

## Veřejné výdaje

### 2. přednáška z předmětu Veřejné finance

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

## Obsah přednášky

- Opakování poznatků z veřejné ekonomie
- Vývoj veřejných výdajů od roku 1870.
- Funkce veřejných výdajů.
- Třídění veřejných výdajů – rozpočtová skladba.
- Další formy vládních politik s fiskálními dopady
- Metodika GFS a ESA 95.

2

## Opakování VE (podívat se do učebnice VE)

- Pojem, velikost, pružnost veřejných výdajů
- Struktura veřejných výdajů
- Příčiny růstu veřejných výdajů
- Faktory růstu VV
- Modely a teorie vysvětlující růst VV
- Efektivnost VV
- Druhy ekonomických analýz VV

3

## Veřejné výdaje

- Klíčový nástroj veřejných politik (struktura, priority)!
- Vládní nákupy statků a služeb
- Transferové platby (redistribuce)
  
- Velikost VV = podíl na HDP
- Substituční a důchodový efekt VV

4

## Ukazatel pružnosti výdajů ve vztahu k HDP

$$E = \frac{\frac{vv_{t+1} - vv_t}{vv_t}}{\frac{HDP_{t+1} - HDP_t}{HDP_t}}, \text{ kde}$$

- $vv_t$  a  $vv_{t+1}$  - veřejné výdaje v období „t“ a „t + 1“,
- $HDP_t$  a  $HDP_{t+1}$  - produkty v období „t“ a „t + 1“.

5

- Pokud jde o další ukazatel, tj. o tzv. **marginální sklon veřejného sektoru k HDP**, je tento ukazatel definován jako **přírůstek výdajů v procentech k procentnímu přírůstku HDP**, tj.:

$$b = \frac{vv_{t+1} - vv_t}{HDP_{t+1} - HDP_t}, \text{ kde}$$

- $vv_t$  a  $vv_{t+1}$  - veřejné výdaje v období „t“ a „t + 1“,
- $HDP_t$  a  $HDP_{t+1}$  - jsou produkty v období „t“ a „t + 1“.

6

## Faktory růstu veřejných výdajů

- Změna preferencí
- Demografická struktura
- Urbanistický faktor
- Geografický faktor
- Technicko-technologické změny
- Inflace
- Demonstrační efekt
- Fiskální iluze
- Jiné vlivy

7

## Modely a teorie růstu VV

- Vývojové modely růstu vv (fáze růstu)
- Wagnerův zákon (s růstem důchodů roste relativní velikost veřejného sektoru)
- Teorie prahových efektů (zvýšení vv po mimořádných událostech se nevrací „zpět“)

8

## Efektivnost veřejných výdajů

- **Efektivnost (poměr vstupů k výstupům), hospodárnost (min. nákladů), účinnost (max. výstupů), účelnost (adekvátnost cílům, reálnost zavedení)**
- **Rozhodování o výběru veřejných projektů (veřejný zájem)**
- **Tendence veř. sektoru a veř. financí k neefektivnosti**
- **Problém oceňování nákladů a výnosů**
- **Alokační efektivnost**
- **Provozní (technická, operační)**

9

## Metody ekonomické analýzy

- Jednokriteriální (dominantní kritérium)
- Analýza minimalizace nákladů
- Analýza účinnosti nákladů (nákl. efektivnost)
- Analýza nákladů a užitečnosti
- Analýza nákladů a výnosů
- Vícekriteriální metody

10

## Typy nákladů a užitků

- Reálné a peněžní
- Přímé a nepřímé
- Hmotné a nehmotné
- Konečné a meziproduct
- Vnitřní a vnější

11

## Definice veřejných výdajů

Existuje více definic veřejných výdajů, např:

- VV je ta část HNP, kterou spotřebováváme spíše kolektivně než soukromě (Samuelson, 1995).
- VV jsou výdaje související s realizací základních funkcí vlády na všech jejích úrovních. (Hamerníková, Kubátová).
- A další ...

12

## Vývoj veřejných výdajů od roku 1870

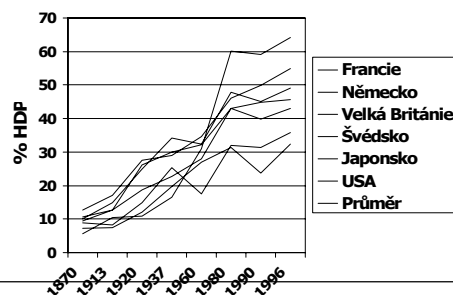
- Od roku 1870 vzrostly veřejné výdaje ve všech industrializovaných zemích bez ohledu na jejich geografické, sociální a institucionální rozdíly.
- Největší nárůst je patrný do roku 1980, pak zpomalení růstu, stagnace či dokonce pokles veřejných výdajů.
- Důvody růstu a vysvětlující teorie viz VE.

13

## Graf: Růst veřejných výdajů

v letech 1870 – 1996 (v % HDP)

Zdroj: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th century.

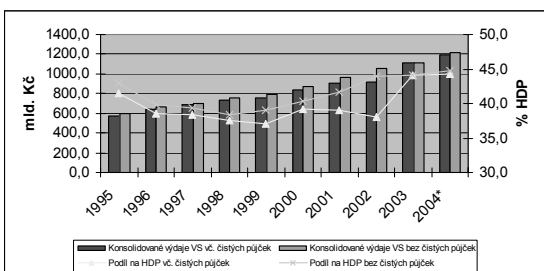


14

## Graf: Výdaje vládního sektoru v ČR

v letech 1995 – 2004 (v mld. Kč)

Zdroj: Data z makroekonomické predikce MF ČR.



15

## Pojetí veřejných výdajů

- Makroekonomické
- Financování veřejných statků a služeb
- Institucionální a programové financování
- Veřejné projekty a programy (vč. veřejné zakázky, veřejná podpora, partnerství veřejného a soukromého sektoru)
- Konvenční přírůstková (historická) metoda a řízení veřejných výdajů

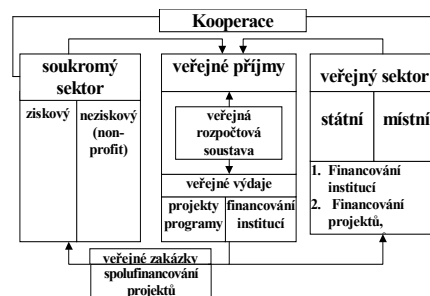
16

## Veřejné projekty a programy

- Rozšíření veřejných aktivit a přechod od tzv. financování institucí k financování veřejných výdajových projektů a programů.
- Co je podle našeho názoru důležité zdůraznit, pokud jde o tyto projekty a programy ve srovnání s veřejnými výdaji?
- Ve srovnání s „veřejným projektem“ je „veřejný výdajový program“ soubornějším a komplexnějším pojmem k označení různých činností, různých veřejných projektů a dokonce i k označení vazeb mezi různými subjekty nejen veřejného, ale i soukromého sektoru.

17

## Vazby mezi veřejnými výdaji, veřejnými výdajovými projekty a výdajovými programy



18

## Základní funkce veřejných výdajů

- Souvislost s historickým vývojem podílu veřejných na HDP
- Viz VE
  
- alokační,
- redistribuční (distribuční),
- stabilizační.

19

## Ostatní funkce veřejných výdajů

- Regulační
- Kontrolní
- Stimulační
- Aj.

20

## Alokační funkce

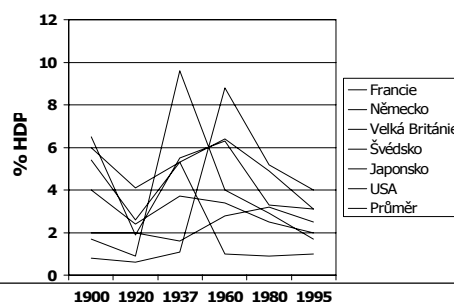
- Rozhodování o alokaci (umístění) veřejných výdajů (objem a struktura)
- Rozhodování o velikosti a struktuře poskytovaných veřejných výdajů, produkce veřejných statků v rámci rozpočtového omezení
- Portfolio statků z veřejného sektoru (produkce) a soukromého sektoru

21

### Graf: Veřejné výdaje na obranu

v letech 1900 – 1995 (v % HDP)

Zdroj: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th century.



22

## Redistribuční funkce

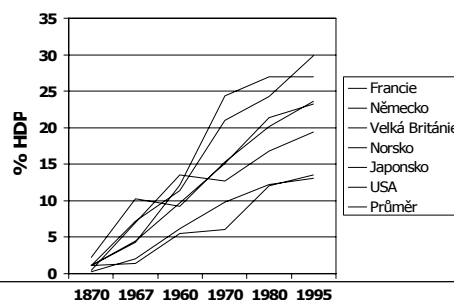
- Normativní přístup: shoda na snižování nerovností (spravedlnost X efektivnost)
- Přerozdělování, které má vést ke zmírnění sociálních a důchodových nerovností ve společnosti

23

### Graf: Veřejné výdaje na transfery a subvence

v letech 1870 – 1995 (v % HDP).

Zdroj: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th century.



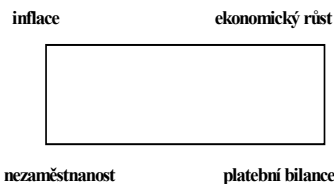
24

## Stabilizační funkce

- Veřejné výdaje jako nástroj makroekonomické politiky sloužící k dosažení plné zaměstnanosti a ekonomického růstu

25

## Charakteristika tzv. magického čtyřúhelníku

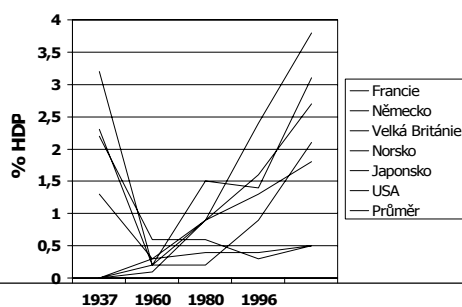


- Z uvedeného grafu, znázorňujícího ve zjednodušené podobě zmíněný vztah, je zřejmé, že by „posun“ jednoho z vrcholů čtyřúhelníku vedl k posunu ostatních vrcholů. (Viz Nemeč, J.: *Stát a trh. EF UMB, Banská Bystrica 1997, s. 14*).

26

Graf: Veřejné výdaje na nezaměstnanost v letech 1937 – 1996 (v % HDP)

Zdroj: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th century.



27

## Realizace funkcí ve výdajích veřejných rozpočtů

- Obtížně odlišení kterou funkcí konkrétní výdaj naplňuje – časté překryvy
- Alokační - 30-40 %
- Redistribuční cca 40-60 %
- Stabilizační cca 10-20 %
- Stabilizační funkce naplňována centrem, naopak alokační nižšími rozpočty

28

## Třídění veřejných výdajů

- Teoretické (učebnicové)
- Rozpočtová skladba
- Zákony (rozpočtová pravidla)
- Nemandatorní, mandatorní, kvazimandatorní
- Mezinárodní členění

29

## Teoretické (učebnicové)

- Běžné a kapitálové
- Návrtné a nenávrtné
- Plánované a mimořádné
- Dle funkcí státu
- Dle úrovně veřejných rozpočtů

30



## Druhové třídí všechny příjmy a výdaje

- příjmové operace na třídy: 1.daňové příjmy (vždy v podrobnějším členění), 2.nedaňové příjmy,3.kapitálové příjmy, 4.přijaté dotace
- výdajové operace na třídy: 5. běžné výdaje, 6. kapitálové výdaje
- třída 8 – financování

37

## Druhové třídění P a V (příklad)

Třída	Seskupení položek	Podskupení položek	Položka	Název a náplň
1				DAŇOVÉ PŘÍJMY
			11	Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů
			111	Daně z příjmů fyzických osob
			1111	Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků
			1112	Daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti

38

## Odvětvové třídění příjmů a výdajů

- 1. zemědělství a lesní hospodářství
- 2. průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
- 3. služby pro obyvatelstvo
- 4. sociální věci a politika zaměstnanosti
- 5. bezpečnost státu a právní ochrana
- 6. všeobecná veřejná správa a služby

39

## Odvětvové třídění P a V (příklad)

Skupina	Oddíl	Pododdíl	Paragraf
1			ZEMĚDĚLSTVÍ A LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ
	10		Zemědělství a lesní hospodářství
		101	Zemědělská a potravinářská činnost a rozvoj
			1011 Udržování výrobního potenciálu zemědělství, zemědělský půdní fond a mimoprodukční funkce zemědělství
			1012 Podnikání a restrukturalizace v zemědělství a potravinářství

40

## Konsolidační (uvnitř veřejných rozpočtů) příklady

- **Záznamová jednotka 023 - Převody uvnitř peněžního fondu**
- Převody především uvnitř státního rozpočtu. Použije se také zároveň s přeúčtováním investice z neinvestičních do investičních výdajů (spolu se zápisem na příjmovou položku 2119).
- **Záznamová jednotka 024 - Dotace přijaté z území jiného okresu**
- Dotace přijaté obcí od obce v jiném okrese téhož kraje.
- **Záznamová jednotka 025 - Splátky půjčených prostředků přijatých z území jiného okresu**
- Splátky půjčených prostředků přijaté obcí od obce v jiném okrese téhož kraje
- **Záznamová jednotka 026 - Dotace poskytnuté na území jiného okresu**
- Dotace poskytnuté obcí obci v jiném okrese téhož kraje.
- 
- 

41

## Konsolidační (uvnitř veřejných rozpočtů) příklady

- **Záznamová jednotka 027 - Půjčené prostředky poskytnuté na území jiného okresu**
- Návrtné finanční výpomoci, půjčky a úvěry poskytnuté obci obci v jiném okrese téhož kraje.
- **Záznamová jednotka 028 - Dotace přijaté z území jiného kraje**
- Dotace přijaté obcí nebo krajem od obce v jiném kraji nebo od jiného kraje.
- **Záznamová jednotka 029 - Splátky půjčených prostředků přijaté z území jiného kraje**
- Splátky návratných finančních výpomocí, půjček a úvěrů přijaté obcí nebo krajem od obce v jiném kraji nebo od jiného kraje.
- **Záznamová jednotka 035 - Dotace poskytnuté na území jiného kraje**
- Dotace poskytnuté obcí nebo krajem obci v jiném kraji nebo jinému kraji.
- **Záznamová jednotka 036 - Půjčené prostředky poskytnuté na území jiného kraje**
- Návrtná finanční výpomoc, půjčka nebo úvěr poskytnuté obcí nebo krajem obci v jiném kraji nebo jinému kraji.

42

## Výdaje státního rozpočtu (z. 218/2000)

- výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky PO (vč. financování programů a akcí)
- výdaje na důchodové pojištění, dávky nemocenského poj., sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnání a na APZ
- dotace a návratné fin. výpomoci územním samosprávným celkům na nepodnikatelskou činnost, dotace DSO
- dotace a návratné fin. výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost
- dotace občanským sdružením, nadacím a NF a příspěvky politickým stranám
- dotace právnickým a fyzickým osobám na vybranou činnost neziskového charakteru
- dotace státním fondům
- peněžité vklady státu do akciových společností, nákup cenných papírů
- peněžní dary poskytnuté do zahraničí, vklady a příspěvky mezinárodním organizacím, výdaje související s ES
- výdaje na realizaci státních záruk, výdaje na dluhovou službu, výdaje na vládní úvěry
- další výdaje

43

## Další formy vládních politik s fiskálními dopady

1. Kvazifiskální aktivity.
2. Závazky a potenciální závazky vlády.
3. Úvěrové garance.
4. Vládní půjčky.
5. Daňové výdaje.

44

## 1. Kvazifiskální aktivity

Jsou to finanční transakce realizované centrální bankou nebo státem vlastněnými bankami za účelem dosažení cílů určitých politik.

### Zahrnují:

- úrokové dotace,
- podporu neprosperujících podniků a finančních institucí,
- splátky vládního dluhu,
- financování kursových ztrát, které vláda utrpěla.

45

## 2. Závazky a potenciální závazky vlády

- Explicitní závazky a dluhy – právně závazné a předvídatelné (např. rozpočtové výdajové programy, důchody, mzdy zaměstnanců státní správy, ...).
- Explicitní a potenciální závazky – zákonné nebo smluvní závazky, které se stanou splatné v případě určité události (např. státní garance, ...).
- Implicitní závazky – závazky, které nevyplývají ze zákona, ale souvisejí s očekáváním veřejnosti (např. realizace oprav a údržby infrastruktury, ...).
- Implicitní a podmíněné závazky – zákonem neupravené závazky, které se stanou splatnými za určité situace (např. při přírodní katastrofě, bankovní krizi, ...).

46

## Situace „závazků“ v ČR

Omezení zákonem o rozpočtových pravidlech

- A. procentuální omezení
- B. nutnost schválení parlamentem
- C. poslední novelizace – ocenění garancí a závazků a vytváření rezerv

47

## PŘÍKLAD: Zákon č. 358/2005, Sb.

- ČÁST PRVNÍ  
Zákon o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel
- § 1
- (1) Česká republika poskytne státní záruku na zajištění úvěru, který akciové společnosti České dráhy poskytne Evropská společnost pro financování železničních vozů EUROFIMA za účelem financování nákupu osobních železničních vozů, elektrických lokomotiv řady 380 a elektrických jednotek řady 471 pro příměstskou dopravu.
- (2) Státní záruka podle odstavce 1 se poskytne na jistinu úvěru ve výši 45 000 000 EUR a úroky a poplatky spojené s poskytnutím úvěru podle příslušné smlouvy o úvěru, pokud tento úvěr bude splatný ve lhůtě do 31. prosince 2018.

48



### 3. Úvěrové garance

- Vláda může poskytovat záruku za úvěry čerpané různými agenturami, podniky, někdy i soukromými podniky.
- Jsou poskytovány v případech, kdy příjemce úvěru nedosahuje požadované úvěruschopnosti a pokud je účel úvěru v souladu s cíli, programem a politikami vlády.
- V realitě jsou často poskytovány bez vyhodnocení příjemce úvěr splatit nebo zvýhodňují vlivné spojení a nejsou systematicky vykazovány.

49

### 4. Vládní půjčky

- Za určitých okolností mohou nahrazovat přímé výdaje.
- Jsou určeny jednotkám, které si nemohou dovolit půjčovat si za komerčních podmínek, protože jejich činnost musí být dotována nebo jejich úvěruschopnost je nízká (např. státní podniky, zemědělské podniky, ...).
- Součástí vládní půjčky je obvykle úroková dotace.
- Vláda nese vysoké riziko platební neschopnosti.

50

### 5. Daňové výdaje

**Daňový výdaj = daňový výnos ušlý** v důsledku zvýhodňujících ustanovení daňového práva.

**Zahrnuje:**

- osvobození od daně,
- odčitatelné položky,
- daňové zápočty,
- odložení splatnosti daně,
- snížení daňové sazby.

Smyslem je dosažení určitých cílů vládní politiky prostřednictvím poskytování výhod jednotlivcům nebo jednotkám.

51

### Metodika GFS 1986

- **Metodika MMF = GFS 1986** (od roku 1986).
- Operace běžného roku jsou sledovány na pokladním, tzv. **cash principu**, tedy v okamžiku realizace příjmové či výdajové operace (**jako např. v jednoduchém účetnictví**).
- Konečné saldo = saldo všech peněžních transakcí v průběhu roku ve vládním sektoru.
- Výhody: včasnost, transparentnost, nízké nároky na zdrojová data.
- Nedostatky: systematicky nesleduje pohledávky a závazky, nejsou zohledněny náklady a výnosy, není k dispozici rozvaha vládního sektoru.
- **GFS 2001** se blíží ESA 95 a bude zaváděna postupně

52

### Metodika ESA 95

- Metodika Evropské Unie (nahradila ESA 78).
- Transakce daného roku jsou zaznamenávány na tzv. **předpisovém (akruálním) principu** – operace se sledují, když se ekonomická hodnota vytváří, transformuje, zaniká – časová souslednost (**jako např. v podvojném účetnictví**), je obdobou hospodářského výsledku.
- Nutná existence systému národních účtů.
- U většině operací státu není rozdíl mezi GFS a ESA95
- Překonává nedostatky metodiky GFS, ale v ČR zatím nezahrnuje celkové hospodaření vládního sektoru (např. dceřinné společnosti ČKA, „dráha“)

53

### Saldo s/bez čistých půjček

- Čisté půjčky = půjčky – splátky půjček
- Saldo vládního sektoru včetně čistých půjček – zahrnuje i příjmy a výdaje z operací spojených s **privatizací** majetkových podílů státu a s nabyváním a realizací jiného finančního majetku (nákup a prodej akcií a majetkových podílů, splátky dříve poskytnutých vládních půjček, realizované státní záruky, u nichž se předpokládá v budoucnu jejich návratnost apod.).
- Saldo vládního sektoru bez čistých půjček – vylučují se operace finančního charakteru, kdy se jedná pouze o změnu v rámci finančních aktiv.
- Saldo vládního sektoru bez čistých půjček a dotací transformačním institucím – kromě operací finančního charakteru se saldo očisťuje o dotace transformačním institucím, tj. úhradu ztrát ČKA/KOB, dotace z FNM pro finanční skupinu ČKA/KOB a Českou inkasní.
- důvodem těchto úprav je přiblížit výdaje (deficit) podle metodiky GFS k veličinám podle metodiky ESA95, případně vyloučit z dlouhodobé analýzy „nahodilé“ operace státu

54

## ČKA

- ČKA je řazena do sektoru vlády, její dceřinné společnosti jsou v sektoru finančních institucí.
- Hospodaření ČKA je propojeno s ostatními složkami centrální vlády, zejména státním rozpočtem a Fondem národního majetku (FNM – zrušen k 1.1.2006) – transfery mezi nimi byly plně konsolidovány.
- Transfery na úhradu ztrát ČKA jsou vždy zachycovány v roce, ve kterém ztráta vznikla, nikoliv v roce, kdy byla peněžně uhrazena → v metodice GFS ovlivňuje saldo x v metodice ESA 95 ne

55

Děkuji za pozornost

56