

5RE403 – Téma č. 2:

Smíšená ekonomika, veřejný sektor, veřejné statky, externality, zdroje financování, rozpočtová soustava

Smíšená ekonomika → symbióza soukromého a veřejného sektoru → dvoukanálová koordinace:

→ **trhem** → úloha nabídky, poptávky, ceny → tržní selhání

→ **státními zásahy** → daňové, výdajové, regulační; produkce veřejných statků → vládní selhání

Soukromý sektor → tržní alokace, soukromé rozhodování o vlastnictví, produkci, spotřebě, financování

Veřejný sektor → produkce veřejných statků, veřejná volba, kolektivní vlastnictví – státní, municipální, veřejné financování – plné, částečné

→ tvorba podmínek pro fungování soukromého sektoru – legislativa ...

Další teorie:

Třísektorová ekonomika; čtyř a pěti sektorová ekonomika; teorie veřejných služeb

Veřejný sektor – část NH – funkce:

- ekonomická
- sociální
- politická

Základní činnosti veřejného sektoru:

- zajistit potřebné **veřejné statky**
- zabezpečit často i **tzv. hraniční statky** (tzn. ekonomické statky, které jsou na hranici mezi soukromými a veřejnými statky, v některých případech i soukromé statky, jestliže soukromý sektor o jejich produkci nemá zájem v důsledku malé ziskovosti)
- pomoci vytvořit **podmínky pro fungování soukromého sektoru** – viz legislativa atd.
- přispět k **ekonomickému růstu**, vytváří vládní poptávku (stát, územní samospráva)
-
- vytvořit podmínky pro **růst produkce a zaměstnanosti v soukromém sektoru**
- vytvořit **pracovní příležitosti ve veřejném sektoru**
- vytvořit podmínky pro **zkvalitnění lidského života**, uchování a kvalitu lidského potenciálu, a to i vzděláním a zvyšováním kvalifikace pracovních sil
- dosáhnout větší **spravedlnosti v rozdělování**
- zajistit **udržitelný sociálně ekonomický rozvoj** – ohled na složky životního prostředí

Ekonomické statky – kritéria třídění

J. Bénard

• **Ekonomické hledisko** → tzn. podle spotřeby → dělitelnost
→ nedělitelnost

- **privátní statky** (individuální spotřeba)
- **kolektivní statky** (kolektivní spotřeba)
 - **čistý** → nedělitelná: kvantita, kvalita
 - **smíšený** → nedělitelná: kvalita

- **Institucionální hledisko** → tzn. podle způsobu nabytí, alokace a možné intervence, resp. diskriminace ze strany státu (cenové regulace ...)
 - **čisté tržní** → trh – úloha N, P, ceny
 - **čisté netržní** → neprochází trhem
 - **polotržní** (nečisté tržní)

Třídění statků – dle vlivu státní moci

(G. Terny)

- **Privátní**
- **Poručnické** → přikázaná spotřeba (zákon):
 - **čisté kolektivní – nedělitelné**
 - **kolektivní dělitelné**
 - **povinné** (vzdělání)
 - **nepovinné** (částečně)
 - **zdraví** (částečně), atd.
- **Neporučnické:**
 - **čisté kolektivní** → automat. spotřeba
 - **obrana**
 - **soudnictví**
 - **veřejná správa**, atd.
 - **kolektivní – nedělitelné** → geograf. omezení
 - **úprava a ochrana zeleně, krajiny**
 - **boj proti přírod. katastrofám**
 - **asanace**
 - **boj proti znečištění**
 - **kolektivní – dělitelné**
 - **nepovinné vzdělání** (kurzy...)
 - **veřejné parky**
 - **kultura** (částečně → muzea...)
 - **zdraví**
 - **veřejná doprava**, atd.

Obecně prospěšné statky (Bailey, S., J.)

- jednotlivci podhodnotí osobní užítky ze spotřeby statku → **alokační neefektivnost**

→ odstranění:

- **nátlak** → zákon – např. o veř. zdravot. pojiřění
- **zlepřění informovanosti** → vysvětlení rizik ...
- **dotace** → dotace k ceně, stimulovat spotřebu
- **daň. úlevy**

→ OPS → jednotliví spotřebitelé (uživatelé)

- **modifikovaný trh**
- **vyloučení ze spotřeby** – snadné, někdy ale nemožné
- **fakultativní spotřeba**, možnost výběru
- **uživatelský poplatek**, možná dotace

→ **Veřejné statky: nepřímá volba** - kolektivní rozhodování o produkci (N), způsobu zajiřštění a poskytnutí veřejného statku a odpovědnosti (stát, územní samospráva), příp. spotřebě (P) - viz přikázaná spotřeba; o způsobu financování (daňová cena, uživatelský poplatek atd.)

Veřejné statky – poptávka – viz vliv daňové ceny; uživatelského poplatku

Externality → pozitivní a negativní

→ vznik

→ řešení:

→ **legislativní nástroje** (zákony, vyhlášky)

→ **technické a technologické normy** (normy znečiřtění apod.)

→ **nástroje veřejných financí**

→ **daňové** (úlevy – viz při zavádění šetrných technologií apod. X sankční ekologické daně na znečiřt'ovatele - produkci; spotřebu)

→ **výdajové** – viz dotace na zavádění šetrných technologií; na podporu pozitivních externalit, výdaje na likvidaci následků negativních externalit

Částečná decentralizace **veřejného sektoru** na územní samosprávu → lokální a regionální veřejný sektor → **v ČR zřizování veřejnoprávních neziskových organizací** - příspěvkové organizace a organizační složky; OPS (do přijetí z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník)

→ cíl:

- přiblížit občanovi – lepší komunikace – viz možnost využití marketingových metod při zajišťování smíšených veřejných statků s fakultativní spotřebou v lokálním a regionálním veřejném sektoru → vyšší hospodárnost a užitečnost
- účinnější občanská kontrola, zpětná vazba uživatelů veřejných služeb

Zdroje financování veřejného sektoru → krytí nákladů na produkci veřejných statků:

- zdroje rozpočtové soustavy, zejména daně → daňová cena – viz čisté veřejné statky
- finanční spoluúčast obyvatel – viz uživatelské poplatky u smíšených veřejných statků → tendence: **smíšené veřejné statky** → vyšší fin. spoluúčast klienta → **uživatelský poplatek na úrovni krytí nákladů na produkci**
- dotace z EU ...
- ostatní příjmy včetně sponzorských darů

Rozpočtová soustava, financování potřeb veřejného sektoru

Veřejné finance → nástroj politiky, nástroj realizace státních zásahů

Veřejné finance – peněžní vztahy tvorby rozdělení a použití peněžních fondů na principu

→ **nenávratnosti**, za určitých podmínek i návratné peněžní vztahy

→ **nedobrovolnosti**

→ **neekvivalence**

→ **nenávratné přerozdělování části HDP** přes rozpočtovou soustavu, hlavní nástroj: daně

Funkce

- **alokační** → alokace fin. zdrojů na veřejné statky → optimální poměr mezi soukromými a veřejnými statky; → optimální struktura, množství a kvalita veřejných statků; efektivní rozdělení produkčních nákladů veřejných statků mezi uživatele (spotřebitele); optimální způsob financování
- **redistribuční** → snížení distribuční nerovnosti mezi subjekty → nástroje daňové a výdajové; problém: spravedlnost X efektivnost
- **stabilizační** → stabilizace ekonomiky - makroagregátů (ukazatelů) → nástroje: veřejné příjmy, zejména daně; veřejné výdaje; způsob financování deficitu; potřeba koordinace s nástroji měnové politiky nezávislé centrální banky; vztah k regionální politice
- někdy se zmiňuje **regulační** – viz daňové zákony ...

Rozpočtová soustava

→ soustava:

→ **fondů** – nejdůležitější a nejobjemnější jsou **veřejné rozpočty**, z nich státní rozpočet (ve federacích federální státní rozpočet) a **mimorozpočtových fondů**, zpravidla účelových → **fondové pojetí** - statické

→ **vztahů** (peněžní vztahy mezi rozpočty, fondy a uvnitř → vertikální a horizontální) → **vztahové pojetí**

→ **orgánů** (vrcholný orgán ministerstvo financí; další finanční orgány na úrovni státu a územní samosprávy) → **institucionální pojetí** → každý orgán veřejné správy, veřejnoprávní organizace s právní subjektivitou hospodaří podle svého rozpočtu

→ **každá vládní úroveň** – stát, obec, region (v ČR kraj) má svůj **vlastní rozpočet**, případně mimorozpočtové fondy → členitost rozpočtové soustavy a četnost peněžních (rozpočtových) vztahů uvnitř rozpočtové soustavy

→ do rozpočtové soustavy ČR patří i

- rozpočty dobrovolných svazků obcí
- rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti
- rozpočty příspěvkových organizací ...

Význam:

→ **vymezení vztahů vně rozpočtové soustavy** – viz daňové zákony, zákon o státním rozpočtu a další

→ **vymezení vztahů uvnitř rozpočtové soustavy** → teorie **fiskálního federalismu**

- vztahy mezi rozpočty a mimorozpočtovými fondy
- vztahy uvnitř rozpočtů – ve SR, v rozpočtech územní samosprávy a mimorozpočtových fondech ...

→ **potřeba:**

→ **dlouhodobá pravidla hospodaření; třídění příjmů, výdajů**

- analýzy
- prognózy (dlouhodobé plánování)

→ **rozpočtová pravidla** – závazná: viz zákon

→ **rozpočtová skladba** – závazné třídění příjmů a výdajů: v někt. zemích zákon, v ČR vyhl. MF ČR o rozpočtové skladbě

→ druhové třídění – vazba na účetnictví

→ rozpočtové **analýzy**: význam rozdělení rozpočtu na běžnou a kapitálovou část

Vazby státního rozpočtu na rozpočty územní samosprávy

→ přerozdělování: prostřednictvím daňového určení – **RUD a transferů** – téměř výlučně účelových dotací

RUD:

→ **sdílené daně** → rozdělení výnosu daně mezi veřejné rozpočty → zákonem stanoven podíl a kritéria dělení pro jednotlivé druhy veřejných rozpočtů (SR; R- obce; kraje)

→ **svěřené daně** → zákonem stanoveno, která daň do kterého druhu veřejného rozpočtu bude plynout

→ **centralizace správy a výběru daní** – v ČR → “**místní příslušnost**”:

- **finanční úřady** (14) + územní pracoviště + odvolací finanční ředitelství + Specializovaný finanční úřad + Generální finanční ředitelství
- **celní úřady** (13) + Generální ředitelství cel

+ **obecní úřady** (místní poplatky, správní poplatky – v přenesené působnosti; krajské úřady - správní poplatky – v přenesené působnosti)

→ zákonem stanoveny lhůty pro převod daní na účet příslušného veřejného rozpočtu → viz význam pokladního plnění rozpočtu

Transfery:

→ **účelové** → **podmíněné** finanční spoluúčasti přijetí dotace (rovnocennéX nerovnocenné); **nepodmíněné**

→ **neúčelové**

→ **Fiskální vztahy v rozpočtové soustavě:**

→ **nenávratné** - primárně (např. transfery - dotace; sankce atd.) → transfery - princip solidarity; distribuční spravedlnost

→ **návratné** (půjčky- krátkodobé, střednědobé)

a to:

→ **vertikální** (obousměrně - převažují ze shora dolů, tzn. dotace ze SR, ze státních fondů do rozpočtů a mimorozpočtových fondů obcí; krajů; z rozpočtu regionu – v ČR kraje do rozpočtu obcí; do rozpočtů veřejnoprávních organizací; placení sankce z rozpočtu obce do SR při porušení rozpočtové kázně apod.)

→ **horizontální** (dotace např. mezi rozpočty obcí; dotace mezi rozpočtem a mimorozpočtovým fondem: např. mezi SR a Fondem zdravotního pojištění; jsou čtené

Finanční vztahy na ostatní sektory (vně rozpočtové soustavy) → soukromý sektor, obyvatelstvo, EU atd:

→ **nenávratné:**

→ **daňové** (ost. sektory, obyvatelstvo jako poplatníci daní, příp. plátcí)

→ **transferové** – dotace ... (ost. sektory jako příjemci dotací, investiční pobídky atd., obyvatelstvo jako příjemce sociálních dávek atd.)

→ **vztahy SR na rozpočet EU**; rozpočet **NATO**, rozpočet OSN a další (když jsme členem nadnárodní organizace); podobně u obcí a krajů, jsou-li členem nadnárodní organizace územních samospráv

→ **návratné:**

→ **čerpání úvěru**, vč. od EIB; **emise obligací** → návratné příjmy nutno splatit

Finanční vztahy na veřejnoprávní neziskové organizace – v ČR organizační složky (O. S.), příspěvkové organizace (P. O.) → na rozpočet zřizovatele - příslušnou kapitolu SR - podle zřizovatele, např. ministerstva; na rozpočet obce; rozpočet kraje – podle zřizovatele

Finanční vztahy na soukromoprávní neziskové organizace → možné dotace

Rozpočtové zásady

- rozpočet se sestavuje každoročně → základní finanční plán
- reálnost, splnitelnost příjmů a výdajů
 - vliv: kvalita vstupních informací! zkušenost rozpočt. managementu
- jednotnost → členění příjmů a výdajů podle rozpočtové skladby
- dlouhodobá vyrovnanost – u SR viz Keynes – cyklicky vyrovnaný SR
- hospodárnost a efektivnost
- publicita – viz u SR – Sbírka zákonů; web; úřední desky obcí, krajů
- účelovost - zejména u dotací

Rozpočtová skladba – ČR:

→ **Požadavky:** jednotnost (v rozpočtové soustavě), závaznost, dlouhodobá stabilita třídění, kompatibilita – viz v rámci EU – pro potřeby sběru a vyhodnocování informací Eurostatem

→ **závazné třídění - hlediska** - v minulosti postupná harmonizace se standardem EU

→ **A. Odpovědnostní** (kapitolní – 3-místný kód) - povinné jen u SR, ne u mimorozpočtových fondů; objemově největší kapitoly → příjmy i výdaje: kapitola Všeobecná pokladní správa – příjem daně → nutné rozpočtové přesuny do ostatních kapitol SR - přerozdělování mezi kapitolami + dotace obcím a krajům + odvody do R – EU; + kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí - příjem povinné sociální pojištění → + výdaje: kapitola MŠMT

→ **B. Druhov**é u rozpočtů a mimorozpočtových fondů (4-místný kód): → třídění P; V do tříd:

- daňové příjmy (třída 1.)
- nedaňové příjmy (třída 2.)
- kapitálové příjmy (třída 3.)
- přijaté transfery (třída 4.)
- běžné výdaje (třída 5.)

- kapitálové výdaje (třída 6.)
- financování (třída 8.), stav na účtech; splácení dluhu; ev. finanční investování

→ C. **Odvětvové** (dříve funkční) třídění (4 - místný kód) - pouze u výdajů a některých druhů příjmů – třídění podle účelu: **skupiny**:

1. Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
2. Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
3. Služby pro obyvatelstvo (vzdělání a věda – ZŠ, SOŠ, VOŠ atd., školská zařízení; výzkum; kultura, ochrana památek; činnost církví, sdělovací prostředky; tělovýchova; zájmová činnost; zdravotnictví; bydlení; ochrana životního prostředí atd.)
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti (sociální dávky; politika zaměstnanosti; sociální péče atd.)
5. Bezpečnost státu a právní ochrana (státu; civilní ochrana; požární ochrana; soudnictví; státní zastupitelství, vězeňství atd.)
6. Všeobecná veřejná správa a služby (zastupitelské orgány; regionální a místní správa; archivní činnost; volby; politické strany a hnutí atd.)

→ D. **Konsolidační** → záznamové položky (konsolidace příjmů a výdajů, odstranění duplicit...)

→ E. **Podkladové** třídění

→ F. **Prostorové** třídění

→ G. **Doplňkové** třídění

→ **třídění P a V** i podle jejich zdroje, pro zvlášť sledované celky, v návaznosti na příslušnost, dle účelu rozpočtového přesunu k programům, podle věcné podstaty

→ lepší kontrola využití přijatých dotací z EU

Rozpočtová skladba a dluhová služba:

třída 8 – **financování umožňuje odlišovat krátkodobý úvěr a půjčky** (během roku), **od střednědobého a dlouhodobého úvěru a půjček**, resp. se splatností nad 1 rok **a jejich splácení (tzn. jistiny) – a to ve vztahu k tuzemsku a zahraničí**; třídí i krátkodobé a střednědobé, resp. dlouhodobé dluhopisy a splácení návratných příjmů.

Rozpočtový proces – etapy

- **sestavení návrhu rozpočtu** (výkonný aparát – administrativa, rozpočtový management); u SR odpovědné MF ČR; – vyhláška o předkládání „požadavků“ správců kapitol a obcí a krajů na přiděl fin. prostředků z kapitoly VPS
- **projednání** (viz v ČR poradní a iniciativní orgány obcí, krajů; u SR vláda)
- **schválení rozpočtu** (viz volené orgány - parlament, v ČR u SR jen Poslanecká sněmovna → zákon o SR; příslušné zastupitelstvo – obce; kraje - usnesením)

- **plnění rozpočtu** → přehled o plnění rozpočtu předkládají výkonné orgány (u SR ministerstva, souhrnně ministerstvo financí) ke kontrole voleným orgánům; u SR parlamentní kontrola
 - **průběžná a následná kontrola plnění** - výkonné orgány; volené orgány (u SR viz kontrola Poslanecké sněmovny) → závěrečný účet – obce, kraje; státní závěrečný účet → schválení (příp. neschválení – ale na minulosti už není co měnit)
- viz význam **pokladního plnění** rozpočtu – na účtech u banky

Každý rozpočet:

→ **fond,**

→ **bilance** → tok příjmů a výdajů během rozpočtového roku, o P a V se účtuje,

→ **plán – krátkodobý, roční, výhled + u SR i střednědobý výdajový rámeček** → cílem by měl být vyrovnaný rozpočet $P = V$ → v praxi velmi obtížné

→ **nástroj rozpočtové politiky, nástroj řízení veřejného sektoru; SR i nástroj stabilizační fiskální politiky státu**

Rozpočtové plánování

Postup:

→ „shora dolů“

→ „zdola nahoru“

→ obojí

Historický přístup:

→ plnění rozpočtu + očekávané plnění do konce roku → indexová metoda → návrh rozpočtu na další rok

Plánování od „0“ → účetní kalkulace nákladů (u nových výdajů...)

Programové rozpočtování

→ programový rozpočet; výkonový rozpočet; řízený výdajový rozpočet → plánovaná zdroje (a rozpočt. výdajů) na **veřejné výdajové programy**

Mimorozpočtové fondy

- **státní** – viz v ČR SFŽP, SFD, SFRB, SFK, SFČK, SZIF; fond zdravotního pojištění → rozpočty zdravotních pojišťoven; v některých zemích i fond sociálního zabezpečení
 - **decentralizované - na úrovni územní samosprávy**
- viz legislativa – zákony

Každý rozpočet, každý mimorozpočtový fond → účet u peněžního ústavu → viz téměř výlučně bezhotovostní platební styk → převodní příkazy

SR a státní mimorozpočtové fondy → účet u centrální banky – v ČR u ČNB

→ počáteční a konečný stav účtu – viz třída 8 - financování

→ význam průběžného plnění → krátkodobé rozpočt. plánování → jakými fin. prostředky a od koho krýt deficit (aby to bylo co nejlevnější), pokud nejsou vlastní rozpočt. rezervy → krátkodobé půjčky uvnitř rozpočt. soustavy

Zvláštní mimorozpočtové fondy - typu vládních agentur (institucí)

- zakládá je vláda, i prostřednictvím ministerstev účel - realizace vybraných cílů finanční politiky (její částí je i rozpočtová politika)

ČR - podpora podnikatelských aktivit, vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů (a projektů)

- zakládány podle obchodní legislativy - jsou podnikatelským subjektem (podle zvláštních zákonů)

- vybavovány veřejnými prostředky (zpravidla)

- poskytování dotací je spojováno s tržními kritérii

- poskytování úvěrů

- úvěrové a garanční subvence

s cílem:

- napravit tržní selhání (i za cenu distorze cen) prostř. finančního zprostředkovatele

- kontrolovány vládou prostř. jejích zástupců v řídicích orgánech agentur (nemusí být 100 % účast)

Výdaje → různá hlediska třídění – viz rozpočtová skladba + zejména:

→ mandatorní a ostatní

→ alokační, redistribuční, stabilizační

→ vládní nákupy a transfery

→ plánované X neplánované, sankční

- v ČR odlišná struktura u SR a R- obcí a krajů

Problém:

- **objem a struktura výdajů**

- **zdroje financování**

→ **nutná optimalizace výdajů**

→ dopady

→ efekty → příjmový, substituční; krátkodobý X dlouhodobý

Efektivnost → paretovská:

→ **hospodárnost**

→ **účelnost – užitečnost** pro občany, ale: **individuální užitek**

X neefektivnost:

→ **u alokačních výdajů:**

- **neoprávněné zařazení projektu ...**
- **alokační neefektivnost**
- **produkční neefektivnost**

Nástroje zvýšení efektivity:

→ decentralizace → produkce poptávaných smíšených veřejných statků

→ stanovení jednotky výkonů; standard a nadstandard kvality; komparace nákladů; nákladové normy, ukazatele, limity

→ benchmarking; benchlearning

→ programové financování; zkvalitnění plánování; výkonové plánování

→ kvalitní řízení – management + marketing

→ konkurence uvnitř veřejného sektoru; konkurence veřejného a neziskového soukromého sektoru

→ kvalitní kontrola

→ využití kapacit soukromého sektoru – veřejné zakázky, PPP

Veřejné výdaje – vývoj – faktory:

- růst příjmů (důchodů) na 1 obyvatele → růst daňových příjmů; poptávka po nadstandardních službách ...
- technologické změny → růst nákladů organizací ve veřejném sektoru → vyšší kvalita veřejných statků
- změny v populaci – i věkové a sociální → v čase různý dopad do jednotlivých odvětví veřejného sektoru
- inflace → růst nákladů organizací ve veřejném sektoru → na produkci veřejných statků
- urbanizace → růst veřejných výdajů na infrastrukturu ve městech – ekonomickou, technickou
- politické a sociální faktory → politický populismus ...
ale: **rozpočtové omezení**

→ výdaje nelze izolovat od příjmů, zejména v běžné části rozpočtu



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons
Uveďte původ – Zachovejte licenci 4.0 Mezinárodní.

