

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**STÁTNÍ ÚČELOVÉ FONDY
POD DROBNOHLEDEM**

Úřad Národní rozpočtové rady

Státní účelové fondy pod drobnohledem

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

říjen 2024

Jan Pavel (jan.pavel@unrr.cz)

Daniel Bárta (daniel.barta@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Úvod

Význam veřejných financí v moderních ekonomikách je značný, o čemž mimo jiné vypovídá i průměrná hodnota podílu veřejných výdajů na HDP v zemích EU, která v roce 2023 činila 49,3 %. Veřejné prostředky jsou alokovány prostřednictvím soustavy veřejných rozpočtů, která je často velmi fragmentovaná, což snižuje její srozumitelnost a někdy i efektivnost. Příkladem takové fragmentace na centrální úrovni je existence státních účelových fondů (někdy též označovaných jako mimorozpočtové fondy), což jsou zpravidla samostatné právnické osoby, které administrují výdaje směřující do určitých odvětví a k tomu mají ze zákona přiděleny specifické příjmy. Je však otázkou, do jaké míry je jejich existence racionální a zda by nebylo efektivnější je integrovat do státního rozpočtu.

Předložený text diskutuje argumenty pro a proti zřizování tohoto typu institucí a hodnotí fungování fondů za první československé republiky a v moderních dějinách České republiky. Cílem je odpovědět na otázku, jestli existence těchto fondů přináší nějaká významnější pozitiva pro české veřejné finance, nebo naopak, zda převládají negativa.

1 Státní účelové fondy – argumenty pro a proti

V rámci systému veřejných financí se setkáváme hned s několika druhy fondů. Dle Jílka (2002) je můžeme rozdělit na státní účelové fondy, státní fondy podpory podnikání, privatizační fondy a svěrenské fondy. Z hlediska zaměření této studie se budeme věnovat **státním účelovým fondům**, které můžeme charakterizovat jako (zpravidla) samostatné právnické osoby, které poskytují z vymezených zdrojů za předem stanovených podmínek dotace, případně zvýhodněné půjčky, různým subjektům z určitého odvětví (např. dopravní stavby) nebo na určitou agendu (např. ochrana životního prostředí). Jejich rozpočet je sestavován samostatně (ač většinou bývá předkládán spolu s návrhem státního rozpočtu). Státní účelové fondy sice vstupují do různých finančních vztahů s řadou jednotek soustavy veřejných rozpočtů (dotace, spoluúčasti apod.), ale jejich hospodaření je do značné míry samostatné a ušetřené prostředky jsou v nich i po ukončení rozpočtového období ponechány. Jsou většinou zřizovány samostatným zákonem a bývají podřízeny odvětvově příslušným ministerstvům.

Existence státních účelových fondů přináší horizontální fragmentaci centrální úrovně veřejných rozpočtů. Zastánci tohoto typu financování se však domnívají, že tato nevýhoda je vyvážena jinými pozitivy. Hlavní argumenty podporující zřizování a existenci těchto fondů přitom vychází z některých neduhů standardního financování ze státního rozpočtu:

- roční rozpočtové období neumožňuje realizaci dlouhodobých investičních projektů,
- nevyčerpané prostředky na konci roku buď propadají, nebo při možnosti převodu do dalších let jsou signálem pro správce státního rozpočtu ke snížení budoucích prostředků,
- změny rozpočtových priorit vlád způsobené změnami v politickém rozložení a také výkyvy ekonomické výkonnosti země mají za následek kolísání (nestabilitu) výdajů, což komplikuje situaci zejména u dlouhodobých investičních projektů,
- příjmy a výdaje ve státním rozpočtu nejsou věcně provázány, což omezuje schopnost voliče racionálně rozhodnout o zvýšení či snížení daní, protože neví, na co budou případně dodatečně získané prostředky vynaloženy.

Výše uvedené problémy mohou být vyřešeny právě fondovým hospodařením, které s sebou přináší:

- možnost převádět nevyčerpané prostředky do dalšího roku bez vlivu na budoucí rozpočet,
- garanci dané výše prostředků prostřednictvím přidělení samostatných zdrojů (např. některé daňové výnosy, poplatky atd.) bez ohledu na podobu státního rozpočtu a konkrétní krátkodobé rozpočtové priority aktuální vlády,
- věcné propojení příjmů k výdajům ze stejného odvětví.¹

¹ Výše uvedené argumenty lze například najít v důvodové zprávě k zákonu č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury: „Státní fond dopravy se navrhuje jako trvalý a stabilní zdroj financování dopravní infrastruktury se zabezpečením převoditelnosti finančních prostředků z jednoho rozpočtového období do druhého. Navrhovaný Státní fond dopravy by měl potlačit výkyvy ve financování výstavby, rekonstrukcí, údržby a oprav dopravní infrastruktury při sestavování návrhů státních rozpočtů pro jednotlivé roky a tím napomoci k zajištění trvalé zaměstnanosti především ve stavebních profesích. Příмым důsledkem je pak i podíl na stabilní tvorbě HDP.“

Zřizování mimorozpočtových fondů s sebou však přináší i řadu problémů, na které upozorňují zejména kritici tohoto typu financování (např. Hořčicová a Vašková, 1994):

- zvýšení nepřehlednosti struktury veřejných financí,
- zvýšení administrativních nákladů veřejného sektoru,
- setrvačnost jednou zřízených institucí,
- možnost vzniku skrytého zadlužení,
- neefektivní alokaci prostředků,
- omezení manévrovacího prostoru vlády ve fiskální politice,
- v případě dluhového financování možné zvýšení nákladů na dluhovou službu.

Obdobné výhrady lze najít i v některých zahraničních studiích. Např. Allen a Radev (2010) nebo OECD (2002) považují fondy za potenciálně problematické, protože narušují rozpočtovou disciplínu, transparentnost veřejných financí a zdravou fiskální politiku.² Tyto problémy však nejsou nutně specifické pro fondy jako takové, ale často je lze přičíst špatně navrženým postupům jejich správy i slabému propojení mezi těmito institucemi a rozpočtovým procesem. Kromě toho může mít na udržitelnost a transparentnost fiskální politiky významný dopad skutečnost, že si některé fondy mohou půjčovat nebo provádět kvazifiskální a úvěrové operace.

S každou další jednotkou sektoru vládních institucí navíc dochází k rozdrobování struktury, čímž se podstatně zvyšuje nepřehlednost. Nelze tvrdit, že by státní účelové fondy nebyly součástí rozpočtové soustavy, neboť požadavky na procesní stránku tvorby, čerpání a uzavírání jejich rozpočtů jsou de facto stejné jako u rozpočtu státního. Na druhou stranu ale nejsou zdaleka tak kontrolovány jako například státní rozpočet (MFČR, 2003). Veřejnost i média jim věnují poměrně malý prostor, což je mimo jiné i důsledkem toho, že pochopit jejich financování a fungování je někdy obtížné a vyžaduje nemalé časové investice. V tomto případě je nutné upozornit, že rozpočty fondů často vstupují do vztahů s různými úrovněmi rozpočtové soustavy. Rozklíčovat tyto vztahy je obvykle velmi komplikované (viz příklad první republiky) a vyžaduje to značné úsilí. Výsledkem je snížení možností veřejné kontroly nad částí veřejných prostředků.

Častou kritikou státních účelových fondů bývá, že jsou spojeny se slabší odpovědností a kontrolou, problémové je vykazování a konsolidace fiskálních údajů, omezená administrativní kapacita a malé slovo správců fondů v debatách o úpravě daní, které jsou určeny na jejich financování.

Některé studie (např. Allen a Tommasi, 2001) považují fondy za potenciální zdroj politické a administrativní korrupce a poukazují na případy, kdy byla z veřejných zdrojů prostřednictvím fondů vybudována „malá impéria“. Jedním z hlavních rizik, která s sebou fondy nesou, je jejich tendence rozrůstat se do dalších jednotek, čímž dochází k atomizaci politické správy, fragmentaci a podkopávání celkové kvality veřejných financí. Například značný počet fondů v mnoha zemích střední a východní Evropy na počátku 90. let 20. století měl škodlivý dopad na jejich celkovou fiskální výkonnost. Současné rozšiřování mimorozpočtových aktivit prostřednictvím zakládání veřejnoprávních subjektů a nekomerčních organizací představuje podobná fiskální rizika v dalších zemích.

S rozdrobováním státního rozpočtu do účelových fondů také souvisí problém nárůstu administrativních nákladů. Proti sobě zde stojí dvě významné tendence. V případě zřízení mimorozpočtového fondu může sice dojít díky decentralizaci k poklesu administrativních nákladů, ale proti této tendenci stojí možné snížení úspor z rozsahu. Vzhledem k často poměrně početným strukturám vedení a různým poradním orgánům i v naprosto fiskálně nevýznamných fondech lze o úsporách z titulu decentralizace úspěšně pochybovat.

² Důsledky pro silně zadlužené chudé země mohou být obzvláště závažné, protože fondy mohou mít značný vliv na jejich dluhovou pozici a na efektivitu výdajů. Úvahy o fiskální politice se týkají především správnosti fiskální analýzy a formulace fiskální politiky. Nedostatek úplných a včasných informací o činnosti fondů v důsledku jejich izolace od pravidelného rozpočtového procesu může významně zkreslit hodnocení celkové makroekonomické a fiskální situace, a to i s ohledem na kritické dimenze, jako jsou velikost vládního sektoru, jeho příspěvek k agregátní poptávce, investicím a úsporám, daňové zatížení a síť sociálního zabezpečení.

2 Státní účelové fondy v období první československé republiky (1918-1938)

Fondové hospodaření se v období první republiky těšilo značné oblibě. Některé z fondů byly dědictvím po rakousko-uherské fiskální soustavě, další vznikaly během 20. a 30. let 20. století. Celkově můžeme do této kategorie zařadit až 80 institucí, z nich však značná část byla fiskálně marginální (seznam 10 fiskálně nejvýznamnějších přináší tabulka 1). Nicméně celá struktura veřejných financí byla kvůli jejich existenci značně složitá a nepřehledná, neboť všechny úrovně fiskální soustavy byly provázány řadou transferových plateb. Ty nebyly pouze jednosměrné, tedy například pouze ze státního rozpočtu do dalších úrovní. Některé fondy dostávaly dotace ze státního rozpočtu a některé do něj naopak přispívaly. Obdobná situace panovala i v případě rozpočtů zemských. Fiskální význam tohoto typu financování sice v čase kolísal (ve 30. letech začal v důsledku financování zbrojních výdajů významně růst), ale celkově byl poměrně značný. Například v roce 1934 obhospodařovalo jen pět nejvýznamnějších účelových fondů 13 % veřejných výdajů, zatímco například municipální rozpočty obsluhovaly pouze 8 % veřejných výdajů.

Tabulka 1: Deset nejvýznamnějších fondů fungujících na konci 30. let 20. století v ČSR

Fond	Zřizovací zákon
Fond pro věcné potřeby národní obrany	240/1926, 127/1934
Silniční fond	116/1927
Státní fond pro splavnění řek	50/1931
Státní fond pro vodohospodářské meliorace	49/1931
Státní bytový fond	98/1919
Fond pro účely veřejného živelního pojištění	149/1923
Všeobecný fond pro podporu vnitřní kolonizace	141/1931
Zvláštní fond pro zmírnění ztrát z poválečných poměrů	54/1932
Fond čs. legionářů	166/1920
Vyrovňovací fondy mléčné	94/1934

Zdroj: Sběrka zákonů, státní závěrečné účty 1930 až 1938

Vzhledem k omezenému rozsahu textu se zde budeme věnovat pouze **čtyřem** (resp. pěti) fiskálně nejvýznamnějším fondům. Při analýze důvodových zpráv jejich zřizovacích zákonů lze identifikovat dva typy zdůvodnění jejich existence:

1. Snaha o stabilizaci každoročního objemu prostředků směřujících do určité oblasti a usnadnění realizace dlouhodobých projektů či projektů s rizikem časového zpoždění.
2. Aktuální nedostatek finančních prostředků na určité investice a jeho řešení prostřednictvím půjčky mimo státní rozpočet.

V prvním případě se jedná zejména o fondy určené ke krytí vojenských investičních výdajů. Jejich nejstarším zástupcem byl „Fond pro věcné potřeby národní obrany“ zřízený zákonem č. 240/1926, Sb. z. a n. (dále jen fond 240/1926). Pro pochopení důvodu pro jeho ustanovení je vhodné přímo citovat část důvodové zprávy:

„Pro státní hospodářství platí a je všeobecně uznávána zásada, že státní rozpočet a účetní závěrka sestavuje se vždy pro období jednoho roku. Sleduje-li se do důsledku tato zásada, ve státní administrativě jinak všeobecně uznávaná, má to vzápětí značné obtíže při projednávání dodávek vojenského materiálu. Při velké části objednávek je totiž postavení vojenské správy zcela výjimečné a vymyká se v jistých případech naprosto běžnému způsobu uskutečňování dodávek. Jde tu hlavně o objednávky z oboru speciální voj. techniky; jichž výroba vyžaduje dobu delší jednoho roku. Dodávka voj. materiálu začátkem roku objednaného, uskuteční se zhusta teprve roku příštího. Tu však nutno mít na zřeteli, že rozpočet ministerstva národní obrany je sdělán; pokud jde o opatřování výzbroje podle organizačního plánu hlavního štábu. Tím, že placení objednávek se samo sebou přesunuje z roku, v kterém bylo na tyto objednávky v rozpočtu pamatováno, do příštího roku, ve kterém není úhrada rozpočtově

*zajištěna, vnáší se jakýsi nesoulad do výzbrojního programu a zmenšuje se i účelné a správné hospodaření rozpočtovými položkami.*³

Řešení výše uvedených problémů bylo spatřováno v každoročně stabilním přidělu do fondu (který nebyl samostatnou právní osobou) ve výši 315 mil. Kč z položky Všeobecná pokladní správa, přičemž z těchto prostředků byly realizovány nákupy vojenské techniky, munice atd. Prostředky byly ukládány na účet u ministerstva financí, které je úročilo sazbou podle poměrů na peněžním trhu. Fond byl zřízen na dobu 11 let. Klíčové bylo, že nevyčerpané prostředky mohly být utraceny v dalších letech. Do roku 1934 mohly být utraceny jen již přidělené prostředky, v roce 1934 však došlo ke změně, kdy byla zákonem č. 127/1934, Sb. z. a n. prodloužena existence fondu o dalších 10 let., Celý desetiletý přiděl však mohl být čerpán v předstihu, a tedy na dluh. Jednalo se o důsledek rostoucí potřeby vyzbrojení armády pro očekávanou konfrontaci s Německem.⁴

Druhý důvod, tedy aktuální nedostatek finančních prostředků na rozvoj infrastruktury a jeho řešení prostřednictvím půjček, byl relevantní pro další tři fondy, konkrétně Silniční fond, Státní fond pro vodohospodářské meliorace a Státní fond pro splavnění řek. Základní logika jejich nastavení spočívala v tom, že fondy měly přiděleny určité vlastní příjmy (i v podobě části daňových příjmů), avšak ty nebyly dostatečné k pokrytí aktuálních investičních potřeb. Tento nedostatek prostředků měl být překlenut s využitím půjček, které měly být v budoucnu splaceny z vlastních příjmů. Logiku zvoleného přístupu je možné demonstrovat citací části důvodové zprávy k zákonu⁵, kterým se zřídil Státní fond pro splavnění řek:

*„Práce vodohospodářské příslušející do oboru působnosti ministerstva veřejných prací nemohly se posud pro nedostatek finančních prostředků tak rozvinouti, jak by toho zájem veřejný vyžadoval. Jde o velmi důležité, ale také nákladné vodní stavby. Na nové práce jest tedy v rozpočtu pamatována pouze částkou 87 milionů Kč, kdežto program nutných prací splavněvacích vyžaduje 3 miliard Kč a podobný program pro přehrady a pro využití vodních sil po další miliardě Kč, celkem tedy 5 miliard Kč. Poněvadž však státní přiděly v dohledné době nemohou býti zvýšeny, nutno sáhnouti k hospodaření fondovému. Umožní se tak při zmenšeném zatížení státních financí získati potřebné větší peněžní částky zápůjčkami, které budou, úrokovány a umořeny z vlastních příjmů fondu. Tento způsob získání potřebných peněz mimo státní rozpočet jest ovšem možným pouze proto, že projektované vodní stavby představují objekty přímo rentabilní, takže fondem učiněné zápůjčky možno úrokovati a poměrně brzo i umořiti z výtěžků provedených staveb.“*⁶

Vedle zápůjčních prostředků byla příjmová strana některých fondů dále posilována dotacemi ze státního rozpočtu. Přehled o struktuře financování nejvýznamnějších fondů přináší tabulka 2, ze které je patrný velký význam dotačních a dluhových příjmů.

³ Archiv N.S.R.Č., tisk 272, 1926.

⁴ Toto řešení se však vzhledem k rychle se zhoršující mezinárodní situaci ukázalo jako nedostatečné a postupně vzniklo několik dalších mimorozpočtových titulů (Mimořádný úvěr, Zvláštní úvěr, Zvláštní úvěr I, Jubilejní fond) určených ke krytí (zpravidla dluhovému) dalších vojenských výdajů. Podrobněji viz Pavel (2004).

⁵ Archiv N.S.R.Č., tisk 689, 1929.

⁶ Pro srovnání je možné uvést, že výdaje státního rozpočtu v roce 1931 činily 12,2 mld. Kč.

Tabulka 2: Struktura příjmové strany jednotlivých fondů v roce 1932 (v %)

Fond	Typy vlastních příjmů	Daňové příjmy	Dotace ze státního rozpočtu	Půjčky	Jiné
Fond pro věcné potřeby národní obrany	X	0	100	0	0
Silniční fond	výnos daně z motorových vozidel a dávky z jízdného za osobní dopravu autobusy polovina poplatků za povolení k dovozu minerálních olejů a polovina cla z dovozu minerálních olejů clo na dovoz pneumatik a plných a komorových pryžových obručí 67 % výtěžku spotřební daně z minerálních olejů 70 % výtěžku z kontrolních poplatků	58,5	0	40,8	0,7
Státní fond pro vodohospodářské meliorace	polovina daně z vodní síly ze všech vodních děl vybudovaných bez státního financování výtěžek zvláštní 25% přírážky k dani pozemkové úroky a jiné výnosy fondového jmění	7,3	51,4	19,3	22
Státní fond pro splavnění řek	daň z vodní síly z vodních děl vybudovaných nebo financovaných státem polovina daně z vodní síly ze všech ostatních vodních děl příspěvky zemí, okresů, obcí, družstev a nájemníků hrubý výnos z provozu staveb a prací provedených státem nebo fondem úroky a jiné výnosy fondového jmění dary, odkazy a jiné dobrovolné příspěvky	4,4	30,6	35,7	29,3

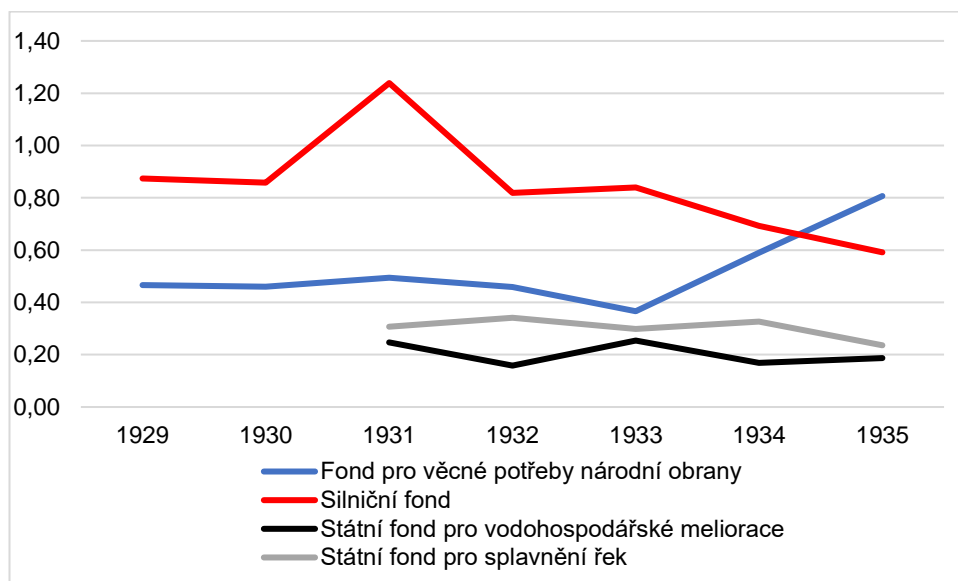
Zdroj: Státní závěrečný účet za rok 1932.

Nyní se podívejme, do jaké míry aplikace fondového financování vedla ke stabilizaci výdajů⁷ směřujících do určitých oblastí. Odpověď přináší graf 1, který ukazuje podíl výdajů jednotlivých fondů na národním důchodu.⁸ Z grafů je patrné, že stability nebylo dosaženo. To je dále možné analyzovat a dokázat využitím variačního koeficientu, jehož hodnoty jsou prezentovány v tabulce 3. Největší výkyvy vykazovaly výdaje Silničního fondu, relativně stabilní pak byly výdaje vojenského fondu a Státního fondu pro splavnění řek. Zajímavou informaci přináší komparace variačního koeficientu výdajů státního rozpočtu a těchto fondů. Z té vyplývá, že státní rozpočet jako celek vykazoval vyšší stabilitu než účelové fondy, jak z hlediska poměru k národnímu důchodu, tak i ve stálých cenách. Celkově tak nelze konstatovat, že by fondové hospodaření kýženou stabilitu přineslo.

⁷ Analyzovány jsou výdaje fondů očištěné o splátky půjček.

⁸ Analyzované období bylo omezeno na roky 1929-1935. Důvodem je, že v letech 1936-38 byly veřejné finance silně ovlivněny výdaji na zbrojení.

Graf 1: Podíl výdajů státních účelových fondů na národním důchodu v letech 1929-1935 (v %)



Zdroj: státní závěrečné účty, vlastní výpočty

Tabulka 3: Variační koeficient⁹ podílu výdajů na národním důchodu a výdajů ve stálých cenách v letech 1929-1935 (%)

	Státní rozpočet	240/1926*	116/1927	49/1931	50/1931
Výdaje jako % národního důchodu	10,0	14,0	22,1	19,7	12,0
Výdaje ve stálých cenách roku 1929	9,7	13,9	24,6	22,0	14,1

* z důvodu překryvu s fondem 127/1934 analyzované období pouze 1929-1934.

Zdroj: vlastní výpočty

Existence fondů se také promítala do výše veřejného dluhu. Pokud byl fond financován dluhově, existovaly dvě možnosti. Buď se jednalo o přiděl z některé ze státních půjček (zejména vojenské fondy), nebo si fond půjčoval samostatně. V druhém případě tak vznikl dluh neevidovaný ve státním dluhu, ačkoliv za tyto půjčky stát ručil. Rozsah těchto půjček na začátku 30. let odpovídal cca 3 % státního dluhu, avšak tento podíl měl tendenci narůstat.

Existence fondů samozřejmě omezovala přehlednost a srozumitelnost veřejných financí. To alespoň částečně snižovala legislativní úprava vyžadující, aby rozpočty většiny fondů a také jejich vyúčtování byly součástí návrhu státního rozpočtu a státního závěrečného účtu.

Využívání fondového hospodaření se tedy těšilo v letech 1918 až 1938 značné popularitě. Argumenty, které se objevují v důvodových zprávách k jednotlivým fondům, jsou obdobné těm, se kterými se setkáváme i nyní (stabilita výdajů, odstínění od výkyvů státního rozpočtu atd.). Častěji se však objevuje idea dluhového financování, které bude v budoucnu spláceno z vlastních příjmů fondů. Z hlediska výsledků lze konstatovat, že stabilita výdajů nebyla vyšší než v případě státního rozpočtu a část fondů byla významně závislá na dotacích ze státního rozpočtu. Za negativní lze považovat snížení transparentnosti systému veřejných financí i zadlužování mimo státní dluh.

⁹ Variační koeficient vypovídá o relativním významu průměrné odchylky od průměru. Čím je koeficient vyšší, tím jsou odchylky od průměru časové řady vyšší.

3 Státní fondy v současnosti

Po převratných politických změnách roku 1989 bylo jasné, že je nutné reformovat systém veřejných rozpočtů, který svou strukturou neodpovídal požadavkům moderního řízení veřejných financí. Při provádění a koncipování reformy se logicky objevila otázka, jakou roli budou v nové fiskální struktuře hrát mimorozpočtové fondy. Oproti období první republiky se fondové řešení zpočátku výrazně neprosadilo a zřetelnější posun ve prospěch tohoto typu financování můžeme najít až s nástupem první sociálně-demokratické vlády k moci v roce 1998.

Od roku 1991 (resp. 1992) existovaly z dnešních šesti mimorozpočtových fondů čtyři: Státní fond životního prostředí (zákon č. 388/1991 Sb.), Státní fond kultury (zákon č. 239/1992 Sb.), Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie (dnešní Státní fond kinematografie, zákon č. 242/1992 Sb.) a Státní fond tržní regulace v zemědělství (dnešní Státní zemědělský intervenční fond, zákon č. 472/1992 Sb.).¹⁰ V roce 2000 vznikly další dva: Státní fond dopravní infrastruktury (zákon č. 104/2000 Sb.) a Státní fond rozvoje bydlení (dnešní Státní fond podpory investic, zákon č. 211/2000 Sb.). Zřízením dvou nových a fiskálně mnohem významnějších fondů byl původní střídavý trend ve využívání účelových fondů změněn, nicméně kritika fragmentace veřejných financí se objevovala již v té době. Například ministerstvo financí již v roce 2003 psalo o nevýhodách financování výdajů mimo státní rozpočet:

„Vývoj veřejných financí předchozích několika let je silně poznamenán jednak rostoucím počtem mimorozpočtových institucí (fondů a jim podobných institucí), jednak stále ještě probíhající reformou veřejné správy včetně zvoleného modelu jejího financování. V důsledku toho dlouhodobě klesá podíl státního rozpočtu na veřejných výdajích a tím se zužuje nejen manévrovací prostor vlády, ale i její schopnost ovlivňovat, resp. kontrolovat vývoj veřejných výdajů.“ „Žádný státní mimorozpočtový fond v současné době nedisponuje dostatečnými vlastními zdroji tak, aby byl dlouhodobě schopen vlastní existence bez silné závislosti na státním rozpočtu nebo na stávajících či nových typech státních příjmů. To zpochybňuje podstatu jejich samostatné existence a odkrývá prostor pro jejich rychlé zadlužování.“¹¹

Proto již od roku 2004 bylo jejich hospodaření zahrnuto do střednědobého rozpočtového rámce, který definoval výdajové stropy. Při každoroční debatě o podobě státního rozpočtu se tak musely zvažovat i výdajové programy realizované státními fondy v kontextu ostatních programů hrazených ze státního rozpočtu. Cílem bylo zajistit, aby vláda měla kontrolu nad výdaji státních fondů a mohla naplňovat definované agregátní fiskální cíle. Dále také proběhla úprava rozpočtových pravidel, která přiblížila pravidla hospodaření v kapitolách státního rozpočtu hlavní „výhodě“ fondového hospodaření – tedy možnosti v podstatě neomezeného převodu uspořené prostředků do dalších let (dnes tzv. nároky z nespotebovaných výdajů). Argumenty zastánců státních účelových fondů, které se objevují v důvodových zprávách zákonů zřizujících jednotlivé fondy, jsou velmi podobné jako za první republiky. Fondové financování by mělo být zárukou, že výdaje směřující do určitých oblastí nebudou příliš kolísat a nebudou citlivé na politické rozhodování.

Dnešních šest mimorozpočtových fondů můžeme klasifikovat takto:

- 1) **Dotáční**, (Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní fond kinematografie, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond kultury) poskytující účelové transfery veřejným institucím (např. ŘSD) nebo soukromým jednotkám (např. domácnostem). Do agendy některých z těchto fondů spadá i administrativní projektů/dotací krytých prostředky EU.
- 2) **Zápůjční**, (Státní fond podpory investic) zaměřující se typicky na poskytování úvěrů, např. obcím nebo domácnostem.

V následující analýze se zastavíme u problematiky, zdali skutečně výdaje z mimorozpočtových fondů podléhají menším výkyvům než výdaje běžného rozpočtu. Pověsim si, jak jsou jednotlivé fondy „zranitelné“ vládními rozhodnutími přes podíl dotací na jejich příjmech. Cílem zkoumání státních účelových fondů je tak ověřit různé argumenty jak jejich příznivců, tak kritiků.

¹⁰ Pro úplnost je nutné dodat, že až do roku 2006 existoval také Státní fond pro zúrodnění půdy. Jeho fiskální význam byl však minimální, a proto se mu v textu nevěnujeme.

¹¹ Ministerstvo financí ČR (2003): Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů.

3.1 Státní fondy (ne)eliminují nekonzistentnost politického rozhodování

Vytvoření státních účelových fondů by mělo zajistit přelévání specifických příjmů státu v určité oblasti (doprava, životní prostředí, kultura...) do výdajů směřujících do stejné oblasti. Tím by se eliminovala nekonzistentnost politického rozhodování na úrovni státního rozpočtu, jelikož by účelové fondy měly své vlastní příjmy, ze kterých by hradily své výdajové programy. Tento argument však není v prostředí ČR platný, neboť dominantním příjmem všech státních fondů je dotace ze státního rozpočtu. Jedná se buď o klasickou dotaci státního rozpočtu, (národní zdroje) nebo o dotaci z EU, která je opět skrze státní rozpočet transferována státnímu fondu.

Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí a Státní fond kinematografie mají sice i své vlastní příjmy ve formě výnosu části selektivních spotřebních daní či nejrůznějších poplatků, které mohou alokovat zpět do výdajů v oblasti jejich gesce, jedná se však pouze o 6 % až 22 % z celkových příjmů těchto fondů (viz tabulka 4). Drtivá část jejich příjmů pochází z transferu ze státního rozpočtu. V kolonce „Ostatní“ se u Státního fondu dopravní infrastruktury jedná zejména o přijaté vratky transferů a u Státního fondu životního prostředí o tzv. Modernizační fond, do kterého alokuje prostředky Evropská komise z prodeje určitého typu emisních povolenek. Většina příjmů je tak stejně ovlivněna rozhodnutími politické reprezentace. U **Státního fondu podpory investic** se pod vlastní příjmy řadí přijímané úroky z půjček, které fond poskytuje. Jelikož však tyto půjčky byly financovány z peněz, které fond získal transferem ze státního rozpočtu, nejedná se o vlastní příjmy v pravém slova smyslu. U **Státního fondu kultury** je pod vlastním příjmem myšlen příjem z pronájmu nemovitostí v majetku fondu (jedná se o dům U Černé Matky Boží, Národní dům na Vinohradech a dům U Hybernů).

Tabulka 4: Struktura příjmů státních fondů v roce 2022 (v % celkových příjmů)

	Typy vlastních příjmů	Vlastní příjmy	Transfery ze státního rozpočtu		Ostatní
			Národní dotace	EU fondy	
Státní fond dopravní infrastruktury	příjem z časového poplatku za užívání dálnic a rychlostních silnic příjem z mýtného příjem z daně silniční příjem ze spotřební daně z minerálních olejů (30 % jejího celkového inkasa)	22	38	32	8
Státní fond životního prostředí	příjem z poplatku za odebrané množství podzemní vody příjem z poplatků za ukládání odpadů na skládku příjem z poplatků za znečištění ovzduší příjem z poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových	6	3	23	68
Státní fond kinematografie	poplatek z kinematografického představení poplatek z převzatého televizního vysílání poplatek z poskytování audiovizuálních služeb poplatek z vysílání reklamy	12	88	0	0
Státní zemědělský intervenční fond	X	0	14	86	0
Státní fond podpory investic	splátky půjčených prostředků	45	36	19	0
Státní fond kultury	příjem z pronájmu nemovitých věcí	50	50	0	0

Zdroj: Monitor státní pokladny (2024), vlastní výpočty

Zranitelnost výdajů směřujících do určité oblasti vůči vládním rozhodnutím se v ČR evidentně nesnižuje vytvořením fondu, jelikož z drtivé části jsou jeho příjmy (a tedy výdaje) odvislé od transferů ze státního rozpočtu, ať již skrze národní dotace nebo unijní operační programy.

3.2 Mimorozpočtové fondy (ne)vykazují vyšší stabilitu výdajů než státní rozpočet

Častým argumentem pro vytváření mimorozpočtových fondů je teze, že ve srovnání se státním rozpočtem jsou jejich výdaje stabilnější. Stejně jako v případě první republiky se na tento argument můžeme podívat přes variační koeficienty výdajů státních fondů a státního rozpočtu (v % HDP), jejichž hodnoty pro období 2010-2023 přináší tabulka 5. Výdaje státních účelových fondů však nevykazují menší výkyvy než výdaje státního rozpočtu.

Tabulka 5: Variační koeficient výdajů státního rozpočtu a státních účelových fondů (2010-2023)

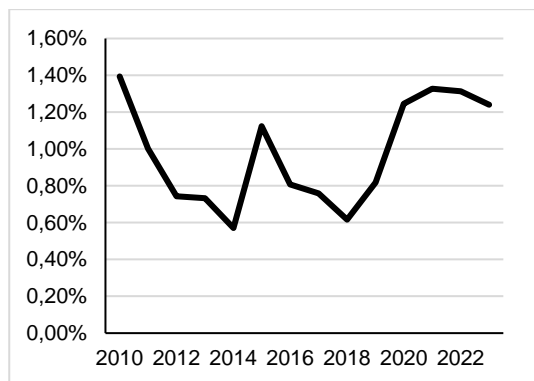
	Státní rozpočet	Státní fond dopravní infrastruktury	Státní fond životního prostředí	Státní zemědělský intervenční fond	Státní fond podpory investic	Státní fond kinematografie	Státní fond kultury
Variační koeficient podílu výdajů na HDP (%)	6,8	18,1	106,5	15,7	27,4	34,3	17,7

Zdroj: Monitor státní pokladny (2024), vlastní výpočty

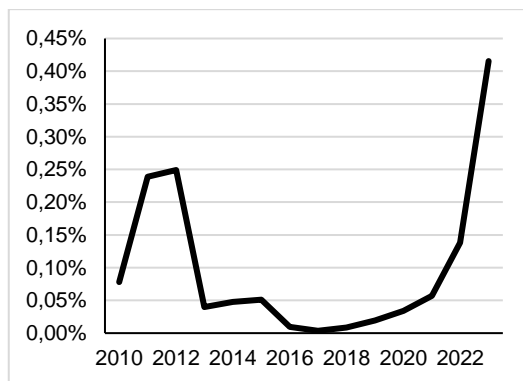
Nestabilitu fondových výdajů je možné ilustrovat (viz graf 2) na příkladech dvou objemově nejvýznamnějších fondů (Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu životního prostředí). Z nich jsou patrné značné výkyvy, a tedy nepotvrzení argumentu zastánců fondového hospodaření o vyšší stabilitě.

Graf 2: Kapitálové výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) a Státního fondu životního prostředí (SFŽP) v letech 2010-2023 (v % HDP)

a) Kapitálové výdaje SFDI (v % HDP)



b) Kapitálové výdaje SFŽP (v % HDP)



Zdroj: Monitor státní pokladny (2024), vlastní výpočty

Výdaje **Státního fondu životního prostředí** jsou zejména odvislé od příjmů z emisních povolenek, jejichž množství a cena v čase taktéž silně kolísá. V roce 2011 a 2012 vidíme výrazný nárůst výdajů fondu v souvislosti s příjmy z prodeje povolenek z tzv. Kjótského protokolu. Po roce 2020 jsou vyšší výdaje dány vznikem tzv. Modernizačního fondu a alokací části výdajů v rámci Národního plánu obnovy do oblasti životního prostředí. Výdaje fondu tak nevykazují v posledních 14 letech stabilitu, ba naopak.

Výdaje **Státního fondu dopravní infrastruktury** jsou v celé časové řadě silně ovlivněny výší transferů ze státního rozpočtu, neboť ty tvoří kolem 70 % příjmů (a běžně tedy i výdajů) fondu.

3.3 Fondy mají vyšší administrativní náklady než v případě absorpce agendy příslušnou kapitolou

Důležitou otázkou spojenou s efektivností státních fondů zůstává velikost administrativních nákladů mimorozpočtového řešení konkrétní rozpočtové oblasti. Tuto skutečnost budeme měřit optikou provozních nákladů¹² na celkových nákladech fondů (tabulka 6). Lze předpokládat, že u menších fondů bude číslo vyšší z důvodu velmi nízkého objemu spravovaných prostředků a případná integrace do státního rozpočtu by tak pravděpodobně řešila problém ztrát úspor z rozsahu.

Abnormálně vysokých provozních výdajů si lze povšimnout u **Státního fondu kultury** a u **Státního fondu životního prostředí**¹³. Státní fond kultury je velmi „specifický“ fond (např. nemá žádné zaměstnance). Jak již bylo zmíněno, fond vlastní tři budovy a provozní výdaje tak tvoří dominantně provozní náklady ve fondu vlastněných nemovitostech. U Státního fondu životního prostředí je poměr provozních výdajů vůči celkovým výdajům zkrácen tím, že v minulosti administroval mimo jiné výdaje (transfery) Operačního programu Životního prostředí, které byly hrazeny z kapitoly ministerstva. Část těchto administrativních výdajů navíc byla následně přímo kompenzována transferem ze státního rozpočtu. Veřejně dostupná data však neumožňují časovou řadu korektně očistit. Celá situace jen poukazuje na nesystémovou fragmentaci konkrétní výdajové oblasti na úrovni centrální vlády, kdy si ministerstvo „najímá“ resortně pořízený fond na administraci části svých výdajů.

U **Státního fondu podpory investic**, **Státního zemědělského intervenčního fondu** a **Státního fondu kinematografie** tvoří provozní výdaje mezi 5 % až 10 % celkových výdajů fondů.

U **Státního fondu dopravní infrastruktury** se provozní náklady jeví velmi nízké, což je dáno nejvyššími výdaji mezi všemi fondy. Jak již bylo řečeno, většina výdajů jsou transfery přeposílané státním organizacím. Za zmínku přitom stojí struktura finančních toků Státního fondu dopravní infrastruktury, který často slouží jako administrátor prostředků mezi ministerstvem a jinou státní institucí. Klíčovou úlohu při dopravních stavbách totiž hrají dvě instituce: Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD), které je státním podnikem, a Správa železnic (SŽ), která je státní organizací. Výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2023 byly plánovány ve výši 150,1 miliardy Kč. Z celkové částky byla pro ŘSD alokována částka ve výši 78,1 mld. Kč a pro SŽ ve výši 57,5 mld. Kč. Ministerstvo dopravy tak posílá transfer do Státního fondu dopravní infrastruktury, který poté přes 90 % svých výdajů pošle jako transfer ŘSD a Správě železnic. Absurditu celého toku peněz lze dokumentovat tím, že do roku 2022 bylo ŘSD příspěvkovou organizací spadající pod ministerstvo dopravy¹⁴ a funkci zřizovatele Správy železnic vykonává opět tento resort.

Tabulka 6: Provozní výdaje státních mimorozpočtových fondů (2013-2019 a 2023)

Provozní výdaje jako % z celkových výdajů fondu	2013-2019	2023
Státní fond dopravní infrastruktury	0,5	0,2
Státní fond životního prostředí	34,0 ¹⁵	2,0
Státní zemědělský intervenční fond	4,2	5,3
Státní fond podpory investic	9,1	8,0
Státní fond kinematografie	7,2	4,9
Státní fond kultury	23,0	36,2

Zdroj: Monitor státní pokladny (2024), vlastní výpočty

¹² Za provozní výdaje považujeme dle druhového třídění rozpočtové skladby seskupení položek (50 - Platby a podobné a související výdaje) a (51 - Neinvestiční nákupy a související výdaje), vyřazujeme však podseskupení položek (514 - placené úroky).

¹³ V roce 2023 se do celkových výdajů SFŽP započítaly i výdaje kryté z Modernizačního fondu a podíl provozních výdajů klesl.

¹⁴ ŘSD je od 1.1. 2024 státním podnikem, jehož zakladatelem je Ministerstvo dopravy ČR.

¹⁵ Takto vysoká hodnota je důsledkem výše uvedeného faktu, že fond administroval část výdajů kapitoly ministerstva životního prostředí. Například v roce 2018 činily celkové výdaje fondu pouze 1,1 mld. Kč, z čehož provozní výdaje činily 511 mil. Kč. Celkový objem výdajů, které ve stejném roce fond administroval, však dosáhl výše 12 mld. Kč. Při zohlednění celkové administrované částky by v tomto roce klesl podíl provozních výdajů v roce 2018 z 46 % na 4,3 %.

3.4 Možnost skrytého zadlužení v mimorozpočtových fondech

Hospodaření státního rozpočtu a státních fondů je dominantní částí salda centrální vlády a z hlediska mezinárodních ukazatelů je tak zcela irelevantní, kde je dluh a deficit účetně vytvářen (zda ve státním rozpočtu nebo státních fondech). Avšak vzhledem k tomu, že hlavní mediální pozornost je upřena na hospodaření státního rozpočtu, může existence fondů svádět k vyvádění části deficitu a dluhu mimo státní rozpočet, jako se tomu dělo ve Státním fondu dopravní infrastruktury v roce 2023 a 2024. Konkrétně v roce 2023 Státní fond dopravní infrastruktury hospodařil s deficitem cca 20 mld. Kč a pro rok letošní (2024) se předpokládá deficitní hospodaření v rozsahu 29 mld. Kč¹⁶.

Jak takový deficit fondu reálně vzniknul? Fond samozřejmě není schopen ze svých příjmů a evropských dotací pokrýt všechny své výdaje (viz tabulka 4). „Deficit“ fondu tak vzniká vždy, avšak v minulosti byl plně pokryt transferem ze státního rozpočtu. Fond tak hospodařil účetně vyrovnaně a celková nerovnováha veřejných financí na centrální úrovni se projevila v deficitu státního rozpočtu. V roce 2023 ministerstvo financí přijalo úvěr od Evropské investiční banky (EIB) a získané prostředky následně půjčilo (nikoliv transferovalo) Státnímu fondu dopravní infrastruktury.

Konkrétně v červenci 2023 uzavřel Státní fond dopravní infrastruktury s ministerstvem financí (MF) úvěrovou smlouvu na 30,7 mld. Kč, které budou dočerpány do konce roku 2024. V dubnu 2024 byla uzavřena druhá úvěrová smlouva ve výši 18 mld. Kč, jejichž úplné dočerpání se předpokládá do konce roku 2025. Státní fond dopravní infrastruktury bude jistinu splácet postupně v ročních splátkách počínaje rokem 2026. Doba splatnosti jistiny je u obou úvěrů osm let. Nesplacená výše úvěrů je úročena roční úrokovou sazbou ve výši odpovídající úrokové sazbě, za kterou MF získalo peněžní prostředky od EIB.

Otázkou ale je, zda dluhová služba následně neomezí výdaje na hlavní činnost fondu. Od roku 2024 bude Státní fond dopravní infrastruktury platit státnímu rozpočtu úroky ve výši 1,1 mld. Kč ročně a od roku 2026 splátky jistiny ve výši 3 mld. Kč. Aby fond přijímané transfery ze státního rozpočtu využil na výdaje související s dopravou, bude muset dostávat každoročně ze státního rozpočtu o 4 mld. Kč navíc, které pravděpodobně pošle ihned nazpět do státního rozpočtu. Tato situace tak dokládá nesmyslnost celé transakce a skrývání zadlužení v mimorozpočtových fondech.

Závěr

Zkušenosti s účelovými fondy za první republiky i v moderní historii České republiky neprokázaly, že by bylo dosaženo cílů deklarovaných při jejich zřizování. Jednoznačně převažují negativa, zejména v podobě snížení srozumitelnosti a přehlednosti veřejných financí, nižší kontroly ze strany zákonodárského sboru¹⁷ a omezením říditelnosti veřejných financí. V posledních letech se také objevuje negativní trend jejich využití k optickému snižování nerovnováhy státního rozpočtu.

V Česku aktuálně existuje šest státních účelových fondů a ani u jednoho z nich nelze prokázat, že by přinášel významnější pozitiva pro financovanou oblast, než by přineslo řešení přes státní rozpočet. V souvislosti s již dlouhodobě fungujícím systémem nároků z nespotřebovaných výdajů u kapitol státního rozpočtu odpadla také hlavní výhoda fondového hospodaření spočívající v možnosti převádět nevyčerpané prostředky do dalších let. Na základě výše uvedeného tak lze jednoznačně doporučit zrušení státních účelových fondů a jejich integraci do státního rozpočtu.

¹⁶ Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2024 a střednědobý výhled na roky 2025 a 2026.

¹⁷ Schvalování rozpočtů státních fondů je v Poslanecké sněmovně věnována podstatně menší pozornost než v případě státního rozpočtu. Příčinou je mimo jiné i nedostatečná úprava jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kde schvalování rozpočtů státních fondů není specifikováno. Zvykově se k nim přistupuje jako ke zprávám a jsou tedy schvalovány po rozpravě jedním hlasováním.

Použitá literatura

Allen, R. – Radev, D. (2010): Extrabudgetary Funds. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. IMF, June 2010.

Allen, R. – Tommasi, D. (2001): Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. The SIGMA Programme (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries by OECD and EU)

Horčicová, M. – Vašková, D. (1994): Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů, Finance a úvěr 9/1994

Jílek, M. (2002): Veřejné finance. 2. vydání. České Budějovice, JČU v ČB, 2002. ISBN 80- 7040-533-3.

Ministerstvo financí ČR (2003): Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů

OECD (2002): Distributed Public Governance Agencies, Authorities and other Government Bodies, OECD; Paris November 2002.

Pavel, J. (2002): Analýza efektivnosti mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů. Výzkumná zpráva. Praha: VŠE, 2002. 84 s.

Pavel, J. (2024): Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004. 113 s. ISBN 80-86729-14-1