



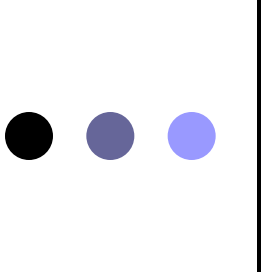
Veřejné rozpočty - ekonomický pohled

Alena Kerlinová
KFPNH, kanc. 304
Alena.Kerlinova@law.muni.cz



Tržní systém a příčiny tržního selhání

- To nejlepší, co existuje pro efektivní alokaci zdrojů a rozhodování
- Za určitých okolností selhává – ztráty efektivnosti, ale i nespravedlivé rozdělování
- Příčiny tržního selhání:
 - Mikroekonomické
 - Makroekonomické – nedostatečné využívání zdrojů a lidského potenciálu → stabilita tržního systému (využití veřejného sektoru)
 - Mimoekonomické



Mikro- a mimoekonomické příčiny tržního selhání

- Mikroekonomické příčiny tržního selhání
 - Nedokonalá konkurence
 - Monopolizace výroby vede k deformaci ceny
 - Nedostatek informací
 - Existence přirozeného monopolu
 - Existence veřejných statků
 - Vznik externalit (vedlejších, nezamýšlených efektů)
- Mimoekonomické příčiny tržního selhání
 - Potřeba zmírnit nerovnosti mezi subjekty
 - Potřeba zvyšovat kvalitu lidského potenciálu a zkvalitňovat lidský život
 - Nutnost brát ohled na kvalitu životního prostředí



Státní zásahy

- K ovlivnění příčin a zmírnění důsledků tržního selhání
- Rozhoduje se veřejnou volbou
- Intenzita předmětem diskusí a sporů
- Vládní selhání
 - Obtížnost předvídání důsledků státních zásahů
 - Omezené informace a časové zpoždění
 - Omezené možnosti kontroly činnosti státní správy
 - Byrokratický imperativ
 - Problém výběru vhodného řešení
 - Problém vlivu zájmových lobby na veřejné rozhodování
 - Politický vliv
- Spojeny s tzv. netržními aktivitami státu
- Výsledkem existence veřejného sektoru



Netržní činnosti státu

- Od 20. století se zaměřují na předcházení a likvidaci důsledků tržního selhání
- Část nákladů financována z prostředků rozpočtové soustavy
- Dělení:
 - Legislativní činnosti
 - Alokační činnosti
 - Redistribuční činnosti
 - Regulační činnosti
 - Stabilizační činnosti



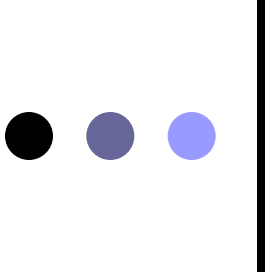
Veřejný sektor

- Výsledkem státních zásahů do ekonomiky
- Poslání:
 - Předcházet důsledkům selhání trhu
 - Řešit důsledky selhání trhu v ekonomickém růstu a sociálním rozvoji
- Úkol veřejného sektoru:
 - Zajistit potřebné veřejné statky, přitom efektivně alokovat finanční prostředky
 - Vytvářet podmínky pro fungování soukromého sektoru
- Veřejný sektor + soukromý sektor – vzájemně prospěšné soužití ve smíšené ekonomice



Veřejný sektor

- Souhrn vztahů (a činností) mezi subjekty, vždy jedním ze subjektů je stát
- Část ekonomiky
 - Zabezpečuje veřejné statky na neziskovém principu
 - O množství a kvalitě produkce se rozhoduje veřejnou volbou
 - Financována veřejnými financemi
 - Řízena veřejnou správou
 - Podléhá veřejné kontrole občanů



Statky podle způsobu rozhodování o výrobě či spotřebě a financování

o Soukromé

- Rozhodují soukromé subjekty, maximalizují svůj užitek

o Veřejné

- Rozhoduje se veřejnou volbou v rámci daného společenství
- K financování prostředky soustředěné ve veřejných rozpočtech
- Zvýhodňuje určité skupiny obyvatel



Zabezpečování veřejných statků

- Ne vždy statky, které si žádá obyvatelstvo (často poptávka tzv. tažena nabídkou veřejného statku)
- Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků:
 - Hospodárnost při vynakládání finančních prostředků
 - Účelnost a užitek občanů
- Různé způsoby:
 - Ve veřejném sektoru
 - Veřejnou zakázkou u soukromého sektoru
 - Společným partnerstvím veřejného a soukromého sektoru



Velikost veřejného sektoru

- Veřejný sektor stále roste
- Ukazatel podílu veřejných výdajů na veřejný sektor k hrubému domácímu produktu v procentech
 - Do 1. sv. války průměrně cca 9 %; po 2. sv. válce cca 28 %; 80. léta 20. stol. cca 43 %
- Najít optimum velikosti veřejného sektoru velmi obtížné
- Významná i strukturální analýza veřejného sektoru

Tabulka č.1: Historický vývoj vládních výdajů v období 1870 - 1937

v % HDP	Konec 19.st (kolem 1870)	Před 1.sv. válkou (kolem 1913)	Po 1.sv. válce (kolem 1920)	Před 2.sv. válkou (kolem 1937)
Francie	12,6	17,0	27,6	29,0
Itálie	11,9	11,1	22,5	24,5
Japonsko	8,8	8,3	14,8	25,4
Kanada	13,3	18,6
Německo	10,0	14,8	25,0	42,4
Nizozemí	9,1	9,0	13,5	19,0
Rakousko	14,7	15,2
Spojené státy	3,9	1,8	7,0	8,6
Španělsko	...	8,3	9,3	18,4
Švédsko	5,7	6,3	8,1	10,4
Švýcarsko	...	2,7	4,6	6,1
Velká Británie	9,4	12,7	26,2	30,0
Průměr	8,9	9,2	15,6	20,6

Zdroj: Tanzi (1995).

Zdroj: Kubín, DP, UK, 1997

Tabulka 2: Historický vývoj vládních výdajů po 2. světové válce

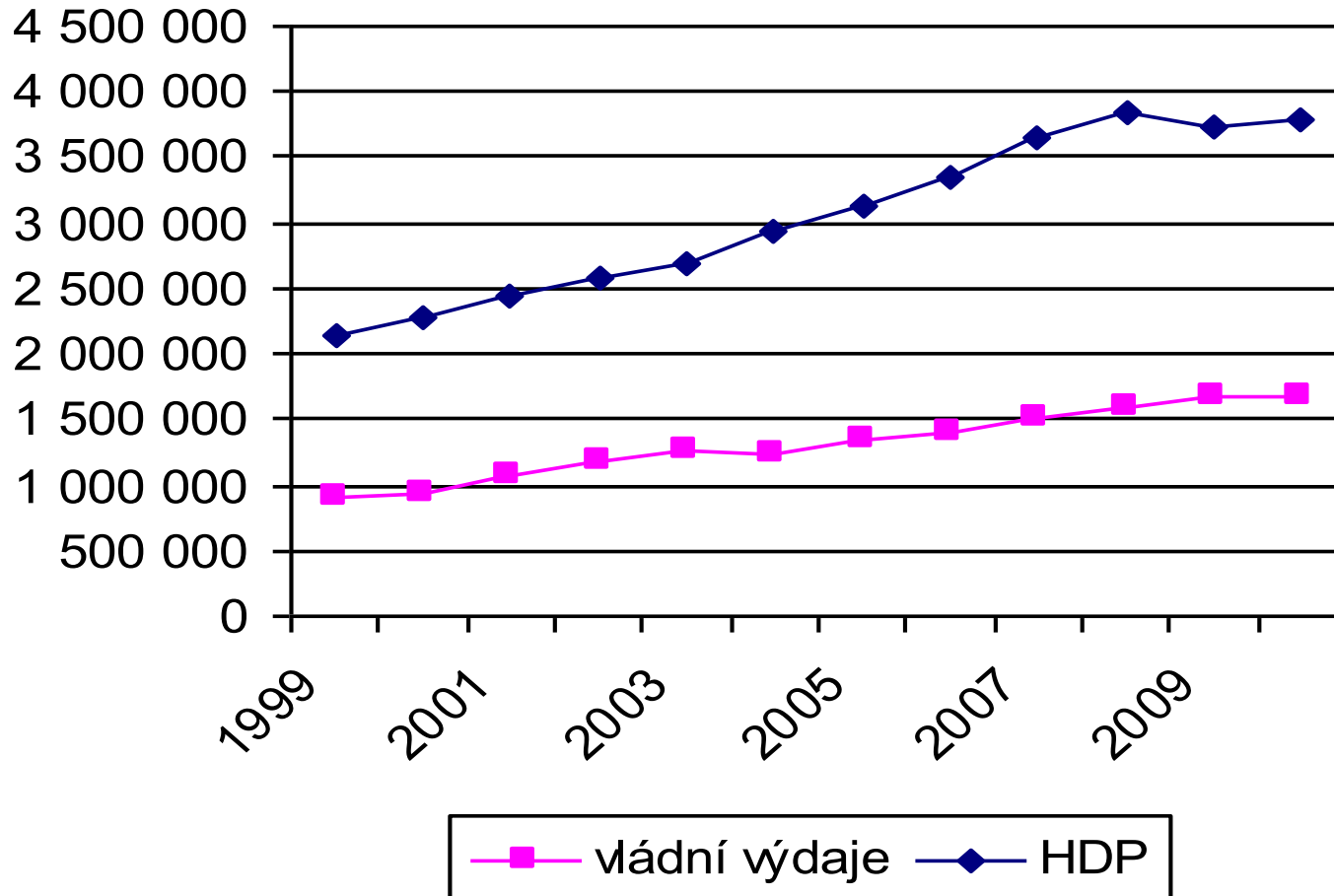
v % HDP	Po 2. sv. válce (1960)	1980	1990	1994
Francie	34,6	46,1	49,8	54,9
Itálie	30,1	41,9	53,2	53,9
Japonsko	17,5	32,0	31,7	35,8
Kanada	28,6	38,8	46,0	47,4
Německo	32,4	47,9	45,1	49,0
Nizozemí	33,7	55,2	54,0	54,4
Rakousko	35,7	48,1	48,6	51,5
Spojené státy	27,0	31,8	33,3	33,5
Španělsko	18,8	32,2	42,0	45,6
Švédsko	31,0	60,1	59,1	68,8
Švýcarsko	17,2	32,8	33,5	37,6
Velká Británie	32,2	43,0	39,9	42,9
Průměr	28,2	42,5	44,7	48,1
Česká republika ¹			68,9	48,0

1. Velikost vlády v České republice bude komentována v části 6.

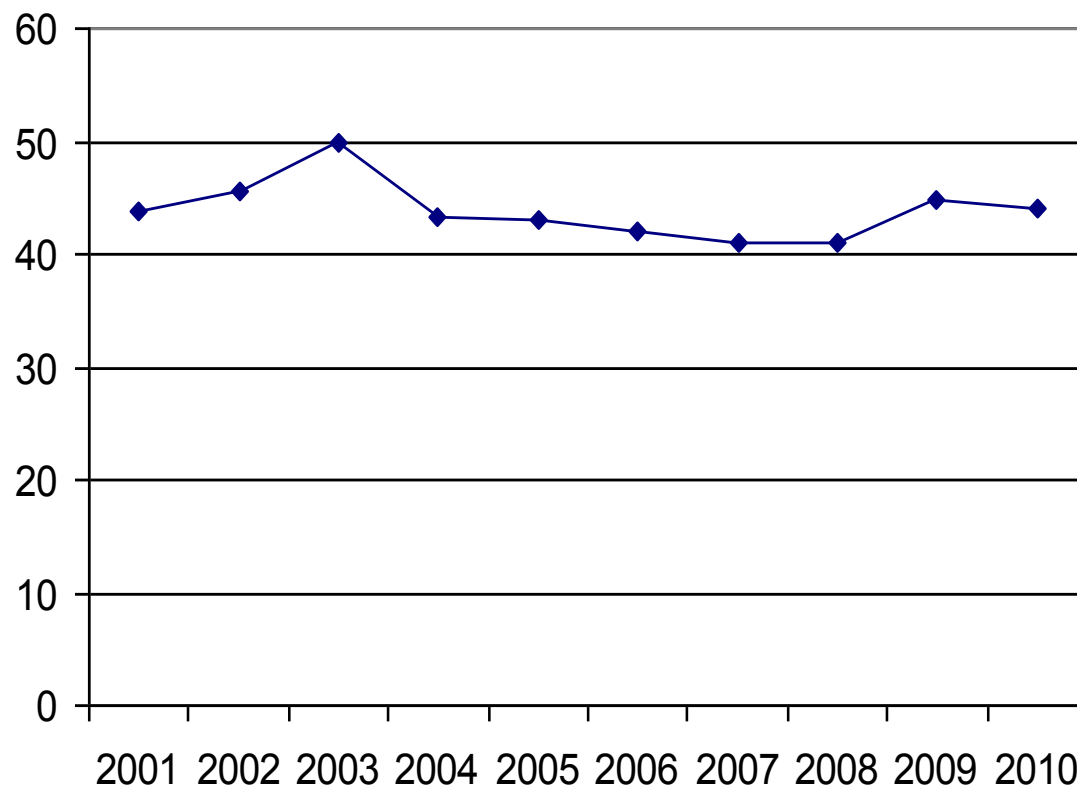
Zdroj: Tanzi (1995).

Zdroj: Kubín, DP, UK, 1997

Velikost veřejného sektoru v ČR

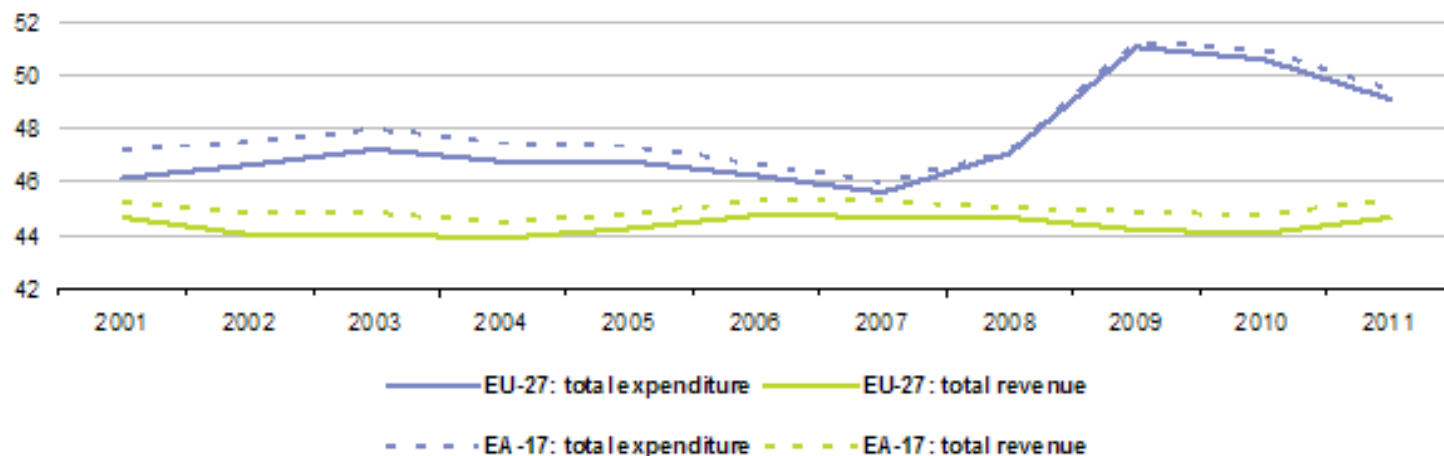


Velikost veřejného sektoru v ČR (podíl veřejných výdajů na HDP v %)



Velikost veřejného sektoru – EU a eurozóna

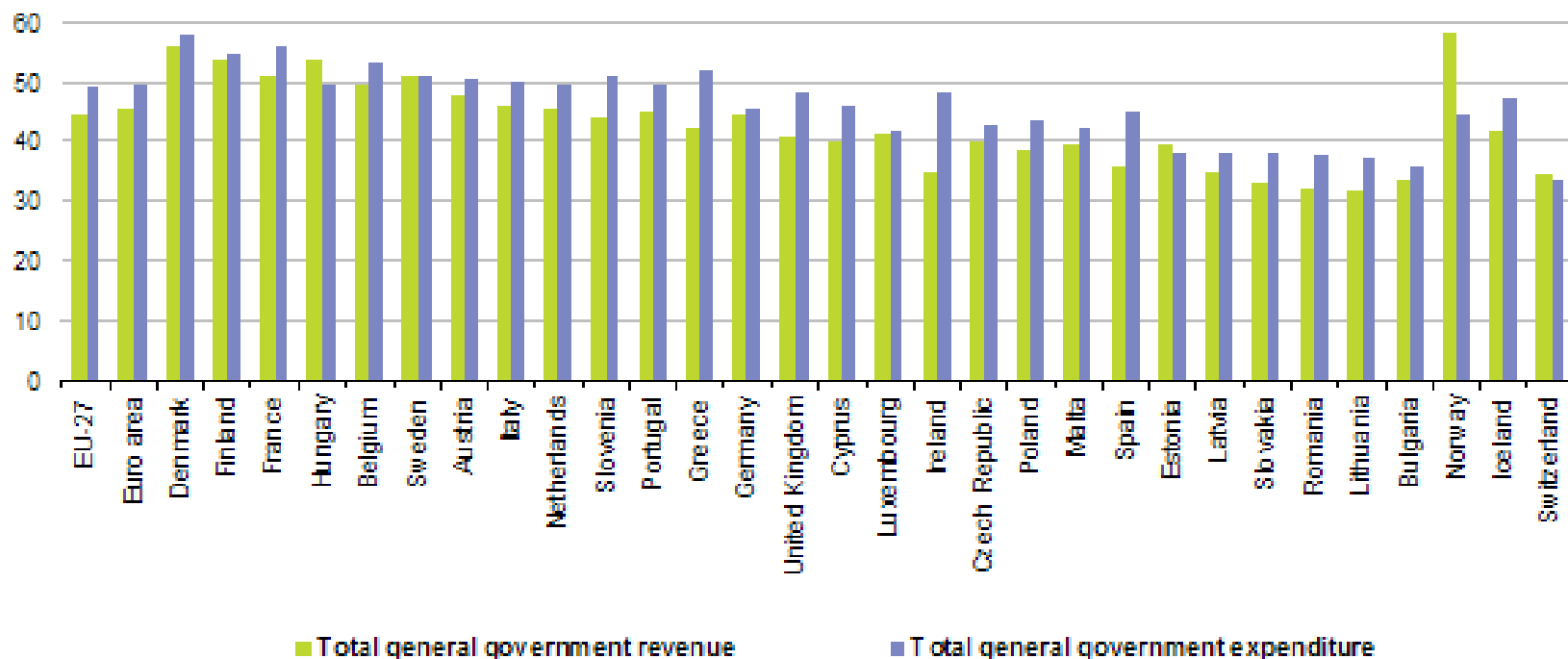
- EU-27 (rok 2011): 49,1 % HDP (pokles z 50,6 % v roce 2010)
- Eurozóna (2011): 49,4 % HDP



(1) Data extracted on 22.10.2012; note that the y-axis is cut.

Source: Eurostat (online data code: gov_a_main)

Velikost veřejného sektoru - porovnání



(1) Data ranked in descending order according to the average of total revenue and expenditure; data extracted on 22.10.2012.

Source: Eurostat (online data code: gov_a_main)



Velikost veřejného sektoru - faktory

- Ekonomické (fáze ekonomického rozvoje, výkonnost ekonomiky)
- Historické a geopolitické
- Demografické
- Kulturně náboženské
- Politické
- Mezinárodní komparace



Efektivnost veřejného sektoru

- Stav, kdy z dostupných společenských zdrojů se podaří získat maximální množství statků a maximální užitek
- Užší pojetí efektivnosti – tzv. Paretovské optimum, velmi těžké dosáhnout
- Širší pojetí efektivnosti – výsledkem vztahu mezi velikostí vstupů do veřejného sektoru a velikostí výstupů z veřejného sektoru
 - Nepůsobí kategorie zisku
 - Tendence k neefektivnosti – k maximalizaci vstupů a k minimalizaci výstupů



Specifika veřejného sektoru

- Nelze vždy použít velikost zisku jako kritérium úspěšnosti
- Obtížná definice objektivních potřeb a výsledků veřejného sektoru
- Efektivnost vložených prostředků se projevuje se značným časovým zpožděním a je obtížně měřitelná a vyjádřitelná v penězích
- Snahou výkonných orgánů (administrativních pracovníků) maximalizovat svůj užitek
- Neprofesionalita rozhodování o alokace zdrojů
- Nejsou vypracované vhodné normy a limity pro určité druhy výdajů



Objektivizace veřejných výdajů

- Možno využít komparativní metody
 - Komparace v čase
 - Komparace prostorová
- Benchmarking
 - Metoda porovnávání nákladovosti služeb, kvality služeb, výkonnosti, ale i hospodaření a dalších procesů mezi obdobnými organizacemi ve veřejném sektoru



Rozpočet

- Nejdůležitější politický dokument na všech úrovních veřejné moci
- Základní dokument pro hospodaření ve veřejném sektoru, který zahrnuje plán budoucích finančních aktivit vlád na rozpočtové období shodné s kalendářním rokem



Veřejný rozpočet

o Je současně:

- Peněžní fond
 - Vychází ze stavového pojetí a charakteru peněžních vztahů
 - Bilance z hlediska účetního
 - Musí být vždy vyrovnan (pokud nenávratné příjmy nestačí, využití rezerv či návratných finančních prostředků)
 - Rozpočet – vyrovnaný x přebytkový x schodkový (deficitní)
 - Významné vnitřní členění rozpočtu (běžný a kapitálový) – pokud běžný rozpočet dlouhodobě schodkový nutno přehodnotit únosnost výše veřejných výdajů, výši mandatorních výdajů, účinnost daňového zatížení,...
 - Plánovací dokument (v případě SR schvalován zákonem)
 - Na jedno rozpočtové období, současně i rozpočtové prognózy
 - Nástroj řízení a politiky
- + nástroj kontroly
- + informuje o cílech, záměrech a aktivitách vlády



Saldo veřejného rozpočtu

= krátkodobá fiskální nerovnováha

- o Vyrovnaný rozpočet
- o Přebytkový rozpočet
- o Schodkový rozpočet



Vývoj výše sald státního rozpočtu

	Saldo SR (mld. Kč)	Saldo SR/HDP (%)		Saldo SR (mld. Kč)	Saldo SR/HDP (%)
1993	1,1	-	2003	-109,1	-4,1
1994	10,4	-	2004	-93,7	-3,2
1995	7,2	0,5	2005	-56,3	-1,8
1996	-1,6	-0,1	2006	-97,6	-2,9
1997	-15,7	-0,8	2007	-66,4	-1,8
1998	-29,3	-1,4	2008	-20,0	-0,5
1999	-29,6	-1,4	2009	-192,4	-5,1
2000	-46,1	-2,0	2010	-156,4	-4,1
2001	-67,7	-2,8	2011	-142,8	-3,7
2002	-45,7	-1,8			

Pramen: Makroekonomické údaje [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/>.



Deficit státního rozpočtu

○ **Strukturální (aktivní)**

- Výsledkem nevhodných diskrečních opatření vlády
- Strukturální rozpočet propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje či deficity, kdyby ekonomika fungovala na hladině potenciálního produktu

○ **Cyklický (pasivní)**

- Způsobován exogenními faktory, na které nemá vláda vliv
- Cyklický rozpočet je rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem

○ **Primární vs. celkový deficit**

- Primární deficit – rozdíl příjmů a výdajů v rozpočtovém období
- Celkový deficit – primární + úroky z dluhů



Členění deficitu

- **U státního rozpočtu je důležité, zda deficit je:**
 - plánovaný (aktivní)
 - neplánovaný (pasivní)
 - krátkodobý
 - výsledný deficit ročního hospodaření
 - střednědobý a dlouhodobý deficit (chronický)

Saldo státních rozpočtů vybraných zemí jako % HDP

Země	2006	2007	2008	2009	2010
ČR	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
Francie	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7
Irsko	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4
Itálie	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6
Maďarsko	-9,3	-5	-3,7	-4,5	-4,2
Německo	-1,6	0,3	0,1	-3	-3,3
Polsko	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
Portugalsko	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1
Rakousko	-1,6	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6
Řecko	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5
Slovensko	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,9
Španělsko	2	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Velká Británie	-2,7	-2,7	-5	-11,4	-10,4

Zdroj: Ministerstvo financí ČR [citováno 29. 8. 2011]. Dostupný z: <http://www.mfcr.cz>



Financování deficitu státního rozpočtu

o *Dluhové financování*

- Půjčka + emisí cenných papírů (státních dluhopisů)
 - vnitřní dluh
 - vnější dluh

o *Peněžní financování*

- monetizace dluhu – tzn. transformace deficitu do přírůstku peněžní zásoby

o *Ze státních aktiv*



Státní dluh

- Kumulace deficitů státního rozpočtu
- Dlouhodobá fiskální nerovnováha
- Příčinou i nerozpočtové okolnosti – např. převzetí závazku jiného subjektu státem
- Hrubý vs. čistý dluh
 - Očištění hrubého dluhu od pohledávek státu
- Podle umístění
 - Vnitřní – umístěn v daném státě v domácí měně
 - Vnější – vázán v zahraničí, vyjádřen v zahraniční měně
- Podle době splatnosti
 - Krátkodobý vs. střednědobý vs. dlouhodobý
- Oficiálně vykazovaný vs. skrytý

Vývoj výše státního dluhu

	Státní dluh (mld. Kč)	Státní dluh/HDP (%)		Státní dluh (mld. Kč)	Státní dluh/HDP (%)
1993	158,8	15,6	2003	493,2	19,1
1994	157,3	13,3	2004	592,9	21,1
1995	154,4	10,5	2005	691,2	23,2
1996	155,2	9,2	2006	802,5	24,9
1997	173,1	9,6	2007	892,3	25,2
1998	194,7	9,4	2008	999,8	27,1
1999	228,4	10,6	2009	1 178,2	32,5
2000	289,3	12,7	2010	1 344,1	36,6
2001	345,0	14,1	2011	1 499,4	39,4
2002	395,9	16,1			

Pramen: Makroekonomické údaje [online]. Český statistický úřad [cit. 29. 1. 2013]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/>.



Proces tvorby rozpočtu

- Ovlivněn fungováním veřejné správy a jejím řízením
 - V ČR tzv. evropský kontinentální přístup řízení veřejné správy
 - Byrokratický model řízení veřejné správy



Plánování rozpočtu

- Často spory, zda začít
 - Plánováním výdajů, které jsou z velké části stanoveny zákonnými úpravami (= preferování institucionálního pojetí rozpočtu)
 - Plánováním příjmů, které striktně považovat za rozpočtové omezení



Metody tvorby rozpočtu

- Historický (inkrementální) přístup
 - Často také přírůstkové rozpočtování
 - Rychlý a poměrně jednoduchý proces
 - Motivuje k utrácení, nereaguje na zásadní změna a vytváří prostor pro tzv. historické chyby
- Tvorba rozpočtu od nuly
 - Vychází ze stanovených cílů, definic jednotlivých kroků vedoucím k cílům a nákladů na ně
 - Přesnost a reálnost
 - Značná časová náročnost



Metody tvorby rozpočtu (2)

- Výkonové a programové rozpočtování
 - Často se zaměřují
 - Společné základy – nutné určit cíle a aktivity/programy vedoucí k určeným cílům
 - Programové rozpočtování – přiřazování a hodnocení výdajů na jednotlivé programy
 - Výkonové rozpočtování – kromě výdajů se hodnotí i dílčí výsledky, plnění vymezených cílů
 - Delší období než jeden rok (podle cílů)
 - Vysoká časová náročnost



Děkuji za pozornost