodnoty zboží při přechodu státní hranice a odváděny do státního rozpočtu. Zajišťují zájem státu na kontrole dovozu, vývozu a průvozu zboží. Původním příčinou vzniku cla byl fiskální zájem. **V moderní interpretaci je clo především nástrojem hospodářské politiky.** Ve fiskálním kontextu je clo považováno za formu nepřímé daně z mezinárodního obchodu a transakcí.

Poplatky jsou platby, které povinně uhrazují fyzické a právnické osoby za úkony či jinou činnost státních a místních orgánů. Svým pojetím se poplatky principiálně liší od daní tím, že zde existuje jistá míra protihodnoty. Na rozdíl od *pokut*, které se ukládají za nedovolenou

činnost, jsou poplatky vybírány za legální správní a jiné služby. Poplatky jsou příjmem státního rozpočtu (poplatky správní a soudní), rozpočtu okresního úřadu a obce (poplatky správní a místní).

Pojistné na sociální zabezpečení (a rovněž i pojistné všeobecného zdravotní pojištění, které je příjmem parafiskálního fondu zdravotního pojištění a je spravováno zdravotními pojišťovnami) je v některých učebních textech řazeno mezi nedaňové veřejné příjmy. V současné metodice tvorby státního rozpočtu je však pojistné na sociální zabezpečení řazeno mezi příjmy daňové, což odpovídá i ekonomické podstatě těchto finančních vztahů.

Státní rozpočet může být sestaven jako vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový

schodkový rozpočet	výdaje jsou naplánované záměrně tak, aby byly vyšší než příjmy, peníze, kterých se nedostává, si stát půjčí, většinou vydáním dluhopisů
vyrovnaný rozpočet	rozpočet je sestaven tak, aby se příjmy rovnaly výdajům
přebytkový rozpočet	příjmy jsou naplánovány tak, aby byly vyšší než výdaje

Protože Česká republika je členem EU, je třeba, aby respektovala a snažila se dodržovat tzv. Maastrichtská (konvergenční) kritéria. Jednotlivá kritéria jsou uvedena níže.

Maastrichtská (konvergenční) kritéria

- **deficit státního rozpočtu** musí být pod třemi procenta HDP celkově
- **veřejných dluh** nesmí být vyšší než 60 procent HDP
- **průměrná inflace** nesmí být vyšší než 1,5 procenta nad průměrnou inflací tří zemí, které se inflací nejvíce blíží inflačnímu cíli Evropské centrální banky.
- **Úroková míra** nesmí být vyšší o více než dva procentní body nad průměrem tří cenově nejstabilnějších zemí.

Příjmy státního rozpočtu – podrobnější pohled především na příjmy daňové

Příjmy státního rozpočtu slouží k financování jeho výdajů. Z hlediska své skladby jsou příjmy státního rozpočtu tvořeny především daněmi a platbami sociálního pojištění placenými zaměstnanci a zaměstnavateli – tvoří je:

- pojištění nemocenské, důchodové, zdravotní,
- příspěvky na politiku nezaměstnanosti apod. ,

K dalším, méně významným zdrojům státních rozpočtových příjmů patří:

- dovozní cla, - poplatky,
- přijaté úroky,
- příjmy z pronájmu majetku.

K mimořádným příjmům státního rozpočtu patří příjmy z prodeje státního majetku

Příjmy:

A. Daně přímé – zdaňují majetek nebo příjem osoby,

- daně z příjmu fyzických osob a právnických osob
- daně z nemovitosti,
- daně z převodu nemovitosti, dědická a darovací daň,
- daně silniční,

B. Daně nepřímé – zdaňují prodej zboží nebo služeb,

- spotřební daň,
- daň z přidané hodnoty (DPH),
- ekologická daň,

C. Sociální pojištění

D. Evropské fondy

E. Ostatní

- zisk ze státní účasti v podnicích,
- privatizace.

Zdaňovací období:

- za zdaňovací období se počítá kalendářní rok, poplatník je povinen podat daňové přiznání příslušnému úřadu do 31.ledna,
- v případě, že přiznání bylo podáno v letech minulých a nedošlo od té doby k žádné změně, pak se přiznání nepodává.

1) Daň z příjmu fyzických a právnických osob

- je to daň, která je uvalována na finanční příjem fyzických osob, obchodních společností nebo jiných právnických osob,
- existují různé systémy daně z příjmu, které se liší svým dopadem,
- daň z příjmu může být progresivní, regresivní nebo proporcionální,
- pokud je daň uvalena na obchodní společnosti, je často nazývána jako daň z příjmu právnických osob nebo daň ze zisku. Daň z příjmu fyzických osob často zdaňuje veškerý příjem fyzické osoby, zatímco daň z příjmu právnických osob zdaňuje čistý příjem (rozdíl, mezi příjmy a náklady a případně dalšími odpisy).

2) Daň z nemovitosti

- daň z nemovitostí je jedna z majetkových daní,
- touto daní je každoročně zdaňováno vlastnictví nemovitosti,
- daň z nemovitostí se skládá ze dvou různých daní:
 - daň ze staveb,
 - daň z pozemků,

- každá z uvedených daní se stanoví odděleně a daň z nemovitosti je součtem těchto jednotlivých daní,
- předmětem daně jsou pozemky a stavby, které se nacházejí na českém území a které jsou evidované v katastru nemovitostí.

3) Daň dědická, darovací a z převodu nemovitosti

- daň dědická, darovací a z převodu nemovitosti je přímá majetková daň, vybíraná v České republice,
- platí se při dědění, darování a převodu nemovitostí,
- ačkoliv by ji šlo rozdělit na tři daně, řadí se jako jedna, především protože jsou její tři složky definovány v jednom společném zákoně – této dani se tedy vzhledem k její charakteristice říká také *trojdaň*,
- do 30 dnů od nabytí právní moci v rámci dané transakce (ukončené dědického řízení, uzavřením smlouvy o bezúplatném převodu a převodu nemovitosti) je nutno podat tzv. dílčí daňové přiznání ,
- daň darovací a dědickou vypočítá správce daně, termín její splatnosti je 30 dnů od obdržení platebního výměru, daň z převodu nemovitostí je splatná ve lhůtě pro podání daňového přiznání tedy většinou do konce třetího měsíce následujícího po měsíci, v němž byl zapsán vklad práva do katastru nemovitostí a to ve výši přiznané částky,
- složky této daně mají určité společné rysy, například její poplatníci se dělí do tří skupin podle svého příbuzenského vztahu,
- podle těchto skupin se ale také kromě výše daně rozhoduje i například o osvobození od jejího placení,
- daň v první skupině (příbuzní v řadě přímé) se neplatí,
- poplatníci se dělí následujícím způsobem:
 - a) v přímé příbuzenské linii (děti) a manželé,
 - b) v pobočné příbuzenské linii – sourozenci, tety, strýci, švagři, snach ,
 - c) ostatní fyzické a právnické osoby, tzv. obmyšlení.

4) Daň silniční

- daň silniční je přímá daň, platná na území České republiky,
- předmětem této daně jsou všechna motorová vozidla, která jsou používána k podnikání, a to i když jsou vlastněna soukromými osobami,
- poplatníkem i plátcem této daně je provozovatel vozidla, který je zapsán v jeho technickém průkazu,
- sazba daně je stanovena podle obsahu motoru a objemu válců v motoru u osobních automobilů, u nákladních pak závisí na hmotnosti celého vozidla a počtu náprav ,
- u nákladních vozidel je možné uplatnit slevu, pokud vozidlo splňuje přísnější emisní normu – pokud vozidla splňují emisní normy EURO 2 a EURO 3 (a víc), tak se jim sazba daně snižuje o 40–48 %,
- zdaňovacím obdobím je 1 rok, daň se platí ve 4 zálohách,

- majitel vozidla je povinen do konce ledna následujícího roku podat daňové přiznání.

5) Spotřební daň

Spotřební daň je nepřímá daň, kterou zavádí stát za účelem regulovat cenu určitých komodit na trhu, účelem může být buď zvýšit příjmy státního rozpočtu (jako je tomu například u pohonných hmot) nebo snížit prodávané množství škodlivého zboží (tabák, alkohol).

Spotřební daň v Česku

- v Česku jsou předmětem daně:
 - tabák, alkohol, pohonné hmoty (tvoří většinou více jak 50 % ceny zdaněného zboží),
- zdaňovací období pro tuto daň je jeden měsíc, pokud ale v tomto měsíci nevznikne povinnost daň přiznat, nemusí se podávat daňové přiznání,
- plátcí daně jsou výrobci a provozovatelé tzv. daňových skladů,
- poplatníky jsou pak kupující výrobku, daň je obsažena v ceně výrobku, jako je tomu například i u DPH,
- od roku 2004 vykonává její správu Celní úřad, do konce roku 2003 správu vykonával Finanční úřad,
- při nákupu zboží, na které je uplatňována spotřební daň, dochází k tzv. dvojímu zdanění, neboť se platí daň z přidané hodnoty i spotřební daň.

6) Daň z přidané hodnoty

- daň z přidané hodnoty (zkratka DPH) tvoří jeden z nejdůležitějších příjmů státního rozpočtu – platí ji všichni při nákupu většiny zboží a služeb, proto se jí také někdy říká **univerzální daň** – princip této daně je v tom, že dodavatel, pokud je registrován jako plátec, musí odvést z obchodu část hodnoty, pokud je tento obchod předmětem daně,
- naopak odběratel si za jistých podmínek může zažádat o vrácení daně, kterou při obchodu dodavateli–plátcí zaplatil.

Plátce DPH

- plátcem daně z přidané hodnoty je každý subjekt se sídlem, provozovnou či místem podnikání registrovaný jako plátec DPH,
- v Česku se plátcem musí povinně stát subjekt, jehož obrat přesáhne za nejbližších 12 předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců částku 1 000 000 Kč,
- přihlášku k registraci musí podat do 15 dnů po skončení termínu, v němž subjekt překročil stanovený limit a plátcem se stává prvního dne třetího měsíce následujícího po měsíci, ve kterém překročil stanovený obrat, - pokud to neudělá, je mu finanční úřad ze zákona povinný udělit pokutu 10 % ze všech příjmů za období, v němž měl být plátcem daně a nebyl.

Poplatník

- poplatníkem této daně z přidané hodnoty je každá fyzická i právnická osoba při nákupu většiny druhů zboží a služeb.

Role kraje a obce z pohledu veřejných financí rozpočet obce (kraje) a jeho funkce

Hospodaření obcí je upraveno v základní podobě přímo v zákoně číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Také zákon číslo 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) stanovuje základní požadavky pro hospodaření krajů. Základní principy nakládání s majetkem jsou pro obce i kraje totožné. Především obecně platí, že majetek obcí a krajů musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Orgány obcí a krajů jsou povinny starat se nejen o zachování majetku, ale také o jeho rozvoj. Za tímto účelem je zákonem stanovena povinnost vést evidenci veškerého majetku a zajistit jej také před možným poškozením, odcizením či zneužitím. Stát neručí za hospodaření a závazky obcí a krajů vyjma případů, kdy tento závazek dobrovolně převezme

Řádné nakládání s obecním a krajským majetkem má zajišťovat také každoroční přezkoumání hospodaření určeným nezávislým orgánem. Obec v tomto může volit mezi přezkoumáním krajským úřadem nebo auditorem či auditorskou společností. Kraj takovou alternativu nemá, jelikož zákon k přezkumu hospodaření krajů stanovuje výlučně Ministerstvo financí. Co se týče hospodaření s dotacemi ze státního rozpočtu a ze státních fondů, tak jeho kontrolu provádí rovněž Ministerstvo financí nebo jím pověřený úřad a může takto činit již v průběhu rozpočtového roku.

Rozpočty územních samosprávných celků

Sestavování rozpočtů a závěrečného účtu územních samosprávných celků se řídí zákonem. Rozpočet obce či kraje je finančním plánem, jímž se řídí následné financování jejich činnosti. Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný a při jeho tvorbě se vychází z rozpočtového výhledu. Rozpočet může být přebytkový i schodkový. Schodek rozpočtu však může být schválen pouze v případě, že bude náležitě finančně pokryt. Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu

Základním právním předpisem pro tvorbu, obsah a funkci rozpočtů obcí, dále pak rozpočtového výhledu, rozpočtového procesu a závěrečného účtu, je **zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**. Sestavení rozpočtu v praxi:

- 1) rozpočtový výhled
- 2) rozpočet
- 3) vypracování rozpočtu
- 4) rozpočtová skladba
- 5) rozpočtové provizorium
- 6) rozpis rozpočtu

- 7) hospodaření podle rozpočtu
- 8) změny rozpočtu
- 9) závěrečný účet
- 10) časové použití rozpočtu
- 11) účelovost rozpočtových prostředků
- 12) porušení rozpočtové kázně

Obce mají povinnost sestavovat nejen roční rozpočty, ale i 2–5 let výhledy dopředu. Podkladem k jeho sestavení jsou zejména uzavřené smluvní vztahy a přijaté závazky.

Financování schodku hospodaření může být zabezpečeno přebytkem hospodaření minulých let nebo návratnými finančními zdroji, na jejichž splácení v budoucnosti bude mít obec dostatek volných finančních prostředků.

Rozpočet obce je finanční plán, jímž se řídí její hospodaření. Je sestavován pouze **na období jednoho kalendářního roku** v návaznosti na rozpočtový výhled, dále na základě údajů z rozpisu státního rozpočtu na příslušný rok a v návaznosti na jiné veřejné rozpočty, k nimž má obec finanční vztah.

Rozpočet se sestavuje zpravidla jako **vyrovnaný**, ale může být schválen i jako **přebytkový**, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití v následujících letech, nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěru. Rozpočet může být schválen jako **schodkový**, a to pouze v případě, že schodek bude možné uhradit některými z následujících možností:

1. finančními prostředky z minulých let ,
2. smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů ,
3. prodejem finančních aktiv, vázaných v jiné formě, než jsou peněžní prostředky na bankovním účtu (dlužné nebo majetkové cenné papíry) .

Z výše uvedeného vyplývá, že **nesmí dojít ke schválení schodkového rozpočtu, jež nebude mít schodek finančních prostředků krytý.**

Návrh rozpočtu musí být vhodným způsobem **zveřejněn** (na úřední desce vždy, dalšími možnostmi jsou také webové stránky obce, místní časopis apod.) **nejméně po dobu 15 dnů** před jeho projednáním v zastupitelstvu.

Změny schváleného rozpočtu nelze provádět opravami schváleného rozpočtu, ale pouze rozpočtovými změnami.

Rozpočtová skladba

Návrh rozpočtu se připravuje tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval **závazné ukazatele**, jimiž se mají při svém hospodaření povinně řídit výkonné orgány obce, dále právnické osoby zřízené nebo založené obcí a další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

Není-li rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se jeho rozpočtové hospodaření v době do schválení rozpočtu **pravidly rozpočtového provizoria**.

Změny rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními, které se evidují podle časové posloupnosti, pro jejich zpracování platí stejná pravidla jako pro rozpočet obecně.

Rozpočtovým opatřením je:

- a) přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se měnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů
- b) použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,
- c) vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplnění rozpočtových příjmů, čímž se objem rozpočtu snižuje.

Obce jsou povinny dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Přezkoumání upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), mimo jiné uvádí i definici pojmu „obec“, když je zde uvedeno, že se jedná o základní územní samosprávné společenství občanů, je to veřejnoprávní korporace, má vlastní majetek a pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů, když chrání zároveň i veřejný zájem.

Rozpočet obce (kraje) a jeho funkce

- patří do soustavy veřejných rozpočtů,
- pracuje s nižším objemem finančních prostředků než SR a jsou na něj jak příjmově, tak výdajově navázány.
- získávání finančních prostředků: např. převody ze SR, návratné půjčky ze SR, rozpočtu krajů či obce, úvěr...
- Jednotlivé rozpočty jsou relativně samostatné – obec si s penězi nemůže dělat úplně co chce – finanční vztahy. Rozpočty územní samosprávy – nejsou samostatné – jsou doplňovány prostředky ze státního rozpočtu. Rozpočet obce je charakterizován principy nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti. Aby mohl být rozpočet obce schválen musí být sestaven jako vyrovnaný. Schodkový jen v případě možnosti úhrady (doloženo písemně – smlouvy apod.). Kladný zůstatek se převádí do následujícího období → zisk zůstává obci.

- Rozpočet je typický místní rozpočet. Jeho úkolem (dle zákona) je zabezpečit pro své obyvatelstvo celou řadu veřejných statků. Ke zvláštnostem patří, že obec má vlastní majetek a má právo mít vlastní peníze.

Tento typ rozpočtu je:

- decentralizovaným peněžním fondem,
- účetní bilancí – bilancuje P a V,
- rozpočtovým plánem – na kalendářní rok,
- nástrojem obecní a regionální politiky – slouží k splnění volebních programů obce (kraje).

Funkce rozpočtu obce (kraje)

- alokační – tradiční, nejstarší, vychází z postavení státu – kdy stát zabezpečuje financování veřejných statků pro své občany,
- redistribuční – daně, většina transferů (vláda),
- stabilizační – využívána od první třetiny minulého století, úroveň státního rozpočtu, přesunutí na nižší správy. Všechny 3 funkce se navzájem ovlivňují.

Proces sestavování rozpočtu obce

- Návrh rozpočtu musí být zveřejněn vhodným způsobem do 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu → připomínky mohou občané podat písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Není-li rozpočet schválen postupuje stejně jako státní rozpočet rozpočtovému provizoriu.
- Každý rozpočet končí (tedy i státní) závěrečným účtem – obsahuje vyúčtování (skutečné příjmy a výdaje, schodek/přebytek) ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, státním fondům, jiným rozpočtům, hospodaření dalších osob př. obec má technické služby, zřizuje školu apod.

Příjmy a výdaje rozpočtu obce (kraje) – stručný výčet

Příjmy rozpočtu obce (kraje)

- výnos z majetku obce,
- příjmy z činnosti právnických osob zřízených obcí,
- daň z nemovitosti,
- výnos záloh na DPFO,
- výnos DPFO,
- podíl na celostátním výnosu DPPO,
- výnos DPPO – plátcem obec,
- místní a správní poplatky,
- úvěry, půjčky a návratné výpomoci,
- sdružené prostředky, dary ...,

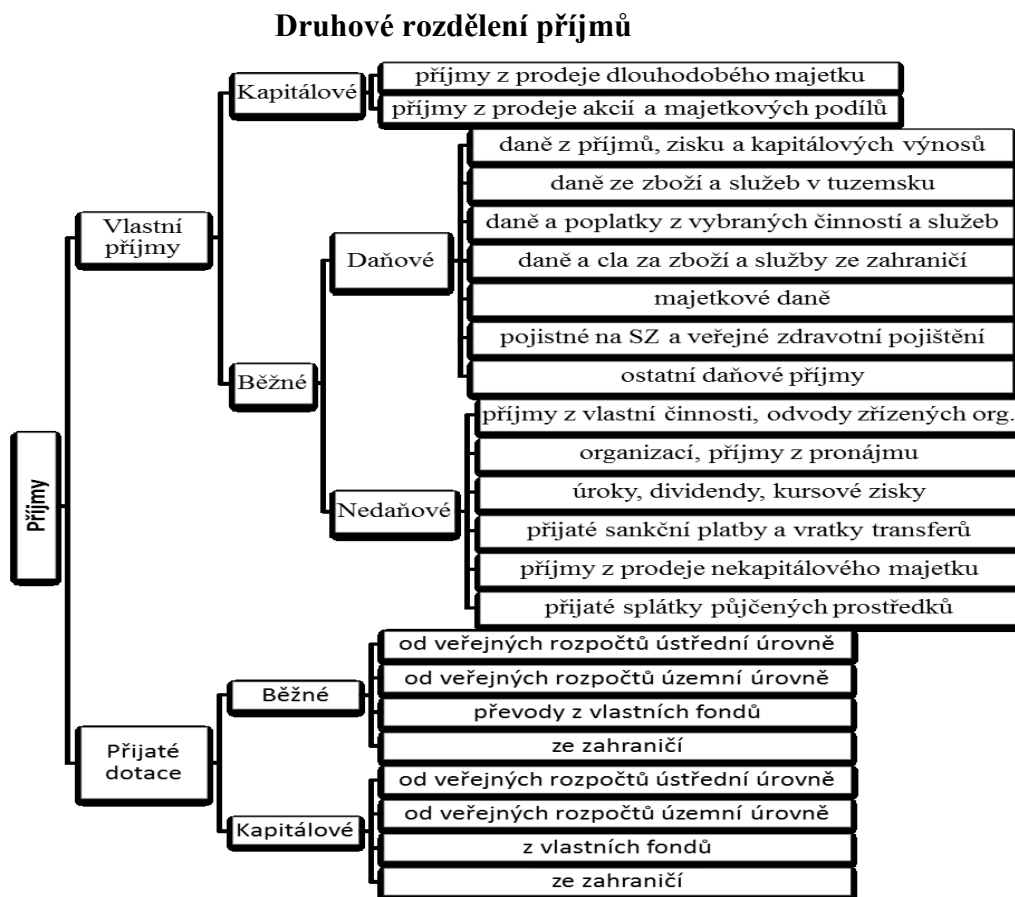
- dotace ze SR,
- dotace z rozpočtu kraje ,
- pokuty ukládané obcí.

Výdaje rozpočtu obce (kraje)

- výdaje na činnost obce, výdaje a příspěvky na jí zřízené organizace,
- dotace a návratné finanční výpomoci,
- výdaje na podporu soukromého podnikání,
- splátky úvěrů, půjček,
- splátky přijatých návratných výpomocí,
- výdaje na emisi cenných papírů a na úhradu jejich výnosů vlastníkům,
- příspěvky na společnou činnost na základě sdružení – sdružování obcí př. na provozování skládky nebo čističky vod apod.

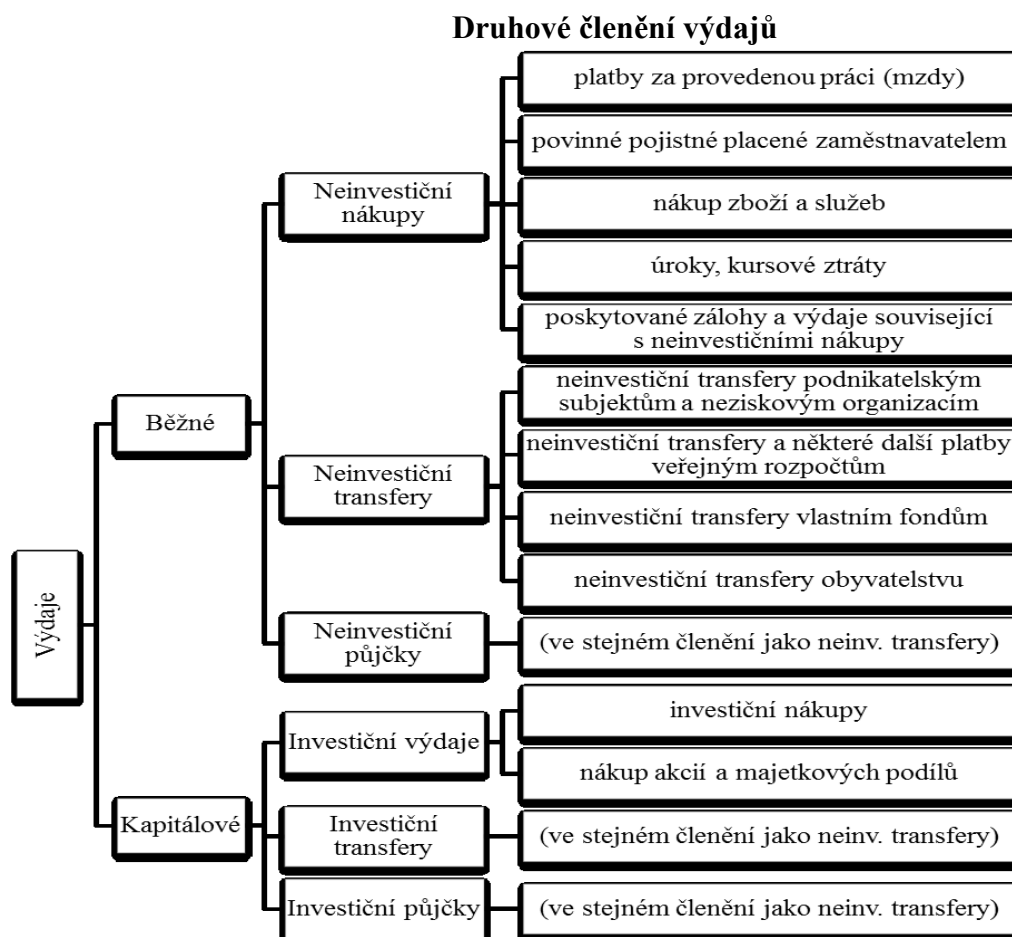
Příjmy obecního rozpočtu

Z hlediska druhového členění jsou příjmy nenávratně inkasované prostředky. *Příjmy obecního* Tyto prostředky jsou opětované a neopětované. Jsou připisované z domácí *rozpočtu* i zahraniční ekonomiky, včetně přijatých darů, dotací, splátky půjček za účelem rozpočtové politiky. Nezahrnují inkasa vypůjčených finančních prostředků (úvěrů, návratných půjček) a přijaté splátky půjček poskytované za účelem řízení likvidity.



Výdaje obecního rozpočtu

Rozpočtové výdaje jsou nenávratné platby, které jsou opětované a neopětované a poskytují se na návratné půjčky za účelem realizace rozpočtové politiky. Do výdajů nejsou zahrnovány např. splátky dluhopisů, převod finančních prostředků na vkladový účet za účelem dosažení úrokového výnosu.



Zdroj: Kinšt, J. 2003

Fiskální politika a fiskální federalismus

Fiskální politiku lze charakterizovat jako záměrnou činnost státu, když stát je reprezentován vládou a tato využívá především státního rozpočtu k usměrňování peněžních vztahů, které jsou mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty, když cílem je především stabilizace makroekonomického vývoje v zemi.

Možno tedy konstatovat, že fiskální politika je nástrojem hospodářské politiky v rukou vlády. Soustřeďuje s jak příjmovou stranu státního rozpočtu (daně, cla, sociální pojištění), tak i na výdajovou stranu státního rozpočtu.

Subjektem fiskální politiky je vláda.

Navrhujeme-li zaměření fiskální politiky určitým směrem a následně provádíme analýzu navrhovaného řešení, rozeznáváme potom dva druhy přístupu k fiskální politice. Je to jednak pozitivní přístup a normativní přístup.

Pozitivní přístup k fiskální politice se soustřeďuje především na odhad pravděpodobných ekonomických důsledků určitých navrhovaných opatření fiskální politiky, jakož i navrhuje nástroje fiskální politiky, kterých by se mělo především využít. (Tento přístup přímo necílí na to, zda budou možné důsledky fiskální politiky žádoucí, či nikoliv.)

Normativní přístup k fiskální politice je v podstatě rozbor navrhovaného využití fiskální politiky a zároveň i možná sdělení, zda se má toto využití uskutečnit, či nikoliv. U tohoto přístupu k fiskální politice hraje značnou roli lidský faktor, neboť rozhodně přístup a názor např. ekonoma, právníka, člena vlády, poslance apod. bude rozhodně ovlivněn jeho vzděláním, pohledem na fiskální politiku i na ostatní skutečnosti.

Pomocí nástrojů veřejných financí chce vláda zpravidla ovlivňovat:

- důchodovou situaci ekonomických subjektů, ale i obyvatel,
- chování ekonomických subjektů
 - chování spotřební,
 - chování v oblasti investiční, když k tomu hlavně používá transfery a daně, což vše dělá především proto, aby dosáhla jednoho z hlavních cílů, a to je stabilizace ekonomiky. Proto se vláda snaží především o vyvolání žádoucích účinků a zamezení všech nežádoucích (nepříznivých) účinků na hospodářský růst (výrobu, agregátní nabídku, agregátní poptávku), zaměstnanost (chce samozřejmě usilovat o snížení nezaměstnanosti apod.
- v posledních letech se zaměřuje i na vývoj výše veřejného dluhu a také samozřejmě i na snižování tohoto dluhu.

Cíle fiskální politiky

- udržovat ekonomický růst a vysokou zaměstnanost,
- napomáhat zachování cenové stability,
- utlumit výkyvy hospodářského cyklu (tento cíl zdůrazňuje keynesiánská teorie, monetaristé tento cíl vnímají jako sporný).

Základní cíle fiskální politiky:

- 1) expanzivní – snížení čistých daní, zvýšení vládních nákupů
- 2) restriktivní – zvýšení čistých daní, snížení vládních nákupů.

Vliv daní a vládních výdajů má velký vliv na ekonomickou aktivitu, a to jak na straně agregátní poptávky, tak nabídky.

Typy fiskální politiky

Vláda může fiskální politiku měnit podle jednotlivých fází hospodářského cyklu, zejména tedy v konjunktuře nebo v recesi. Od toho se potom odvíjí výběr nástrojů, které má fiskální politika k dispozici, stejně jako se díky tomu budou měnit i účinky fiskální politiky. 9 Obecně tedy můžeme fiskální politiku rozdělit na 3 typy:

Expanzivní politika – klade si za cíl zvýšení produktu a snížení míry nezaměstnanosti. Cenou za tuto politiku obvykle bývá zvýšení inflace. Expanzivní politika se zavádí v době, kdy je ekonomika v recesi. 10 U diskrečních opatření obecně platí, že pokud vláda jednorázově zvyšuje vládní výdaje nebo snižuje daně, provádí expanzivní fiskální politiku. V případě vestavěných stabilizátorů se expanzivní fiskální politika provádí zvýšením transferových plateb (např. zvýšení sociálních dávek) nebo snížením stupně daňové progresse. Obvyklým důsledkem této politiky je deficit státního rozpočtu.

Restriktivní politika – je opakem expanzivní politiky, tedy klade si za cíl snížení míry inflace i za cenu zpomalení růstu produktu a zvýšení nezaměstnanosti. Zavádí se v době, kdy se ekonomika „přehřívá“. Pomocí diskrečních opatření se restriktivní politika provádí tak, že se snižují veřejné výdaje a zvyšují daně. U vestavěných stabilizátorů se této politiky dosahuje snížením transferových plateb nebo zvýšením stupně daňové progresse. Důsledkem restriktivní politiky bývá přebytek státního rozpočtu, popř. pokles deficitu státního rozpočtu.

Neutrální politika – je to taková politika, kdy se účinky nástrojů stabilizační fiskální politiky kompenzují (Peková, 2005).

Funkce fiskální politiky

Alokační funkce

Do alokační funkce spadá především poskytování veřejných statků a rozhodování o jejich struktuře.

Stabilizační funkce

Pod tímto termínem rozumíme taková opatření fiskální politiky, která mají tendenci zmírňovat průběh ekonomického cyklu.

Distribuční funkce

Distribuční funkce se snaží o pozměnění rozdělení důchodů.

Vznik a podstata teorie fiskálního federalismu

Veřejný sektor je ve většině zemí rozvrstven na několik správních úrovní, se kterými se stát dělí o výkon veřejné správy a v důsledku toho existuje také víceúrovňové uspořádání veřejných rozpočtů a vztahů mezi nimi. Jak uvádí Peková (2004) teorie fiskálního federalismu je založena právě na existenci víceúrovňové vládní úrovně a na optimálním rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi nimi. Obecně se rozlišují čtyři vládní úrovně (nadmárodní vláda, ústřední vláda v unitárním či federálním státě, státní vláda v jednotlivých státech federace, místní vláda), přičemž se nemusí vyskytovat ve všech zemích, záleží na vnitřním státoprávním uspořádání, zda jde o federálně uspořádaný či unitární stát. Každá vládní úroveň disponuje různými nástroji

řízení, z nichž nejdůležitější je jejich rozpočet. V ČR existuje ústřední vláda a na decentralizované úrovni obce a kraje, které vedle své samostatné působnosti plní také působnost přenesenou. Od státní správy se územní samospráva liší formou výkonu veřejné správy, v rámci své samosprávy využívá prostředky, které nemají povahu státně mocenských prostředků. Základní principy územní samosprávy, míru rozhodovací autonomie, kompetence i odpovědnost jsou stanoveny ústavou a příslušnými zákony. Teorie fiskálního federalismu vznikla po 2. světové válce a probíhala ve dvou etapách, 50. – 70. léta 20. století a období od 70. let 20. století. Teorie vznikla hlavně z důvodu neefektivní alokace finančních prostředků na zabezpečování veřejných statků v rámci veřejného sektoru, začaly se projevovat tendence směřující k posilování role územní samosprávy, zejména pravomocí a odpovědnosti v rozhodování municipalit i v ekonomické oblasti. Jejím posláním je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivé úrovně fiskálního systému. Teorie soustředí svou pozornost zejména na problematiku, do jaké míry je účelná určitá decentralizace některých netržních činností státu na nižší vládní úrovně a zda vede k vyšší efektivnosti, jakými úkoly mají být pověřeny jednotlivé úrovně, jak sestavit výdaje a příjmy, aby bylo dosaženo co nejvyšší efektivnosti při zabezpečování veřejných potřeb z hlediska státu i z hlediska územní samosprávy. Následně zkoumá příčiny neefektivní alokace finančních prostředků v rozpočtových soustavách a hledá nástroje a způsoby zvýšení této efektivnosti. Fiskální federalismus také souvisí se stanovením daňové pravomoci na jednotlivých vládních úrovních, s daňovým určením a s využíváním transferů neboli dotací. Konečně hledá optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí – alokační, redistribuční a stabilizační s cílem zvýšit efektivnost při jejich využívání. Jinými slovy se jedná o rozhodování, které kompetence související s výkonem veřejných financí, je vhodné ponechat na centralizované státní úrovni, a které je naopak výhodné delegovat na nižší vládní úrovně (Peková,2004).

Modely fiskálního federalismu

Protože existuje více možností, jak finančně zajišťovat delegované pravomoci, teorie fiskálního federalismu vyvinula několik modelů pro zjednodušené vysvětlení. Modely se liší ve způsobu tvorby zdrojů na příjmové straně rozpočtů, což následně ovlivňuje také možnosti jednotlivých rozpočtů na straně výdajové. Modely se vyskytují pouze v teoretickém vymezení s výjimkou modelu kombinovaného, který je reálný. Modely lze rozdělit na **vertikální** a **horizontální**.

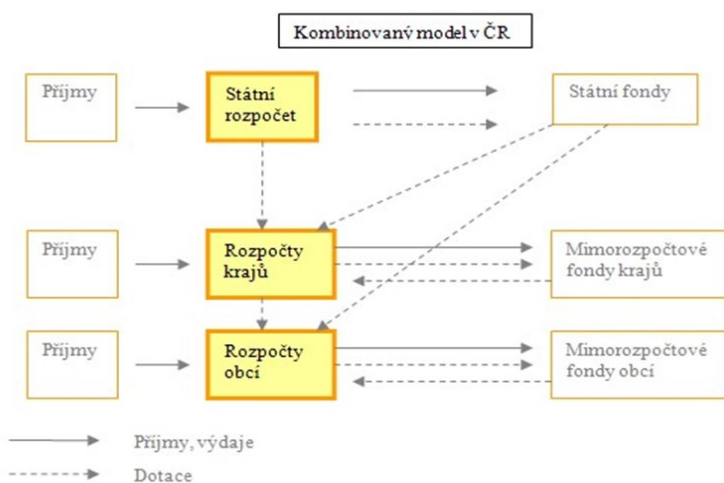
Vertikální model vychází z fiskální autonomie jednotlivých úrovní vlády a ponechává dostatečný prostor pro nezávislou fiskální politiku na každé úrovni odpovědnosti i jednotlivým úrovním vlád na horizontální linii.

V horizontálním neboli kooperativním federalismu dochází ke spolupráci na horizontální úrovni, mezi obcemi a mezi kraji. Při uplatnění tohoto modelu dochází ke vzniku finančních vztahů mezi rozpočty na jednotlivých vládních úrovních v horizontální linii, to znamená navzájem mezi obcemi a kraji nebo zeměmi v rámci federace. Bohatší oblasti poskytují dotace chudším oblastem a je tak naplňován princip solidarity. Horizontální federalismus je založen na společném federálním zákonodárství i ve finanční a daňové oblasti. Používá se zejména

dělení společných příjmů, tzv. sdílené daně, zejména mezi federací a republikami. Daňová politika i daňová legislativa je centralizovaná a zamezuje tak daňové konkurenci. Mezi jednotlivými územími dochází k vyrovnávání potřebných finančních zdrojů, které se odlišují v důsledku rozdílné daňové kapacity jednotlivých území (Jílek, 1999).

V praxi se většinou využívá **kombinovaný model**, kde se zpravidla uplatňuje určitá kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu. Každá vládní úroveň má své vlastní příjmy, které jsou doplněny o dotace z vyššího rozpočtu. Prostřednictvím přerozdělovacích procesů, formou dotací, může stát zmírňovat nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech a obcích a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě a zároveň může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy. V tomto modelu mohou převládat centralizační prvky, kdy většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům, nebo decentralizační prvky, kdy se posiluje postavení územní samosprávy, a proto jsou územním rozpočtům vymezeny větší příjmy. Kombinovaný model tedy v různé míře centralizuje některé veřejné příjmy do státního rozpočtu a některé decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy (Provazníková, 2007)

V ČR se využívá od roku 1993 kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Do rozpočtu obcí plynou finanční prostředky na základě zákona o rozpočtovém určení daní a fiskální vazby v rozpočtové soustavě jsou upraveny dále zákony o rozpočtových pravidlech a zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok. Protože daňové příjmy jsou z větší části centralizovány do státního rozpočtu a decentralizované daňové příjmy nejsou dostatečné pro krytí výdajů obcí a krajů, dochází k přerozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí a krajů formou dotací (určené na vyrovnání nerovností v daňových příjmech obcí a krajů a na financování zabezpečení veřejných statků v rámci samostatné i přenesené působnosti).



Zdroj: Peková, 2004

Každý z modelů má své výhody i nevýhody, a to jak z hlediska centrální vládní úrovně, tak z hlediska nižších vládních úrovní a samospráv. Obecně obce usilují o získání co největší fiskální

autonomie prostřednictvím posílení vlastních daňových pravomocí, zatímco v zájmu ústřední státní správy je zachování co nejvyšší centralizace rozhodování o daňových příjmech i jejich přerozdělování, a to zejména z důvodu obavy, že by mezi jednotlivými obcemi mohly vzniknout nežádoucí rozdíly v daňové zátěži a taky z důvodu snahy o zajištění sociální spravedlnosti všem občanům. Optimální se jeví kombinace výše uvedených modelů, která už vlastně představuje také samostatný model, ale existuje velké množství možností, jak zkombinovat centrální prvky s těmi decentralizovanými. Každé zemi může vyhovovat, vzhledem k historickým tradicím a místním podmínkám, poněkud odlišné poměrné zastoupení obou prvků. V některých zemích převládají v kombinovaném modelu centralizační prvky, například ve Velké Británii nebo v Rakousku, v jiných zemích se naopak vyskytuje vysoký stupeň decentralizace fiskální autonomie, například ve Francii nebo Belgii. Kombinovaný model by měl v obou případech představovat určitou záruku relativní finanční soběstačnosti územních celků. Finanční soběstačnost závisí právě na optimálním rozdělení příjmů a výdajů rozpočtům jednotlivých vládních úrovní. Územní správa může ovlivnit objem a strukturu svých nedaňových příjmů, daňové příjmy získává zpravidla na základě zákona, v ČR podle zákona o rozpočtovém určení daní, který se zabývá přiřazením různých typů daní různým úrovním rozpočtové soustavy.

Fiskální decentralizace

Fiskální decentralizací se rozumí přesun některých kompetencí a odpovědností za zajišťování veřejných statků a služeb na regionální a municipální vládní úrovně, a to z důvodu vyšší efektivity a hospodárnosti. Rozhodování o veřejných statcích se tak realizuje blíže občanům, kterých se týká, umožňuje jejich přímou participaci, lépe odpovídá jejich preferencím a také může být ze strany občanů zajištěna účinnější kontrola. Fiskální decentralizace se nezabývá jen přesunem odpovědností za poskytování určitých veřejných statků a služeb a jejich financování, ale významnou roli hraje především požadavek nutnost, aby měly nižší vládní úrovně určité pravomoci v oblasti získávání příjmů do svých rozpočtů. Jedná se o proces, při kterém jsou posilovány příjmy rozpočtů nižších vládních úrovní a tyto úrovně mohou rozhodovat o financování veřejných služeb. Při uplatnění fiskální decentralizace lze decentralizovat daňové příjmy i výdajové kompetence nebo pouze výdajové kompetence anebo lze pod tímto pojmem rozumět větší spoluúčasť místních vlád při rozhodování o některých veřejných statcích bez změny financování (Provazníková, 2007).

Rozpočtový deficit a veřejný dluh

Veřejný dluh

Veřejný dluh je celkové zadlužení vlády a nižších správních celků (krajů a obcí). Veřejný dluh je tvořen státním dluhem, dluhem mimorozpočtových fondů, místních rozpočtů a dluhem zdravotních pojišťoven.

Jde o souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to, zda vznikly tyto pohledávky cestou státního rozpočtu či jinak. Pro veřejný charakter dluhu není podstatný způsob jeho vzniku, ale způsob jeho úhrady – skutečnost, že představuje pohledávku vůči současným i budoucím daňovým platbám obyvatelstva.

Veřejný dluh je v interpretaci Mezinárodního měnového fondu pojímán jako celkové saldo finančních aktiv a pasiv státu, a to včetně salda eventuálních mimorozpočtových fondů.

Čistý dluh představuje celkový objem závazků nějakého subjektu (hrubý dluh) snížený o objem jeho pohledávek.

Hrubý veřejný dluh zahrnuje celkový objem závazků vládního sektoru, bez ohledu na pohledávky státu. Čistý a hrubý veřejný dluh se u řady zemí výrazně liší. Existují země (Švédsko, Norsko), kde přesto, že podíl hrubého veřejného dluhu na HDP se pohybuje kolem 50 %, podíl čistého veřejného dluhu je záporný, země tedy vykazuje aktivní saldo.

Ve většině případů má veřejný dluh formu vládních dluhopisů – obligací, které nakupují jednotlivé ekonomické subjekty uvnitř země nebo i v zahraničí. Ve většině zemí tvoří největší objem obligace střednědobé, i když postupně roste váha obligací krátkodobých, čímž logicky dochází k poklesu splatnosti veřejného dluhu. Ve vztahu k problematice rozpočtového deficitu se sleduje hlavně vývoj podílu hrubého veřejného dluhu na HDP.

Příčiny vzniku a růstu veřejného dluhu

- **rozpočtové** – příčinou jsou deficity veřejného rozpočtu a deficity mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě, respektive výše a četnost těchto deficitů. Deficity veřejného rozpočtu však v některých případech uhrazení deficitu (krytí deficitu z minulých rezerv, z výnosů z prodeje majetku, z výnosů z privatizace státního majetku atd.) nevedou k veřejnému dluhu.
- **mimorozpočtové** – příčinou je například přijetí závazku jiného subjektu, záruky státu a územní samosprávy za dluhy jiných subjektů, v minulosti vedení válek a následné kontribuce a reparace nebo přijetí dluhu z minulého období.
- **rozsáhlé veřejné investice**, na které stát nemá finanční prostředky ve státním rozpočtu.

Podle místa umístění a věřitele se veřejný dluh člení na dluh vnitřní a dluh vnější

Vnitřní dluh je rozložen mezi tuzemské věřitele v závislosti na likviditě jednotlivých subjektů, nominální hodnotě obligací apod. Dluh většinou z velké části drží silné a dostatečně likvidní instituce (domácí komerční banky, pojišťovny, investiční a pojistné fondy). Podíl jednotlivců je většinou nižší. Jsou-li možnosti financování rozpočtového deficitu domácím úvěrem omezené, je možno je krýt zahraničním zadlužením.

Vnější dluh je rozložen mezi zahraniční věřitele, kdy stát dluží zahraničním subjektům, včetně zahraničních bank.

Důsledky veřejného dluhu

Nejvýznamnějším důsledkem veřejného dluhu je jeho zpětný rozpočtový a fiskální vliv. Dluh zpětně působí na nevyrovnanost vládního rozpočtu (rozpočtově negativní vliv) a dochází k posilování tendence k celkovému rozpočtovému deficitu v budoucím období. Důsledky veřejného dluhu tedy jsou:

- rozpočtové – dluhový způsob krytí rozpočtového deficitu je nákladnější o povinnost hradit úroky (zatěžují veřejné výdaje). Vzhledem k tomu, že úroky z veřejného dluhu jsou částí rozpočtových výdajů a v mnoha zemích také nejdynamičtější součástí, rozpočtový a dluhový problém se zpětně propojuje. Úroky z veřejného dluhu jsou rozpočtovou zátěží, mohou vést k dluhové pasti (při nulovém primárním deficitu, či dokonce přebytku celkový deficit vlivem úroků z veřejného dluhu roste).
- fiskální – „destabilizační.“ Fiskálně negativní vliv veřejného dluhu je dán zužováním prostoru pro aktivní vládní fiskální politiku. „
- redistribuční – u vnitřního dluhu je většinou nominální hodnota emitovaných státních cenných papírů na krytí dluhu tak velká, že na jejich nákup domácnosti nemají. Nakupují je potom bohatší subjekty, které potom vydělávají na úrocích z veřejného dluhu, i když všichni platí daně. V případě vnějšího veřejného dluhu je značné nebezpečí poklesu bohatství země odlivem úrokových výnosů do zahraničí.
- politické – vzhledem k veřejnému dluhu může docházet k negativnímu hodnocení současné vlády. Ta potom může přijímat „nepopulární“ opatření, občané jsou nespokojeni, mohou se zvyšovat daně apod.
- změna struktury portfolia – z portfolia soukromého sektoru se vytlačují ostatní aktiva,
- inflace.

Rizika vyplývající ze struktury dluhu

Rizika, která ovlivňují splácení dluhu do budoucna, jsou následující:

Refinanční riziko

Toto riziko je považováno za nejvýznamnější. V podstatě jde o to, že stát velice těžko získává půjčku na krytí dluhu, případně když získá půjčku, tak zpravidla za značně nevýhodných podmínek.

Úrokové riziko

Je dáno změnami tržních úrokových sazeb na dluhové úrokové sazby. Jde o to, že dluh bude splácen v budoucnu, kdy neznáme (případně pouze odhadujeme) výši úrokových sazeb. Především se jedná o dluhové závazky, které jsou závislé na pohyblivé úrokové sazbě a portfolio s krátkou dobou splatnosti.

Riziko likvidity

Může se stát, že stát nebude mít k dispozici dostatečnou likviditu na hrazení svých závazků. Jsou-li přesné podklady a informace pro řízení likvidity státního rozpočtu, je možno lépe posoudit, jakým směrem bude splácení probíhat.

Možnosti řešení dluhového problému

Je třeba brát v úvahu skutečnost jakým způsobem „dluh“ odstranit, případně snížit na únosnou míru. Možno konstatovat, že vlastně veřejný dluh není zcela nutné splatit (na rozdíl od dluhu domácností, který je nutné rozhodně jednou splatit a to proto, že domácnosti představují jednotky, které nejsou stálé, tedy jednotky, které vznikají a zanikají), ale rozpočet a ekonomika státu jsou v podstatě „nepřetržitě“.

Jaká je únosná míra, je otázkou názoru. Například Evropskou unií je tato míra stanovena na 60 % hrubého domácího produktu.

Možno konstatovat, že ke snížení veřejného dluhu je možno přistupovat aktivními způsoby, například vládními hospodářskopolitickými opatřeními, jakými jsou např.

- dosažení přebytku státního rozpočtu a z tohoto splácet dluh včetně úroků,
- velmi nepopulární a většinou politicky nemožné je umoření dluhu uvalením jednorázové paušální dávky z kapitálu.
- monetárním způsobem, tzn. prostřednictvím monetizace dluhu, či snížením reálné hodnoty dluhu záměrně vyvolanou inflací. Toto řešení se zpravidla setkává s nepochopením centrální banky.

Pasivní cesta ke snížení veřejného dluhu

Pasivními způsoby jsou pozitivní vlivy těch faktorů, které mají příznivý vliv na snížení relativní váhy veřejného dluhu, jsou to např. inflace, příznivý poměr tempa ekonomického růstu a úrokové míry, zahraniční granty a dary nebo prominutí úroků z vnějšího dluhu, případně prominutí celého dluhu (toto bývá zpravidla u předlužených rozvojových zemí).

Správa dluhu

Správou dluhu se zpravidla rozumí:

- získávání úvěru,
- zajištění emise cenných papírů, jejich umístění na trhu, výplatu úroků, umořování dluhu.

Splácení veřejného dluhu (umořování)

Je odvislé od ekonomických možností dané země a to prostřednictvím:

- **umořovacího fondu** – z veřejných příjmů, které byl určeny ke splácení veřejného dluhu (z přebytků rozpočtu), což bylo velmi časté v minulosti.
- **konsolidací dluhu** – což znamená změna podmínek délky splatnosti emitovaných státních dluhopisů (většinou přeměna krátkodobého dluhu v dlouhodobý – konsolidovaný, a prodloužení splácení dluhu na více let).

- **konverzí dluhu** – znamená krytí státního dluhu emisí státních cenných papírů. Konverze je situace, kdy stát vydá na nesplacenou část dluhu nové státní cenné papíry. Většinou jde o konverzi státního dluhu před dnem splatnosti, za výhodných podmínek pro budoucí investory – věřitele. Konverze umožňuje rolování dluhu, což je „tlačení“ dluhu před sebou.
- **předčasným splácením dluhu** – toto není příliš obvyklé
- **arozí**, což je dodatečné zaplacení. Takto se často postupovalo v minulosti, kdy se za určitý poplatek zaplacený v hotovosti provedla výměna dluhopisů za nové dluhopisy, když tyto měly výhodnější podmínky pro věřitele.
- **anulováním dluhu**
- **zmrazením (moratoriem) dluhu** tzn. nucené odsunutí splatnosti státního dluhu, většinou platné na přechodnou dobu.

Vzájemný vztah veřejného dluhu a deficitu

V minulosti se objevil názor, že veřejný dluh je důsledkem rozpočtových deficitů. Někdy se dokonce hovoří o veřejném dluhu jako o sumě minulých dluhu a deficitu rozpočtových deficitů. Moderní pohled na fiskální nerovnováhu ale ukazuje, že tato tvrzení jsou hned v několika směrech nepřesná. Především existují různé alternativy krytí rozpočtové deficitu tzn., že rozpočtový deficit nemusí být hned dluhem. Jde například o dlouhodobou monetizaci dluhu (např. Brazílie, Argentiny, Peru apod.) nebo dluh může být kryt prodejem státních aktiv (takto také byla kryta část našeho dluhu). Mohou existovat také mimorozpočtové příčiny vzniku veřejného dluhu, kdy např. stát převezme závazky jiných subjektů a je odpovědný za jejich spravování. Země tedy má veřejný dluh, aniž by mu předcházela řada deficitů. Typickým příkladem tohoto postupu je náš stát, kterému po zavedení tržního mechanismu, vzniklo spousta závazků z činnosti státních podniků a organizací.

Reálná změna objemu veřejného dluhu tedy nezávisí pouze na přírůstcích způsobených rozpočtovými deficity. Velice významnou kategorií je zde tzv. primární deficit. Z hlediska úrokových výdajů ekonomická praxe rozlišuje **celkový a primární deficit**.

Celkový deficit vyjadřuje rozdíl mezi celkovými příjmy a výdaji bez ohledu na jejich charakter.

Primárním deficitem rozumíme celkový deficit státního rozpočtu očištěný o úroky z dluhu.

Státní dluh

Státní dluh je dluh definovaný podle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech jako souhrn státních finančních pasiv tvořených závazky státu, které vznikly ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiných závazků státu (jiné státní cenné papíry). Nezahrnuje tedy žádné dluhové závazky mimorozpočtových fondů,

systemu zdravotního pojištění a místních rozpočtů, ani státní záruky nebo jakékoliv další podmíněné závazky vládního sektoru.

Ministerstvo financí státní dluh na svých stránkách definuje takto:

Odbor Řízení státního dluhu a finančního majetku spravuje hrubý státní dluh, který je hlavní položkou dluhu centrální vlády a který tvoří zhruba 90 % celkové hrubé zadluženosti sektoru vládních institucí národního hospodářství.

Definice státního dluhu vychází z § 36 odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje státní finanční pasiva, která jsou do státního dluhu zahrnuta. Jedná se o:

- a) dluhy státu odpovídající jmenovitým hodnotám jím vydaných dluhopisů; do státních finančních pasiv však nevstupují dluhy státu z dluhopisů, které byly při jejich vydání zapsány nejprve na majetkový účet, který vede ministerstvo v příslušné evidenci, po dobu, co jsou na tomto účtu zapsány, jakož i vlastní dluhopisy nabyté státem jako jejich emitentem před datem jejich splatnosti,
- b) dluhy ze státem přijatých zápůjček a úvěrů,
- c) dluhy ze státem vystavených směnek.

Do evidence státního dluhu není zařazen dluh mimorozpočtových fondů, fondů sociálního a zdravotního pojištění, krajů a obcí. Do státního dluhu nejsou rovněž zařazeny státní záruky, které spravuje přímo státní rozpočet.

Celkový státní dluh lze rozdělit:

I. dluh domácí a dluh zahraniční (podle místa vzniku dluhového nástroje)

Domácí dluh je tvořen:

státními pokladničními poukázkami, střednědobými a dlouhodobými státními dluhopisy vydanými na domácím trhu, dalšími domácími instrumenty, např. přijatými krátkodobými zápůjčkami a úvěry, zápůjčními facilitami ve formě repo operací a státem vydanými směnkami.

Zahraniční dluh je složen:

střednědobými a dlouhodobými státními dluhopisy vydanými na zahraničních trzích denominovanými v cizích měnách, přijatými úvěry od Evropské investiční banky či jiné mezinárodní instituce, směnkami vydanými k úhradě členství v IBRD a EBRD.

II. dluh obchodovatelný a dluh neobchodovatelný (podle obchodovatelnosti na finančních trzích)

Obchodovatelný dluh:

státní pokladniční poukázky, střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy,

případně ostatní zdroje krytí.

Neobchodovatelný dluh:

Po rozdělení Československa v roce 1993 Česká republika převzala 2/3 bývalých federálních dluhů na knihy státního dluhu. Od vzniku České republiky nevznikly nové tuzemské kategorie netržních závazků.

Do roku 1998 se neobchodovatelný dluh podílel i na domácím dluhu (např. přímý úvěr od centrální banky a přímé úvěry od obchodních bank). Po jistou dobu se do neobchodovatelného dluhu počítaly i korunové směnky pro úhradu majetkové účasti u IBRD. V současnosti již tyto instrumenty ministerstvo nevyužívá.

Zahraniční neobchodovatelný dluh představují především přijaté zápůjčky a úvěry od mezinárodních finančních institucí (např. Evropské investiční banky) a počínaje rokem 2011 i spořicí státní dluhopisy, které ministerstvo nabízí drobným investorům.

Státní dluh se dělí podle toho, kdo je věřitelem státu. Podle toho se rozlišuje vnitřní státní dluh (věřitelé občané státu či právnické osoby v něm registrované) a vnější státní dluh zadlužení (zahraniční subjekty).

Ve většině zemí je státní dluh kryt emisí státních dluhopisů – obligací, které nakupují různé subjekty doma i v zahraničí.

Formy státního dluhu

Ve většině zemí je státní dluh kryt emisí státních dluhopisů – obligací, které nakupují různé subjekty doma i v zahraničí. Z hlediska formy může jít o:

- **zaknihovanou formu** (tzv. nematerializovanou), tzn. Státní dluh je zapsaný do knih státního dluhu; obligace jsou evidovány na účtech;
- **materializované cenné papíry**, tzn. listinný – ve formě státních dluhopisů (neboli obligací).

Dluhopisy jsou vydávány:

- na majitele (doručitele) – ty jsou nejčastější,
- na jméno, s kuponem, talonem (= poslední díl kuponového archu, který obsahuje kupony na výplatu úroku a opravňujícího k převzetí nového kuponového archu),
- na úroky,
- poukázka na nový kupon.

Rozpočtový deficit

Jedním z největších a aktuálních problémů veřejných financí je problematika fiskální nerovnováhy. V nejobecnější rovině znamená nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Utrácí-li vláda více, než dokáže vybrat od subjektů soukromého sektoru, vzniká problém, jak tento rozdíl financovat. Fiskální nerovnováhou se rozumí existence pohledávek vůči budoucím daňovým příjmům, kdy dochází k přerozdělování dosud nevytvořených zdrojů. Fiskální

nerovnováha se projevuje těmito základními podobami – jednak rozpočtovým deficitem a jednak veřejným dluhem.

Zpravidla se více pozornosti věnuje rozpočtovému deficitu než veřejnému dluhu. Zatímco problém rozpočtového deficitu je konkrétní, stále se opakující a veřejně kontrolovaný, dluhový problém je složitější a méně viditelný. U rozpočtového deficitu je zřejmé, kdo za něho zodpovídá, protože je vztahován k výkonné složce (vládě), u veřejného dluhu není zcela zřejmé, kdo vlastně za jeho vznik zodpovídá, neboť vzniká delší dobu, zpravidla za různých vlád.

V obecné rovině se deficitem rozumí, že rozpočtové příjmy jsou v určitém období nižší než celkové výdaje. Rozpočtový deficit vyjadřuje tokový pohled na veřejné finance, neboť v podstatě vyjadřuje pohyb tokových veličin. Deficit tudíž neodráží celkový stav veřejných financí, ale jen prostředků, procházející státním rozpočtem.

Když vládní hospodaření skončí v určitém období rozpočtovým deficitem (ať už jde o deficit cyklický či strukturální), musí vláda toto pasivní rozpočtové saldo nějakým způsobem financovat. Pokud pomineme možnost vyrovnat deficit pomocí státních finančních aktiv (např. prostřednictvím výnosů z privatizace), existují dvě základní možnosti krytí deficitu. Základní možnosti krytí deficitu: dluhové financování deficitu a emisní financování deficitu.

Aktivní neboli strukturální deficit je způsoben určitým vládním rozhodnutím, tj. jde o záměrné rozhodnutí uplatněné v rámci fiskální politiky.

Pasivní neboli cyklický deficit vzniká v důsledku vlivu exogenních faktorů nezávislých na vládních záměrech. Klasickým příkladem je vliv kolísání tempa hospodářského růstu, kdy při zpomalení tempa hospodářství země dochází k poklesu daňových příjmů do státního rozpočtu. Možnost korigovat při nepříznivém hospodářském vývoji vzniklý pasivní deficit strukturální čili aktivním přebytkem není reálná a vzniku celkového rozpočtového deficitu se nelze vyhnout.

Ať jsou příčiny rozpočtového deficitu jakékoliv, jeho důsledky jsou jak rozpočtové, tak i makroekonomické. Rozpočtové důsledky v krátkém období mohou být pozitivní, neboť umožňují změkčení vládního rozpočtového omezení při působení silných exogenních faktorů během rozpočtového období nebo v případě efektivních veřejných výdajových programů. V dlouhém období však vláda musí deficit nějakým způsobem obsluhovat.

Pokud jde o makroekonomické důsledky deficitu, názory jednotlivých přístupů k tomuto se zásadně liší. V zásadě odlišujeme tři základní teoretické názory na tuto problematiku:

a/ neoklasický přístup, který hodnotí makroekonomické důsledky deficitu negativně, a proto jej odmítá,

b/ keynesiánský přístup hodnotí tyto důsledky aktivního deficitu pozitivně, a proto ho v určitých případech doporučuje,

c/ neoricardiánský přístup naopak popírá makroekonomické důsledky deficitu, a proto je vůči němu neutrální

Základní možnosti krytí deficitu:

- 1) dluhové financování deficitu
- 2) emisní financování deficitu.

DLUHOVÉ FINANCOVÁNÍ

Při dluhovém financování jednotlivci, firmy, a hlavně komerční banky, nakupují státní cenné papíry. Takto získané prostředky mohou pak být použity k financování vládních potřeb stejně jako daňové příjmy. Tím se ovšem sníží reálná spotřeba soukromých subjektů o daný úvěr vládě. Znamená to, že o co více nakoupí stát nad objem disponibilních zdrojů, o to více je nutné snížit reálnou spotřebu soukromého sektoru, popřípadě si vláda musí půjčit v zahraničí.

Při vzniku veřejného dluhu, ať už byl způsoben půjčkou z domácích zdrojů či ze zahraničí, vzniká nutnost tento dluh obsluhovat. Základním nepříjemným důsledkem růstu dluhu jsou úroky, které se každoročně objeví ve státním rozpočtu jako nutný výdaj.

EMISNÍ FINANCOVÁNÍ

Emisní financování je zvláštním případem krytí rozpočtového deficitu. Centrální banka poskytuje buď přímý úvěr nebo nakoupí státní dluhopisy přímo od státu. Nákup státních dluhopisů je však vzhledem k rostoucí monetární bázi legislativně omezeno. V případě nákupu cenných papírů centrální banka způsobuje změnu monetární báze a dochází ke krytí deficitu úvěrovou emisí. Dochází ke zvýšení peněz v oběhu, což má makroekonomické důsledky jak na agregátní cenovou hladinu, tak na pohyb úrokových sazeb.

Regionální a strukturální politika Evropské unie

Významná období vývoje lze rozdělit do několika základních etap:

Evropa v míru tzv. počátky spolupráce 1945–1959

Evropská unie vznikla se záměrem ukončit časté a krvavé války mezi sousedy, jež vyvrcholily druhou světovou válkou. V roce 1950 začíná hospodářské a politické sjednocování evropských zemí v rámci *Evropského společenství uhlí a oceli*, jehož cílem je zajistit trvalý mír. Zakládajících států je šest: Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko. V roce 1957 je podepsána Římská smlouva, kterou se zakládá Evropské hospodářské společenství (EHS) čili „společný trh“ a také *EUROATOM* (evropská společnost pro atomovou energii).

Bouřlivá šedesátá léta tzv. období hospodářského růstu 1960–1969

V srpnu 1961 nechává komunistické vedení ve východním Německu postavit zeď přes Berlín, aby zabránilo vlastním občanům utíkat za svobodným životem na západ. Některým lidem se ještě podaří utéct; jiní jsou při pokusu o útěk zastřeleni stráží.

1962 EU Zavádí také společnou kontrolu produkce potravin, aby zajistila dostatek potravin pro všechny a v důsledku toho zemědělská produkce brzy dosáhne dokonce přebytků.

1968 Šest evropských zemí odstraňuje vnitřní cla na dovážené zboží, a umožňuje tak poprvé mezi sebou volný přeshraniční obchod. Na zboží dovážené ze třetích zemí se ukládají jednotná cla.

Společenství se rozšiřuje 1970–1979

K 1. lednu 1973 vstupují do Evropské unie Dánsko, Irsko a Spojené království, čímž se počet členských států zvyšuje na devět. V rámci regionální politiky EU se začínají převádět značné částky na podporu vytváření pracovních míst a budování infrastruktury v chudších oblastech. V evropských záležitostech se zvyšuje vliv Evropského parlamentu, jehož poslance mohou občané v roce 1979 poprvé volit přímo.

Mění se tvář Evropy např. v důsledku pádu berlínské zdi 1980–1989

V roce 1981 se Řecko stává desátým členským státem a o pět let později do EU vstupují Španělsko a Portugalsko. V roce 1986 je podepsán *Jednotný evropský akt*. Jedná se o smlouvu, na níž je založen rozsáhlý šestiletý program zaměřený na řešení problémů volného obchodu mezi státy EU a která tedy vytváří „jednotný trh“. 9. listopadu 1989 dochází k zásadnímu politickému zvratu, který představuje pád berlínské zdi a otevření hranice mezi východním a západním Německem poprvé po 28 letech. Brzy dojde ke znovusjednocení země.

Evropa bez hranic 1990–1999

Následkem pádu komunismu ve střední a východní Evropě jsou si Evropané jako sousedé blíže. V roce 1993 je dobudován jednotný trh založený na „čtyřech svobodách“: volném pohybu zboží, služeb, osob a peněz.

Maastrichtská smlouva o EU je platná od roku 1993.

V roce 1995 získává EU tři nové členy, Finsko, Rakousko a Švédsko. Komunikace je jednodušší díky postupnému rozšíření mobilních telefonů a internetu.

1999 vzniká *Hospodářská a měnová unie*.

Regionální politika

Regionální a strukturální politika zaujímá v rámci celkové hospodářské politiky EU jedno z dominantních postavení. Tato politika (též zvaná jako politika hospodářské a sociální soudržnosti) vznikla sloučením regionální, sociální a jednou z částí zemědělské politiky. Ke sloučení došlo z důvodu zlepšení koordinace všech zmíněných oblastí.

S tímto související i politika soudržnosti je považovaná za jednu z nejvýznamnějších, a proto na ni připadá více než 1 třetina z rozpočtu EU. Regionální politika je koncipovaná jako tzv. komunitární (koordinovaná). To znamená, že realizace samotné politiky spočívá na členských státech, zatímco koordinace náleží do nadnárodní působnosti (orgány EU).

Prostřednictvím této politiky se EU snaží přispět k rozvoji zaostávajících regionů, k restrukturalizaci průmyslových oblastí, které se ocitly v obtížné situaci, k ekonomické diverzifikaci venkovských oblastí, kde je zemědělství na nízké úrovni, či k revitalizaci zanedbaných městských čtvrtí. Tyto činnosti vedou k posilování hospodářské a sociální soudržnosti v rámci všech zemí EU, což znamená, že největší podpora směřuje do nejvíce strukturálně postižených regionů... Úplné vyrovnání životních standardů ve všech regionech ale není možné, ani žádoucí, protože by omezilo tlaky na změny a zlepšení. Na politiku hospodářské a sociální soudržnosti jde asi třetina rozpočtu EU.

Etapy a cíle regionální a strukturální politiky

Etapy a cíle regionální a strukturální politiky

1) 1958–1973 – první etapa

- individuální přístup zemí,
- Francie, Belgie, Holandsko, Lucembursko, Itálie, Německo,
- Evropská investiční banka (založena 1958) = poskytovala výhodné úvěry (infrastruktura, investice),
- 1960–1. Specializovaný nástroj = Evropský sociální fond (podpora zaměstnanosti, vzdělání),
- 1962–2. nástroj = Evropský zemědělský, podpůrný a garanční fond (zemědělství, venkovská sídla).

2) 1974–1985 – druhá etapa

- vstup dalších zemí (Dánsko, VB, Irsko),
- strukturální krize 1973 (s Naftovou krizí) – zahájeno jednání kolem *Evropského fondu regionálního rozvoje* (ustanoven 1975) – hl. nástroj pro institucionální řízení a financování regionální politiky.

3) 1986–1993 – třetí etapa

- další přistupující země (více zaostalé – Řecko, Španělsko, Portugalsko),
- Integrace Středomořského programu (Španělsko, Portugalsko, Francie, Řecko).

Pět cílů nové politiky:

1. podpora zaostalých regionů,
2. podpora regionů, které se mohly dostat do hospodářského úpadku,
3. boj s dl nezaměstnaností,
4. podpora přizpůsobení pracovní síly,
5. podpora rozvoje venkovských regionů včetně modernizace zemědělství.

1993 – založen:

- Finanční nástroj pro podporu rybolovu,
- Fond soudržnosti = Kohezní fond – nástroj pro podporu nejméně rozvinutých členským zemím.

4) 1994–1999 – čtvrtá etapa

- vstup severovýchodních zemí (Finsko, Švédsko),
- **Vznik šestého cíle: rozvoj regionů s velmi malým zalidněním.**

5) 2000–2006 – pátá etapa

- Reforma strukturálních fondů o úpravě jejich fungování – především Kohezní fond – bylo navrženo, že rozpočet EU by měl být projednáván jako ostatní rozpočty,
- 2004 – přistoupilo dalších deset zemí
- Založení fond ISPA – financování infrastruktury a životního prostředí,

Cíle se sloučily do 3:

- 1. podpora zaostávajícím regionům (70 % všech prostředků),*
- 2. podpora hospodářské a sociální konvergence v regionech,*
- 3. modernizace systému školství a podpory nezaměstnanosti.*

6) 2007–2013 – šestá etapa

- výhledová etapa,
- inovace, životní prostředí, infrastruktura, lidské zdroje, kultura, vzdělání, obnovitelné zdroje energie = priority,
- nová instituce – Evropské společenství pro přeshraniční spolupráci.

Nově koncipované 3 cíle:

- 1. konvergence s rozpočtem EU,*
- 2. Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost,*
- 3. Evropská územní spolupráce.*

Základní principy regionální a strukturální politiky

- 1. Princip programování** – V zásadě jde o to, že pomoc je namířena do nejméně rozvinutých regionů a je realizována formou víceletých a víceoborových programů, pro které se zpracovávají programové dokumenty. Výsledkem je vzájemně integrovaný programový celek realizovaný v dlouhodobějším horizontu.
- 2. Princip koncentrace (zásada koncentrace úsilí)** – Smyslem této zásady je soustředění největších prostředků do regionů s nejvýznamnějšími problémy, které jsou určené pouze na předem definované cíle. Výhody plynoucí z koncentrace jsou mimo větší efektu a větší viditelnosti také snadnější a přehlednější monitorování a kontrola.
- 3. Princip partnerství (komplementarity)** – Poskytnutí pomoci ze strany ES vyžaduje aktivní spolupráci, jak samotných příjemců pomoci ve všech fázích a na všech úrovních procesu, tak i dalších subjektů (jmenovaných členským státem) – regionálních, místních orgánů a jiných příslušných veřejných orgánů, hospodářských a sociálních partnerů a dalších. Uplatňuje se zde zásada subsidiarity na příslušné územní úrovni, přičemž celková odpovědnost zůstává na členském státě. Také se respektuje zásada rovnoprávnosti mezi muži a ženami, na niž se v rámci celého Společenství klade velký důraz.
- 4. Princip adicionality (doplňkovosti)** – Prostředky poskytnuté ze zdrojů ES mají doplňovat, respektive posilovat prostředky ze strany příjemce pomoci. Záměrem tohoto principu je důraz na finanční zainteresování členského státu jeho orgánů, což má vést k vyšší efektivnosti a zodpovědnosti při využívání poskytnutých prostředků.
- 5. Princip monitorování a vyhodnocování** – Jedná se o průběžné sledování a vyhodnocování efektivnosti využívání prostředků ze zdrojů ES, a to ve všech fázích procesu z hlediska věcného i finančního
 - předběžné hodnocení (ex ante), střednědobé hodnocení (interim),
 - následné hodnocení (ex post).

Regionální politika – obecná definice

Regionální politiku lze velmi obecně definovat jako soubor cílů, opatření a nástrojů vedoucích ke snižování příliš velkých rozdílů v sociální a ekonomické úrovni jednotlivých regionů. Je tedy určena k ovlivňování hospodářské struktury v regionech tak, aby přispěla ke zlepšení efektivnosti hospodářské politiky. V tomto smyslu existují tři základní typy regionální politiky.

Růstově orientovaná regionální politika

- cílem je optimální alokace výrobních faktorů v prostoru prostřednictvím, odpovídající koordinace soukromých a veřejných investičních aktivit.

Stabilizačně orientovaná regionální politika

- vyvážené hospodářské struktury v jednotlivých regionech, čehož je dosaženo prostřednictvím koordinace regionální politiky a odvětvových politik.

Infrastrukturálně orientovaná regionální politika

- cílem je více méně relativně rovnoměrné vybavení jednotlivých regionů infrastrukturou.

Vývoj regionální politiky

Počátky regionální politiky sahají do 30. let 20. století, kdy byla velká hospodářská krize a Velká Británie musela řešit problém, jak velké budou dopady této krize v klasických průmyslových regionech. V této době se ve Velké Británii výrazně prohloubily socioekonomické diference mezi jednotlivými regiony (např. nezaměstnanost v londýnské aglomeraci byla, jenom“ 14 %, kdežto ve Skotsku 25 % a ve Walesu dokonce 36 %). Zpravidla se, propadly“ regiony s vysokým podílem tradičních průmyslových odvětví (těžba uhlí, hutnictví, textil) a stát byl nucen přijat první legislativní dokument, Zákon o speciálních územích“ roku 1934. Tento zákon obsahoval určitá opatření ke zmírnění výrazně se zhoršující sociální situaci v těchto regionech. Byly tedy zde vymezeny problémové regiony, definovány způsoby pomoci spočívající ve zlepšení infrastruktury a rovněž stanovena pravidla pro alokaci prostředků.

Od těchto dob se ve Velké Británii regionální politika rozvíjí nepřetržitě. V poválečném období byly vymezeny tzv. rozvojové regiony. V roce 1960 byl přijat zákon o místní zaměstnanosti. Díky tomuto zákonu byla poskytována finanční pomoc v regionech s vysokou nezaměstnaností. V roce 1963 byl schválen podobný zákon, který navíc umožňoval zrychlené odpisy (náklady mohly být odepsány z daňového základu). V roce 1966 vyšel zákon o průmyslovém rozvoji, v němž byly vymezeny rozvojové regiony v mnohem širším pojetí. Většina nástrojů regionální politiky byla nejen zformulována, ale i v praxi právě odzkoušena. I přes určité zeslabení pozice regionální politiky v 80. letech ve státní politice, tak v současné době je opět zvýšený zájem o tuto politiku ve Velké Británii. Ve Francii a Itálii se začala rozvíjet v podstatě až po druhé světové válce. V obou zemích se projevovaly velmi výrazné regionální rozdíly. Francie se zaměřila na podporu dvanácti metropolí, např.: Bordeaux, Lille, Marseille, s cílem dosáhnout vyváženější regionální struktury. V Itálii se už v 50. letech regionální politika zaměřila především na industrializaci nejjižnější části země. Francouzské zkušenosti z regionální politiky mohou být pro nás v mnohém inspirující, zejména však zákon, O směrech regionálního rozvoje a plánování“ z roku 1995. Tento zákon obsahuje převážně

problematiku regionálního rozvoje a regionální politiky, včetně otázek a principů, které jsou v rámci Evropské unie teprve předmětem diskuze.

Ve většině západoevropských zemí se začala uplatňovat regionální politika na přelomu 50. a 60. let. V současnosti se německá regionální politika zaměřuje především na rozvoj nových spolkových zemí. V Belgii byly postupně v důsledku regionalizace a poté federalizace státu přeneseny všechny kompetence regionální politiky zcela na regionální úroveň.

Regionální rozvojem je míněno dle praktického chápání

Dle praktického chápání je regionálním rozvojem míněno vyšší využívání a zvyšování daného potenciálu daného území vznikající v důsledku prostorové optimalizace sociálních a ekonomických aktivit s využitím přírodních zdrojů. Toto zvýšení a vyšší využití se projevuje v lepší konkurenceschopnosti soukromého sektoru, životní úrovni obyvatel a stavu životního prostředí. Potenciál regionu lze hodnotit pomocí ukazatelů HDP na obyvatele, míry nezaměstnanosti, průměrné mzdy, vzdělanostní struktury, kvality a dostupnosti infrastruktury. Přírodně–geografický potencial lze hodnotit např. množstvím a kvalitou nerostných surovin, znečištěním ovzduší, vod a půdy. Toto praktické chápání regionálního rozvoje najdeme zejména v činnosti krajských, městských, obecních úřadů, soukromých společností.

Akademický přístup chápe regionální rozvoj jako aplikaci nauk, zejména ekonomie, geografie a sociologie, řešících jevy, procesy, vtahy území, které jsou ovlivněny přírodně–geografickými, ekonomickými a sociálními podmínkami v daném regionu. Primární je hledání a rozmíst'ování ekonomických činností, nerovnoměrného osídlování území a navazující hledání ovlivnitelných a neovlivnitelných faktorů rozvoje.

Cíle regionální politiky

Cíle regionální politiky vycházejí z hlavních regionálních problémů a z pojetí státní hospodářské politiky. V určitém časovém období dochází k jejich konkretizaci, aby bylo možno kontrolovat jejich splnění a souběžně hodnotit účinnost použitých nástrojů. Konkrétní cíle bývají například formulovány jako snížení výrazných meziregionálních diferencí v úrovni nezaměstnanosti, v průměrných příjmech, sblížení úrovně HDP na jednoho obyvatele v jednotlivých regionech. Jako dílčí cíle mohou být povzbuzení podnikatelských aktivit v regionu, zlepšit vybavenost regionu technickou infrastrukturou, zkvalitnit ekologickou situaci v regionu apod.

Diference v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů mohou výrazně ovlivňovat celkový hospodářský rozvoj státu, včetně vyvolání sociálních nepokojů až politických konfliktů. Proto se v řadě zemí začala uplatňovat regionální politika, jejímž hlavním cílem bylo vytvořit předpoklady pro zmírnění či až odstranění nepřiměřených diferencí v rozvoji jednotlivých regionů v rámci státu a zároveň přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti jak regionů, tak celé národní ekonomiky.

Praktická realizace regionální politiky závisí na politické vůli se zabývat regionálními problémy a jejich řešením. S tím souvisí i motivy existence regionální politiky. Za nejdůležitější motivy jsou považovány ekonomické motivy regionální politiky, nicméně ani motivy sociální, ekologické či politické povahy nejsou bez významu.

Regionální a strukturální politika EU

Regionální politika Evropské unie je koncipovaná jako tzv. komunitární (koordinovaná) politika. To znamená, že realizace samotné regionální politiky spočívá na členských státech, zatímco koordinace a harmonizace náleží do nadnárodní působnosti – tj. orgánů Evropské unie. Právě tímto prvkem je regionální politika EU naprosto originální a nemá ve světě obdoby.

V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky (v reakci na kritiku nízké míry koordinace mezi těmito politikami) do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Dnes se řadí mezi nejvýznamnější politiky v rámci EU, a tomu také odpovídá podíl na společném rozpočtu Unie, který tvoří přibližně třetinu celkových výdajů.

Strukturální fondy

V rámci EU existují rozdíly mezi regiony v ekonomické a sociální oblasti. Tyto regionální disparity se snaží řešit regionální strukturální politika, která se uplatňuje v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Smyslem regionální politiky je podporovat harmonický a vyvážený rozvoj regionů, snižování nezaměstnanosti a rozvoj lidských zdrojů, snižování regionálních disparit, ochrana životního prostředí, a zabezpečení rovných příležitostí pro muže i ženy.

Základním nástrojem strukturální a regionální politiky Evropské unie jsou strukturální fondy a Fond soudržnosti EU. Jejich význam pro hospodářskou a sociální soudržnost je v rámci EU nezastupitelný. S cílem posílit hospodářskou a sociální soudržnost EU se strukturální fondy zaměřují na snižování rozdílů v úrovni rozvoje různých regionů a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů včetně venkovských oblastí.

Evropská unie provádí regionální politiku na několika úrovních:

- nadnárodní úrovni (regionální politika prováděná relativně nezávisle přímo EU);
- regionální úrovni (ve většině zemí, dlouhodobě posilována);
- národní úrovni (silně diferencovaná regionální politika uskutečňovaná jednotlivými členskými zeměmi, postupně však přijímající některá společná pravidla).

Strukturální fondy Evropské unie je jedním z hlavních nástrojů strukturální politiky EU.

Evropská unie má k dispozici čtyři strukturální fondy, přes které rozděljuje finanční pomoc k řešení strukturálních ekonomických a sociálních problémů tak, aby se snížily rozdíly mezi různými regiony a sociálními skupinami.

- Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)
- Evropský sociální fond (ESF),
- Evropský orientační a záruční fond pro zemědělství (EAGGF),
- Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu (FIFG).



TEXT NENÍ URČEN K DALŠÍMU ŠÍŘENÍ ANI DISTRIBUCI



TEXT NEPROŠEL JAZYKOVOU KOREKCÍ



SEZNAM ZDROJŮ

- DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008, 343 s. ISBN 978–80–7400–075–1.
- DVOŘÁK, P. *Vybrané problémy fiskální politiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, 174 s. ISBN 80–7079–620–0.
- FRIČ, Pavol; GOULLI, Rochdi. *Neziskový sektor v ČR*. Praha 2: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2001. 203 s. ISBN 80–86432–04–1.
- HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance*. Praha: 1994., Eurolex, ISBN 80–224–0564–7.
- HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – metodická příručka, vzorové otázky a příklady*, Praha: VŠE 1997.
- KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2004*. 1. vyd. Praha: Pragoeduca, 2004. 218 s. ISBN 80–731–001–69.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia: 1997. 289 s. ISBN 80–859–633–45.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80–726–108–64.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2002. 441 s. ISBN 80–863–952.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI 2006, ISBN 80–5641–726–0.
- PILNÝ, J. *Veřejné finance*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1996. 173 s. ISBN 80–7194–061–5.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80–717–974–80.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 280 s. ISBN 978–80–247–2097–5.
- REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha 4: Ekopress, s.r.o., 2007. 309 s. ISBN 978–80–86929–29–3.
- REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Organizace neziskového sektoru: Základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha 4: EKOPRESS, 2007., 180 s. ISBN 978–80–86929–25–5.