

APLIKACE VEŘEJNÉ VOLBY V OBLASTI ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

PUBLIC CHOICE APPLICATION IN AREA OF PUBLIC EXPENDITURES MANAGEMENT

Eliška Kulovaná

Anotace:

Studie je věnována zamyšlení se nad otázkou aplikace veřejné volby v oblasti řízení veřejných výdajů, kdy podstatou rozhodovacího procesu je volba mezi různými alokačními alternativami s ohledem na vzácnost zdrojů se současným sledováním alokačního kritéria. Studie je zaměřena na zkoumání problémů, které se týkají otázky řízení orientovaného na výsledek, a to zejména s ohledem na výkonnostní audit.

Klíčová slova:

veřejný sektor, privátní sektor, veřejné výdaje, efektivnost, výkonnostní audit

Abstract:

Treatise is reflection about public choice application in area of public expenditures management, when the center of managing process is the choice among different allocation alternatives. These alternatives are with respect to rarity sources with present monitoring of allocation criterion. Treatise is focused on examining problems, which are concern question of managing focused on result, chiefly with respect on efficiency audit.

Key words:

public sector, private sector, public expenditures, efficiency, audit of productivity

1. ÚVOD

Východím obecným pojmem je „monitoring veřejných výdajů“. Podstatou monitoringu veřejných výdajů je sledování vybraných ukazatelů, které se týkají problému nakládání a užití veřejných výdajů.

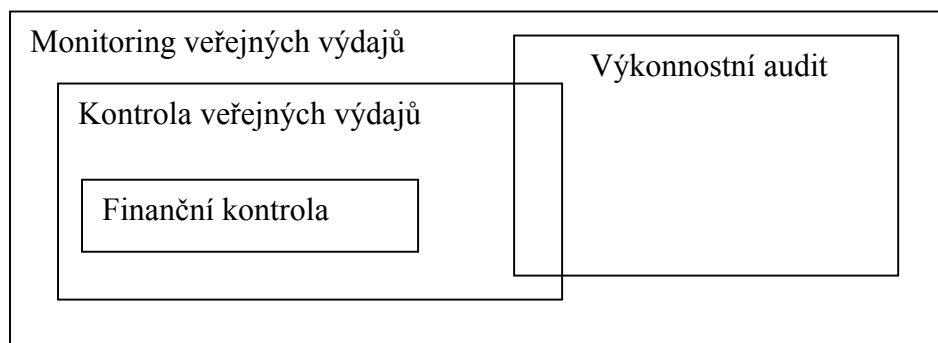
Podstatou monitoringu veřejných výdajů může být jak kontrola příslušných výdajových procesů (v přímé zpětné vazbě), tak i sledování ekonomických ukazatelů týkajících se racionálního užití vynaložených zdrojů. Monitoring veřejných výdajů má tedy dvě základní formy: formu kontroly veřejných výdajů a formu sledování výsledků a výkonů.

Je účelné rozlišovat mezi pojmem „kontrola veřejných výdajů“ a pojmem „výkonnostní audit“. Kontrola veřejných výdajů je obecným pojmem. Z procesního hlediska a z hlediska zaměření zahrnuje různé druhy kontroly, jako např. kontrolu finanční, kontrolu účetní, kontrolu právní. Lze říci, že (pojem kontrola veřejných výdajů a pojem audit výkonů a výsledků se do určité míry překrývají) kontrolují se výsledky a monitorují se výkony z vynaložených výdajů. V tomto smyslu se hovoří o hledisku kontroly z pohledu sledování výkonu a výsledku. Pro toto hledisko kontroly výsledků a výkonů se užívá pojem výkonnostní audit. Nabízí se tedy otázka – Kdy volit tu či onu formu monitoringu veřejných výdajů?

Jak bylo naznačeno, kontrola veřejných výdajů primárně zahrnuje přezkoumání finančně účetního vynaložení zdrojů z hlediska správnosti použití zdrojů, a současně je dohledem, že dané výdajové procesy odpovídají zákonným normám a předpisům. V kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) je tato kontrola veřejných výdajů sledována v tzv. finančním zhodnocení přínosu kontrolní činnosti, které je vyjadřováno prostřednictvím

tří základních ukazatelů⁴⁰. Tato kontrolní činnost je prioritně zaměřena na procesně právní stránku a účetní hledisko. Ty je nepochybně potřebné i nadále sledovat, avšak z důvodu vzácnosti (omezenosti) zdrojů bychom jako ekonomicky racionálně se chovající individua měli sledovat i efektivnost a účelnost vynaložených zdrojů. A to je možné jen nástroji auditu výkonů a výsledků.

Výkonnostní audit je prověřením (kontrolou), monitorováním sledovaných ukazatelů z pohledu výkonu a výsledku, jejich prověřením a komparací s cílovými stavy, s následným zjištěním případných odchylek od cílového stavu a definováním doporučení pro změny.



Graf 1: Monitoring veřejných výdajů, kontrola veřejných výdajů, finanční kontrola, audit výkonů a výsledků⁴¹

2. CÍL A METODIKA

Cílem této studie jsou praktická organizační doporučení pro aplikaci řízení orientovaného na výsledek ve veřejné volbě v oblasti řízení veřejných výdajů.

Metodika zpracování vychází ze seznámení se s teoretickou základnou dané problematiky a to prostřednictvím odborné literatury a příslušných legislativních podkladů. Na základě zmapování současného stavu zformulování doporučení pro řízení veřejných výdajů.

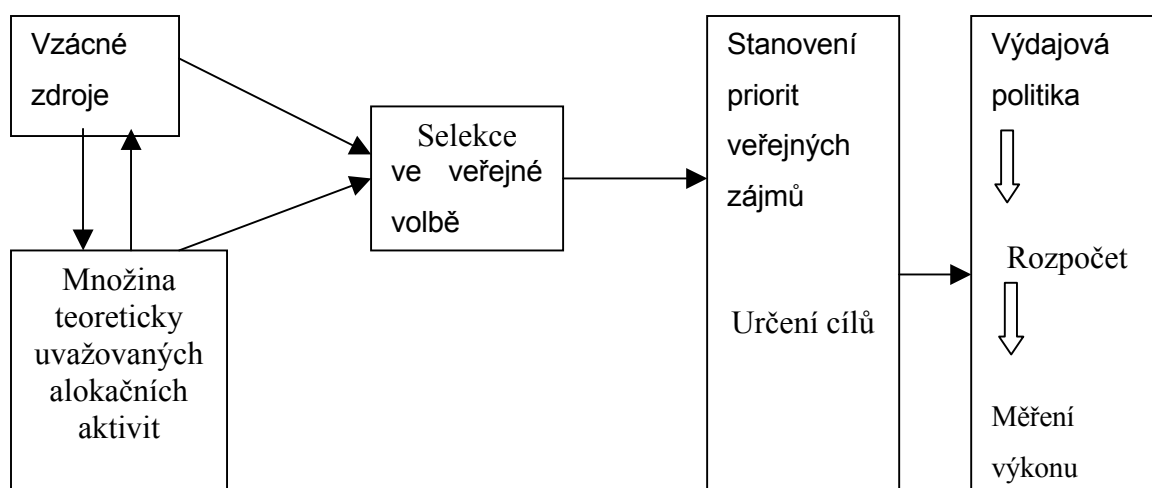
3. VÝSLEDKY

V současné době jsou ve světě hledány způsoby, jak efektivně řídit veřejnou správu a alokaci veřejných zdrojů. Pro daný proces se používá pojem „new public management“ (NPM). Ideje NPM lze aplikovat i na oblast veřejných výdajů.

Podstatou tohoto způsobu řízení je aplikace prvků teorie řízení firmy, kdy manažer firmy zaměstnává pracovníka proto, aby efektivně vykonával určitou konkrétní činnost. Platí přitom, že manažeři a pracovníci jsou přímo odpovědní za výkon. Nový přístup se opírá zejména o výkonové rozpočtování. Logiku NPM v oblasti veřejných výdajů je možné zobrazit následovně.

⁴⁰ Viz Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu. Praha. 2000, ročník VII, částka 1, s. 41.

⁴¹ Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha, Ekopress 2003



Graf 2: NPM v oblasti řízení veřejných výdajů

Nový přístup k řízení výdajů je charakterizován následujícími rysy:

- Klade důraz na výsledky.
- Politická rozhodnutí jsou koncipována na bázi ekonomické racionality, na takovém systému alokace zdrojů a nových formách rozpočtování, které umožní prověřit účinek daného rozhodnutí.
- Je sledována efektivnost alokací s ohledem na stanovení a plnění priorit v rámci rozpočtu.

Zvláštní pozornost je věnována celkové fiskální kázni. Její podstatou je sledování ukazatelů efektivnosti schváleného rozpočtu stanovením výdajových stropů. Při monitoringu ukazatelů schváleného rozpočtu se zjišťuje, zda:

- Dané ukazatele umožní prověřit efektivnost zamýšlených alokačních aktivit.
- Současně se prověřuje, zda jsou stanovené ukazatele reálné, zda je bude možné dosáhnout s ohledem na disponibilní zdroje.
- Zároveň by se mělo prověřit, zda dané ukazatele jsou udržitelné v plánovaném (střednědobém) časovém rámci.
- Existují pravidla, rozpočtové nástroje a postupy umožňující korekce v případě neplnění plánovaných ukazatelů.

TEORETICKÁ VÝCHODISKA K APLIKACI ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉHO NA VÝSLEDEK (NA NÁKLADY A VÝKONY)

Inspirací jsou jednak mezinárodní zkušenosti z této oblasti, a jednak pokus o hledání analogie mezi alokací zdrojů v privátním sektoru a ve veřejném sektoru.

Pozoruhodné podněty lze získat studiem zkušeností v SRN, a to např. v Bundeswehru, kde existuje pokus o implementaci principů podnikové ekonomiky do podmínek tohoto segmentu veřejného sektoru. V logice aplikace idejí podnikové ekonomiky do veřejného sektoru vystupuje daný segment veřejného sektoru jako provozní hospodářství.⁴²

⁴² Blankart, B.Ch.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., völlig überarbeitete Auflage. München, Verlag Franz Vahlen 1998

Pokud se akceptuje myšlenka analogie podnikové ekonomiky (pro privátní sektor) s provozním hospodářstvím (pro veřejný sektor), je pak možné implementovat ideje manažerského účetnictví pro kalkulaci nákladů výkonů ve veřejném sektoru.

Předpokladem kalkulace je, že lze stanovit náklady, což je realistický předpoklad. Zároveň je třeba umět stanovit výkony v peněžních jednotkách. Protože ve veřejném sektoru nepůsobí cenový mechanismus, nýbrž se zde hlasuje nástroji veřejné volby, je možné dané výkony ohodnotit na bázi stínové ceny, tedy nákladů obětované příležitosti. Pokud by odhad výkonů byl relativně přesný, je možné určit, s jakým rozpětím efektivnosti pracuje sledovaný nákladový prvek.

V případě privátního sektoru je ukazatelem výkonu realizovaná cena. V případě veřejného sektoru se musí hledat, kolik by se za daný výstup (výkon) zaplatilo, kdyby byl pořizován na privátním trhu. V některých případech může být tento odhad poměrně přesný, avšak v případě, že se jedná o čisté veřejné statky (např. obranu), je předpoklad přesnosti odhadu tržní ceny vágní.

V případě, že je možné odhadnout úroveň hospodaření v běžném roce v daném segmentu veřejného sektoru, lze ke kalkulaci výkonu ve fázi plánování nákladů a výkonů (kalkulace ex ante), a ve fázi hodnocení efektivnosti nákladových prvků (kalkulace ex post) použít analogické postupy, jaké jsou známy z kalkulace zisku a hodnocení efektivnosti z podnikové ekonomiky.

4. DISKUSE

Z uvedených poznámek lze vyvodit následující teoretické závěry a předpoklady, které se opírají o ideje, že implementace tezí podnikové ekonomiky do veřejného sektoru je založena na předpokladu, že mezi privátním sektorem a způsobem jeho hospodaření existuje analogie, a to v následujících souvislostech:

Náklady jak v privátním sektoru, tak i v sektoru veřejném souvisí s konkrétním účelem a s konkrétním výkonem. Jak v privátním sektoru, tak i v sektoru veřejném jsou dané zdroje transformovány v produkčním systému. Vstupy se mění na výstupy, přičemž úroveň této transformace lze vyjádřit produkční funkcí.

Předpokladem je, že subjekty veřejného sektoru se chovají ekonomicky racionálně, to znamená, že se rozhodují s ohledem na skutečnost, že dostupné zdroje jsou vzácné, tedy omezené. S ohledem na vzácnost zdrojů hledáme takové alokační varianty, které nejvíce naplňují daná očekávání, respektují priority a odpovídají racionálnímu nakládání se zdroji.

Protože náklady jsou vztahovány ke konkrétnímu produkčnímu systému, lze u nich jednoznačně určit místo vzniku (nákladové středisko, kalkulační jednotku) a příčiny vzniku (účel, proč je vynakládáme).

Vstupy do produkčního systému nejsou pojímány jen jako účetní položka spotřeby externích nákladových druhů, nýbrž jako zdroje, které jsou transformovány na požadované výstupy. Protože subjekty veřejného sektoru by měly být racionálně se chovající ekonomičtí činitelé, hospodařící podle zásad racionálního ekonomického chování, hledá se relace mezi vstupy, výstupy a alokačními cíli. Sleduje se skutečnost, zda hodnota poskytovaných výstupů („hodnota za peníze“) převyšuje náklady na jejich produkci.

Toto jsou základní ideje, na nichž je založeno řízení orientované na výsledek, na sledování nákladů a výkonů. K základním předpokladům jejich aplikace patří především odborně připravit personál, a to jak na úrovni nákladových středisek, tak i na úrovni externích auditorů, k řízení orientovanému na výsledek. Lze konstatovat, že formálně jsou již základní ideje pro implementaci řízení orientovaného na výsledek obsaženy v zákoně číslo 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), kde je zakomponován požadavek sledování hospodárnosti, efektivnosti a

účelnosti⁴³. Nedílným předpokladem je vytvoření organizačních prvků pro realizaci výkonnostního auditu.

5. ZÁVĚR

K realizaci výkonnostního auditu jsou nezbytné organizační změny jak na úrovni produkčních systémů (nákladových středisek), tak i na úrovni externích monitorujících orgánů.

K monitorování výkonů lze doporučit vytváření dvou druhů monitorujících pracovišť, a to pracovišť působících v rámci daného segmentu veřejného sektoru, a pracovišť externích, tedy působících mimo daný segment veřejného sektoru.

Nejdříve je zhodnocen pohled na pracoviště, která mohou fungovat v rámci daného segmentu veřejného sektoru. Dané nákladové středisko, které účelně transformuje dané zdroje a produkuje účelné výstupy je organickou součástí daného segmentu veřejného sektoru (např. patří do resortu zdravotnictví, obrany či vnitra). Zákon č. 320/2001 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) stanovuje povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucích zaměstnanců. Současně se ke splnění uvedených povinností vedoucímu orgánu veřejné správy ukládá, aby „zajistil fungování řídicí kontroly a interního auditu“. (§ 25, odst. 2 zákona o finanční kontrole). K tomu zákon (§28, odstavec 1-2) definuje požadavek funkční nezávislosti interního auditu.

Z obsahové analýzy zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky lze vyvodit závěr, že z právního hlediska pro výkonnostní audit existují patřičné dokumenty. Podle mého názoru je však potřebné řešení daného problému dále strukturalizovat a specifikovat. Vedoucí pracoviště odpovídá za průběžné a konečné racionální nakládání se zdroji. K tomu je potřebné, aby na úrovni každého pracoviště (nákladového prvku) byly do jeho organizace zakomponovány prvky a do jeho působností začleněny takové činnosti, které danému manažerovi umožní racionálně se rozhodovat o alokaci zdrojů. Nelze pouze čekat na zjištění a následná doporučení nezávislého pracoviště interního auditu, jak je vymezuje zákon o finanční kontrole.

Literatura

1. Blankart, B.Ch.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., völlig überarbeitete Auflage. München, Verlag Franz Vahlen 1998
2. Hamerníková, B.: Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru. Praha, Eurolex Bohemia 2000
3. Horák, R. a kol.: Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR. Projekt CEP: MO. Kód: Ekonomie. MO 11711199104. Brno VA 2002
4. Ochrana, F.: Manažerské metody ve veřejném sektoru. Praha, Ekopress 2002
5. Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha, Ekopress 2003
6. Rektořík, J. a kol.: Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. Praha, Ekopress 2002
7. Strecková, Y.: Teorie veřejného sektoru. Brno, MU 1997
8. Weihrich, K.-Koontz, H.: Management, Praha, Victoria Publishing 1994
9. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu. Praha. 2000, ročník VII, částka 4
10. Zákon č. 320/2001 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě

Kontakt

Ing. Eliška Kulovaná, PEF ČZU, 227 018 349, kulovana@agroweb.cz

⁴³ Na straně druhé je potřebné říci, že samotný zákon reflektuje „počáteční“ stav, kdy ČR stojí na počátku transformačního zrodu nového systému monitoringu zdrojů. Název zákona plně neodpovídá problému, který by měl odrážet. Je svým názvem zaměřen k dílčímu problému, k finanční kontrole. Řízení orientované na výsledek předpokládá realizovat výkonnostní audit. To je problém širší, nežli finanční kontrola.