

Výdaje veřejných rozpočtů

(MBA)



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ
FAKULTA V KARVINĚ

Ing. Irena Szarowská, Ph.D.

Katedra financí a účetnictví

ZÁKLADNÍ POJMY A VAZBY

- **Veřejné výdaje** označují tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu.
- Veřejné výdaje = klíčový nástroj veřejných politik (struktura, priority!!)

Zdrojem krytí jsou veřejné příjmy nebo dluhové financování

Funkce veřejných výdajů (realizace funkcí ve výdajích veřejných rozpočtů):

- Alokační (30 – 40 %)
- Redistribuční (40 – 60 %)
- Stabilizační (10 – 20 %)
- Regulační
- Stimulační

VEŘEJNÉ VÝDAJE A JEJICH VZTAH K POPTÁVCE

Veřejné výdaje = $G + Tr$

- = obecné označení pro výdaje vládních organizací na místní / národní / nadnárodní úrovni
- $G + TR = C_g + I_g + Tr$

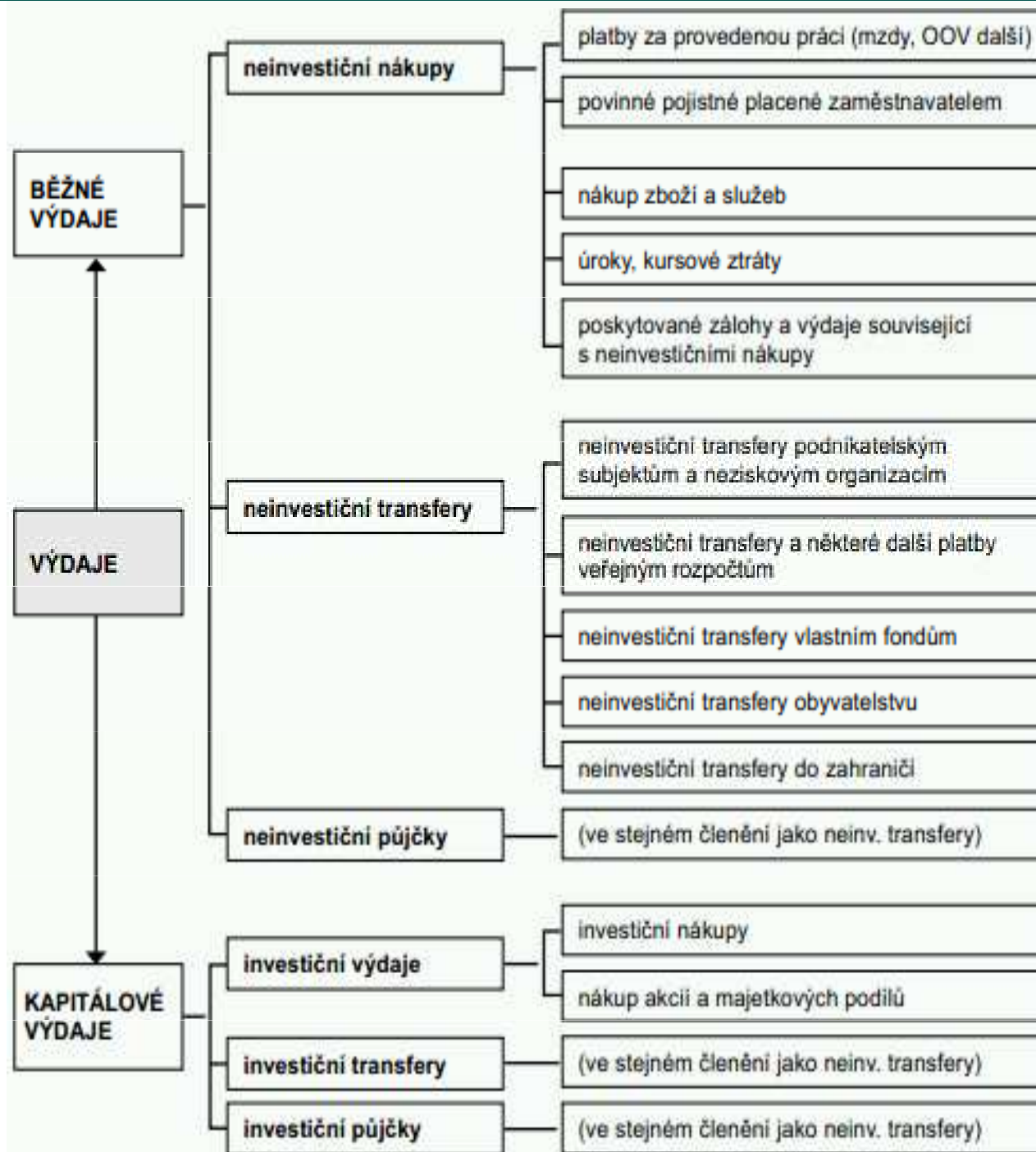
!! Veřejné výdaje jsou podstatnou součástí agregátní poptávky, mají **vliv na celkovou produkci a zaměstnanost v ekonomice !!**

Makroekonomické dopady veřejných výdajů

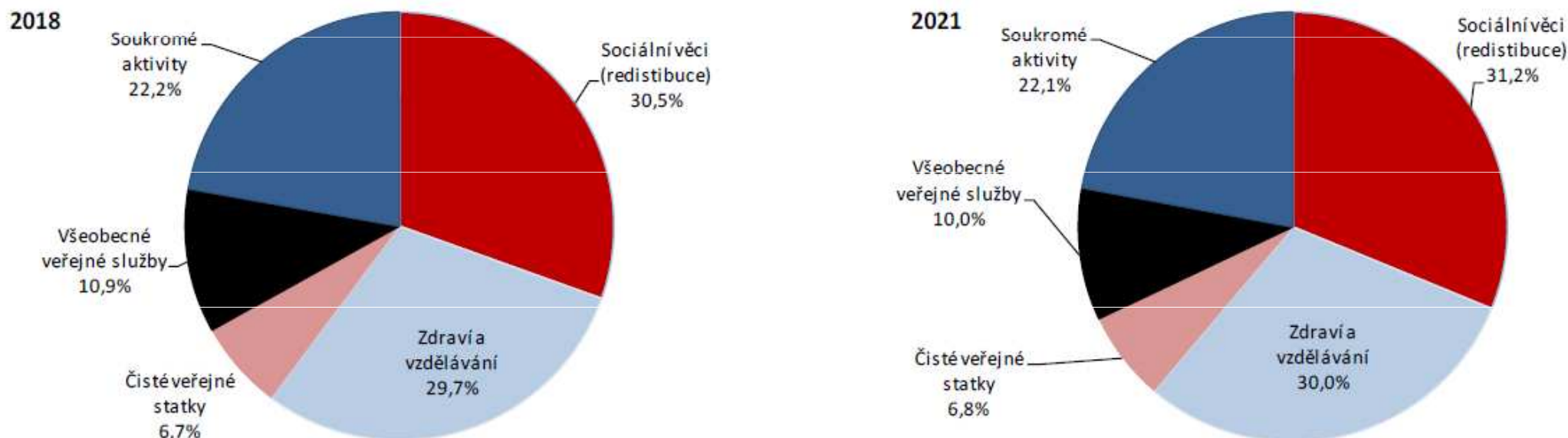
KLASIFIKACE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ – ZÁKLADNÍ HLEDISKA:

- Podle **ekonomického** hlediska: běžné a kapitálové
- Podle **rozpočtové skladby**: druhové, které je závazné a funkční
- Podle **rozpočtového plánování**: plánované (resp. plánovatelné) a neplánované
- Podle **funkcí veřejných financí**: alokační, redistribuční a stabilizační
- Podle **funkčního členění** výdajů: odvětvové třídění (6 skupin)
- Podle „**povinnosti realizace**“: mandatorní, kvazi-mandatorní, nemandatorní

KLASIFIKACE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ



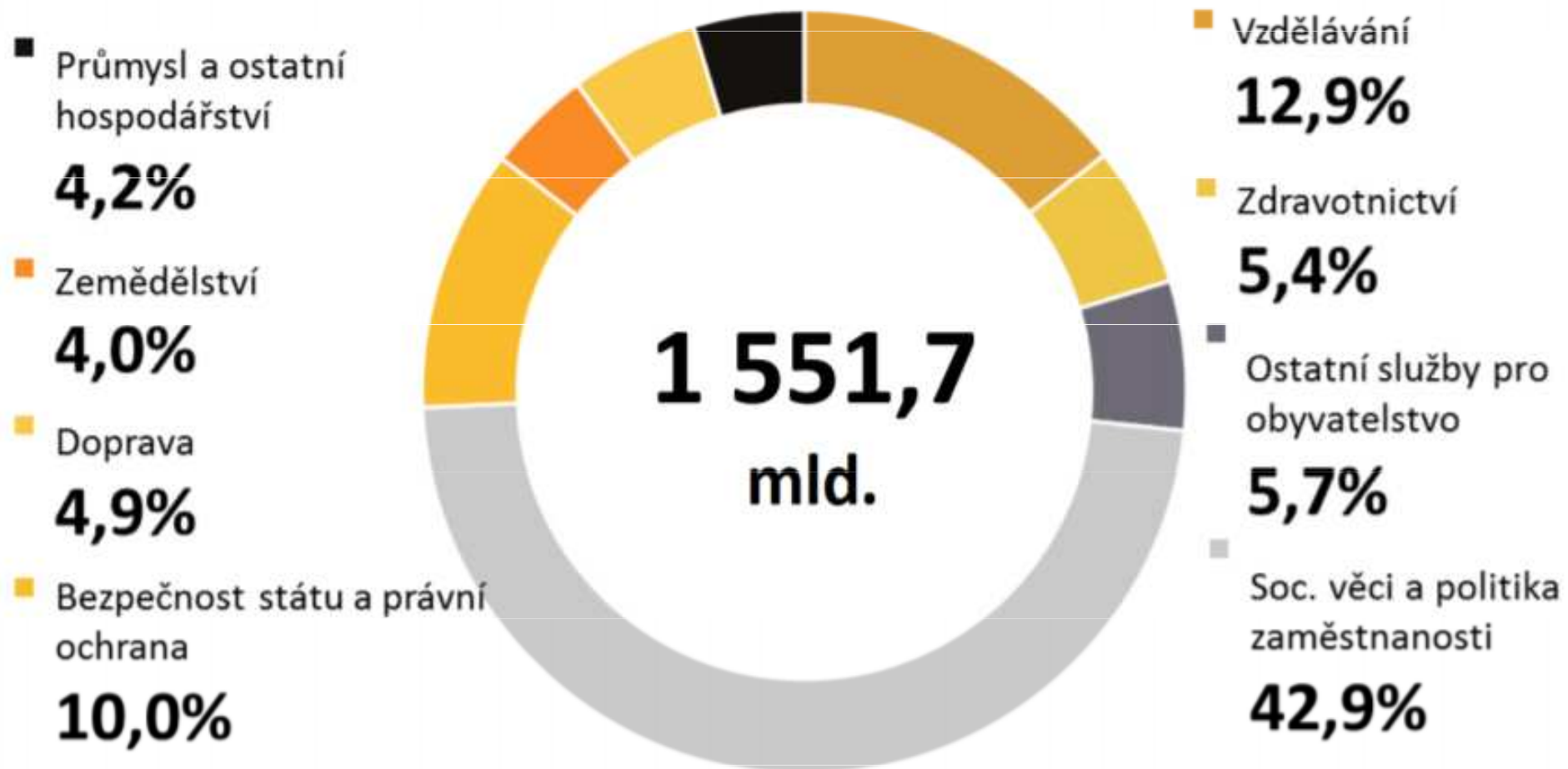
Struktura výdajů sektoru vládních institucí ve funkčním členění (v % celkových výdajů)



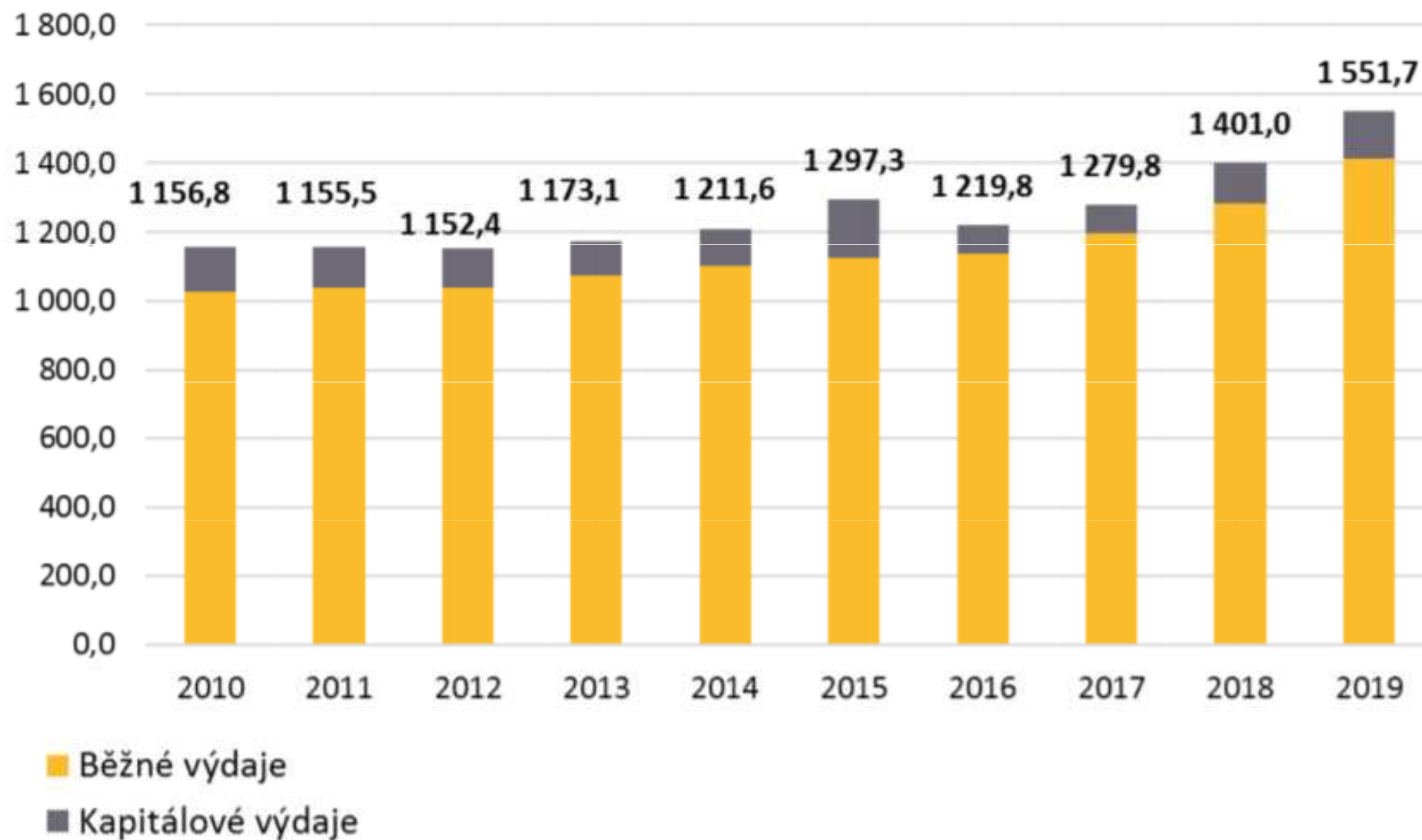
Pozn.: Kategorie Čisté veřejné statky zahrnuje Obranu a Veřejný pořádek a bezpečnost. Soukromé aktivity jsou souhrnem Ekonomických záležitostí, Ochrany životního prostředí, Bydlení a společenské infrastruktury a Recreace, kultury a náboženství. Pro podrobnosti ke členění viz ECB (2009).

Zdroj: ČSÚ (2020d). Výpočty a predikce MF ČR.

Struktura výdajů státního rozpočtu v roce 2019



Výdaje státního rozpočtu (v mld. Kč)



Přehled hlavních výdajových oblastí z rozpočtů obcí

Skupina výdajů	Výdajové oblasti
1. Zemědělství a lesní hospodářství	<ul style="list-style-type: none"> • obhospodařování půdního fondu • obhospodařování obecních lesů
2. Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	<ul style="list-style-type: none"> • provoz veřejné silniční dopravy • údržba silnic, chodníků, veřejných prostranství • zajišťování pitné vody • odvod a čištění odpadních vod • podpora rozvoje podnikání • sběr surovin
3. Služby pro obyvatelstvo	<ul style="list-style-type: none"> • základní a mateřské školy • kultura: divadelní činnost, knihovny, muzea, ochrana památek, sdělovací prostředky • podpora tělovýchovy a zájmových organizací • zdravotnictví (zřizování jeslí, nemocnic) • komunální služby: čistota obce, veřejná zeleň, veřejné osvětlení • bydlení: pronájem obecních bytů, výstavba nových bytů • životní prostředí: nakládání s odpady, péče o přírodu a krajinu
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti	<ul style="list-style-type: none"> • dávky sociálního zabezpečení • zřizování sociálních zařízení jako: domovy důchodců, domy s pečovatelskou službou, domovy pro matky s dětmi
5. Bezpečnost státu a právní ochrana	<ul style="list-style-type: none"> • civilní obrana • obecní policie • požární ochrana
6. Všeobecná veřejná správa a služby	<ul style="list-style-type: none"> • zastupitelské orgány • činnost obecního úřadu • finanční operace

Pramen: Tománek, P. Hospodaření územních samosprávných celků, Ostrava 2003

UKAZATELE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

- podíl VV k HDP
= VV_t / HDP_t
- elasticita veřejných výdajů k HDP

$$E_{VV/HDP} = \frac{\frac{VV_{t+1} - VV_t}{VV_t}}{\frac{HDP_{t+1} - HDP_t}{HDP_t}}$$

PŘÍKLAD

Vypočítejte elasticitu veřejných výdajů k HDP, podíl veřejných výdajů na HDP a mezní sklon veřejného sektoru k HDP, pokud víte, že HDP v roce 1 činilo 1500 mld. CZK, HDP v roce 2 vzrostlo na 1800 mld. CZK a veřejné výdaje vzrostly z 600 mld. CZK na 800 mld. CZK.

Elasticita VV k HDP:

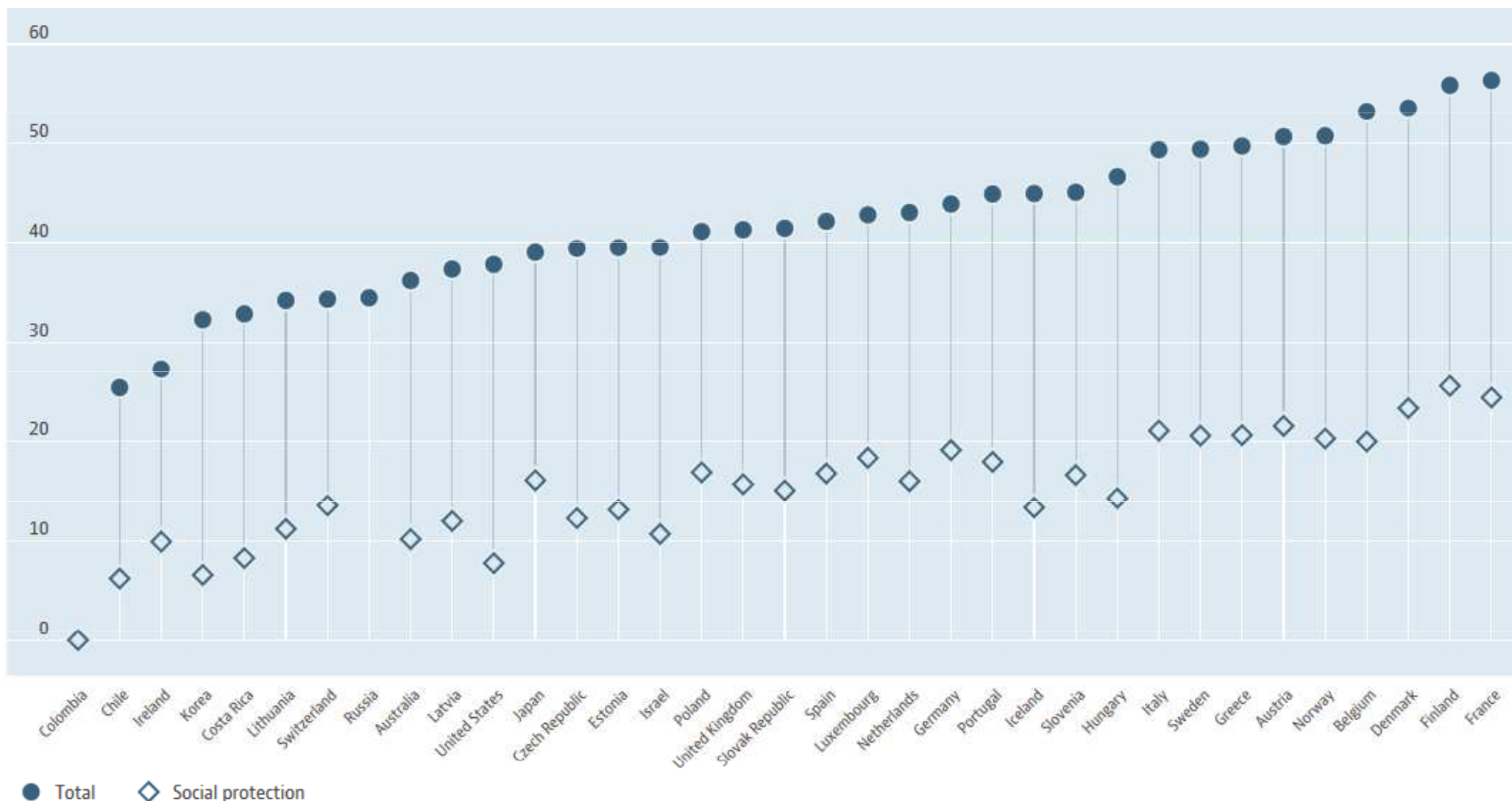
$$E = \frac{(800-600)/600}{(1800-1500)/1500} = 1,667$$

$$E_{VV/HDP} = \frac{\frac{VV_{t+1} - VV_t}{VV_t}}{\frac{HDP_{t+1} - HDP_t}{HDP_t}}$$

Podíl VV k HDP: (VV_t/HDP_t)

$$\text{Rok 1: } 600/1500 = 0,4$$

$$\text{Rok 2: } 800/1800 = 0,44$$



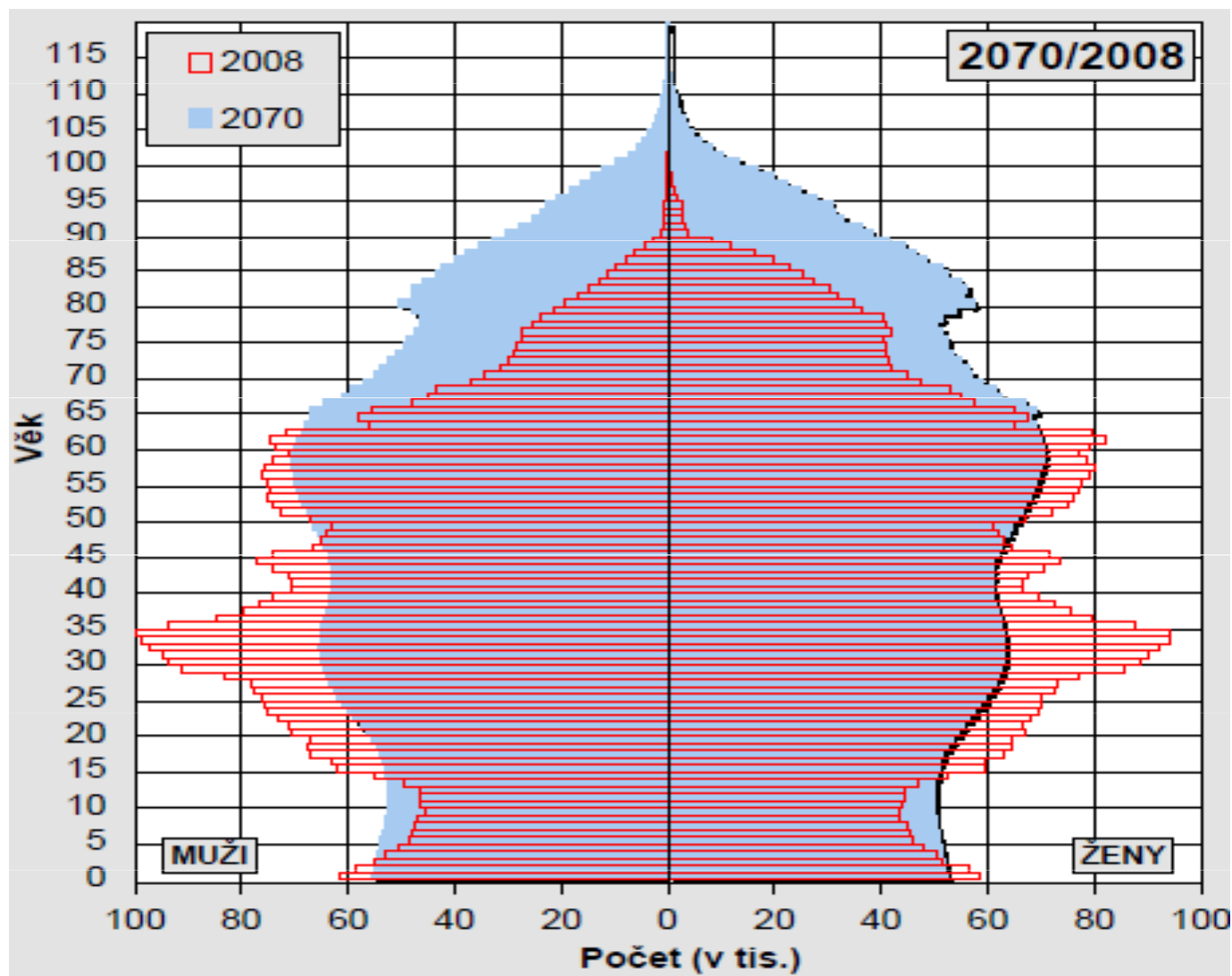
OECD (2018), **General government spending** (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en
 (Accessed on 11 September 2018), <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>

VÝVOJ A PŘÍČINY RŮSTU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Veřejné výdaje za posledních 100 let ve vyspělých státech vzrostly přibližně 4-5×

- demografické faktory
- politické faktory
- kulturně – společenské faktory
- ekonomické faktory
- technologické faktory a inovace

DEMOGRAFICKÁ STRUKTURA OBYVATEL



Očekávaná věková struktura obyvatel ČR v roce 2070 v porovnání s věkovou strukturou v roce 2008. http://www.mpsv.cz/files/clanky/8842/Prognóza_2010.pdf

DEMOGRAFICKÁ STRUKTURA OBYVATEL

Projekce výdajů záviselých na věkové struktuře obyvatelstva (v % HDP) – referenční scénáře

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Celkové výdaje záviselí na věkové struktuře	18,1	18,3	19,6	21,1	23,4	25,1	24,3
Důchody	8,2	8,1	8,2	9,2	10,8	11,6	10,9
Zdravotní péče	5,4	5,6	5,9	6,2	6,5	6,6	6,5
Dlouhodobá péče	1,3	1,4	1,8	2,1	2,4	2,8	2,9
Vzdělávání	3,2	3,2	3,7	3,6	3,7	4,1	4,0

Zdroj: EK (2018).

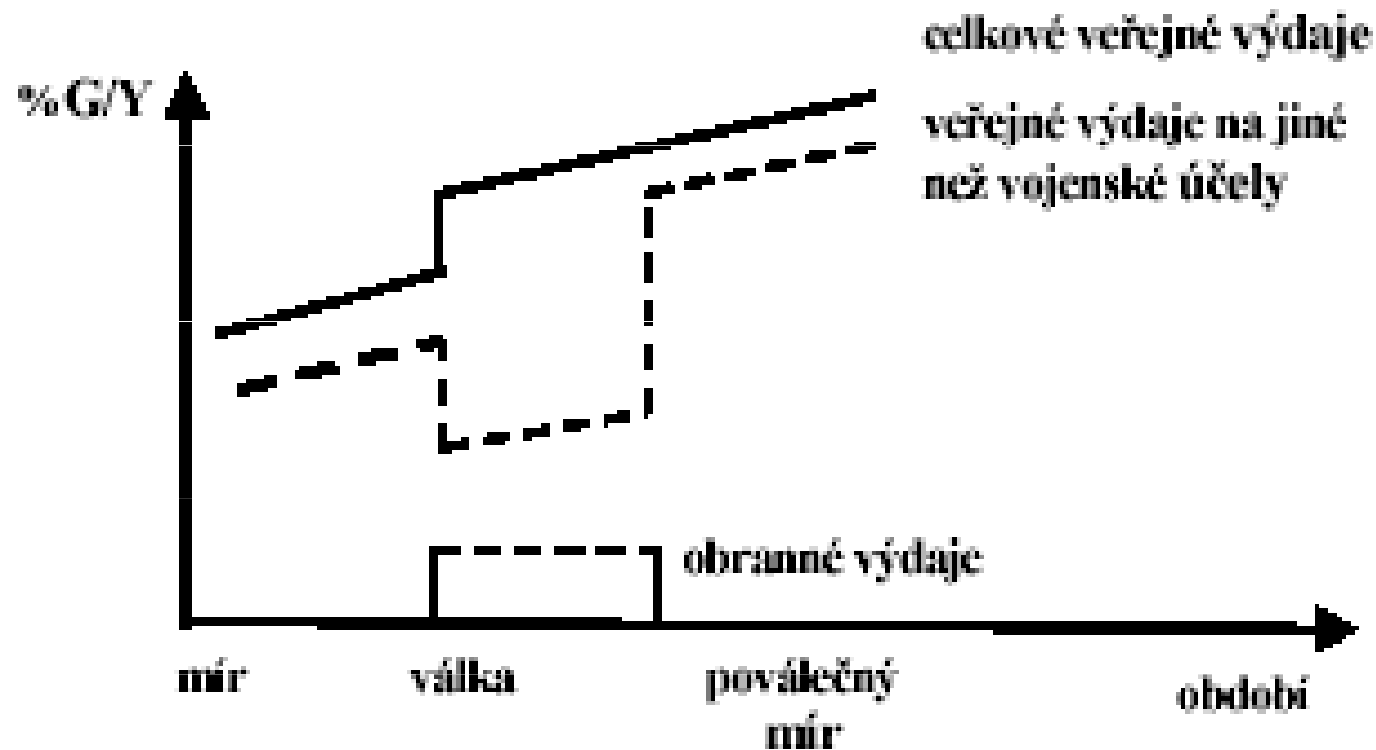
TEORIE (zákonitosti) RŮSTU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

- A. Teorie stupňovitého růstu
- B. Teorie prahových efektů
- C. Baumolův zákon
- D. Wagnerův zákon
- E. Stát blahobytu a demonstrační efekt

B. PRAHOVÉ EFEKTY

T. Peacock a J. Wiseman

- posunový efekt veřejných výdajů o snesitelný fiskální náklad



Tato teorie je založena na tom, že daňoví poplatníci jsou ochotni nést jen určitou výši zdanění. Při krizových jevech jako je válka či přírodní katastrofy jsou však ochotni nést vyšší zdanění. Po skončení krize se ale zdanění nesníží, **mění se jen struktura výdajů.**

C. BAUMOLŮV ZÁKON

Vyšší nákladovost služeb veřejného sektoru

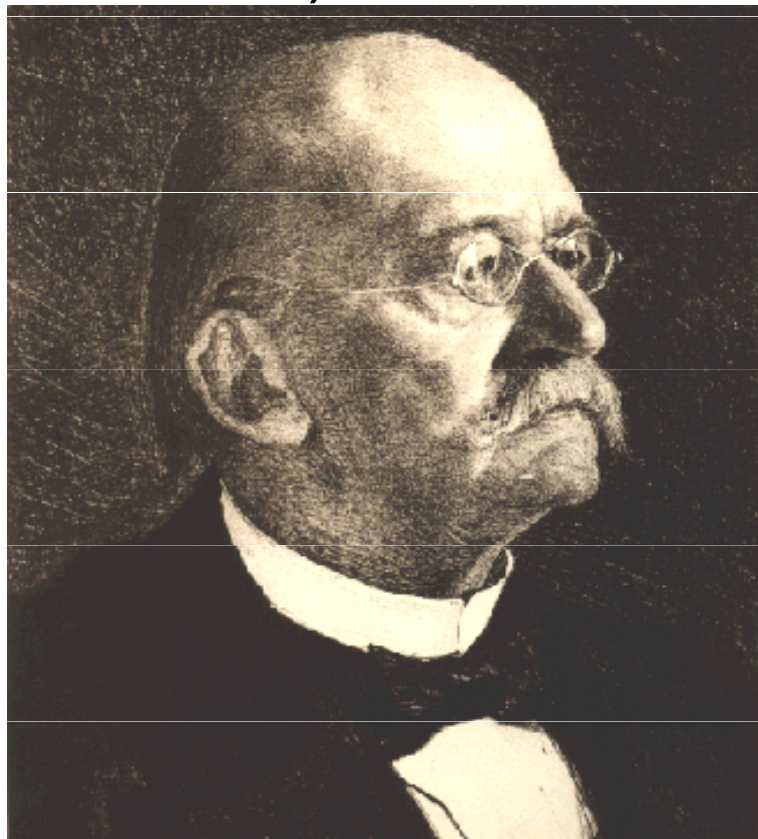
- **mzdy** v obou sektorech rostou dle růstu produktivity v soukromém sektoru (obecně platí, že mzdy ve veřejném sektoru „následují“ mzdy v privátní sféře)
- **produktivita práce** v soukromé sektoru roste v čase rychleji než ve veřejném
 - ⇒ náklady na jednotku výstupu ve veřejném sektoru rostou rychleji než v soukromém

Aktuální situace v ČR???

D. WAGNERŮV ZÁKON

Alfred Wagner – (1835 – 1917):

„S růstem důchodu na hlavu roste v ekonomice relativní velikost veřejného sektoru“ (Wagnerův zákon)

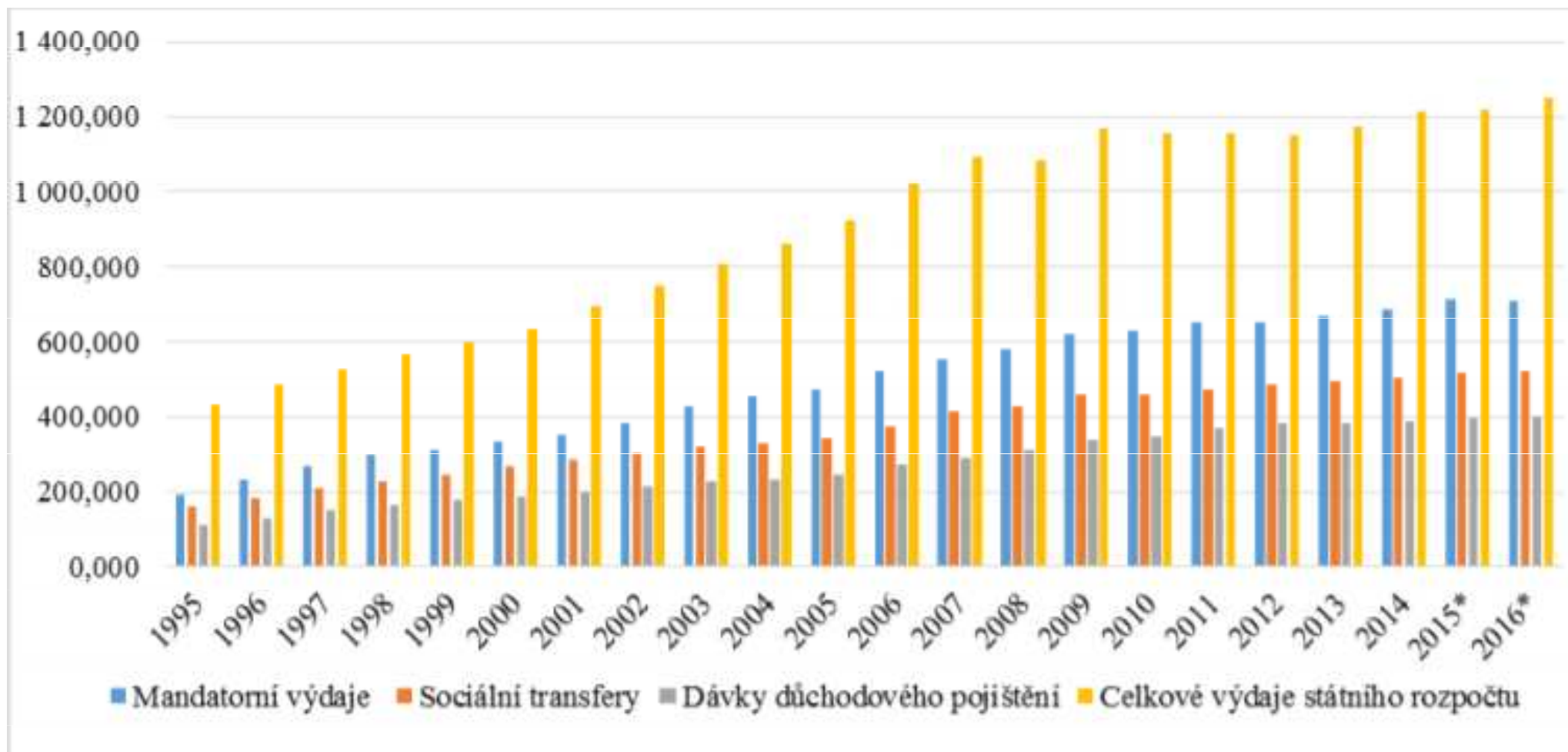


E. STÁT BLAHOBYTU

Stát blahobytu (welfare state)

- veřejné a starobní důchody
- úrazové a invalidní pojištění
- pojištění v nezaměstnanosti
- nemocenské pojištění
- rodinné přídavky
- důchodové podpory určitým skupinám obyvatelstva

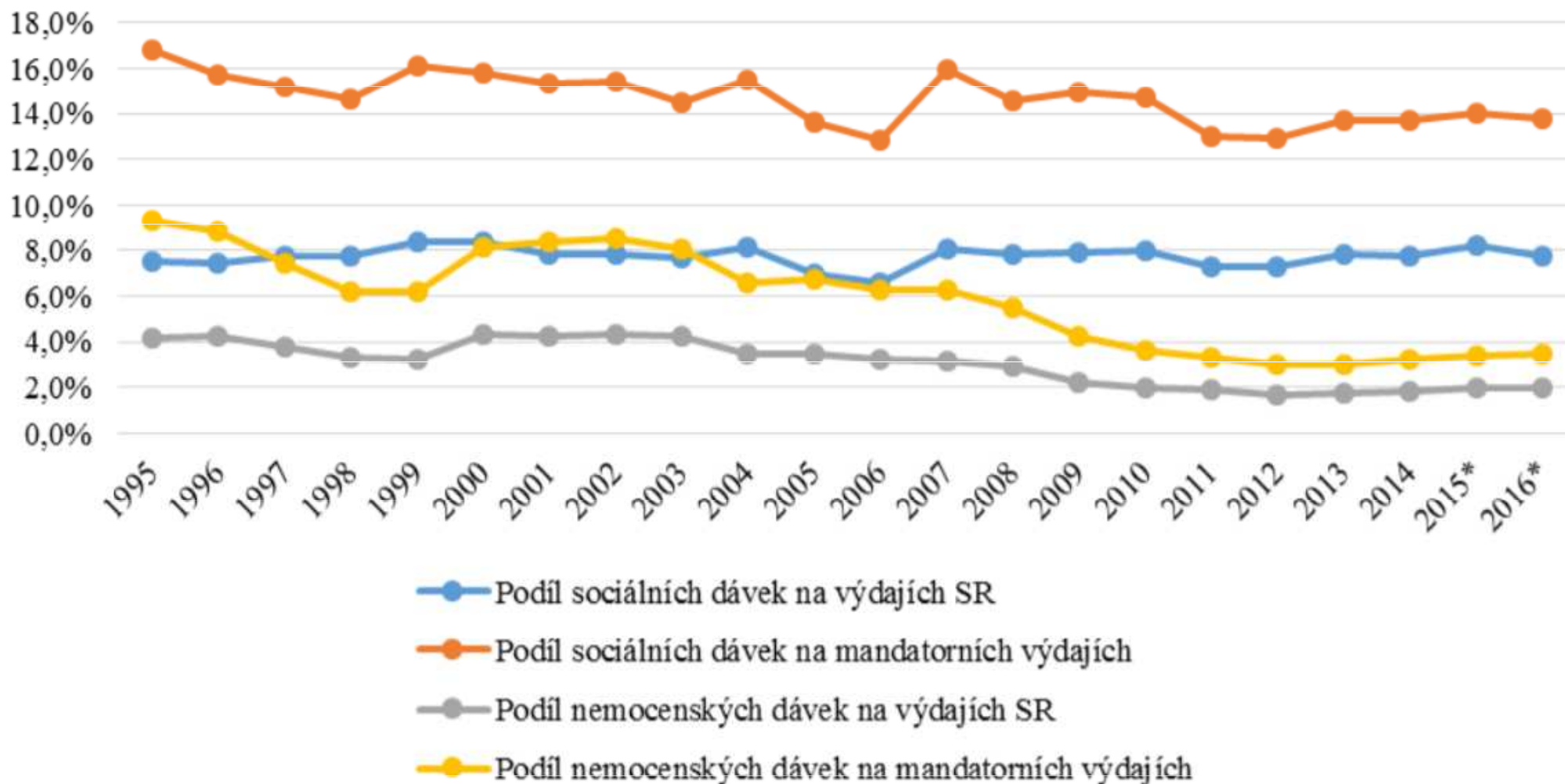
VÝVOJ MANDATORNÍCH VÝDAJŮ (mld. Kč)



<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138469>

Od roku 1995 do roku 2019: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>

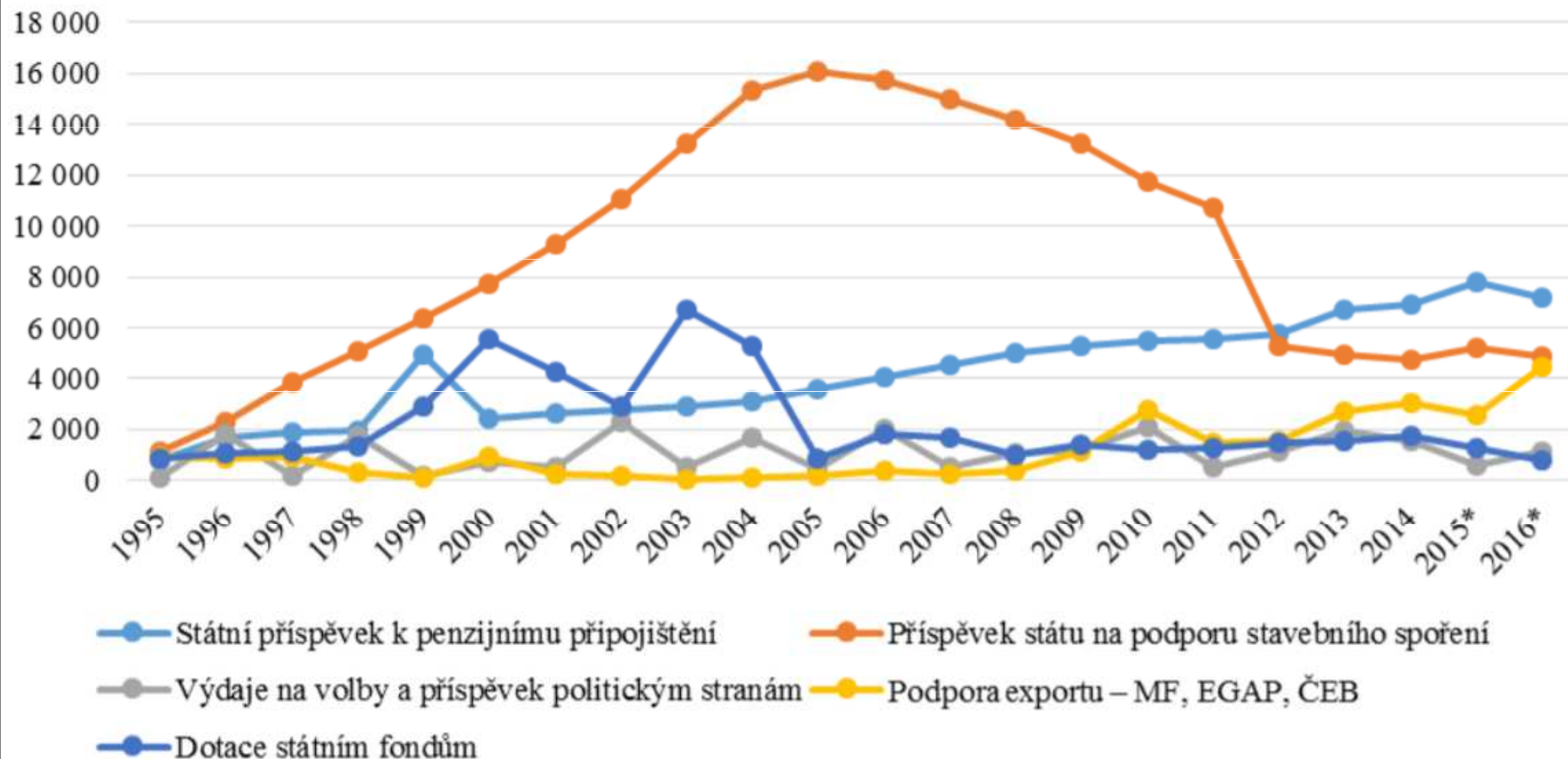
Podíl sociálních dávek a dávek nemocenského pojištění na výdajích státního rozpočtu a mandatorních výdajích v letech 1995-2014



<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138469>

Od roku 1995 do roku 2019: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>

Další mandatorní výdaje vyplývající ze zákona v letech 1995-2016 (v mil. Kč)



<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138469>

Od roku 1995 do roku 2019: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>

EFEKTIVNOST VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ A VEŘEJNÝCH VÝDAJOVÝCH PROJEKTŮ

Efektivnost

- absence plýtvání, tj. co nejefektivnější užívání zdrojů k uspokojení potřeb a přání lidí
- kritéria efektivity charakterizují normy a pravidla volby, jichž se užívá při optimální alokaci výroby a spotřeby (R. Goulli)

Rozhodování o veřejných výdajích, projektech či programech a jejich efektivnost – 3 oblasti / otázky

- **účinnost** - který výdaj / projekt / program bude nejlépe splňovat daný cíl
- **účelnost** – který z nich je reálné zavést
- **hospodárnost** – který z nich je nejlevnější

Rozdíly při posuzování efektivity veřejných výdajů oproti veřejným projektům a programům

- veřejné výdaje jsou finanční kategorií
- veřejné výdajové projekty a programy jsou věcné ekonomické kategorie (spojnice mezi veřejným financováním a veřejným sektorem)

METODY HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Klasifikace podle počtu kritérií	Klasifikace podle použitého druhu kritérií	Zvolené kritérium	Metoda
Jednokritériální	Nákladově výstupové (input-output metody)	Vztah mezi náklady (vstupy) a výstupy	CMA, CEA, CBA, CUA
	Peněžní	Vnitřní výnosové procento	IRR
		Návratnost investic	ROI
		Čistý přínos	NPV
Vícekritériální	Metody váženého a neváženého měření nákladů a užitků výdajových programů	Nákladová a užitková kritéria	Rozhodovací tabulky a komplexní kritérium

NÁKLADOVĚ VÝSTUPOVÉ METODY

Metoda	Vstupy	Výstupy	Hodnoticí kritérium
CMA	Peněžní jednotky	Neměří	Minimalizace nákladů na vstupu (kritérium hospodárnosti)
CEA	Peněžní jednotky	Naturální jednotky	Náklady na jednotku výstupu (kritérium efektivnosti)
CBA	Peněžní jednotky	Peněžní jednotky	Návratnost vložených zdrojů měřená poměrem mezi výstupy (měřené peněžně) a vstupy (měřené peněžně), případně měřená jako čistý přínos
CUA	Peněžní jednotky	Užitek	Změny v užitku (měřené např. stupněm uspokojení) po použití dodatečné jednotky vstupů

POUŽITÍ METOD HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Metoda	Příklady použití ve veřejném sektoru
CMA	<p>Veřejné aktivity typu „projekt“, jejichž alternativy mají kvalitativně a kvantitativně analogické a srovnatelné výstupy.</p> <p>Projekty typu veřejné zakázky, kde jediným výběrovým kritériem je cena.</p> <p>Při reorganizaci veřejných institucí (reengineering, apod.)</p>
CEA	<p>Vzdělávací programy ve školství.</p> <p>Hodnocení zdravotnických programů.</p> <p>Logistické projekty ve veřejném sektoru.</p> <p>Hodnocení systémů hromadné obsluhy.</p>
CUA	<p>Ohodnocení veřejných zakázek v kombinaci s metodou postupného rozvrhu váhy (např. investičně náročné akviziční akce – <i>např. armádní vyzbrojovací programy</i>).</p> <p>Programy ve zdravotnictví.</p> <p>Analýza efektivity podpurných prvků v rámci systémů optimalizované alokace zdrojů.</p>
CBA	<p>Investiční projekty typu „stavební projekty s ekologickými aspekty“ (dálnice, jaderné elektrárny).</p> <p>Projekt profesionální armády.</p>

DALŠÍ FORMY VLÁDNÍCH POLITIK S FISKÁLNÍMI (výdajovými) DOPADY

- A.** Kvazifiskální aktivity
- B.** Závazky a potenciální závazky vlády
- C.** Úvěrové garance
- D.** Vládní půjčky
- E.** Daňové výdaje

A. 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

B. ZÁVAZKY A POTENCIÁLNÍ ZÁVAZKY VLÁDY

- **Explicitní závazky a dluhy** – právně závazné a předvídatelné (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).

Situace „závazků“ v ČR - omezení Zákonem o rozpočtových pravidlech

- procentuální omezení
- nutnost schválení parlamentem
- poslední novelizace – ocenění garancí a závazků a vytváření rezerv

C. 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 spojence a nejsou systematicky vykazovány.

D. 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.

E. 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.

SHRNUTÍ

- Veřejné výdaje jsou prostředky, které se vydávají na zajištění produkce veřejných statků a služeb pro obyvatelstvo. Obecně do veřejných výdajů patří transfery a vládní výdaje, které mohou mít různou podobu i účel..
- Veřejné výdaje plní zejména funkci alokační, redistribuční a stabilizační.
- Objem a struktura veřejných výdajů je výrazně odlišná v jednotlivých zemích i obdobích – základním trendem je, že v posledních 120 letech veřejné výdaje ve všech vyspělých zemích prudce rostou a že se zvyšuje podíl sociálních veřejných výdajů.
- Při hodnocení efektivnosti konkrétního veřejného výdajového programu nebo jednotlivých veřejných výdajových projektů je nutno zvažovat různé druhy nákladů a užitků a jejich časovou strukturu. Největší komplikace při využití tohoto druhu analýzy spočívají v identifikaci všech relevantních užitků a v ocenění nehmotných přínosů.

DALŠÍ PRAMENY KE STUDIU

- MUSGRAVE, R.A. a MUSGRAVE, P.B., 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, s. 105-191.
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A., 2010. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- OCHRANA, F., 2004. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Praha: ASPI Publishing.
- OCHRANA, F. a kol., 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada Publishing.
- ROTHBARD, M.N., 2001. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut.