

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia, a. s.*, Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia, Prague*

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49  
120 74 Prague 2  
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

## OBSAH

- Stanislava JANÁČKOVÁ: K některým specifickým měnové politiky v ČR . . . . . 445
- Jiří KINKOR: Měření daňové progresivity . . . . . 455
- Karel JANDA: Modelování rizika akciového portfolia . . . . . 463

### Rozpočtová politika — jaká byla, je a bude — 4. část

- Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů . . . 473
- Bibiana JÍLKOVÁ—Olga NOVOSADOVÁ: K některým souvislostem vládního dluhu v ČR . . . . . 483
- Miroslav HAVEL: Státní rozpočet v roce 1993 a 1994 a střednědobá strategie rozpočtové politiky do roku 2000 . . . . . 488

### Recenze

- Aleš BULÍŘ: Jak měřit fiskální deficit? (ed.: M. I. Blejer—A. Cheasty) . . . . . 500

### Finance a úvěr v zahraničí

- Jana MARKOVÁ: Měnové účinky euroměnového trhu a možnosti jejich eliminace . . . 504

### Přehled — Survey

- Czech Republic: General Government Fiscal Operations, 1993 (table) . . . . . 514

## CONTENTS

- Stanislava JANÁČKOVÁ: Specific Issues of Monetary Policy in the Czech Republic . . 445
- Jiří KINKOR: Measurement of Tax Progressivity . . . . . 455
- Karel JANDA: Modelling Risks of Share Portfolio . . . . . 463

### Budgetary Policy — Past, Present and Future — 4th Part

- Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Extrabudgetary Funds and Their Role in General Government Sub-Sector . . . 473
- Bibiana JÍLKOVÁ—Olga NOVOSADOVÁ: Some Government Debt Implications in the Czech Republic . . . . . 483
- Miroslav HAVEL: The State Budget in 1993 and 1994 and the Medium-Term Fiscal Policy Strategy to 2000 . . . . . 488

### Book-Review

- Aleš BULÍŘ: How to Measure the Fiscal Deficit? (Eds.: M. I. Blejer—A. Cheasty) . . 500

### Finance and Credit Abroad

- Jana MARKOVÁ: Monetary Impacts of Euro-Currency Market and Possibilities of Their Elimination . . . . . 504

### Survey

- Czech Republic: General Government Fiscal Operations, 1993 (table) . . . . . 514

# ROZPOČTOVÁ POLITIKA – JAKÁ BYLA, JE A BUDE\* – 4. část

DT: 336.1/5;336.121.64 (437)

## Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů

Milena HORČICOVÁ – Drahomíra VAŠKOVÁ\*\*

Jedním z cílů reformy rozpočtu v ČSFR, resp. ČR, bylo zprůhlednění rozpočtových toků a jejich určitá standardizace. Tato standardizace je potřebná jak pro korektnost hodnocení fiskální politiky, tak i pro mezinárodní srovnání, zejména při sblíživání české ekonomiky s Evropským společenstvím (Evropskou unií).

Sledovaný záměr může narušit atomizace veřejných rozpočtů. Atomizace se projevuje jednak rozšiřováním počtu „klasických“ účelových mimorozpočtových fondů, jednak vznikem nového typu vládních agentur, účelově zakládaných vládou k realizaci politiky podpory vybraných podnikatelských aktivit. Prostřednictvím těchto agentur dochází ke spojení klasických dotačních mechanismů s formami návratného financování.<sup>1</sup>

Atomizace veřejných rozpočtů v sobě obsahuje:

– Vyšší nároky na zajištění jednotné finanční politiky. Problém je, zda je možné větší komplikovanost při uplatňování jednotné finanční politiky kompenzovat posílením dlouhodobosti a zvýšením efektivnosti alokačních mechanismů v rámci veřejných rozpočtů. Tento problém je navíc umocňován tím, že tyto instituce mohou vstupovat na kapitálový trh. Jejich nedostatečná odborná připravenost je v kontrastu s poměrně vysokým objemem majetku, kterým noví investoři disponují. Navíc kapitálový trh dnes nenabízí dostatečné možnosti investovat veřejné prostředky „na sirotčí jistotu“.

\* Následujícími čtyřmi články pokračujeme v zveřejňování série článků věnovaných rozpočtové politice; 1. část této série byla uveřejněna v č. 6/94 FaÚ.

\*\* Ing. Milena Horčicová, CSc, zástupce ředitele odboru finanční politiky MF  
Ing. Drahomíra Vašková, CSc, poradkyně ministra financí MF

Redakce příspěvek obdržela 4. března 1994.

<sup>1</sup> Pracovně pro potřeby tohoto příspěvku budeme pod pojmem fond chápat jednak účelové mimorozpočtové fondy, jednak specializované vládní instituce podpory podnikatelských aktivit.

— Potřebu zasazení těchto institucí do metodicky jednotné soustavy veřejných rozpočtů. Klasické mimorozpočtové fondy hospodaří s veřejnými prostředky a jsou tradičně kontrolovány parlamenty. Ze svého charakteru jsou tedy považovány za součást veřejných rozpočtů (subsector of general government). Poněkud jiná situace nastává u institucí, které zakládá vláda za účelem realizace vybraných segmentů své politiky. Ty, i když jsou vládou zřizovány zpravidla z veřejných prostředků a jsou vládou prostřednictvím jejich zástupců v řídicích orgánech kontrolovány, mohou být zakládány podle obchodní legislativy, a tedy být podnikatelskými subjekty svého druhu.

Postižení celého rozsahu operací prováděných institucemi, jež jsou zakládány na podporu politiky parlamentu a vlády, má zásadní význam nejen pro vymezení „hranice vlády“, tedy rozsahu veřejných rozpočtů, jejich deficitu (přebytku) a jejich struktury, ale i pro změnu zadluženosti a změnu dlužnické pozice vlády vůči dalším ekonomickým sektorům.<sup>2</sup>

Cílem tohoto příspěvku je zmapovat již existující i v současné době vládou připravované fondy a jim podobné instituce, na základě jejich ekonomického rozboru navrhnout jejich klasifikaci a adekvátní zařazení do systému veřejných rozpočtů.

### **Ekonomická charakteristika fondů**

Fondy jsou decentralizované administrativní jednotky podřízené vládě či parlamentu nebo jednotky přímo kontrolované vládou či nepřímo kontrolované prostřednictvím zástupců vlády v orgánech fondu. Mají tedy různou míru nezávislosti danou jejich právní formou a statutem.

Fondové financování účelově vybraných potřeb představuje nástroj, jehož cílem je:

- zajištění dlouhodobé stability vybraných výdajů veřejných rozpočtů s vazbou na rozpočtově určené příjmy,
- vytvoření alternativy k přímému dotačnímu přidělování rozpočtových prostředků podnikatelským subjektům.

Podle úlohy fondů v systému veřejných rozpočtů je můžeme rozdělit do následujících skupin:

1. fondy, které poskytují prostředky na netržních principech; sem patří jednak účelové mimorozpočtové (veřejněprávní) fondy a jednak privatizační fondy;
2. fondy (vládní instituce) na podporu podnikatelských aktivit, které své prostředky používají k vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů.

#### *Fondy, které poskytují prostředky na netržních principech*

Tyto fondy jsou zřizovány zákonem, který vymezuje jejich zdroje a směry užití těchto zdrojů. V jejich čele zpravidla stojí příslušný ministr nebo jím pověřená osoba. Jejich rozpočet je zpracováván v termínech pro sestavení SR a státního závěrečného účtu. Mezi zdroje fondů patří i dotace ze SR, není však na ni nárok a je každoročně předmětem negociace. Fondům je dále legislativně přiřazován

<sup>2</sup> Z metodického hlediska pak musí platit bilanční identity:  
celkové příjmy — celkové výdaje = deficit (přebytek)  
deficit = změna zadluženosti fondů (subsektoru vlády)

výnos specifických rozpočtových zdrojů a majetkových práv. Fondy mají taxativně vymezen účel použití svých zdrojů. Zůstatky těchto fondů jsou převoditelné do následujícího fiskálního roku. Některé fondy mohou při nedostatku běžných zdrojů vstupovat na finanční trhy, přijímat úvěry a emitovat cenné papíry.

Ve světě jsou nejvýznamnějšími představiteli tohoto typu fondů průběžně financované fondy sociálního zabezpečení a jim podobné fondy zdravotního zabezpečení.

Mimorozpočtovými fondy zvláštního druhu jsou privatizační fondy. Tyto fondy jsou specifickým nástrojem privatizace postkomunistických ekonomik, která má horizont své činnosti omezen ukončením transformace.<sup>3</sup> Právě vzhledem ke specifickým činnostem těchto fondů a velikosti výnosů z privatizace nejsou tyto fondy zahrnovány do veřejných rozpočtů. Na druhé straně mohou privatizační fondy přebírat některé výdaje, které organicky do veřejných rozpočtů patří.<sup>4</sup> Vzhledem ke specifickým privatizačních fondů se jimi v tomto příspěvku nezabýváme.

Vztah mezi vládou a fondy není symetrický, neboť v případě nedostatku prostředků ve fondech je vláda konečkonců (i když právně nenese odpovědnost za jejich závazky) bude dotovat, zatímco v opačném případě přebytky fondů použít nemůže. Hospodaření těchto fondů zpravidla nebývá sledováno tak ostře jako hospodaření státního rozpočtu. Decentralizace pravomocí umožňuje lepší prosazování partikulárních zájmů nátlakových skupin.

*Fondy, které své prostředky používají k vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů*

Tyto instituce, které jsou zakládány zvláštními zákony či podle obchodní legislativy a často užívají ve svém názvu jméno „fond“, jsou svou podstatou podnikatelské finanční instituce zvláštního druhu. Představují alternativu klasických dotačních rozpočtových mechanismů, ve kterých je poskytnutí dotace spojováno s tržními kritérii poskytování úvěrů. Ekonomickou podstatou jde o úvěrové a garanční subvence, které se zavádějí s cílem napravovat tržní selhání, a to i za cenu distorze relativních cen. Tím, že rozpočtové prostředky jsou poskytovány finančnímu zprostředkovateli, a ne konečnému příjemci úrokové subvence, jsou vlastně tyto subvence „zakryty“. Navíc velikost subvencí je rozložena do delšího časového horizontu.

Pokud tyto instituce fungují delší dobu, primární důvody pro jejich existenci mohou pomínout či mohou vyžadovat výraznou korekci politiky. Instituce však žijí dál svébytným životem a z původní ekonomické korekce tržního selhání se stává prostý důchodový transfer s negativním dopadem na efektivnost ekonomiky.

I když tyto instituce často vznikají s vkladem rozpočtových prostředků a další prostředky pravidelně získávají na úrokové subvence, nemusejí být veřejnými fondy. Je proto třeba pečlivě zvážit, zda lze poskytované prostředky klasifikovat jako dotace podnikatelskému sektoru, či jako transfer uvnitř veřejných rozpočtů. Pro toto rozlišení se zpravidla používají následující kritéria:

- povinnost předkládat Parlamentu rozpočet fondu současně se státním rozpočtem,
- způsob získávání vlastních zdrojů,

<sup>3</sup> Např. v SRN byla k tomuto účelu zřízena soukromá instituce Treuhand, která již ukončila svou činnost s výsledným dluhem 250 mld. DEM. Celý objem tohoto dluhu nyní převzal německý stát a bude splácen z rozpočtových prostředků.

<sup>4</sup> V České republice např. Fond národního majetku převzal za státní rozpočet v r. 1993 výdaje ve výši 8,5 mld. Kč a v r. 1994 by to mělo být dalších 18,3 mld. Kč.

- význam podílu zdrojů získávaných vlastní činností na celkových zdrojích,
- způsob kontroly činnosti instituce.

Nekorektní klasifikace fondů může vést k mylné interpretaci rozpočtového přebytku, resp. deficitu. V rámci přebytku, resp. deficitu veřejných rozpočtů vznikají přebytky, resp. deficity jejich jednotlivých článků. Jejich struktura má implikace pro fiskální politiku, rozpočtový deficit a náklady jeho financování, pro vývoj veřejného dluhu a pro hodnocení úvěrové pozice.

Zkreslení se může týkat i celkového objemu operací vlády, např. konvenčně měřeného podílem rozpočtových výdajů na HDP.

## Současný stav v ČR

ČSFR vstupovala do počáteční fáze reformy veřejných financí s malým počtem účelových rozpočtových fondů, kterými protéká zanedbatelný objem rozpočtových prostředků. Alternativní formy fondů neexistovaly.<sup>5</sup>

V průběhu transformace byly zděděné fondy buď rušeny, nebo transformovány do podoby konformní s tržní ekonomikou a začaly vznikat fondy nové. Některé z nich jsou víceméně standardní, jiné jsou specifické pro transformační proces (jejich existence je spjata s deetatizací, resp. privatizací státního majetku).

## Účelové mimorozpočtové fondy

### *Státní fond pro podporu tržní regulace v zemědělství*

Tento fond byl zřízen (v ČR) v r. 1992 (předtím již existoval do r. 1991 federální FTR) k řešení problémů:

- bezprostředně spojených s liberalizací cen (tato funkce již v podstatě končí);
- hospodářského cyklu v zemědělství, který se vyznačuje vyšší než obvyklou rizikovostí podnikání;
- sezonního cyklu v zemědělství (tato funkce je diskutabilní, protože špatně načasované zásahy mohou sezonní výkyvy naopak prohloubit).

Z povahy účelu, ke kterému byl tento fond zřízen, a k zabezpečení funkcí při ochraně domácího trhu vyplývá, že má povolení k obchodní činnosti. Zároveň je to právnická osoba, která podléhá všeobecným daňovým povinnostem.

Regulaci trhu provádí jednak přímými nástroji (seznamy vybraných agrárních produktů, které jsou předmětem regulace, licencováním a kvótováním dovozů a vývozu), a jednak nástroji nepřímými (intervenčními nákupy a prodeji, minimálními garantovanými cenami včetně dovozních přírážek, intervenovanými vývozy). Fond tržní regulace je fondem nového typu, který reaguje na potřeby agrární politiky. Vzhledem k významu agrární politiky je jediným fondem, který v současné době dostává dotaci ze státního rozpočtu. Ze v současnosti existujících fondů této skupiny je v současné fázi transformačního procesu kvalitativně i kvantitativně nejvýznamnějším fondem.

Do budoucna se domníváme, že tento fond by se měl zaměřit pouze na krátkodobou stabilizaci domácího agrárního trhu z hlediska vysokých rizik (počasí, mezinárodní trhy). Sezonní cyklus je objektivní a je v silách jak zemědělců, tak potravinářů jej anticipovat bez požadavků na stát. Dlouhodobá stabilita zemědělství však musí být zajišťována jinými nástroji.

<sup>5</sup> Situace v ČSFR byla tedy výrazně odlišná od některých jiných postkomunistických zemí (např. Polska).

Z hlediska klasifikace tohoto Fondu se domníváme, že by neměl být zahrnován mezi mimorozpočtové Fondy, ale měl by být klasifikován jako státní stabilizační orgán typu příspěvkové organizace.

### *Státní fond pro zúrodnění půdy*

Tento fond byl zděděn (založen v roce 1969). Do jeho kompetence spadala vedle zajišťování návratu půdy zpět k zemědělským účelům v logice extenzivní zemědělské politiky i správa vodních toků. Jeho nejvýznamnějším zdrojem byly poplatky za zábor zemědělské půdy, které jsou dnes zdrojem Fondu životního prostředí. Jeho význam výrazně poklesl se změnou zemědělské politiky a s přesunem kompetencí za vodní toky. Domníváme se, že funkce tohoto fondu v tomto pojetí nemá další oprávněnost. Dnes žije zejména z vrátek dotací a ze zůstatků z minulých let. Výdaje jsou používány zejména na úhradu závazků z minulých let.

### *Státní fond životního prostředí*

Tento fond byl založen v r. 1991 s tím, že do něj vplynuly dřívější Fondy ochrany ovzduší a Fond ochrany vod.

Jeho zdrojem jsou poplatky, které mají charakter ekologických daní (poplatky za emise vypouštěné do povrchových vod a do ovzduší, poplatky podle zákona o odpadech), poplatky za užití vyčerpateľných zdrojů (za odběr podzemních vod, za vydobyté nerosty) a jiné poplatky sankčního charakteru (o pokuty se dělí s obcemi).

Získané zdroje jsou účelově vázány na výdaje na stejný titul (čističky, odbahňení, rekultivace, skládky).

Fond poskytuje dotace, bezúročně půjčky podmíněné finanční spoluúčastí a záruky.

Stimulační úloha fondu spočívá nejen v nástrojích přímé finanční podpory, ale i v tom, že jakmile emitent ekologických emisí začne podnikat kroky k odstranění těchto emisí, je mu dána i podmíněná úleva z poplatků. Tím ovšem dochází k paradoxní situaci, že čím je působení tohoto balíku nástrojů úspěšnější, tím menšími zdroji tento fond disponuje.

Domníváme se, že tato politika „balíků“ nástrojů by měla být zachována, přestože ohrožuje budoucí výnosnost tomuto fondu přiřazených zdrojů. Nedostatek zdrojů bude ovšem spojen s rizikem dluhového financování či dodatečných tlaků na státní rozpočet. Je možné uvažovat i o alternativních formách řešení problému např. formou emisí obligací.

### *Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie*

Tento fond byl založen v roce 1992. Jeho hlavním zdrojem je příplatek k ceně vstupného na filmové představení. Na tento fond byly dále přeneseny majetková práva k výnosům z akcí filmového průmyslu vlastněných státem a výnosy z majetkových podílů na majetku jiných obchodních společností.

Tento fond je „samonosný“ a z hlediska finanční politiky je nevýznamný.

### *Státní fond kultury*

Tento fond byl zřízen v r. 1992. Jeho hlavním zdrojem jsou výnosy z veřejných sbírek a loterií tímto fondem organizovaných. Na fond byly přeneseny i výnosy z majetkových účastí ČR na podnikání v kultuře s výjimkou filmového průmyslu. Od jiných subjektů získává 50 % z výnosů z nájmu památek, u kterých je fond správcem. Dalšími příjmy jsou příjmy z podnikatelských aktivit a úvěry.

	1992	1993	1994
<i>příjmy celkem</i>	6,0	8,1	6,9
dotace ze SR	3,5	3,0	0,5
vlastní příjmy	2,2	5,1	6,4
dary	0,3	0,0	0,0
<i>výdaje celkem</i>	5,0	5,0	10,9
výdaje	4,9	4,1	9,1
půjčky – splátky	0,1	1,0	1,8
– půjčky	0,1	1,0	1,9
– splátky	0,0	0,1	0,1
<i>příjmy – výdaje</i>	1,0	3,1	-4,0
<i>financování</i>	-1,0	-3,1	4,0
– změna zůstatků	-1,3	-2,9	3,4
– počáteční stav	0,3	0,5	3,4
– koncový stav	1,6	3,4	0,0
– změna zadluženosti	0,3	-0,3	0,7
– přijaté úvěry	1,3	0,0	1,0
– splátky úvěrů	1,0	0,3	0,3

pramen: Státní rozpočet 1993; Návrh státního rozpočtu pro r. 1994; interní zdroje MF. Propočty jsou podle informací k 30. 11. 1993.

Tento fond je rovněž „samonosný“ a z hlediska finanční politiky je nevýznamný.

Zatímco v r. 1990 představovala tato skupina fondů 0,5 % výdajů ústřední vlády, v roce 1994 to budou již 2,8 %. Zrychlující se dynamika výdajů mimorozpočtových fondů zvýrazňuje potřebu jejich korektního vykazování. V současné době používaná forma jednoduché bilance zkresluje výsledek finančního hospodaření a zamlžuje informace o jeho financování, resp. kvantifikaci jejich dopadu na celkovou vládní pozici. Navržená struktura, tedy struktura konzistentní s ústředním rozpočtem, poskytuje – kromě informací o jejich vlastních příjmech a výdajích, o rozpočtových dotacích a darech – navíc i informace o jejich půjčkách a splátkách. Prohlubuje tak pohled na jejich „samonosnost“.

Ekonomická struktura příjmů a výdajů této skupiny fondů je uvedena v tabulce č. 1.

Pokud bychom chtěli konsolidovat mimorozpočtové fondy se státním a místními rozpočty, je třeba rozlišit jejich ekonomické příjmy a výdaje (tj. položky nad čarou) od položek financujících (tj. položek pod čarou). Ve druhém případě se jedná o změny zůstatků fondů, které ovlivňují vládní úvěrovou pozici. Tomu odpovídá členění příjmů a výdajů v tabulce č. 1. Touto úpravou vzniká deficit veřejných rozpočtů ve výši 3,5 mld. Kč.

#### Fond zdraví

Tento fond je ve stadiu návrhu. Má charakteristiky účelových rozpočtových fondů. I když se v návrhu s dotacemi ze státního rozpočtu nepočítá, jejich poskytování není vyloučeno. Významným rozdílem je, že jde o subjekt založený za účelem podnikání se svěřenými státními majetkovými právy (převod akcií z Fondu národního majetku držených pro účely zdravotního pojištění a akcií v lázeňství

v účetní hodnotě 1,2 mld. Kč). Liší se i způsoby alokace prostředků z fondu (poskytování úročených a neúročených půjček). Tím vzniká hybrid mezi účelovým rozpočtovým fondem a specializovanou vládní agenturou. Přesto by tento fond měl být zařazen do veřejných rozpočtů.

Zavedení tohoto fondu je spojeno s následujícími riziky:

1. vzniknou náklady fondu jako instituce, tzn. tento fond bude muset vykonávat všechna vlastnická práva k těmto akciím (nikoliv pouze sbírat dividendy); jako investor bude muset nakupovat služby finančních institucí, ponese náklady kontroly (audit apod.);

2. vzniknou problémy financování správy fondu:

— výnosy dividend a další předpokládané příjmy nebudou zřejmě dostačující pro financování potřeb a nákladů provozu fondu;

— nejasněná je možnost použití majetkové podstaty (akcií z FNM) pro financování potřeb fondu;

— správní režie fondu bude mít vzhledem k jeho poměrně malému objemu prostředků vysoký podíl na celkových nákladech;

— nedostatek prostředků patrně povede k tlaku na dotaci ze státního rozpočtu.

### *Zdravotní pojišťovny*

Tyto instituce jsou v ČR zřizovány *sui generis*. V současné době již můžeme říci, že jsme přešli k průběžnému fondovému financování zdravotního pojištění. Dalším rysem financování zdravotní péče je jeho decentralizace.

Zdravotní pojišťovny (Všeobecná zdravotní pojišťovna a rezortní zdravotní pojišťovny) jako veřejněprávní instituce mohou být zakládány od r. 1992. Jsou zřizovány podle zvláštních zákonů. Ty vymezují jejich zřízení a zrušení, formu, statut, orgány a rámec hospodaření, daňový režim, předkládací a informační povinnost vůči parlamentu a Ministerstvu financí.

V čele pojišťoven stojí jejich orgány, které přímo nepodléhají vládě. Vládou delegovaní zástupci jsou členy pouze dozorčí rady. Jejich pozice je však velmi slabá a neodpovídá funkci a postavení zdravotních pojišťoven v systému veřejných rozpočtů.

Dominantní postavení zaujímá Všeobecná zdravotní pojišťovna, u které je pojištěna převážná většina občanů. Ta jako jediná musí ze zákona sestavovat rozpočet jako vyrovnaný. Na druhé straně při nedostatku zdrojů má nárok na návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu ve výši 50 % prokázaného nedostatku prostředků.

Připravovaná vyhláška o rezervních fondech zdravotních pojišťoven umožní těmto pojišťovnám vstup na trhy cenných papírů (maximálně 30 % rezervního fondu). Její návrh postrádá pravidla obezřetného investování zdravotních pojišťoven a pravidla státní kontroly likvidity. Institut dozoru nad fondy *sui generis* považujeme za *nezbytný!*

Vedle Všeobecné zdravotní pojišťovny existuje 18 zaměstnaneckých pojišťoven, dalším 4 byla povolena činnost. V současné době je podáno dalších 10 žádostí.

Pro zahrnutí *všech* zdravotních pojišťoven zřizovaných podle zvláštních zákonů do veřejných rozpočtů mluví následující důvody:

— jejich příjmy z příspěvků vyplývají ze zákona a jsou odpočitatelnou položkou pro daň z příjmu;

— příspěvky zvyšují daňovou kvótu;

— sazby příspěvků na návrh vlády schvaluje parlament;

— příspěvky jsou přerozdělovány mezi pojišťovnami podle klíče, který je dán zákonem.



## Instituce vládní podpory podnikatelských aktivit

Jde o nové instituce, které jsou zakládány od r. 1992 příslušnými rezortními ministerstvy na základě usnesení vlády. Jejich cílem je vládní podpora podnikatelských aktivit formou úvěrovou a pojistnou. Tyto agentury se stávají významnými účastníky finančního trhu. EGAP bude vstupovat i na trhy mezinárodní. Stát (vč. FNM) do těchto agentur vstupuje svojí majetkovou účastí. Podíl majetkové účasti státu v těchto agenturách sahá od 100 % (PGRLF, EGAP) do 33 % (ČMZRB). Výnosy z majetkové účasti státu zůstávají agentuře na financování jejich podpůrných aktivit. Na uskutečňování jednotlivých programů poskytuje stát dotace k ceně finančního produktu (úrokové diference, apod.).

### *Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond (PGRLF), a. s.*

Fond byl založen v létě r. 1993. Svou činnost zahájil v lednu 1994. Jeho hlavním cílem je podpora úvěrů do zemědělství.

Fond byl založen jako akciová společnost podle obchodního zákoníku. Jeho jediným akcionářem je zakladatel — Ministerstvo zemědělství. V představenstvu tohoto fondu jsou zástupci Ministerstva zemědělství a Ministerstva financí.

Fond získal od FNM převodem akcie rezervované pro prvovýrobce u zpracovatelských podniků v účetní hodnotě 4 mld. Kč. Dále dostává prostředky ze státního rozpočtu (část dosavadních zemědělských dotací).

Fond poskytuje záruky na úvěry poskytnuté bankami (podle stanovených kritérií) do zemědělské a lesnické prvovýroby. Poskytování záruk bude vesměs pro klienta bezplatné, procento participace fondu na realizaci dospělé záruky bude taxativně vymezeno. Dále bude fond subvencovat část úroků z úvěrů podnikatelům v zemědělské výrobě a lesnictví. Uvažuje se i o rozšíření činnosti fondu o odkup pohledávek zemědělských prvovýrobců za zpracovatele. Do značné míry jde o obdobu činnosti ČMZRB v oblasti zemědělství s tím rozdílem, že fond sám není bankovní institucí (příslušné činnosti za úplatu nakupuje od finanční instituce).

### *Exportní garanční a pojišťovací společnost (EGAP), a. s.*

EGAP byla založena a svou činnost zahájila v r. 1992. Hlavním cílem je realizovat státní podporu vývozu. EGAP se v současné době z dosavadní úvěrové pojišťovny transformuje na společnost, která bude zabezpečovat dva základní okruhy činnosti: jednak pojišťování exportních úvěrů a jednak distribuci refinančních zdrojů. Bude tedy fungovat jako pojišťovna se specifickými finančními funkcemi bankovní povahy.

Při založení obdržela EGAP vklady z rozpočtu federace a republik do základního kapitálu. Kromě toho spravovala prostředky federálního rozpočtu určené na subvencování úrokových ztrát vývozců. Od počátku r. 1993 je EGAP českou akciovou společností — akcionáři jsou hospodářská ministerstva. Fondy EGAP byly v tomto roce dále ze státního rozpočtu doplněny.

Společnost funguje jako samostatně hospodařící subjekt. Převážnou část činnosti uskutečňuje vlastním jménem na vlastní účet (např. pojištění a garantování exportních úvěrů, eskont směnek), část na účet a jménem státu (např. garance za dovozní úvěry, subvence úrokových rozdílů).

Těžiště činnosti EGAP je dosud v pojišťování a garancích vývozních úvěrů proti riziku nezaplacení ze strany zahraničních odběratelů. Kromě pojištění komerčních rizik nabízí EGAP i pojištění proti politickým a teritoriálním rizikům. Významnou složkou činnosti EGAP je správa prostředků státního rozpočtu na po-

skytování subvencí vývozcům na krytí ztrát z rozdílů tuzemských a zahraničních úrokových sazeb až do výše 70 % skutečné ztráty. Uplatňuje se i systém subvencování úrokových rozdílů českým bankám poskytujícím úvěr zahraničnímu odběrateli.

V roce 1994 se činnost EGAP doplnila vytvořením její dceřiné společnosti, České exportní banky. Tato banka bude zabezpečovat funkce soustředování a redistribuce finančních zdrojů komerčním bankám, přičemž komerčním bankám bude ponecháno přímé financování konkrétních exportních úvěrů při využívání refinančních úvěrů podle stanovených pravidel. Příslušné zdroje budou získávány především výpůjčkami na zahraničních kapitálových trzích se státní zárukou.

### *Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB), a. s.*

Banka byla založena a svou obchodní činnost zahájila v r. 1992. Jejím hlavním cílem je realizovat přímou státní podporu rozvoje malých a středních podniků s využitím běžných i specifických bankovních služeb. Jde o bankovní instituci s univerzální licenci a s devizovým povolením v omezeném rozsahu.

Stát (Ministerstvo hospodářství ČR) je držitelem největšího procenta akcií (32,7 %), dalšími akcionáři je pět bank. Banka je řízena osmičlenným představenstvem, ve kterém má stát dva zástupce, z nichž jeden je předsedou představenstva.

Kromě části upsaného kapitálu poskytl stát této bance při jejím založení rezervní fond (ze státních aktiv). Banka každoročně dostává prostředky ze státního rozpočtu určené na financování vládou schválených podpůrných programů (např. Start, Rozvoj, Region, Patent). ČMZRB získává i další zdroje jako např. termínované vklady FNM či zdroje z mezibankovního trhu. Provádí také operace na kapitálovém trhu.

Banka se ve své činnosti soustřeďuje na poskytování bankovních záruk (za poskytnutí záruky klient platí), na zprostředkování státních podpor pro malé a střední podnikatele (příspěvky k úhradě úvěrových úroků v rámci vyhlášených programů podpory malého a středního podnikání, podpůrné úvěry, resp. návratné finanční výpomoci k úhradě splátek úvěrů v prvním roce jejich čerpání). Poskytuje klientům i další služby jako zprostředkování účasti zahraničního kapitálu či poradenskou činnost o možnostech získání státních podpor. Specifickou činností je i zakládání či správa fondů, jako je např. fond Garant (účast PHARE).

Činnost institucí tohoto typu s sebou přináší pro dlouhodobou rozpočtovou politiku následující implikace:

— časový horizont poskytování produktů agentur zakládá dlouhodobý nárok vůči státnímu rozpočtu (např. subvencování úroků je při dodržení podmínek nárokové, vesměs jde o dlouhodobé úvěry). Čím delší je časový horizont produktu, tím déle bude trvat, než se výše nárokové částky stabilizuje. Čím bude průměrný čas poskytování produktu delší, tím menší má rozpočet možnost měnit výši dotace podle aktuálních potřeb rozpočtové politiky. Proto je nezbytné od agentur vyžadovat dlouhodobý výdajový plán;

— rozptýlenost poskytování státních garancí a jejich vyloučení z veřejných rozpočtů. Garance se ve státním rozpočtu objeví až v okamžiku, kdy dojde k její realizaci. V případě, že instituce nebudou schopny dostát svým závazkům z realizace záruk, vznikne nečekaný dodatečný tlak na státní rozpočet. Tyto garance však jsou zahrnovány do zárukové kapacity státního rozpočtu vymezené rozpočtovými pravidly. Alternativním řešením problému realizace garancí by bylo snížení majetkové podstaty institucí, které by ovšem vedlo k útlumu jejich činnosti.

Ekonomická transformace se bezprostředně dotýká i rozpočtové praxe. Česká republika na jedné straně zdělila řadu institucí fondového typu a na straně druhé intenzivně hledá nové metody a nástroje vládní politiky a financování svých programů. I když přijímání nových řešení je více než žádoucí, současně je třeba realisticky vyhodnocovat možné přínosy i rizika. Je třeba i korektně přistupovat ke klasifikaci zaváděných rozpočtových kroků tak, aby bylo možné ekonomicky vyhodnocovat všechny implikace pro státní rozpočet a veřejné finance.

## LITERATURA

BLEJER, M. — CHEASTY, A.: Analytical and Metodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficit. IMF Working Paper, 1990.

BULÍŘ, A.: Jak měřit fiskální deficit? [Recenze sborníku "How to Measure the Fiscal Deficit".] Finance a úvěr, 1994, č. 9.

Interní materiály Ministerstva financí ČR.

Manuál ke Statistice vládních financí. Mezinárodní měnový fond 1986.

Návrh státního rozpočtu ČR na rok 1994. Ministerstvo financí ČR 1993.

Státní rozpočet ČR na rok 1993. Ministerstvo financí ČR 1993.

## SUMMARY

### **Extrabudgetary Funds and Their Role in General Government Sub-Sector**

Milena HORČICOVÁ, Deputy Director, Fiscal Policy Department, Ministry of Finance  
Drahomíra VAŠKOVÁ, Advisor to Minister, Ministry of Finance

The transforming countries inherited from the central planned economies public-fund-like-institutions. Facing the budgetary transformation, new methods of subsidy allocation and new instruments of public policies, including the classical extrabudgetary funds and the off-budget institutions supporting the private sector activities, are being searched.

This article concerns with the "old" extrabudgetary funds, with the newly implemented ones, and with the new off-budget institutions in the Czech Republic. It provides their description, evaluates their benefits and risks regarding the developments of public finance. It also offers a design of the economic classification of funds revenue and expenditure following international standards. The aggregate effect of the financing of the extrabudgetary funds measured with accordance to this standard on the general government deficit is illustrated on 1992—1994 data.