

Finanční management ve veřejné správě

Mojmír Sabolovič

Katedra finančního práva a národního
hospodářství

Finanční management

- Cílem finančního managementu je efektivní využívání ekonomických zdrojů zejména však kapitálu. Předmětem finančního managementu jsou tedy zejména různé formy peněz.
- Obsahem finančního managementu je manažerské rozhodování jako činnost na jejímž konci je výsledné rozhodnutí způsobech krátkodobého a dlouhodobého financování veřejné správy.
- Jádrem finančního managementu veřejné správy je zajištění dostatečných finančních zdrojů pro uspokojování potřeb veřejné správy.

Pojem veřejné finance

- „Pojem sloužící k označení specifických vztahů a operací probíhajících v rámci ekonomického systému mezi autoritami tzv. veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé.“

(Hamerníková, 2002)

- „Veřejné finance zkoumají působení finančních nástrojů (např. daní) a veřejných výdajů na individuální chování a rozhodování o alokaci zdrojů. Současně je zkoumána efektivnost využívání finančních nástrojů státních zásahů.“

(Peková, 2005)

Veřejné finance

- Úkolem je:
 - zabezpečení potřebných finančních prostředků a zajištění efektivity jejich použití
 - profinancování různých transferů
 - stimulace ekonomických subjektů k určitému chování

Smyslem existence veřejných financí je snaha nalézt nejefektivnější způsob alokace zdrojů, tedy dosahovat s omezenými zdroji maximální užitek.

- Veřejné finance se zabývají:
 - veřejným financováním (vymezení základních principů a hlavních fiskálních funkcí)
 - charakteristikou a typologií veřejných příjmů
 - charakteristikou a typologií veřejných výdajů
 - deficitem veřejných rozpočtů
 - veřejným dluhem

Veřejné statky

- Veřejné statky jsou vymezeny od „běžných“ ekonomických statků zejména formou svého financování.
- Veřejné statky jsou zcela nebo částečně financovány veřejnou správou.
- Veřejné statky vznikají buď politickým rozhodnutím, tzv. veřejnou volbou, nebo jsou objektivně ekonomicky podmíněny svou charakteristikou – nevyloučitelnost, nerivalita apod.

- Klíčová práva a povinnosti, které se dotýkají financování veřejné správy jsou vymezeny Ústavou ČR.
- Podmínky fungování státního, municipálních a regionálních rozpočtů jsou definovány příslušnými zákony.
- Základní pojetí finančního systému územní samosprávy je zdůrazněno Evropskou chartou místní samosprávy. Samospráva je založena na principech demokracie, decentralizaci moci a subsidiarity.

Teoretická východiska

- Fyziokraté – A. R. Turgot
- Merkantilisté – J. B. Colbert
- Klasická ekonomie – A. Smith
- Německá historická škola – A. Wagnerův (Zákon rostoucí státní aktivity)
- Neoklasický proud – teorie blahobytu
- Keynesiánství – J. M. Keynes (stimulace poptávky)
- Neokeynesiánství – P. A. Samuelson (cyklicky vyrovnaný státní rozpočet)
- Postkeynesiánství
- Konzervatismus (stimulace nabídky)

Současný pohled na veřejné finance

- Má stát přebírat část suverenity racionálně uvažujících a chovajících se subjektů?
- Bude stát schopen poskytnout těmto subjektům určité užitky?
- Rozsah veřejného sektoru – kolektivismus x individualismus.
- Podle toho se rozhoduje:
 - jak velká část statků se bude rozdělovat
 - jak velká bude redistribuce důchodů a bohatství
 - jak velký objem prostředků bude z výše uvedených důvodů odčerpán ze soukromého sektoru do veřejného

Veřejný rozpočet

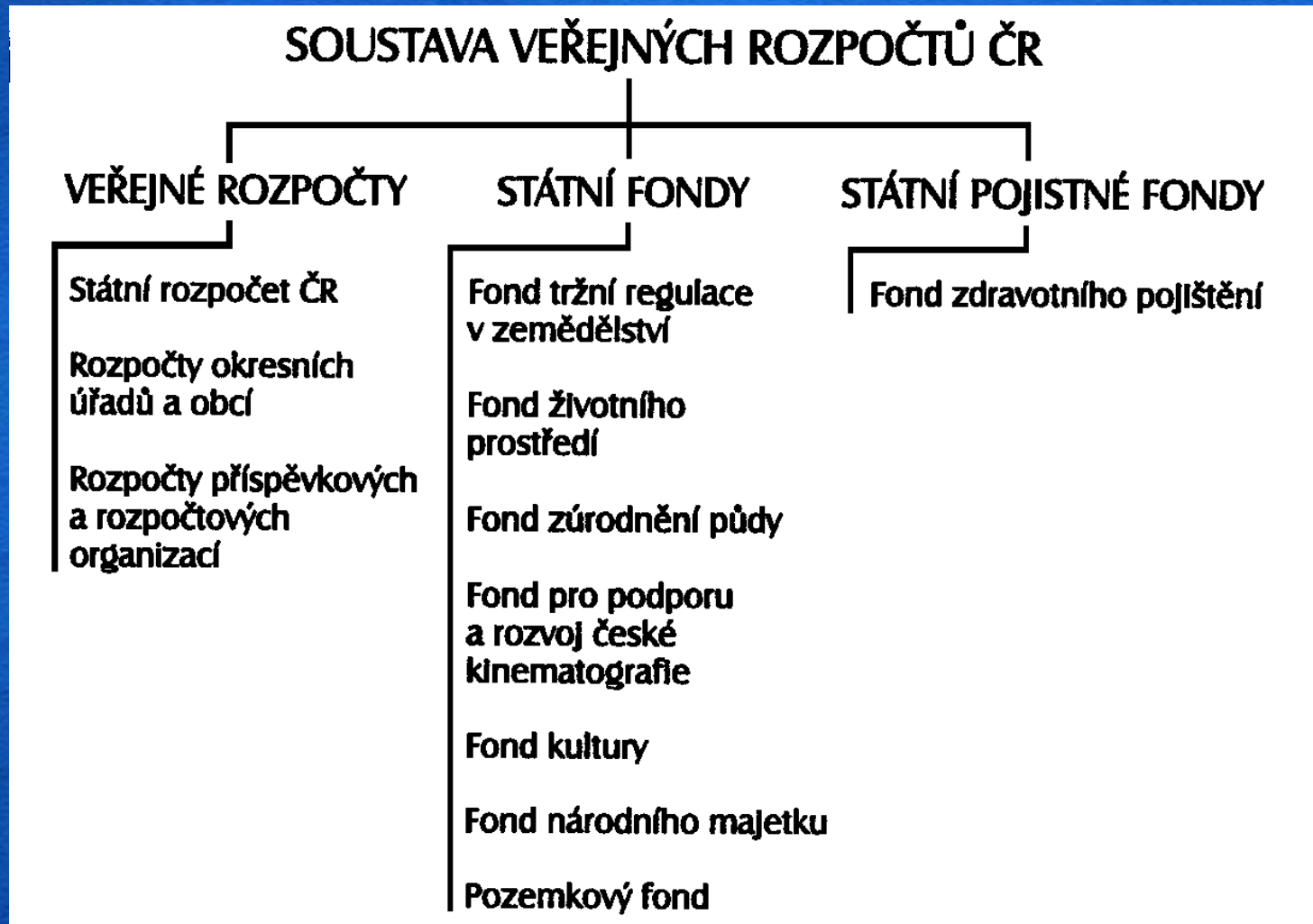
Každý veřejný rozpočet je:

- upraven předpisem,
- samostatně sestavován a schvalován,
- má vlastní, zákonem stanovenou, příjmovou základnu, která mu zajišťuje částečnou nezávislost.

Struktura veřejných rozpočtů

- Soustava veřejných rozpočtů
 - nadnárodní rozpočet
 - ústřední rozpočet
 - rozpočty jednotlivých celků územní samosprávy
 - rozpočty neziskových organizací působících ve veřejném sektoru
- Mimorozpočtové fondy (státní fondy a tzv. mimorozpočtové parafiskální fondy)

Soustava veřejných rozpočtů ČR



Ekonomické hledisko VR

- Veřejný rozpočet:
 - sdružuje a rozděluje převážně veřejné prostředky k zajištění veřejných statků.
- Veřejné prostředky:
 - byly získány především na základě principů nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti,
 - rozhoduje se o nich veřejnou volbou,
 - podléhají veřejné kontrole.
- Neefektivnost provázející veřejné rozpočty:
 - alokační neefektivnost,
 - neefektivnost z důvodu vracení finančních prostředků.

Legislativní hledisko VR

- „Pojmem "veřejné rozpočty centrální úrovně" se rozumí státní rozpočet, státní fondy, Fond národního majetku, Pozemkový fond, fondy zdravotních pojišťoven, fondy organizačních složek státu a státní finanční aktiva.“
- „Pojmem "veřejné rozpočty územní úrovně" ... rozpočty a fondy obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí.“

*1 odst. 2, 3 opatření Ministerstva financí č.j. 111/74 200/1997
o rozpočtové skladbě*

- „Veřejné rozpočty ČR jsou soustavou státního rozpočtu, rozpočtů krajů a municipalit (místní rozpočty), státní mimorozpočtové fondy, privatizační fondy (FNM a Pozemkový fond) a systém veřejného zdravotního pojištění.“

*Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů,
Ministerstvo financí 2003*

Státní rozpočet

- *Nejdůležitější bilance státu*
 - příjmy a výdaje st. rozpočtu závazně člení rozpočtová skladba
 - rozpočtové provizorium
 - vzhledem k objemu st. rozpočtu je významná výše jeho deficitu a výše tzv. skrytého dluhu
- *finanční plán*
 - nabývá podoby rozpočtového zákona
 - za plnění odpovídá Ministerstvo financí
 - vláda je většinou zmocněna provádět v případě potřeby dílčí úpravy rozpočtu
 - po skončení období se sestavuje závěrečná bilance skutečného plnění st. rozpočtu – tzv. státní závěrečný účet
- *významný nástroj rozpočtové politiky*
 - pokladní plnění se uskutečňuje na účtech ČNB

Příjmy a výdaje SR

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska:

- odpovědnostního (do jednotlivých kapitol)
- druhového
 - Výdaje – dle druhu věci, služby, práce, výkonu nebo práva, které bylo daným výdajem pořízeno, u transferů - druh podpory, kterou transfer představuje.
 - Příjmy - dle právního důvodu platby, která do rozpočtu plyne.
- odvětvového (funkčního)
 - dle druhu činnosti, z níž příjmy plynou nebo na kterou se finanční prostředky vynakládají
- konsolidačního
 - na příjmy a výdaje vznikající uvnitř soustavy veřejných rozpočtů

2/1 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

Trendy ve výdajích SR ČR

- Tok výdajů st. rozpočtu je během roku poměrně rovnoměrný, avšak v závěru roku objem výdajů vzrůstá.
- Rozhodující objem výdajů SR ČR představují běžné výdaje (1993 – 2000 cca 88 %, v poslední době tvoří cca 98 %).
- Celkové výdaje st. rozpočtu vzrostly za poslední roky o více jak 20 %, neinvestiční transfery obyvatelstvu vzrostly o téměř 30 %, příjmy st. rozpočtu vzrostly pouze o cca 15 %.
- V zemích, kde jsou součástí st. rozpočtu i výdaje na sociální zabezpečení, rostou výdaje na starobní důchody.
- Od roku 1995 stoupá podíl mandatorních výdajů (skupina peněžní transfery obyvatelstvu) a ostatních obligatorních výdajů – tzv. quasi mandatorní výdaje (výdaje na obranu, příspěvky do rozpočtů mezinárodních organizací, jichž je ČR členem).
- Quasi mandatorní výdaje vzrostly v období 1995 – 2004 téměř dvakrát. Důvodem tohoto vzrůstu je růst mezd pracovníků rozpočtové a příspěvkové sféry.

STÁTNÍ ROZPOČET V ČR V SOUČASNÉ DOBĚ

PŘÍJMY

Běžné:

- daňové - svěřené daně
 - sdílené daně (daň z příjmů, DPH)
 - cla
 - pojistné soc. zabezpečení a přísp. na stát. 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

Kapitálové:

- z prodeje nemovitého majetku
- z prodeje akcií a majetkových podílů
- příjmy z emise st. obligací
- přijaté splátky z vládních úvěrů, půjček

Ostatní

VÝDAJE:

Běžné:

- alokační:
 - mzdy a platy
 - povinné pojistné za zam.
 - materiálové
 - energie apod.
- redistribuční:
 - transfery – dotace - neúčelové
 - účelové
 - OS, PO, podnikům, obč. sdruž., obcím a krajům, mimorozpočt. fondům
 - úroky
 - sociální dávky
 - platby do zahraničí
 - ostatní

Kapitálové:

- na hmotný a nehmotný majetek
- nákup CP
- poskytnuté investiční účel. dotace OS, PO, obcím a krajům
- invest. půjčky různým subjektům
- splátky úvěrů, půjček

Ostatní

OS = organizační složka

PO = příspěvková organizace

Funkční třídění rozpočtové skladby

(zkráceno)

SKUPINA 1: ZEMĚDĚLSTVÍ A LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ

10 Zemědělství a lesní hospodářství

SKUPINA 2: PRŮMYSLOVÁ A OSTATNÍ ODVĚTVÍ HOSPODÁŘSTVÍ

21 Průmysl, stavebnictví, obchod a služby

22 Doprava

23 Vodní hospodářství

SKUPINA 3: SLUŽBY PRO OBYVATELSTVO

31 a 32 Vzdělávání

33 Kultura, církev a sdělovací prostředky

34 Tělovýchova a zájmová činnost

SKUPINA 4: SOCIÁLNÍ VĚCI A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

41 Dávky a podpory v sociálním zabezpečení

42 Politika zaměstnanosti

43 Sociální péče a pomoc a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti

SKUPINA 5: BEZPEČNOST STÁTU A PRÁVNÍ OCHRANA

51 Obrana

52 Civilní nouzové plánování

53 Bezpečnost a veřejný pořádek

54 Právní ochrana

SKUPINA 6: VŠEOBECNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA A SLUŽBY

61 Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany

62 Jiné veřejné služby a činnosti (dosud nespecifikované)

Kraje

územní společenství občanů, veřejnoprávní korporace s právem na samosprávu, jež mohou mít vlastní majetek a sestavený vlastní rozpočet s vlastními příjmy

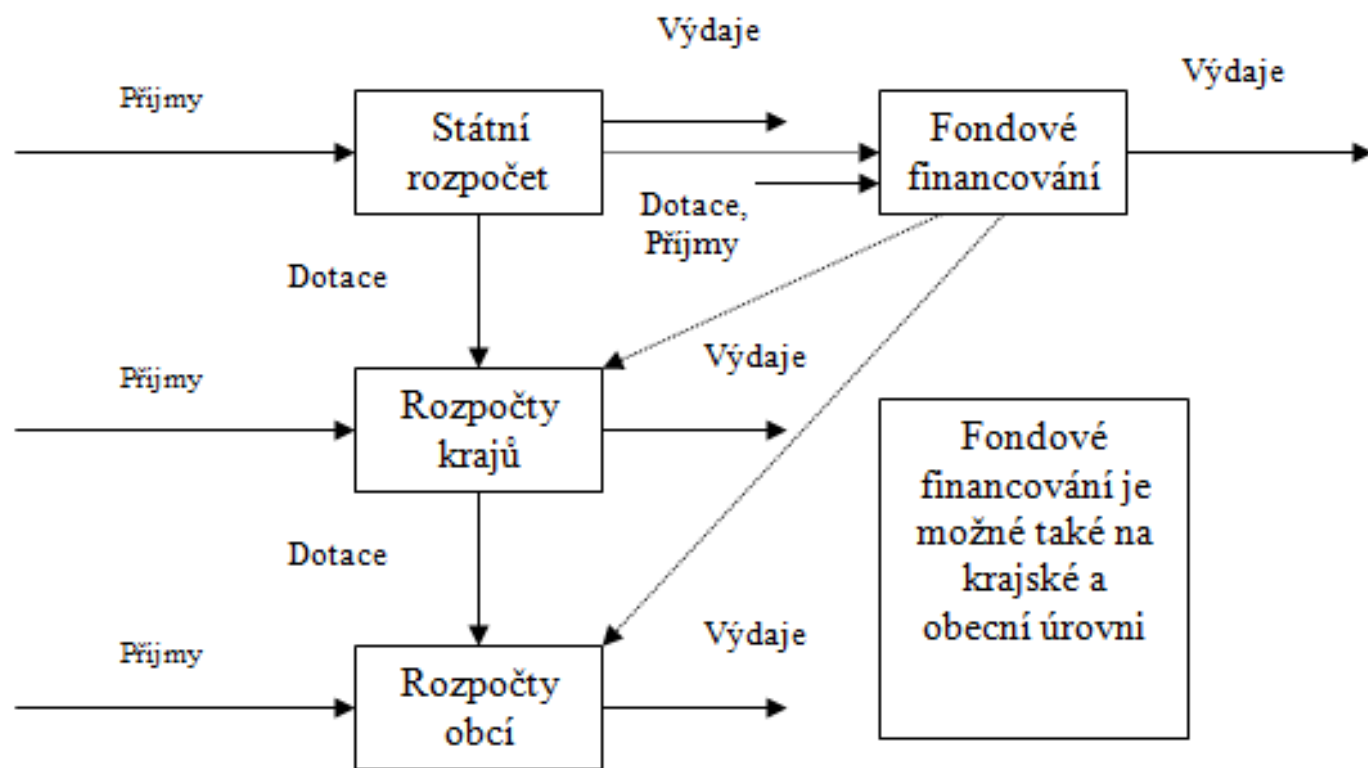
Trendy:

- **decentralizace,**
- **dekoncentrace a**
- **deetatizace**

Rozpočty krajů

Kraje mají vztah k:

- činnosti samosprávy i k výkonu státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti
- regionálnímu veřejnému sektoru (úkolem regionálního veřejného sektoru je zabezpečování regionálních veřejných statků, jež se uskutečňuje pomocí neziskových organizací zřizovaných krajem)
- podnikatelským subjektům (např. poskytování dotací soukromým podnikatelům)
- státnímu rozpočtu, příp. státním fondům
- obcím, jež se nacházejí na území kraje
- k ostatním obcím, které se na území kraje nenacházejí
- jiným krajům
- k rozpočtům ostatních článků rozpočtové soustavy
- k ostatním subjektům



Pro oblast financí jsou v chartě formulovány následující zásady

- Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
- Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
- Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.
- Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.

- Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omazovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.
- S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.

- Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.
- Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

Tvorba rozpočtů

- Klasické metody tvorby rozpočtů
- Moderní přístupy k tvorbě rozpočtů

System vnitřní finanční kontroly ve veřejné správě

Public International Financial Control PIFC

Žlutá kniha MF CR

- Model EK pro pomoc vládám států EU ve věci formování jejich vnitřního kontrolního prostředí, aktualizaci řídicích systémů veřejného sektoru v souladu s dobrou praxí

Zelená kniha

- Manuál pro interní audit ve veřejném sektoru

Modrá kniha

- Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů 2007-2013

Implementace PIFC

- EK a její Generální ředitelství
- Centrální autoritou v ČR je MF

Základní pojmy

- Veřejná správa – administrativa členského státu vykonávaná ve vládní zodpovědnosti
- Veřejné fondy – rozpočet EU, státní rozpočet, územní rozpočty regionů a municipalit
- Manažer – role vedoucího při řízení výkonu činnosti podřízených subjektů s uplatněním zásady řádného finančního řízení. Vyjadřuje totéž co vedoucí zaměstnanec používaný v národní legislativě a při její aplikaci pro vedoucí pozici pracovního místa v orgánech a organizacích veřejného sektoru.

PIFC

- Strukturovaný model pro vládu při zavádění moderního kontrolního prostředí pro veřejné příjmy a výdaje.

Základní předpoklady

- PIFC je založen na principech zdravého finančního řízení:
 - Transparentnost – průhlednost
 - Efektivita – výkonnost
 - Účelnost a hospodárnost
 - Relevantní legislativa
 - Rozpočtový popis

Hlavní pilíře PIFC

- Manažerská odpovědnost za funkčnost finančních řídicích a kontrolních systémů
- Funkčně nezávislý interní audit
- Centrální harmonizační jednotka pro rozvoj metodologie a standardů u prvních dvou systémů

Externí audit

- Spolupráce mezi nezávislým externím auditním orgánem a MF
- Tzv. Linská deklarace

Období zavádění PIFC

1. Vývoj koncepce pro zavedení
2. Vývoj organizačního rámce
3. Vývoj právního rámce
4. Založení instituce pro plnění rozvojových politik

Funkce a úloha centrálních harmonizovaných jednotek

- Diferenční analýza
- Regulační předpisy
- Audit shody
- Rozvoj zaměstnanců
- Tvorba sítí CHJ
- Zřízení CHJ

Finanční a ekonomické hodnocení projektů ve veřejné sféře

- Metody statické
- Metody dynamické
- Metody zahrnující volatilitu
- Cost-Benefit Analysis (CBA)

CBA

- Kvantifikace veškerých pozitivních i negativní efektů plynoucích z projektu a zdrojů vynaložených na jejich dosažení.
- Převod nákladů a přínosů na peněžní jednotky (získání tzv. socioekonomických toků) a jejich mezičasová agregace.

Literatura

- Public Interanational Financial Control. European Commission, 2008
- Tomášková, E. Veřejné finance. Podklady přednášek.

Děkuji za pozornost!

Mojmír Sabolovič

Katedra finančního práva a národního
hospodářství