

Studijní opora

Název předmětu: Financování a ekonomické řízení

Téma: Rozhodování o veřejných výdajích

Vzdělávací cíl:

Cílem tohoto tématu je seznámit studenty s oblastí veřejných výdajů a se specifiky, které ovlivňují rozhodování o veřejných výdajích.

- znát podstatu veřejných výdajů a jejich členění,
- znát příčiny růstu veřejných výdajů,
- umět teoreticky popsat základní metody měření efektivnosti veřejných výdajů.

Zpracoval: pplk. Ing. Petr MUSIL

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost

Název projektu: Inovace magisterského studijního programu Fakulty ekonomiky a managementu

Registrační číslo projektu: CZ.1.07/2.2.00/28.0326

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY.

Obsah

1. Veřejné výdaje,
2. Členění veřejných výdajů,
3. Klasifikace veřejných výdajů,
4. Příčiny růstu veřejných výdajů,
5. Efektivnost veřejných výdajů a její měření,
6. Měření efektivnosti veřejných výdajů - metody.

1 Veřejné výdaje

Veřejné výdaje (veřejné výdajové projekty a programy) označují reálné ekonomické procesy a finanční pohyby. Tyto procesy a pohyby mají dopady do makroekonomické, mikroekonomické a sociální oblasti. Veřejné výdaje (veřejné výdajové projekty a programy) tvoří součást fiskálních nástrojů státu.

Veřejné výdaje – tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu na principu nenávratnosti a neefektivnosti.

Nejstarším účelem veřejných výdajů bylo, je a bude financování činností vlády. Rozšiřování aktivit vlády a státu vedly k financování konkrétních výdajových projektů (v oblasti ekonomické) a výdajových programů (v oblasti zdravotnictví, sociální, apod.). V porovnání s výdajovým (veřejným) projektem je (veřejný) výdajový program komplexnější. Program má stanovené cíle, předpokládá určitý postup a časový harmonogram, skládá se z rozlišných na sebe navazujících činností, a můžeme se skládat i z několika projektů.

Veřejné výdaje tvoří finanční prostředky v určitém objemu a struktuře, s určitými zásadami přidělování, čerpání a kontroly plnění; veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy jsou pojmy označující ekonomické procesy, činnosti, produkce nebo účelové transfery prostředků různým subjektům podle určitých zásad.¹

K tomu, aby vláda plnila svou úlohu, která jí byla určena voliči, musí, kromě jiného:

- 1) vybrat ekonomiky přiměřeným způsobem a v dostatečné výši zdroje,
- 2) odpovědně, účelně a efektivně je alokovat a využít.

Hlavním nástrojem pro plánování a provádění těchto operací je národní rozpočet. Řízení (rozhodování) o veřejných výdajích se týká pouze bodu (2). Je tudíž pouze jedním, i když klíčovým nástrojem vládní hospodářské politiky.

Zcela zásadní význam pro oblasti, jako jsou makroekonomické a rozpočtové analýzy a prognózy, a pro možné politické kompromisy při rozhodování mezi návrhy na zvýšení veřejných výdajů a snížení daní má i úzká spolupráce daňových odborníků a odborníků rozpočtových.

¹ PEKOVÁ, Jitka., PILNÝ, Jaroslav., JETMAR, Marek. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 488 s. ISBN 978-80-7357-936-4.

Řízení veřejných výdajů má povahu pomocného nástroje. Zcela nezbytné je odlišit dvě oblasti: oblast výdajové politiky, která se zabývá tím, co má být uděláno, a oblast řízení výdajů, která se zabývá tím, jak to má být uděláno. Velmi důležité je rozlišování mezi správnými postupy při řízení veřejných výdajů na straně jedné a procesy a cíli, kterých je třeba dosáhnout, na straně druhé.

Hlavní otázky, které souvisí s vymezením veřejných výdajů:

- A. Co zahrnují (podstata)?
- B. Na co by měly být vynaloženy (účel)?
- C. Jaký by měl být jejich objem (kolik)?
- D. Z jakých zdrojů jsou kryty (z čeho)?
- E. Jaké jsou důsledky veřejných výdajů (efekty)?

2 Členění veřejných výdajů

Z makroekonomického hlediska se v rámci veřejných výdajů (VV) rozlišují dvě velké skupiny výdajů:

- tzv. vládní výdaje (G),
- transfery (Tr).

Součet vládních výdajů a transferů tvoří veřejné výdaje. Vyjádřeno matematicky platí:

$$VV = G + Tr$$

Vládní výdaje (G) mohou být podle svého účelu rozděleny na vládní výdaje spotřebního charakteru (G_c) a vládní výdaje investičního charakteru (G_i). Jak spotřební, tak investiční vládní výdaje zahrnují prostředky, které slouží k financování institucí i k financování projektů nebo programů. Ty mohou být realizovány nejen

státními a místními institucemi, organizacemi či firmami, ale také soukromými ziskovými a neziskovými firmami formou spolufinancování nebo veřejných zakázek.²

Transfery jsou specifické veřejné výdaje. Jde o prostředky, které jsou poskytovány s určitým cílem různým subjektům, ale nevzniká zde žádné protiplnění (subjekt obdrží transfer, ale nemusí nic vyprodukovat ani poskytnout). Je to typický projev principu neekvivalence v rámci veřejných financí.³

Zatímco v případě veřejných výdajů (G) na nákup statků a služeb jsou zatěžovány výrobní kapacity ekonomiky (Samuelson tyto výdaje označuje jako „ujídající“), v případě transferů (T_r) se nic takového neodehrává (Samuelson tyto výdaje označuje jako „neujídající“).⁴

Z hlediska způsobů a důsledků alokace veřejných výdajů je můžeme rozdělit na:

- alokační výdaje
- redistribuční výdaje
- stabilizační výdaje.

Alokační výdaje jsou výdaje na nákupy zboží a služeb pro potřeby veřejného sektoru, výdaje na zabezpečování veřejných statků. S těmito výdaji spíše souvisí vládní výdaje (G). Alokační výdaje veřejných rozpočtů dlouhodobě stagnují či klesají, neboť se postupně zvyšuje podíl občanů na úhradě nákladů na smíšené veřejné statky formou uživatelských poplatků.

Redistribuční výdaje zahrnují zejména *peněžní transfery* (T_r) různým subjektům. Jejich prostřednictvím se zmírňují nerovnosti v majetku a důchodech. Jsou doménou především státního rozpočtu. Transfery mají charakter účelových či neúčelových **dotací, příspěvků** (např. příspěvkovým organizacím), plošných či adresných **dávek**. Mezi redistribuční výdaje patří také dotace v rámci rozpočtové soustavy, zejména dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí a krajů, které jsou projevem solidarity.

Dotace se poskytují ve formě:

1. **běžných dotací** na financování neinvestičních (provozních potřeb), a to:

- *účelových dotací* (určena přesná účelovost čerpání),

² HAMERNÍKOVÁ, Bojka., MAAYATOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

³ Tamtéž.

⁴ SAMUELSON, Poul, A. *Ekonomie*. 18. vyd. Praha: NS Svoboda, 2008. 775 s. ISBN 80-205-0590-3.

- *neúčelových dotací* (čerpání není vázáno na účel nebo předem stanovené podmínky),

2. kapitálových (investičních) účelových dotací. Slouží k financování konkrétní investice, obvykle jsou přísně zúčtovatelné (výstavba sociálních bytů, škol apod.).

Stabilizační výdaje jsou objemově významné zejména ve státním rozpočtu. Jejich zvyšováním či snižováním lze ovlivňovat agregátní poptávku, a tím zmírňovat cyklický vývoj. Zahrnují výdaje na nákup zboží a služeb pro veřejný sektor. Tyto veřejné výdaje jsou nástrojem financování cílů stabilizační fiskální politiky.

3 Klasifikace veřejných výdajů

Veřejné výdaje rozlišujeme i na základě toho, zda jde o výdaje centrální vlády nebo o regionální stupeň vlády, či o místní samosprávu.

Existují různé klasifikace veřejných výdajů domácího i mezinárodního charakteru. K domácím řadíme **rozpočtovou skladbu**, která stanovuje závazné třídění příjmové a výdajové stránky rozpočtu. K zahraničním klasifikacím patří **klasifikace Mezinárodního měnového fondu (MMF) – GFS (Government Finance Statistic)**, zakládající se na:⁵

- funkčním principu a členění výdajů podle jejich účelu a odvětví, do nichž směřují; jde o tzv. **funkční klasifikaci**,
- ekonomickém principu a členění výdajů jakožto druhu vládních transakcí podle jejich ekonomické charakteristiky; jde o tzv. **ekonomickou klasifikaci**.

Pro třídění veřejných výdajů můžeme uplatnit i faktor času. Podle tohoto kritéria dělíme veřejné výdaje na:

- **krátkodobé** – výdaje realizované např. formou projektů do jednoho kalendářního roku,
- **střednědobé** – vycházejí ze střednědobých rozpočtových výhledů (v ČR období do pěti let),

⁵ SZAROWSKÁ, Irena. *Veřejné finance A*. Studijní materiál. Karviná: OPF SU Opava. 2005, 240 s.

- **dlouhodobé** – veřejné výdaje překračující rámec střednědobého rozpočtového výhledu, tzn. pět a více let.

V rámci časového hlediska můžeme veřejné výdaje dále členit na:

- běžné (provozní) výdaje,
- kapitálové (investiční) výdaje.

Mezi **běžné výdaje** patří ty výdaje, které je nutné pravidelně financovat v rámci daných kompetencí a úkolů příslušného rozpočtu. Zvláštní a významnou kategorií běžných výdajů tvoří **mandatorní výdaje**.

Mandatorní (obligatorní) výdaje můžeme definovat jako „příkázané“ výdaje, výdaje rozpočtu, které jsou externě stanoveny (např. zákonem, jinou právní normou nebo vyplývají z jiných smluvních závazků) a nelze je při plánování rozpočtu účinně ovlivnit. Nemožnost ovlivňovat mandatorní výdaje, lze považovat za jejich největší nevýhodu.

Mezi **kapitálové (investiční) výdaje** patří výdaje na financování investic (formou různých investičních programů) a jiných potřeb, jejichž spotřeba přesahuje jedno rozpočtové období (zpravidla 1 rok). Jsou zpravidla jednorázové.

Další hledisko, podle kterého můžeme členit veřejné výdaje je očekávání. Výdaje, ale i příjmy by se měly plánovat. Rozpočet státu je **plánovanou bilancí**. Proto je důležité členění výdajů na:

- plánované (předpokládané) výdaje,
- neplánované (mimořádné) výdaje.

Plánované výdaje jsou z velké části tvořeny mandatorními výdaji (např. sociální dávky, důchody, výdaje na vzdělání, obranu a bezpečnost). Jejich podíl na celkových výdajích v posledních letech stoupá, mimo jiné z tohoto důvodu je stále častěji diskutovaným tématem realizace reformy veřejných financí.

Neplánované veřejné výdaje jsou zpravidla:

- *nahodilé* výdaje (např. na odstranění následků živelných pohrom a událostí),

- *sankční* výdaje (např. v ČR pokuty za porušení rozpočtové kázně placené z rozpočtu obce do státního rozpočtu).

Velice užitečné může být i **odvětvové členění** veřejných výdajů. Takto rozčleněné výdaje veřejných financí můžeme analyzovat podle různých odvětví, která tyto výdaje využívají a účelu, na který byly vynaloženy. V rámci české právní úpravy⁶ se rozdělují veřejné výdaje na šest základních skupin, které jsou:

- zemědělství a lesní hospodářství,
- průmyslová a ostatní odvětví hospodářství,
- služby pro obyvatelstvo,
- sociální věci a politika,
- bezpečnost státu a právní ochrana a
- všeobecná veřejná správa a služby.

Obdobné rozdělení používá Český statistický úřad, který využívá mezinárodního standardu COFOG, celým názvem „Classification of the Functions of Government“. Tato mezinárodní klasifikace používá pro účely rozdělení vládních funkcí deset kategorií, jež mohou být dále analyticky členěny. Tato klasifikace bude použita dále v textu při aplikaci na veřejné rozpočty ČR, kde bude také detailnější popis jednotlivých skupin.

Na základě rozpočtové skladby České republiky⁷ můžeme vysledovat také rozdělení podle jednotlivých kapitol státního rozpočtu. V tomto případě je tedy jasné, že se jedná o výdaje na centrální úrovni. Kapitoly státního rozpočtu reprezentují zejména jednotlivá ministerstva, vládní instituce, ale také složky ústavního soudu, nejvyššího kontrolního úřadu a jiných.

V ČR se v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech⁸ tvoří **rozpočtová rezerva**. Tato rezerva slouží v průběhu rozpočtového období pro zabezpečení nepředvídaných situací. Rezerva je potřeba vytvářet také pro případ výpadku v plnění veřejných příjmů, zejména daňových.

⁶ Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2002.

⁷ Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2002.

⁸ Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.

4 Příčiny růstu veřejných výdajů

Neustále rostoucí požadavky na množství a kvalitu veřejných výdajů a s tím související požadavky na zvýšený objem vydávaných finančních prostředků jsou příčinou neustálého růstu veřejných výdajů.

Mezi **hlavní faktory** tohoto jevu patří:⁹

- a) demografické faktory – velikost odvětví veřejného sektoru v závislosti na růstu počtu obyvatel, změně ve věkové struktuře, populačním vývoj, stárnutí populace). Problém je prodlužování věkové hranice odchodu do důchodu,
- b) geografické faktory – například povodně, přírodní katastrofy – nutnost zabezpečení veřejných služeb,
- c) situace na trhu práce, nezaměstnanost,
- d) technický a technologický pokrok – státní asistence při zavádění nových objevů do praxe,
- e) urbanizace, migrace obyvatelstva do měst, převratné změny ve způsobu života, které proběhly v 19. a 20. století,
- f) inflace (růst nákladů ve veřejném sektoru, valorizace sociálních dávek),
- g) rozpočtová omezení, zejména možnost zvyšovat daňový výnos a schopnost výběru daní,
- h) tzv. demonstrační efekt (snaha vyrovnat se ostatním zemím),
- i) vliv elasticity poptávky (pružnosti) po veřejných statcích, soukromých statcích),
- j) politické vlivy, popř. vládní populismus (zvyšování sociálních transferů),
- k) ostatní vlivy (války, zvyšování výdajů na obranu země).

Například: Demografický faktor

S růstem vyspělosti, životní úrovně a samotného počtu obyvatel rostou také veřejné výdaje. Tento růst zaznamenáváme již od 19. století.¹⁰ Jak růst veřejných výdajů změřit? Způsobů je více. Na obrázku 1 je znázorněna tabulka, která vykresluje vývoj

⁹ HAMERNÍKOVÁ, Bojka., MAAYATOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

¹⁰ TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3.

oměru veřejných výdajů a hrubého domácího produktu za posledních více než sto let.

Obrázek 1 **Poměr veřejných výdajů k hrubému domácímu produktu v zemích OECD**

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2010
Austria	-	-	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,7	52,6
Belgium	-	-	-	21,8	30,3	58,6	54,8	54,3	52,5
Canada	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8	46,0	44,7	44,1
France	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5	56,6
Germany	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	45,1	49,0	47,7
Italy	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	52,9	50,4
Japan	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7	36,2	40,8
Netherlands	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,0	49,9	51,2
Norway	3,7	8,3	13,7	-	29,9	37,5	53,8	45,5	45,5
Spain	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42,0	43,3	46,3
Sweden	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,1	64,7	52,3
Switzerland	-	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	37,6	33,8
Britain	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9	50,4
United States	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3	33,3	42,7
AVERAGE	8,3	9,1	15,4	18,3*	28,5	43,3	46,1	47,1	47,6
Australia	-	-	-	-	21,2	31,6	34,7	36,6	35,3
Ireland	-	-	-	-	28,0	48,9	41,2	37,6	66,1
New Zealand	-	-	-	-	26,9	38,1	41,3	47,1	41,9
AVERAGE	-	-	-	-	25,4	39,5	39,1	40,4	47,8
TOTAL AVERAGE	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	45,9	47,7

Zdroj: upraveno podle URBÁNEK, Václav. *Veřejné finance II. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005. 179 s. ISBN 80-245-0931-8., OECD Statistics.*

Struktura veřejných výdajů je jiná u SR a jiná u rozpočtu územní samosprávy. Pro výdaje **státního rozpočtu** je typické, že dochází k *poklesu alokačních* výdajů na nákupy zboží a služeb a naopak dochází k *růstu* transferů domácnostem, tzn. *redistribučních výdajů*, které mají většinou nárokový charakter (mandatorní – obligatorní výdaje).

V rozpočtech **územní samosprávy**, zejména v rozpočtech obcí, jsou naopak rozhodující výdaje na nákup zboží a služeb související se zabezpečováním veřejných statků, tzn. *alokační výdaje*. U veřejných rozpočtů roste v posledních letech také podíl výdajů souvisejících se splácením veřejného dluhu včetně úroků (roste tzv. *dluhová služba obcí*).

5 Efektivnost veřejných výdajů a její měření

Jedním ze základních východisek pro správnou alokaci veřejných prostředků je hodnocení jejich efektivnosti a to jak ex post, tak i ex ante. Kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (3E) jsou hlavní kritéria pro hodnocení a kontrolu veřejných

výdajových projektů a programů. Tuto povinnost postupovat v souladu s kritérii 3E dává pracovníkům veřejného sektoru zákon o finanční kontrole.¹¹

Hospodárnost (Economy), vyjadřuje „dělat věci hospodárně (úsporně)“ a označuje obecně snahu vedoucí k minimalizaci vynaložených zdrojů, zejména finančních zdrojů. U hospodárnosti se jedná o takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou je, aby u stanovených cílů byly dodržena odpovídající kvalita odvedené práce. U hospodárnosti je nutné dbát na to, aby byly splněny stanovené cíle. Často dochází k tzv. **manažerskému selhání** – cíl je sice splněn s co nejnižšími náklady (výdaje), ale kvalita neodpovídá stanoveným cílům a standardu. Tuto povinnost ukládá zákon o finanční kontrole. V případě, že odpovídající kvalita není dodržena, dochází k ekonomicky neúčelnému použití zdrojů. Nejsou naplněny parametry stanovených cílů.

Dalším z klíčových problémů veřejných financí (a ekonomie veřejného sektoru) je **problém efektivity** veřejných výdajů a také veřejných projektů či veřejných výdajových programů. **Efektivnost (Efficiency)**, též označováno jako **účinnost**, **efektivita** či **produktivita**, označuje obecně účinnost vložených zdrojů a užitek jimi získaný. Jinými slovy se jedná o **poměr výstupů a vstupů** nějaké **činnosti** či **systému**.

I když teoreticky není obtížné **efektivnost definovat**, vyvstávají problémy při rozhodnutí uplatnit tento pojem k hodnocení reálných výdajových aktivit, projektů či programů.

Není vůbec jednoduché vyjádřit výstupy (produkci nebo výkony) těchto projektů a programů, a už vůbec není jednoduché stanovit, jaké hledisko by mělo převažovat při posuzování jejich efektivity; tj. zda by to měly být pouze náklady a výnosy, které si zasluhují pozornost (tj. *rentabilita* těchto projektů), anebo ještě i další hlediska.

Efektivnost veřejných výdajů můžeme sledovat ve dvou základních formách:

- nákladová efektivnost,
- produktivita veřejných výdajů.

¹¹ Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2001.

Nákladová efektivnost je zjišťování toho, jaké náklady byly vynaloženy na jednu naturální jednotku výstupu. Ta varianta srovnávaného výdajového projektu nebo program, která má nejnižší náklady na jednotku výstupu, je variantou nejefektivnější. Povinnost sledovat efektivnost je zakotvena nejenom v zákoně o rozpočtových pravidlech, ale i v zákoně o finanční kontrole.

U produktivita veřejných programů se jedná o takové použití veřejných prostředků, pomocí kterých dosáhneme nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Tento druh efektivnosti je definován v zákoně o finanční kontrole.

Nelze opomíjet také hledisko *účinnosti*, které např. zkoumá, zda a nakolik daný veřejný výdaj (projekt nebo program) splňuje původní cíle, kvůli nimž byl navržen, schválen a zaveden do praxe, a také nakolik je jeho *realizace účelná* v praxi.

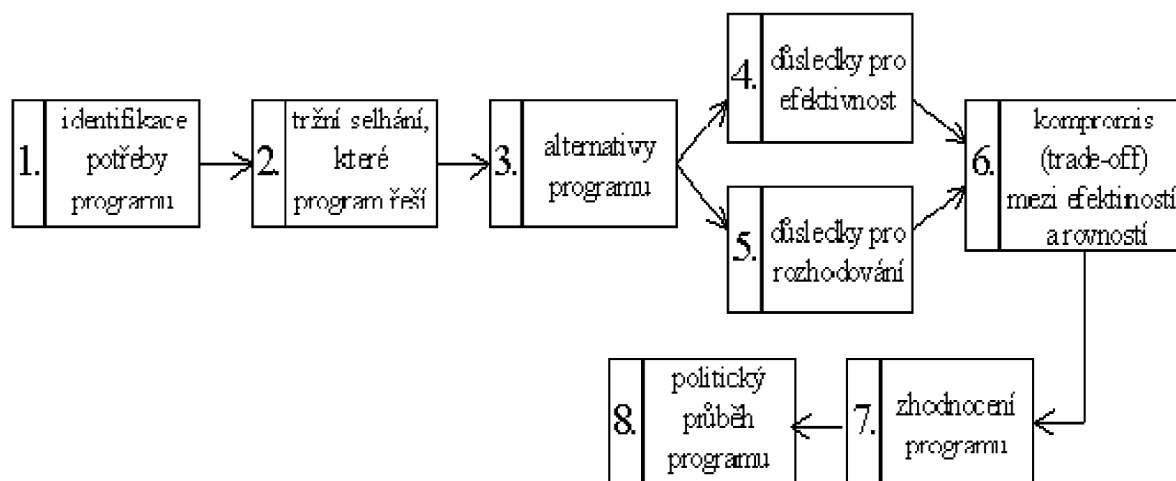
Účinnost je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Zákon o finanční kontrole používá pojem účelnost. **Účelnost (Effectiveness)**, označuje obecně “**dělání správných věcí**”, tedy schopnost produkovat požadovaný užitek (efekt, účel, produkt) a v managementu je nejčastěji používán v souvislosti s hodnocením této schopnosti. Hodnocení tedy probíhá na výstupu, na úrovni výsledných produktů.

Při rozhodování o veřejných výdajích, projektech či programech, a jejich efektivnosti, je proto užitečné klást si otázky v následujícím pořadí:

- o který výdaj, projekt nebo program bude nejlépe splňovat daný cíl (**otázka účinnosti**),
- o který z nich je reálné zavést (**otázka účelnosti**),
- o který z nich je nejlevnější (**otázka hospodárnosti**).

Existují různé přístupy, metody a techniky analýzy efektivnosti veřejných výdajů, veřejných projektů a veřejných výdajových programů. Nejčastěji jsou citovány kroky, které doporučuje J. E. Stiglitz, a které jsou schematicky znázorněny na obrázku 2.

Obrázek 2 Dílčí kroky analýzy efektivity veřejných výdajů, projektů a programů podle J. E. Stiglitze



Zdroj: STIGLITZ, E., Joseph. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-45-41.

6 Měření efektivity veřejných výdajů - metody

Při měření efektivity veřejných výdajů se povětšinou zaměřujeme již na samotné výdajové projekty a programy, ze kterých se celkové veřejné výdaje skládají, což znamená, že v podstatě měříme technickou efektivnost výdajů. Metod, kterými lze měřit technickou efektivnost veřejných výdajů je mnoho. Uvedeme si jen některé.

Metody hodnotící technickou efektivnost lze rozdělit na **kvantitativní a kvalitativní metody**.

Dále lze metody rozdělit na **jednokriteriální a vícekritériální** podle počtu hodnotících kritérií. Jsou používány k evaluaci výdajových programů jak v rámci kontroly ex ante (kalkulace očekávaných efektů z uvažovaných výdajových programů), tak i v rámci kontroly ex post (po realizaci projektu). V tomto případě zjišťujeme, zda byly dosaženy stanovené cíle a jejich ukazatele. V praxi veřejných programů a projektů se spíše využívají jednokriteriální metody hodnocení, protože jsou jednodušší a méně časově náročné.

Základní poměrové ukazatele

Základním ukazatelem jednokriteriálních metod sloužícím k měření efektivnosti, resp. neefektivnosti je míra (koeficient) efektivnosti, jež porovnává přínosy z realizace projektu s náklady na realizaci.¹²

$$\text{míra (koeficient) efektivnosti} = \frac{\text{výstupy}}{\text{vstupy}}$$

Tento koeficient lze dále rozvinout do podoby, která v sobě bude obsahovat také soukromý sektor:¹³

$$\text{míra (koeficient) efektivnosti} = \frac{\text{výstupy}_{VS} + \text{výstupy}_{SS}}{\text{vstupy}_{VS} + \text{vstupy}_{SS}}$$

Tento vzorec říká, že chce-li stát realizovat další dodatečný výdajový projekt nebo program, potom musí získat dodatečné finanční prostředky např. vyšším zdaněním, čímž odčerpává určitou část soukromých prostředků navíc. Realizace dodatečného veřejného projektu je potom efektivní pouze v situaci, kdy hodnota dodatečných přínosů převyší pokles přínosů ze soukromých aktivit, které byly redukovány v důsledku zvýšení daní.¹⁴

Veřejný sektor se vyznačuje skutečností, že nejsem schopni měřit jeho výstupy. Výstupy veřejného sektoru jsou velmi často nehmotného a netržního charakteru. Vzhledem k faktu, že veřejné statky a služby nejsou na trhu obchodovány, není stanovena ani jejich cena. Jejich ohodnocení tudíž vychází přímo z interpersonálních užitků jednotlivých jedinců, které je ovšem téměř nemožné získat.¹⁵ Tato charakteristická vlastnost veřejných statků a služeb může sloužit také jako základní odlišnost při jejich srovnávání se soukromými statky a službami, které na trhu obchodované jsou, tudíž jsou známy jejich ceny.

¹² PAVEL, Jan. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: Oeconomica, 2007, 110 s. ISBN 978-802-4512-600.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ Tamtéž.

Pokročilejší jednokriteriální metody = nákladově výstupové metody (CBA, CMA, CEA, CUA)

Vzhledem k těmto problémům byly vyvinuty speciální metody k hodnocení efektivnosti veřejných výdajů např. CBA (Cost Benefit Analysis) neboli analýza nákladů, CMA (Cost Minimalizing Analysis) neboli analýza minimalizace nákladů, CEA (Cost Effectiveness Analysis) neboli analýza efektivnosti nákladů a CUA (Cost Utility Analysis) neboli analýza užitečnosti nákladů.¹⁶ Tyto metody poměřují náklady v peněžních jednotkách s přínosy, jejichž vyjádření se liší v jednotlivých metodách. Toto odlišné zachycení výstupů výdajových projektů a programů je zachyceno v Tabulce 1. Společné všem nákladově užitkovým metodám je to, že kalkulují vstupy (náklady) a rozdílně kalkulují výstupy.

Tabulka 1 **Nákladově výstupové metody**

Metoda	Forma kalkulace vstupů	Forma kalkulace výstupů
CBA	V peněžních jednotkách (průmyslově inženýrskou metodou kalkulace nákladů, příp. metodou parametrického odhadu nákladů).	Peněžně jako přínosy
CMA	V peněžních jednotkách (nejčastěji průmyslově inženýrskou metodou kalkulace nákladů).	Výstupy nejsou přímo sledovány
CEA	V peněžních jednotkách (nejčastěji průmyslově inženýrskou metodou kalkulace nákladů na základě nákladových standardů pro běžné náklady).	Náklady na naturální jednotku výstupu
CUA	V peněžních jednotkách jako dodatečné náklady.	Přírůstek užítu s ohledem na dodatečné náklady

Zdroj: OCHRANA, František a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada, 264 s. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

Za základní a nejčastěji používanou metodu hodnocení veřejných výdajů lze považovat **CBA**, která měří přínosy výdajových projektů v peněžních jednotkách.¹⁷

¹⁶ OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, 195 s. ISBN 80-735-7033-5

¹⁷ PAVEL, Jan. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: Oeconomica, 2007, 110 s. ISBN 978-802-4512-600.

Jana Soukupová tuto metodu označuje za nejkomplexnější, ale také za nejobtížněji proveditelnou.¹⁸ Výhodou této metody je možnost zohlednění časového hlediska výstupu, protože vzorec CBA stojí na diskontování toku nákladů a příjmů, jejichž současná hodnota se následně porovnává. Zjednodušený vzorec výpočtu CBA lze snadno znázornit zlomkem, jehož čítec i jmenovatel je diskontovaný.

$$CBA = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{\text{přínosy (v Kč)}}{(1+r)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{\text{náklady (v Kč)}}{(1+r)^t}}$$

, kde t je časové období, n konečný časový horizont, r je diskontní sazba.

Proces diskontování by nebyl možný bez definované diskontní sazby, jejíž výběr hraje významnou roli.

V rámci této metody lze rozeznat dva přístupy – „užší“ a „širší“ formu. Cílem „užší“ CBA je analyzovat přímé náklady a přínosy vztahující se k danému projektu, na druhou stranu „širší“ CBA zahrnuje do analýz společenské náklady a přínosy, které zahrnují také nepřímé náklady a přínosy související s existencí externalit.¹⁹

Mezi hlavní nevýhody CBA lze zařadit především obtížné peněžní ocenění přínosů, které mají mnohdy nehmatatelný charakter, projevují se v různém časovém horizontu a způsobují různé nepřímé vlivy. V realitě se k tomuto oceňování využívají např. mimotržní oceňovací metody, stínové ceny nebo náhražkové trhy, nicméně takové oceňování je nákladné a velmi často nepřináší dostatečně kvalitní informace pro zhodnocení efektivnosti konkrétního projektu či programu.²⁰

Závěrem lze říci, že výdajový projekt, program lze považovat za efektivní, pokud jeho přínosy převažují nad náklady.

Nejjednodušší metodou je metoda **CMA**. U této metody se měří pouze vstupy a neměří se výstupy. Lze ji použít při programovém rozdělování zdrojů, při výběru

¹⁸ SOUKOPOVÁ, Jana. *Kvantitativní metody a jejich využití při hodnocení efektivnosti výdajů místních rozpočtů*. In *Účetnictví a reporting udržitelného rozvoje na mikroekonomické a makroekonomické úrovni*. 1. vyd. Praha: Linde, 2009. Ekonomika, 1, ISBN 978-80-86131-82-5.

¹⁹ OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, 195 s. ISBN 80-735-7033-5.

²⁰ SOUKOPOVÁ, Jana. *Kvantitativní metody a jejich využití při hodnocení efektivnosti výdajů místních rozpočtů*. In *Účetnictví a reporting udržitelného rozvoje na mikroekonomické a makroekonomické úrovni*. 1. vyd. Praha: Linde, 2009. Ekonomika, 1, ISBN 978-80-86131-82-5.

alternativy při reorganizaci útvaru orgánu veřejné správy, personálních auditech apod. Postup při použití metody CMA je vhodný pro měření vstupů a vybrání nejvýhodnější metody bez ohledu, jaká se bude ukazovat míra výstupů. Na straně výstupů stojí obvykle kvalitativní ukazatele, např. kvality služby, záběru služby, či užitku dané služby.

Metoda **CEA** byla vyvinuta v padesátých letech minulého století ve Spojených státech amerických jako nástroj pro rozhodování mezi požadavky kladenými zejména Ministerstvem obrany a Armádou na zbrojní programy atd.

Jedná se o metodu hodnocení předmětů nebo alternativ. Účelem analýzy efektivnosti nákladů je zjistit, který projekt/program nebo varianta projektu/programu může dosáhnout stanovených cílů při co nejnižších nákladech. CEA se používá k identifikaci nejvíce nákladově-efektivní strategie z množiny variant, které mají podobné výsledky. Výběrem nejvíce nákladově-efektivní alternativy, lze volné zdroje, které tím vzniknou, vložit do jiných neméně důležitých oblastí projektu/programu (na rozšíření programů, nebo na jiné důležité vzdělávací a sociální činnosti).

Podmínkou použití metody CEA je, že:²¹

- hodnotové výdajové aktivity jsou srovnatelné,
- je formulován jeden programový **cíl**,
- v případě kontroly ex post metodou CEA byl stanovený **cíl** splněn.

Základní kritériální otázkou pak je, jak lze tohoto **cíle** nejlevněji dosáhnout. Jinými slovy to znamená, že:

$$\frac{C}{E} \rightarrow \min$$

Kde jsou C náklady,
 E jednotka výstupu.

²¹ OCHRANA, František a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada, 264 s. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

Metoda **CUA** je založena na porovnávání přírůstků vstupů a porovnání inkrementálních výstupů, které se ale neměří v peněžních jednotkách, nýbrž v jiné formě vyjádření užitku z daného programu. Využívá se především ve zdravotnických oborech. Podstatou měření užitku je subjektivní výpověď uživatele (respondenta) programu o očekávání toku užitků. Jednotlivé výpovědi jsou posléze seřazeny do měřících stupnic – škál. Protože jednotlivé cíle a zkoumané vlastnosti mohou být různě důležitá, je tudíž nutné u nich stanovit jednotlivé váhy.

Klíčová slova

Veřejné výdaje, vládní výdaje, transfery, hospodárnost, účinnost, efektivnost, nákladově výstupové metody, CBA, CEA, CUA, CMA, růst veřejných výdajů.

Literatura:

Základní:

- HAMERNÍKOVÁ, Bojka., MAAYATOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- OCHRANA, František a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada, 264 s. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.
- OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, 195 s. ISBN 80-735-7033-5.
- PAVEL, Jan. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: Oeconomica, 2007, 110 s. ISBN 978-802-4512-600.
- PEKOVÁ, Jitka., PILNÝ, Jaroslav., JETMAR, Marek. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 488 s. ISBN 978-80-7357-936-4.
- PEKOVÁ, Jitka., PILNÝ, Jaroslav., JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- SOUKOPOVÁ, Jana. *Kvantitativní metody a jejich využití při hodnocení efektivnosti výdajů místních rozpočtů*. In *Účetnictví a reporting udržitelného rozvoje na mikroekonomické a makroekonomické úrovni*. 1. vyd. Praha: Linde, 2009. Ekonomika, 1, ISBN 978-80-86131-82-5.

- STIGLITZ, E., Joseph. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-45-41.
- TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3.

Doporučená:

- SAMUELSON, Poul, A. *Ekonomie*. 18. vyd. Praha: NS Svoboda, 2008. 775 s. ISBN 80-205-0590-3.
- URBÁNEK, Václav. *Veřejné finance II*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005. 179 s. ISBN 80-245-0931-8.
- SZAROWSKÁ, Irena. *Veřejné finance A*. Studijní materiál. Karviná: OPF SU Opava. 2005, 240 s.
- Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2000.
- Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2001.
- Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., *o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů*. In: Praha: PS PČR, 2002.

Úkoly pro samostatnou práci:

- 1) Vysvětlete podstatu a obsahovou stránku veřejných výdajů.
- 2) Objasněte způsoby členění veřejných výdajů.
- 3) Vysvětlete, z jakých hledisek rozdělujeme veřejné výdaje.
- 4) Charakterizujte růst veřejných výdajů – příčiny, uveďte příklad.
- 5) Vysvětlete pojmy: efektivnost, hospodárnost a účinnost v oblasti veřejných výdajů.
- 6) Popište způsoby měření efektivnosti veřejných výdajů.
- 7) Charakterizujte metody měření efektivnosti veřejných výdajů.