



HOSPODÁRNOST A EFEKTIVNOST FINANČNÍCH NÁSTROJŮ V KRIZOVÉM ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Blanka Kalupová^{*)}

ABSTRAKT

Tento článok sa zaoberá problematikou verejných financií. Poukazuje na nich ako na dôležitý zdroj financovania pre krízové riadenie. Verejné financie predstavujú tú časť finančného systému národného hospodárstva, ktorá prechádza prerozdelačným procesom cestou verejných rozpočtov, rozhoduje sa o nich vo verejnej správe a podliehajú verejnej kontrole s dôrazom na ich hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť.

Kľúčové slová: verejná správa, verejné rozpočty, finančné nástroje, hospodárnosť a efektívnosť

ABSTRACT

This article discusses the problems of public finance. He refers to them as an important source of financing for crisis management. Public finances represent the part of the financial system of the national economy, which passes through redistributive processes through public budgets, decisions about them in public administration and is subject to public inspection with focus on their economy, efficiency and effectiveness

Key words: public administration, public budgets, financial instruments, economy and efficiency

ÚVOD

Krizové řízení ve veřejné správě je specifickou oblastí veřejné politiky, která v posledním období opět nabývá na aktuálnosti. Souvisí to zejména s rostoucím potenciálním ohrožením ze strany mezinárodního terorismu, s nelegální migrací ze zemí středního východu a severní Afriky, která se stala problematickou a nečekanou oblastí nutného řešení ve veřejné správě. Kromě uvedených skutečností je součástí problematiky veřejné správy řešení krizových situací v souvislosti se změnami souvisejícími

^{*)} Blanka Kalupová, Ing., Vysoká škola logistiky o.p.s., Palackého 25, 750 02 Přerov, +420 581 259 127, blanka.kalupova@vslg.cz, externí doktorand FBI Žilinské univerzity v Žilině

s globálním oteplováním a neočekávanými přírodními pohromami. Do popředí se dostávají hrozby související s životním prostředím, které se projevují v podobě různých živelných pohrom, jakými jsou povodně, větrné polomy, sucho apod. Rovněž hrozby vyplývající z technologického vývoje mají podobu průmyslových a technických havárií anebo hrozby plynoucí z těsnějších vazeb mezi jednotlivými ekonomikami, které je tak činí citlivějšími na neočekávané krizové situace.

1 KRIZOVÉ ŘÍZENÍ A ORGÁNY KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ

Pojem krizové řízení je v České republice definován v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Podle tohoto zákona se krizovým řízením rozumí „*souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo ochranou kritické infrastruktury.*“ [7]

Krizové řízení lze však chápat také jako souhrn vědeckých poznatků, soubor činností, odborných postupů a aplikačních nástrojů, preventivních, rozhodovacích a technologických opatření, jejichž cílem je minimalizace negativních dopadů možných mimořádných událostí, snadnější a rychlejší řešení krizových situací. Zahrnuje ochranu základních hodnot státu jako je ochrana života a zdraví obyvatelstva, ochrana majetku, životního prostředí aj.

Idea a základní funkce krizového řízení ve veřejné správě vycházejí z Ústavy České republiky a z ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, jejichž obecné ústavní preambule jsou dále konkretizovány v soustavě zákonů, vyhlášek a nařízení. Jako příklad lze jmenovat např. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy aj.

Podstatou organizace krizového řízení je účelově uzpůsobená struktura řídicích orgánů umožňujících za krizových situací pružnou vykonatelnost rozhodnutí a jejich uvedení do praxe.

Nejvýznamnější postavení v krizovém řízení mají subjekty státní správy a územní samosprávy. V České republice jsou definovány krizovým zákonem, který stanovuje působnost a pravomoci státních orgánů a orgánů územních samosprávních celků při přípravě a řešení krizových situací. Podle výše uvedené právní normy [7] jsou za orgány krizového řízení považovány: vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, orgány kraje a další orgány s působností na území kraje, orgány obce s rozšířenou působností, orgány obce a ostatní orgány s územní působností.

Dalšími orgány krizového řízení jsou stálé pracovní orgány tzv. bezpečnostní rady a krizové štáby, které mohou být zřízeny vládou, krajem či obcí podle zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Všechny orgány tvoří hierarchickou strukturu a jsou vzájemně propojeny tak, aby se zajistilo úspěšné překonání mimořádných událostí.

Funkční a účelná organizace při řízení krizových situací má velký význam. Předpokladem je, aby každý krizový manažer i výkonný pracovník záchranného týmu přesně věděl, jaký je jeho úkol, tj. co má kde a kdy udělat, za co je osobně odpovědný, komu je podřízený, příp. komu je nadřízený a jaká má práva a povinnosti. [4]

Krizový management ve veřejné správě plní své úkoly ve třech obdobích: v přípravném období na řešení krizových jevů, vykonávacím období řešení krizových jevů a období po skončení krizových jevů.

2 VEŘEJNÉ FINANCE

Veřejné finance jsou specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi autoritami, tzv. veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé. [1] Za veřejné finance se považuje ta část finančního systému národního hospodářství, která prochází přerozdělovacím procesem cestou veřejných rozpočtů, rozhoduje se o nich ve veřejné správě veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. Veřejné finance jsou obecně založeny na třech hlavních principech, kterými jsou princip nenávratnosti, princip neekvivalentnosti a princip nedobrovolnosti. Existence veřejných financí se zdůvodňuje potřebou možných oprav tzv. tržních selhání. Jejich obsahem je zabezpečení veřejných statků, provádění souvisejících transferů a stimulace ekonomických subjektů k požadovanému chování, které je realizováno prostřednictvím veřejné rozpočtové soustavy.

Veřejná rozpočtová soustava zahrnuje veřejné rozpočty, instituce a jejich vzájemné vztahy při tvorbě, užití a kontrole toků finančních prostředků, které náleží do veřejných financí. [1] V prostředí České republiky je veřejná rozpočtová soustava dvoustupňová. Rozpočtová soustava zahrnuje:

- státní rozpočet,
- rozpočty krajských úřadů,
- rozpočty municipalit, tj. měst a obcí,
- státní účelové fondy
- fondy zdravotních pojišťoven,
- rozpočty příspěvkových organizací, organizačních složek a municipálních organizací.

S veřejnými financemi je úzce spojen také pojem veřejný sektor. Veřejný sektor lze charakterizovat jako významnou součást národního hospodářství, která [2]: zabezpečuje pro obyvatelstvo veřejné statky na neziskovém principu, je financována z rozpočtových prostředků, je řízena veřejnou správou (státní správou a uzemní samosprávou), produkuje veřejné statky, o jejichž množství, struktuře a kvalitě se rozhoduje veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. Veřejný sektor funguje v interakci se soukromým (ziskovým) sektorem. V současnosti ve vyspělých zemích světa tvoří veřejný sektor spolu se ziskovým sektorem významnou součást tzv. smíšené ekonomiky, kdy se oba sektory navzájem doplňují a podmiňují. Ve smíšené

ekonomice tak působí subjekty, které se liší právní formou a mírou financování prostřednictvím veřejných prostředků.

3 FINANCOVÁNÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ

Krizové řízení je specifickým segmentem veřejných politik, pro jejichž realizaci je přijata celá řada legislativních dokumentů, věcných opatření a finančních nástrojů. Spadá pod veřejnou politiku bezpečnosti státu, která je realizována a zabezpečována veřejnými programy.

Stejně jako další veřejné politiky i oblast krizového řízení, spadající pod veřejnou politiku bezpečnosti státu, je realizována a zabezpečována veřejným programem pro krizové řízení. Z pohledu veřejných financí lze veřejný program pro krizové řízení definovat jako široce koncipovaný program pokrývající vertikálně i horizontálně strukturu veřejné správy, promítající se v několika kapitolách státního rozpočtu, v rozpočtech krajů a obcí, případně rozpočtů státních fondů. Zahrnuje běžné i kapitálové výdaje veřejných rozpočtů včetně programů reprodukce majetku zařazených v Informačním systému programového financování ISPROFIN. [6]

Veřejný program pro krizové stavy zahrnuje předem stanovené cíle, metody a postupy určené k jejich dosažení za pomoci různých manažerských metod a dále také finanční zdroje na jejich zabezpečení. Jeho cílem je předcházet mimořádným situacím a zmírňovat následky v případě, že nastanou.

Veřejný program pro krizové řízení má nejenom složitou strukturu, ale také se překrývá s jinými segmenty veřejných programů. Mnohé prvky programů nebo i celé podprogramy mají průřezový charakter, např. programy či podprogramy v oblasti zdravotnictví, zemědělství apod. v sobě zahrnují potenciální možnost částečného využití pro krizové situace. Tvorba i realizace programu pro krizové řízení je podmíněna aktuální bezpečnostní situací a mírou rizika z působení různých faktorů jakými jsou např. demografické jevy, klimatické jevy aj. Jejich uvědomění si a finanční ohodnocení se promítá do konkrétních nástrojů, aktivit i disponibilních finančních prostředků. Tyto skutečnosti znesnadňují analýzu účelnosti a hospodárnosti programu pro krizové řízení. Dalším faktorem, který znesnadňuje analýzu, je samotný charakter této veřejné služby, jenž má ochranný užitek, který se realizuje až v momentě dopadu krizového stavu.

Finanční zabezpečení krizového systému obecně vychází z rozpočtových pravidel a je upraveno v krizové legislativě. Základním nástrojem pro financování krizového řízení jsou veřejné rozpočty. K veřejným financím můžeme podle horizontálního členění zařadit i systém mimorozpočtového (fondového) financování, které slouží jako další zdroj finančních prostředků využitelných v krizovém řízení. Každý z těchto rozpočtů je autonomní, protože má k dispozici svoji vlastní příjmovou stránku. Mezi jednotlivými rozpočty však existují vazby v podobě přesunů finančních prostředků, které zpravidla probíhají z rozpočtu vyšší úrovně do rozpočtu úrovně nižší. [3]

V souladu s krizovým zákonem si jednotlivé kapitoly rezortů pro finanční zabezpečení krizových opatření vyčleňují v návrhu rozpočtu své kapitoly objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace. Prostředky správců kapitol se týkají jak běžných, tak také kapitálových výdajů.

Ministerstvo financí ve spolupráci s ministerstvem vnitra navrhuje v souladu s krizovým zákonem a rozpočtovými pravidly účelovou rezervu v kapitole Všeobecná pokladní správa. Tyto peněžní prostředky jsou určeny na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků. Způsob jejího použití upravuje vláda v usnesení ke státnímu rozpočtu.

Pro financování krizového řízení je možné využít také prostředky z vládní rozpočtové rezervy. Vládní rozpočtová rezerva se vytváří pro zajištění rozpočtového hospodaření ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů. O jejím použití rozhoduje vláda.

Dodatečné finanční prostředky na krizové situace je možné uvolnit prováděním rozpočtových opatření, které umožňují rozpočtová pravidla. Podle těchto pravidel je možné dělat změny v rozpočtu v průběhu plnění státního rozpočtu a to v případě, že nastane potřeba uhradit rozpočtově nezajištěné výdaje v průběhu roku. Obvykle se rozpočtové opatření provádí před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje. Rozpočtové opatření lze provést po provedení rozpočtově nezajištěného výdaje pouze při živelní pohromě nebo havárii ohrožující životy a majetek.

Rozpočtová opatření jsou finančním nástrojem využitelným i na úrovni krajů a obcí. Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, se za rozpočtové opatření považuje:

- přesun rozpočtových prostředků tak, aby se nezměnil celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,
- použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nepředvídaných výdajů,
- vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů.

K systému veřejných financí se řadí i fondové, tzv. mimorozpočtové financování. Pro něj je charakteristická účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji. Jde o autonomní složku veřejných financí, do které lze např. zařadit statní fondy, např. Státní fond dopravní infrastruktury.

4 EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU

Efektivnost veřejného sektoru lze definovat jako stav, ve kterém je k uspokojení potřeb občanů dosaženo z daných zdrojů (tj. vstupů) maximálního užítku (tj. výstupu). V užším pojetí se efektivnost veřejného sektoru chápe jako tzv. paretovská, resp. alokační efektivnost. Jedná se o situaci, ve které už nelze zvýšit užitek jednoho subjektu, aniž by se současně nesnížil užitek subjektu jiného. Což platí také naopak, tj.

v případě, že existuje možná změna v produkci veřejného sektoru, která způsobí zvýšení užítku jednoho subjektu, aniž by se došlo ke snížení užítku někoho jiného, pak mluvíme o tzv. paretovském zlepšení. Paretové pojetí efektivity vychází z několika předpokladů, a to [6]:

- dosažení hospodárnosti na vstupu (v nákladech subjektů veřejného sektoru),
- dosažení individuálního užítku (výstupy veřejného sektoru mají zabezpečit mnohé individuální užítky),
- dosažení kolektivního užítku (coby souhrnu individuálních užítků daného regionu).

V souvislosti s uvedeným je nutné zmínit se o vztahu mezi efektivností a rovností, kdy obvykle platí, že co je efektivní, nebývá současně vnímáno z pohledu distribuční spravedlnosti jako spravedlivé. Na druhé straně se ale předpokládá dosažení rovnosti v přístupu k subjektu, úhradě za poskytované statky apod.

V souvislosti s reformou veřejných financí, byla jednotlivými správci kapitál vypracována analýza možnosti programového financování, což bylo nezbytným krokem pro zavedení povinného programování veřejných výdajů jako celku. V současné době jsou programovány především výdaje související s reprodukcí majetku, zaevidované v informačním systému programového financování ISPROFIN.

Dalším významným informačním systémem veřejných financí i z hlediska krizového řízení je Informační systém pro centrální evidenci dotací z rozpočtu (dále IS CEDR). Jedná se o systém, který usnadňuje evidenci, vyhodnocení a kontrolu dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. Hlavní výhodou je zajišťování kontroly veřejných financí, protože obsahuje informace o dotacích, jež tvoří významnou část státního rozpočtu a zároveň umožňuje kontrolu účelovosti vynakládaných finančních prostředků. V IS CEDR jsou tedy zaznamenány i dotační tituly z oblasti krizového řízení, na obnovu území apod.

Z hlediska teoretických východisek a v souladu se současnou legislativou (např. zákonem o finanční kontrole) je efektivnost výdajů vnímána podle principů 3E, tj. hospodárnost – economy, efektivnost – efficiency a účelnost – effectiveness.

Hospodárností (economy) se rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených činností (úkolů) podle možnosti s minimálním vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. Princip hospodárnosti vyžaduje, aby zdroje použité při provádění dané činnosti byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.

Efektivností (efficiency) se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných činností (úkolů) ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivní je ta činnost, která optimalizuje využití zdrojů činnosti k tvorbě výstupů, tj. dosažení maximálního výstupu z daných zdrojů nebo dosažení daného výstupu s minimem zdrojů a při zachování kvality.

Efektivita a hospodárnost se pro účely kvantifikace a vzhledem k použití metod ekonomické analýzy chápou jako nákladová efektivnost (cost efficiency).

Účelností (effectiveness) se rozumí použití veřejných výdajů, kterým se dosáhne nejvyššího možného příslušného výstupu ve vztahu k požadovaným výsledkům, které jsou předpokladem pro optimální naplnění předem stanovených cílů. Účinnosti se tedy rozumí jak vyprodukovaná služba/statek naplňuje užitek. Princip účelnosti vyžaduje dosažení stanovených cílů dané činnosti a zamýšlených účinků.

5 POUŽITÍ VÍCEKRITERIÁLNÍHO HODNOCENÍ PRO EFEKTIVITU

V praxi patří mezi nejčastěji používané metody pro posuzování hospodárnosti veřejných výdajů (investičních i běžných) analýza minimalizace nákladů, analýza efektivnosti nákladů, analýza užitečnosti nákladů a analýza nákladů a přínosů. Hodnocení hospodárnosti běžných výdajů místních rozpočtů je spojeno s mnoha omezeními. Je to dáno tím, že běžné výdaje tvoří nejčastěji výdaje na veřejné služby, služby v obecném zájmu.

Rozhodování o veřejných výdajích, projektech či programech a jejich efektivnost je spojeno s otázkami:

- který výdaj, projekt nebo program bude nejlépe splňovat daný cíl,
- účelnosti – který z nich je reálné zavést,
- hospodárnosti – který z nich je nejlevnější při zachování požadované kvality.

Hodnocení hospodárnosti a efektivnosti

Pro posouzení hospodárnosti se jeví jako nejpřesnější metoda analýzy efektivnosti nákladů označovaná CEA – Cost Effectiveness Analysis, a jako indikátor efektivnosti E kritérium vytvořené za pomoci vícekritériální analýzy v závislosti na faktorech ovlivňujících výdaje na danou službu. [5]

Nechť K_E je množina kritérií pro hodnocení nákladové efektivnosti veřejných výdajů místních rozpočtů, kdy $K_E = (k_{E1}, k_{E2}, \dots, k_{En})$, pak

$$E = f(k_{E1}, k_{E2}, \dots, k_{En}) \quad (1)$$

kde k_{Ei} je kritérium hospodárnosti a efektivnosti a n je počet kritérií.

Pak je možné nákladovou efektivnost (hospodárnost) daného výdaje vyjádřit následujícím vztahem:

$$C_{VA} = \frac{C}{E} \geq 0 \quad (2)$$

kde C je daný veřejný výdaj a E je indikátor hodnocení efektivnosti.

Pokud $C_{VA} \leq 1$, pak je výdaj efektivní, pokud $C_{VA} > 1$, pak je výdaj neefektivní. Protože toto kritérium je minimalizační je potřeba ho převést na maximalizační kritérium K_E s použitím vzorce:

$$K_E = \frac{1}{C_{VA}} = \frac{E}{C} \geq 0 \quad (3)$$

Pokud $K_E > 1$, pak výdaj je efektivní a $K_E \rightarrow \max$.

Hodnocení účelnosti

Nechť K_{Vf} je množina kritérií pro hodnocení účelnosti výdajů místních rozpočtů, kdy $K_{Vf} = (k_{Ef1}, k_{Ef2}, \dots, k_{Efn})$, pak

$$K_{Vf} = \sum_{i=1}^n w_i \cdot k_{Efi} \quad (4)$$

kde k_{Efi} je kritérium určující účelnost daného výdaje – procentní splnění i-tého cíle, kritérium nabývá hodnot 0-1,

n je množství výstupů (cílů) pro daný výdaj a

w_i je normovaná váha i-tého kritéria. Přičemž platí, že $0 \leq K_{Vf} \leq 1 \rightarrow \max$.

ZÁVĚR

Základním finančním nástrojem krizového řízení jsou veřejné rozpočty jak na úrovni centrální, tak také na úrovni krajů a obcí. Zkušenosti z minulých let ukázaly, že finanční zajištění touto cestou není dostačující, proto je třeba najít jiné zdroje a vhodnější způsoby financování a to pro obě části krizového řízení, tedy pro opatření prevence i přímo na řízení krizových situací v případě jejich vzniku. Jako účelné se jeví rozvinutí programového financování s využitím informačních systémů.

LITERATURA

- [1] HAMERNÍKOVÁ, B. a kol.: Veřejné finance. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.
- [2] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a JETMAR, M.: Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [3] REKTOŘIK, J. a kol.: Krizový management ve veřejné správě, teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-83-1.
- [4] ŠIMÁK, L.: Krizový management vo verejnej správe. Žilina: Žilinská univerzita v Žiline. 2015. ISBN 978-80-554-1165-1.
- [5] SOUKUPOVÁ, J. a BAKEŠ, E.: Analýza efektivnosti výdajů obcí ČR. [online] [2016-03-30] In.: http://fzp.ujep.cz/Veda/Edice/StudiaOecologica/SO_1-010_web.pdf
- [6] ŠELEŠOVSKÝ, J.: Krizové řízení ve veřejné správě. [online] [2016-03-30] In.: <https://journals.muni.cz/universitas/article/viewFile/1817/1445>
- [7] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. In.: Sbirka zákonů ČR.