

Limity efektivnosti rozpočtového procesu¹

Miroslav Červenka

Abstrakt

Příspěvek se snaží poukázat na některá omezení efektivnosti rozpočtového procesu u veřejných rozpočtů v České republice. Autor se zabývá vlivem teorie veřejné volby na rozpočtový proces a dále úlohou jednotlivých subjektů veřejné volby při tvorbě veřejných rozpočtů. Autor dochází k závěru, že na rozpočtový proces ve veřejné správě má, na rozdíl od soukromého sektoru, zásadní vliv teorie veřejné volby, která ovlivňuje tento proces formálně i neformálně, přímo i zprostředkovaně. Důsledkem uplatnění některých postupů veřejné volby dochází k neefektivnostem v oblasti veřejných rozpočtů.

Abstract

The paper seeks to point out some limitations on the effectiveness of the budgetary process in public budgets in the Czech Republic. The author deals with the influence of the theory of public choice on the budgetary process and with the role of the individual bodies of public choice in the creation of public budgets. The author concludes that, unlike the private sector, the budgetary process in public administration is crucially affected by the theory of public choice, which influences this process both formally and informally, directly and indirectly. As a result of the application of some public election procedures, inefficiencies in public budgets occur.

Klíčová slova:

efektivnost, rozpočtový proces, veřejný rozpočet, veřejný statek

Key words:

effectiveness, budgetary process, public budget, public goods

JEL klasifikace: H61, H7

¹ Příspěvek vznikl při řešení projektu Fiskální dimenze a determinanty efektivnosti sociální politiky (identifikační číslo projektu 7429/2018/07) financovaný Vysokou školou finanční a správní, a.s.

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava, Derivat 2019, ISSN 1336-5711, 1/2019

Úvod

Příspěvek pojednává o rozpočtovém procesu v rámci soustavy veřejných rozpočtů v České republice a o některých teoretických faktorech omezujících efektivnost tohoto procesu. Klíčovým faktorem je především skutečnost, že v rámci přípravy a schvalování veřejných rozpočtů jsou rozhodnutí velmi často předmětem kolektivního rozhodování (zejména v případě státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků). Jde zásadně o netržní rozhodování, v němž převažují mimoekonomické faktory. Příspěvek rozebírá v souvislosti s veřejnou volbou rozdíly oproti soukromému sektoru, popisuje omezení manažerských procesů ve veřejném sektoru. Závěrem příspěvek zmiňuje možné přínosy pro teorii a praxi v oblasti managementu veřejného sektoru.

Postavení veřejného sektoru v ekonomice

V národním hospodářství vedle sebe existuje několik sektorů, za dva hlavní sektory v tržní ekonomice lze považovat soukromý a veřejný sektor.

Všechny veřejné ekonomiky mají společný problém, kterým je alokace omezených zdrojů, což souvisí mj. se systémem rozhodování o rozsahu a struktuře přerozdělování důchodů.

Vyjdeme-li z obecně přijímané skutečnosti, že pro soukromý sektor je typické individuální rozhodování subjektů² s cílem dosáhnout maximální efektivnosti, kdy všechny činnosti, včetně oblasti firemních rozpočtů, jsou zpravidla podřízeny hlavnímu cíli, kterým je dosahování zisku.

V počátcích moderní tržní ekonomiky platilo, že výsledkem střetu nabídky a poptávky je tržní cena, dnes v řadě případů toto východisko neplatí. Na trhu docházelo k tržnímu selhání, což je jeden z důvodů existence veřejného sektoru. Vedle toho, produkci některých statků, o něž neměl soukromý sektor zájem, následně převzal stát, vznikla kategorie statků označovaná jako veřejné statky.³

² PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2005, s. 14.

³ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. et al. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, s. 63.

Pro veřejný sektor je typické hierarchické uspořádání, nedobrovolnost⁴. Hlavní úkoly veřejného sektoru v oblasti financí, resp. rozpočtování, můžeme formulovat následovně:⁵

- a) realizuje vládní politiku s využitím veřejných zdrojů,
- b) rozpracovává úkoly v oblasti produkce veřejných statků,
- c) zajišťuje financování činnosti subjektů veřejné správy,
- d) řídí rizika a v neposlední řadě
- e) zajišťuje finanční zdroje (zejména prostřednictvím daní).

Rozhodování ve veřejné správě má řadu specifíků, přičemž jako hlavní rozdíly oproti soukromému sektoru lze definovat následovně:

- a) rozhodování není pod tlakem nutnosti dosáhnout zisk,
- b) rozhodování ovlivňuje politický vliv (činnost veřejné správy je částečně ovlivněna preferencemi voličů, které přenášejí na subjekty veřejné správy volení zástupci),
- c) rozhodování je více svázáno legislativními omezeními (pravidly),
- d) veřejný sektor je pod veřejnou kontrolou (tam působí zpětný vliv na politické představitele při jejich dalších rozhodováních, je patrný především vliv politického cyklu),
- e) zásadní rozhodnutí probíhají s využitím teorie veřejné volby.

Vliv teorie veřejné volby na rozpočtový proces

Veřejná volba představuje proces kolektivního rozhodování, předmětem rozhodování je nejčastěji alokace veřejných zdrojů, tedy rozpočtových prostředků.

Subjekty veřejné volby u nepřímé zastupitelské demokracie⁶ představují:

- a) politici (volení zástupci),
- b) voliči, kteří jsou zároveň jako daňoví poplatníci plátcí a na druhé straně i spotřebitelé veřejných statků financovaných z veřejných rozpočtů,
- c) zaměstnanci veřejných institucí,

⁴ Viz např. ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. s. 21

⁵ S využitím MLÁDKOVÁ, L., JEDINÁK, P. et al. *Management*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 15.

⁶ Příspěvek se nebude zabývat systémy zastupitelské demokracie, která patří spíše do odvětví ústavního práva.

d) zájmové skupiny (odbory, profesní komory).

Z hlediska síly vlivu na rozhodování jsou na prvním místě politici, i když by to na první pohled měli být voliči, kteří rozhodují o zvolení politické reprezentace. Politici však určují směr rozvoje v příslušné oblasti veřejného sektoru, stanovují hlavní úkoly úřadu apod. Voliči rozhodují o zastoupení příslušné části politické reprezentace v příslušném zastupitelském sboru a dále je jejich pravomocí výkon veřejné kontroly. Pokud jde o zájmové skupiny, jejich vliv je neformální a projevuje se prostřednictvím všech ostatních zmíněných aktérů – politiků (dodání odborných studií, lobbying), úředníků (korupce) i voličů (např. účelová referenda, nátlakové akce).

Na úrovni politiků se dále projevuje skutečnost, že v kolektivním rozhodování je ekonomický trh nahrazen „trhem politickým“. Politici rozhodují o základních parametrech daní, o struktuře a velikosti peněžních fondů ve veřejné rozpočtové soustavě, o veřejných výdajích a o rozsahu přerozdělování. Jejich rozhodnutí mají zásadní vliv na přerozdělování důchodů ve společnosti.

Třetím aktérem veřejné volby jsou úředníci ve veřejných institucích. Je to aparát zaměstnanců, který především, na rozdíl od ostatních účastníků veřejné volby, disponuje odbornými znalostmi (např. detailní znalost a zpravidla i praktická zkušenost s rozpočtovými pravidly, zásadami ekonomického fungování veřejných institucí, interakce veřejného a soukromého sektoru) a věnuje se plně výkonu veřejné správy. Na tuto skupinu aktérů má teorie veřejné volby největší vliv. Úředníci ve veřejné správě mají ve většině situací vůči ostatním subjektům veřejné volby vztah podřízenosti. V první řadě podléhají kontrole voličů. V jednoznačně podřízeném postavení jsou vůči skupině politiků. Manažeři ve veřejné správě realizují rozhodnutí volených orgánů v praxi. Politici svými rozhodnutími rozhodují o způsobu a zaměření jejich práce, o rozsahu jejich pravomocí, velikosti a struktuře veřejné instituce (tedy i o rozpočtu v té které oblasti). Na druhé straně úřednický aparát se může prosadit jako dominantní partner při přípravě podkladů pro rozhodování politiků (kdy může dojít k využití tzv. byrokratického informačního monopolu).

Ekonomická teoretická literatura se kloní k názoru, že byrokracie usiluje o maximalizaci vlastní užitkové funkce, která se projevuje mj. tendencí maximalizovat rozpočet příslušné veřejné instituce. Chování úřednického aparátu tak paradoxně způsobuje

neefektivnost v alokaci veřejných zdrojů.⁷ Důkazem může být rozhodnutí o nadbytečném množství veřejného statku, který se má zajistit, popř. o produkci za vyšší cenu, než je efektivní.

Rozhodování o veřejných rozpočtech v podmínkách veřejné volby

Uplatnění teorie veřejné volby má významný vliv na rozhodovací procesy v podmínkách veřejné správy. Vliv teorie veřejné volby lze spatřovat především v deformaci rozhodovacího procesu způsobené absencí tržního kritéria ceny a zisku. Odlišnost je i v pojetí rizika a nejistoty. Nejistota pramení z politického cyklu, časté nepřehlednosti vzájemných vztahů politické reprezentace (dočasné koalice i v průběhu volebního období) i z ne zcela jasných kompetencí.

Rozhodovací proces je dále ovlivněn absencí návrhů variantních řešení, protože političtí reprezentanti zpravidla nevyžadují návrhy variant pro svá rozhodnutí, což je samo o sobě v rozporu s teorií veřejné volby, která naopak předpokládá výběr mezi variantami, nebo alespoň dvěma alternativami.

Dalším problémem je skutečnost, že rozhodování ve veřejné správě zpravidla vychází z minulých zkušeností, což je aplikováno i u plánování (viz dále), rozhodnutí nebývají vědecky zdůvodněna, nebývají podložena např. v soukromém sektoru zcela běžným marketingovým průzkumem (s výjimkou dotovaných projektů, kde je tzv. marketingový mix součástí studie proveditelnosti).

Na druhé straně ve veřejných institucích rozhodovací procesy probíhají, na rozdíl od soukromého sektoru, za vyšší jistoty (jistota rozpočtových příjmů, pro zaměstnance vyšší jistota pracovního místa) a nižšího rizika (téměř nemožnost výpadku ve financování, neexistující riziko konkurence apod.).

Na straně manažerů veřejné správy je, oproti soukromému sektoru, také zcela jiný postoj k riziku, jak se o něm zmiňuje např. Veber⁸. Velmi často bývá prosazováno kolektivní rozhodování i v případech, kdy to není nezbytné, mnohdy ani žádoucí. V některých případech

⁷ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, s. 38.

⁸ WEBER, J. a kol. *Management – základy, prosperita, globalizace*. Praha: Management Press, 2009, s. 98.

je rozhodnutí učiněno na základě zbytečných doporučení externích subjektů. Tato doporučení a stanoviska pak slouží v případě vzniku problému k obhájení rozhodnutí manažera vůči politickému vedení, případně vůči kontrolnímu orgánu.

I proces plánování ve veřejných institucích je zcela podřízen procesu veřejné volby, neboť základní cíle a stěžejní úkoly, ze kterých aparát ve veřejné správě vychází při své plánovací činnosti, jsou stanoveny politickým vedením v procesu nepřímého rozhodování.

Plánování by mělo vycházet z dlouhodobých záměrů politické reprezentace a z toho vycházejících dlouhodobých představ odborného aparátu o dalším směřování jím řízeného subjektu. Tato nezbytná podmínka pro efektivní plánování však nebývá vždy splněna. Na straně politické reprezentace občas neexistuje představa o řešení zásadního problému, což se projevuje v neexistenci koncepcí (doktrín), politik (např. bytová politika, zdravotní politika), případně se tyto koncepce a politiky zásadním způsobem diametrálně mění, zpravidla po příchodu nové politické reprezentace. Velmi častý je také případ nerozhodnutí.

Plán vytvořený při zohlednění cílů veřejné instituce představuje vymezení postupů, aktivit a opatření k dosažení cílů, přičemž jeho nedílnou součástí by mělo být i stanovení struktury a rozsahu zdrojů a určení harmonogramu, kdy nástrojem specifikujícím omezení disponibilních zdrojů je veřejný rozpočet.⁹

Stanovení struktury a rozsahu zdrojů je pro splnění cílů klíčové, avšak i do tohoto procesu zasahuje nepřímá veřejná volba – dochází např. k rozhodnutí o tabulkovém počtu pracovních míst v úřadě, rozhodnutí o struktuře úřadu, ovlivňování jmenování představených úředníků apod. Zcela zásadní je omezení rozpočtových zdrojů, ke kterému dochází výlučně na úrovni politické reprezentace.

Rozpočet má tu výhodu, že cíle v něm stanovené jsou konkrétní, tj. přesně číselně určené, a měřitelné. Veřejný rozpočet je nástrojem příslušné vládní úrovně sloužící k financování veřejných statků a k zajištění plnění úkolů příslušné veřejné instituce s ohledem na vývoj potřeb společnosti a s přihlédnutím k vývoji rozpočtových příjmů.¹⁰

⁹ VEBER, J. a kol. *Management – základy, prosperita, globalizace*. Praha: Management Press, 2009, s. 100, upraveno.

¹⁰ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009, s. 23, upraveno.

Jedno z hledisek, ze kterých se můžeme dívat na veřejný rozpočet, jej chápe jako finanční plán. Ten má na centrální úrovni formálně-právní podobu zákona¹¹, na úrovni místních rozpočtů má podobu usnesení zastupitelstva. Jde o plán (státu, kraje, obce, organizační složky, příspěvkové organizace) v oblasti veřejných financí, kdy na jedné straně jsou plánované příjmy (přesněji řečeno očekávané příjmy), na straně druhé veřejné výdaje, jejichž část je účelová (zejména investiční výdaje a závazné ukazatele).

Rozpočtový proces chápeme jako proces přípravy střednědobého výhledu a na něj navazujícího ročního rozpočtu, schvalování rozpočtu a jeho úpravy, plnění a vyhodnocení. V širším pojetí zahrnuje i kontrolu rozpočtové kázně.

Závěrem je třeba zmínit oblast kontroly vykonávané mj. Nejvyšším kontrolním úřadem, finanční správou, interním auditem i činností externího auditu jako subjektu vnější soukromoprávní kontroly, byť jeho role je ve veřejné správě omezena a je redukována zejména na přezkoumávání hospodaření obcí, případně audit v oblasti příjemců dotací. Vliv veřejné volby na externího auditora je velmi omezen, zejména s ohledem na přísnou regulaci auditorské činnosti ze strany Komory auditorů ČR. Nelze však zcela vyloučit určité lobbistické tlaky v jednotlivých případech.

Závěr

Na výkon veřejné správy a fungování veřejných institucí, a to i v oblasti jejich financování, mají vliv především mimoekonomické, politické vlivy, na rozdíl od soukromého sektoru, kde převažují vlivy ekonomické, reprezentované kategoriemi cena a zisk.

Celý rozpočtový proces ve veřejné správě je, na rozdíl od soukromého sektoru, výrazně ovlivněn působením veřejné volby. Hlavní vliv na rozhodování má především politický cyklus a dále specifická role jednotlivých subjektů, které se rozhodování zúčastňují. Z hlediska působení jednotlivých subjektů veřejné volby mají nejvýraznější vliv volení představitelé.

¹¹ Zákon o státním rozpočtu, který schvaluje Poslanecká sněmovna a podepisuje prezident republiky, tedy z hlediska uplatnění veřejné volby a modelu nepřímého rozhodování upraveného Ústavou České republiky o něm nehlasuje Senát.

Kromě základního teoretického problému transformace individuálních názorů (preferencí voličů, představ politických stran, případně vlivu úřednického aparátu), které v průběhu veřejné volby musejí být transformovány do podoby kolektivních rozhodnutí, mají na rozhodování velký vliv zejména právní předpisy a volební systém. Bez hlubšího zkoumání lze vyslovit názor, že přílišná formalizace, svázanost právními předpisy (zejména podzákonnými normami) zmenšuje prostor pro iniciativu odborníků a má negativní vliv na efektivnost celého procesu. Na druhé straně toto omezení zmenšuje prostor pro upřednostnění individuálních zájmů.

Kromě neprofesionálních přístupů negativně působí i používání zažitých stereotypů při rozpočtování. Absentuje rozsáhlejší využití nejnovějších vědeckých poznatků z oblasti veřejných financí, i když určité pokusy o jejich implementaci v České republice proběhly. Za nejvýraznější projev zapojení ekonomické teorie bylo zřízení Národní ekonomické rady vlády, která měla mj. pracovní skupinu pro veřejné finance, důchodovou reformu (v době přípravy tohoto příspěvku začala v ČR působit nová komise), financování zdravotnictví, rozpočtový rámec EU. Národní ekonomická rada vlády byla od začátku podle statutu poradním orgánem, který vládě pomáhal nalézt nejvhodnější podobu reforem a ekonomických opatření v souvislosti s ozdravením veřejných financí, což spočívalo v redukcích výdajů státního rozpočtu za účelem zastavení zadlužování, reformy daňového systému, penzí a zdravotního systému. Je to další subjekt v procesu veřejné volby, který stojí mimo politiky i úřednický aparát, není svázán přísnými byrokratickými postupy a jeho činnost přesahuje jedno volební období.

Závěrem lze konstatovat, že proces přípravy veřejných rozpočtů je z objektivních důvodů, s ohledem na působení shora uvedených subjektů, neefektivní. Jeho efektivnost zvyšuje větší zapojení nezávislých odborníků, respektování odborných doporučení úřednického aparátu a vyšší nezávislost kontroly. Neefektivnost rozpočtového procesu prohlubuje postup při rozhodování o některých záležitostech veřejného sektoru, kdy v určitých případech je do určité míry deformován výkon některých funkcí, v oblasti řešené v příspěvku jde o funkce v rámci rozpočtového procesu, a v důsledku toho snižována efektivnost veřejné správy.

Dle názoru autora by se měla teorie rozpočtového procesu do budoucna zabývat otázkou většího zapojení nezávislých odborníků do procesu přípravy veřejných rozpočtů,

zvážením individuální odpovědností manažerů ve veřejném sektoru, která musí být doprovázena jejich větší rozhodovací pravomocí, s čímž souvisí omezení veřejné volby, a tedy politického vlivu, alespoň v některých případech.

Literatura

- ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-11-0
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. et al. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0
- MLÁDKOVÁ, L., JEDINÁK, P. et al. *Management*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-230-1
- NAHODIL, F. et al. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-162-5
- PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 3. přepracované vydání Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-049-1
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-052-1
- VEBER, J. a kol. *Management – základy, prosperita, globalizace*. 2. aktualizované vydání. Praha: Management Press, 2009. ISBN 978-80-7261-200-0.
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, v platném znění

Ing. Miroslav Červenka

Vysoká škola finanční a správní, a.s., Katedra financí, miroslav.cervenka@mail.vsfs.cz