



Alena Maaytová, Jan Pavel,
František Ochrana a kolektiv

Veřejné finance

v teorii a praxi



- Rozhodování o veřejných financích ve veřejné volbě
- Veřejné výdaje, příjmy, zakázky a PPP projekty
- Sociální zabezpečení
- Fiskální a rozpočtová politika
- Rozpočtový deficit a veřejný dluh



Veřejné finance

v teorii a praxi



Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude trestně stíháno.

**Doc. Ing. Alena Maaytová, Ph.D., Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.,
Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D., Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.,
Ing. Jana Tepperová, Ph.D.**

Veřejné finance v teorii a praxi

Kniha je monografie

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 5984. publikaci

Autoři jednotlivých částí:

Doc. Ing. Alena Maaytová, Ph.D. – boxy 2.1, 2.3, 3.1, kapitoly 8.1, 9, úvod, rejstřík (vedoucí autorského kolektivu a editor)
Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc. – kapitoly 1, 2, 3, 8.2
Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D. – kapitoly 4, 5
Ing. Jana Tepperová, Ph.D. – kapitola 6
Doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D. – spoluautor kapitoly 6
Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D. – kapitola 7

Vydání knihy schválila Vědecká redakce nakladatelství Grada Publishing, a.s.

Odpovědná redaktorka Zuzana Böhmová
Grafická úprava a sazba Štěpán Böhm
Návrh a zpracování obálky Jan Dvořák
Počet stran 208
První vydání, Praha 2015
Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a.s.

© Grada Publishing, a.s., 2015
Cover Photo © fotobanka allphoto

ISBN 978-80-247-9949-0 (ePub)
ISBN 978-80-247-9948-3 (pdf)
ISBN 978-80-247-5561-8 (print)

Obsah

O autorech	8
Úvod	10
1. Pojem „veřejné finance“ jako teorie a praxe	13
1.1 Postavení „veřejných financí“ v systému věd	14
1.2 Normativní a nenormativní zkoumání ekonomických jevů ve veřejných financích	16
1.3 Vymezení pojmu „veřejný sektor“ a problém financování veřejných aktivit	17
1.4 Role aktérů veřejného sektoru z pohledu veřejných financí	18
1.5 Shrnutí kapitoly	20
1.6 Kontrolní otázky	20
2. Rozhodování o veřejných financích ve veřejné volbě	23
2.1 Veřejná volba jako rozhodovací akt a jako rozhodovací proces	24
2.2 Rozhodování jedince ve veřejné volbě	26
2.3 Konsenzuální rozhodování jako druh kolektivního rozhodování	27
2.4 Kolektivní rozhodování na bázi většinového hlasování	29
2.5 Použití většinových pravidel	30
2.5.1 Většinová hlasovací pravidla a problém hlasovací kolize	31
2.5.2 Problém ovlivňování pořadí při použití většinových pravidel	32
2.5.3 Problém hlasovacího paradoxu	33
2.6 Downsovská analýza z pohledu veřejných financí	36
2.7 Vliv byrokracie na růst veřejného rozpočtu	38
2.8 Shrnutí kapitoly	41
2.9 Kontrolní otázky	42
3. Veřejné výdaje: druhy, faktory růstu, metody hodnocení veřejných výdajů ..	47
3.1 Vymezení pojmů „veřejné výdaje“, „veřejné výdajové programy“, „veřejné projekty“ a klasifikace veřejných výdajů	48
3.2 Faktory růstu veřejných výdajů	49
3.3 Kvantifikace růstu veřejných výdajů	51
3.4 Optimalizovaná alokace veřejných výdajů a metody hodnocení veřejných výdajů	54
3.5 Shrnutí kapitoly	65
3.6 Kontrolní otázky	65

4. Veřejné zakázky a PPP projekty	69
4.1 Vymezení pojmu veřejná zakázka	70
4.2 Veřejná zakázka jako forma externí produkce	72
4.3 Veřejné zakázky v České republice	75
4.4 PPP projekty	80
4.5 Shrnutí kapitoly	85
4.6 Kontrolní otázky	85
5. Sociální zabezpečení – dávkový systém ČR	87
5.1 Sociální zabezpečení a jeho cíle	88
5.1.1 Prvky sociálního zabezpečení	90
5.1.2 Problémy současných systémů a možnosti reforem	92
5.2 Dávkový systém v České republice	94
5.2.1 Sociální pojištění	94
5.2.2 Státní sociální podpora	98
5.2.3 Pomoc v hmotné nouzi	99
5.2.4 Sociální služby	100
5.3 Shrnutí kapitoly	104
5.4 Kontrolní otázky	104
6. Veřejné příjmy, daně a daňový systém České republiky	107
6.1 Veřejné příjmy	108
6.1.1 Daňové příjmy	108
6.2 Daňová teorie a mikroekonomické důsledky zdanění	112
6.3 Daňový systém ČR	116
6.3.1 Daň z příjmů fyzických osob	118
6.3.2 Daň z příjmů právnických osob	123
6.3.3 Pojistné na sociální pojištění	125
6.3.4 Daň z přidané hodnoty	127
6.4 Shrnutí kapitoly	128
6.5 Kontrolní otázky	129
7. Fiskální federalismus a hospodaření územních samospráv	131
7.1 Teoretické souvislosti fiskálního federalismu	132
7.2 Přiřazení veřejných výdajů – decentralizace tří fiskálních funkcí	139
7.3 Rozpočtové určení daní (RUD)	141
7.3.1 Rozpočtové určení daní v ČR	143
7.4 Dotace	147
7.5 Zadlužení samospráv	149
7.6 Shrnutí kapitoly	152
7.7 Kontrolní otázky	153

8. Fiskální a rozpočtová politika	157
8.1 Fiskální politika	158
8.1.1 Východiska a nástroje fiskální politiky	159
8.1.2 Typy fiskální politiky	163
8.2 Rozpočtová politika	166
8.2.1 Vztah veřejné politiky a rozpočtové politiky	167
8.2.2 Institucionální, systémový, finanční a procesní pohled na veřejný rozpočet a rozpočet jako finanční obraz veřejných politik	169
8.2.3 Východiska reformy v oblasti způsobu rozpočtování v ČR	173
8.2.4 Problém optimalizovaného rozpočtování v ČR	176
8.3 Shrnutí kapitoly	178
8.4 Kontrolní otázky	178
9. Rozpočtový deficit a finanční řízení veřejného dluhu	181
9.1 Rozpočtový deficit	182
9.1.1 Klasifikace deficitu	182
9.1.2 Důsledky rozpočtového deficitu	186
9.1.3 Řešení rozpočtového deficitu	187
9.2 Finanční řízení veřejného dluhu	189
9.2.1 Veřejný dluh a rozpočtový deficit, klasifikace veřejného dluhu	189
9.2.2 Faktory ovlivňující veřejný dluh	191
9.2.3 Dluhová politika, management veřejného dluhu	193
9.2.4 Veřejný dluh v ČR	196
9.3 Shrnutí kapitoly	201
9.4 Kontrolní otázky	202
Rejstřík	206

O autorech

Doc. Ing. Alena Maaytová, Ph.D.

Působí od roku 1991 na katedře veřejných financí Fakulty financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze. Zabývá se problematikou veřejných financí, veřejné správy a ekonomikou zdravotnictví. V rámci odborného zaměření spolupracovala během odborných projektů s různými státními orgány – Ministerstvo financí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo obrany. Na KVF FFÚ garantuje a vyučuje předměty Finanční teorie, politika a instituce, Veřejné finance v odvětvích ekonomiky a Finanční politika a praxe. Ve své vědecko-výzkumné činnosti se věnuje financování zdravotnictví, veřejným výdajům a veřejným zakázkám.

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Působí od roku 2007 na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze jako vědecko-výzkumný pracovník a pedagog a od roku 1996 na katedře veřejných financí Fakulty financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze. Zabývá se problematikou metodologie vědy, veřejných financí a veřejné správy. Je autorem šestnácti monografií, čtených vědeckých studií a řešitelem vědeckých projektů. Pracuje jako expert ve veřejné správě, kde také několik let působil v ekonomické oblasti.

Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D.

Vystudoval Fakultu managementu Vysoké školy ekonomické v Praze (2001). Od roku 2002 působí s přestávkami jako učitel na vysokých školách, v současné době na Vysoké škole ekonomické v Praze, Fakultě financí a účetnictví, katedře veřejných financí. V letech 2003 až 2006 pracoval na Ministerstvu financí v odboru Finanční politika. V rámci svého odborného zaměření (veřejné zakázky, efektivnost daní, ekonomické nástroje ochrany životního prostředí) spolupracuje během odborných projektů s různými státními orgány, jako je např. Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí apod. V letech 2010 až 2013 byl externím poradcem předsedy vlády pro oblast veřejných zakázek. Jeho hlavní současné tematické zaměření představují veřejné zakázky a transakční náklady státních zásahů.

Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.

Je odbornou asistentkou na katedře veřejných financí Vysoké školy ekonomické v Praze, kde působí od roku 2002. Garantuje a vyučuje předměty Fiskální federalismus a Veřejné finance v angličtině. Ve své vědecko-výzkumné činnosti se věnuje financování obcí, rozpočtovému procesu a fiskální transparentnosti.

Ing. Jana Tepperová, Ph.D.

Vystudovala obor daně a účetnictví na VŠE v Praze, kde od roku 2011 působí na katedře veřejných financí jako odborná asistentka. Garantuje a vyučuje předměty zejména z oblasti přímých daní včetně mezinárodních aspektů. Od roku 2004 je registrovanou daňovou poradkyní. Je členkou redakční rady časopisů *European Financial and Accounting Journal* a *Bulletinu Komory daňových poradců*. Garantuje daňovou část kvalifikačních zkoušek auditorů a spolupracuje na tvorbě testů v rámci kvalifikačních zkoušek pro daňové poradce.

Úvod

Cílem předkládaného textu je seznámit čtenáře s vybranými problémy veřejných financí. Čtenář je v jednotlivých kapitolách stručně seznámen se základními teoretickými koncepty, určitá pozornost je zaměřena na aplikaci jednotlivých pojmů v praxi veřejných financí České republiky a EU. V některých kapitolách jsou obsaženy aktualizované údaje z dříve vydané knihy *Veřejný sektor a veřejné finance* (2010).

Učebnice si neklade za cíl rozšířit nabídku publikací o veřejných financích, ale přispět k pochopení vzájemných vazeb v této oblasti. Pro užívání předkládaného textu je vhodná znalost základních pojmů obecné ekonomie (mikroekonomie, makroekonomie).

Text je rozdělen do devíti kapitol. **První kapitola** charakterizuje přístup k otázkám spojeným s problematikou veřejných financí. Problematika financování ve veřejném sektoru patří k aktuálním teoretickým a praktickým otázkám. K označení této problematiky je používán termín „veřejné finance“, který označuje praktické činnosti a fungování aktérů souvisejících s financováním ve veřejném sektoru. V tomto smyslu hovoříme o veřejných financích jako o praxi. Problematika financování ve veřejném sektoru je předmětem teoretické reflexe. V tomto smyslu hovoříme o veřejných financích jako o vědní disciplíně.

V rámci **druhé kapitoly** je pozornost věnována otázkám veřejné volby. Teorie veřejné volby zkoumá způsob, jakým jsou prostřednictvím politického procesu činěna rozhodnutí o alokaci zdrojů a redistribuci příjmů a jak je politický proces využíván k určení množství zboží a služeb nabízených vládou.

Třetí kapitola se zabývá vymezením a definováním hlavních problémů spojených s veřejnými výdaji. Veřejné výdaje představují takové aktivity veřejných financí, které jsou výstupem z veřejných rozpočtů. Smyslem veřejných výdajů je finančně krýt cíle jednotlivých veřejných politik, a to ať se jedná o veřejné politiky na úrovni centrální vlády, nebo o politiky na úrovni samosprávy (komunální veřejné politiky, které realizují kraje a obce). Ke správnému rozhodnutí o alokaci zdrojů je nutná znalost faktorů, které ovlivňují změny objemu a struktury veřejných výdajů, a znalost jednoduchých hodnoticích metod.

V současné době je velké množství veřejných prostředků vynakládáno prostřednictvím veřejných zakázek. Z tohoto důvodu je zařazena i **čtvrtá kapitola**, ve které jsou vysvětleny pojmy „veřejná zakázka“ a „partnerství soukromého a veřejného sektoru“ (PPP projekty). Veřejné zakázky představují spolu se starobními důchody a zdaněním zřejmě jedno z mediálně nejdiskutovanějších témat v oblasti veřejných financí. Důvodem je ve většině případů netransparentnost jejich zadávání či podezření na korupční jednání.

Obsahem **páté kapitoly** je problematika redistribuční funkce veřejných financí, tzn. systém sociálního zabezpečení. Nedílnou součástí sociálního zabezpečení je i otázka financování důchodového systému, proto jsou v této části vysvětleny základní problémy spojené s jeho financováním a uvedeny možnosti reformy stávajícího systému.

Bez veřejných příjmů by nebyly ani veřejné výdaje. Otázce veřejných příjmů se zdůrazněným daňových příjmů se věnuje **šestá kapitola**. V této kapitole je stručně charakterizována daňová soustava ČR.

Sedmá kapitola řeší otázky spojené s úlohou územních samospráv v systému veřejných financí. Fiskální federalismus je podoborem veřejných financí, který se věnuje vertikální struktuře veřejného sektoru a zkoumá přiřazení daňových a výdajových pravomocí mezi jednotlivé samosprávné úrovně. Od poloviny 20. století dochází prakticky po celém světě k decentralizaci veřejné správy, což činí teorii fiskálního federalismu relevantní pro praktickou hospodářskou politiku. Základním problémem je, jaké pravomoci v oblasti příjmů a výdajů budou přiřazeny jednotlivým vládním (samosprávným) úrovním a jak bude nastaven systém dotací mezi těmito úrovněmi.

Nejdůležitějším nástrojem, který mají veřejné finance k dispozici pro realizaci fiskálních funkcí, je státní rozpočet. Tvorba, plnění a kontrola státního rozpočtu jsou obsahem **osmé kapitoly**. Protože je státní rozpočet vnímán i jako důležitý nástroj hospodářské politiky pro stabilizaci ekonomického vývoje, je zařazena pasáž vysvětlující podstatu fiskální politiky.

Zásadním dlouhodobě neřešeným problémem současných veřejných financí je nesoulad mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. Deficity veřejných rozpočtů a růst veřejného dluhu musí řešit takřka všechny vyspělé země. I proto je otázce rozpočtového deficitu a veřejného dluhu věnována **devátá kapitola**. Dlouhodobě nižší objem veřejných příjmů oproti veřejným výdajům vyvolává značné ekonomické, ale i politické a sociální dopady. Na současném stavu veřejných financí je dle názoru některých ekonomů na vině především existence a rozsah sociálního státu. Z tohoto důvodu vidí jako jediné možné řešení vzniklých problémů „modernizaci“ (tj. omezování) sociálního státu.

Na úvod každé kapitoly jsou vždy zařazeny cíle, které jsou jednotlivými kapitolami sledovány, a základní klíčová slova. Každá kapitola končí stručným shrnutím. V závěru kapitoly je čtenáři předložen soubor otázek, na které by měl v rámci příslušné kapitoly nalézt odpověď.

Text si klade za cíl uvést čtenáře do problematiky veřejných financí tak, aby znal důvody různých odpovědí na současné výzvy v oblasti veřejných financí a byl schopen zaujmout vlastní, kvalifikovaný názor.

KAPITOLA 1

Pojem „veřejné finance“ jako teorie a praxe

CÍL KAPITOLY

Cílem této kapitoly je seznámit čtenáře se základními pojmy a ozřejmit přístup k otázkám spojeným s problematikou veřejných financí. Problematika financování ve veřejném sektoru patří k aktuálním teoretickým a praktickým otázkám. K označení této problematiky používáme termín „veřejné finance“. Ten označuje dva možné jevy (denotáty). Prvním jsou praktické činnosti a fungování aktérů souvisejících s financováním ve veřejném sektoru. V tomto smyslu hovoříme o veřejných financích jako praxi. Problematika financování ve veřejném sektoru je předmětem teoretické reflexe. V tomto smyslu hovoříme o veřejných financích jako vědní disciplíně (teorii).

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné finance, vědní disciplína, vědecký zákon, pozitivismus, normativní ekonomie, veřejný sektor, rozhodovací problém, skupinová aktéři, individuální aktér

1.1 Postavení „veřejných financí“ v systému věd

Věda si klade otázky a hledá na ně odpovědi. Před takovým problémem stojí každá z vědních disciplín. V současné době jsou těchto vědních disciplín přibližně tři tisíce. Každá věda se od jiné vědní disciplíny liší tím, co specifického zkoumá. To, co věda zkoumá, nazýváme předmět vědeckého zkoumání. K tomu, aby mohla věda vypovídat o zkoumaných problémech, má svoje pojmy. K pojmům, které „veřejné finance“ používají, patří například „**daně**“, „**veřejné výdaje**“, „**veřejný rozpočet**“.

Pojmy vypovídají o zkoumané realitě tím, že obsahují zobecnění daného poznání, které je obsahem (intencí) pojmu. Vyslovíme-li pojem „veřejné výdaje“, pak pokud rozumíme obsahu daného pojmu, dovedeme „veřejné výdaje“ definovat podle jejich znaků (např. jako takový druh aktivity z veřejných rozpočtů, jejímž ekonomickým účelem je financování rozpočtových cílů).

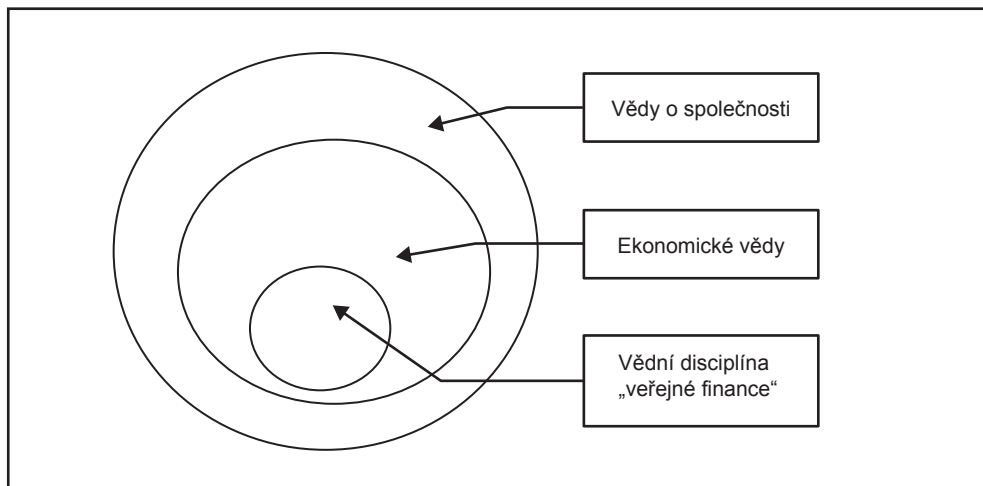
Pojem má i svůj **rozsah** (extenzi). Ten vypovídá o tom, které jednotlivé objekty, věci, jevy patří do množiny daného pojmu. Například rozsahem pojmu „veřejné výdaje“ jsou veřejné výdaje ze státního rozpočtu, rozpočtu obcí, rozpočtu samospráv atd. Podle toho, jak početná je množina prvků daného pojmu, hovoříme o tzv. **široké definici** pojmu (např. pojem „daně“ zahrnuje všechny daně) nebo hovoříme o **užší definici** pojmu, kdy rozsahem daného pojmu jsou jen některé třídy jevů (např. máme na mysli jen nepřímé daně a nikoli všechny daně).

Každá věda má svůj vlastní **předmět zkoumání**. Jím se rozumí ta množina jevů (resp. část objektu), který je předmětem výzkumného zájmu dané vědní disciplíny. V případě „veřejných financí“ jsou předmětem zkoumání problémy související s financováním veřejného sektoru. „Vědecký zákon“ je teoretickou reflexí a zobecněním určité reálně existující tendence, která se opakuje za týchž podmínek. **Vědecký zákon** tedy odhaluje určitý obecný, relativně trvalý a za týchž podmínek se opakující proces či stav. Příkladem vědeckého zákona ve veřejných financích je Wagnerův zákon (viz problematika veřejných výdajů).

Z vědeckých zákonů a výsledků zkoumání jsou formulovány **principy vědeckého zkoumání**. Jsou to obecné zásady, které vyplývají ze zkoumání určitého problému. Příkladem jsou například principy zdanění, jak ukazuje příslušná část textu o daních.

Každá vědní disciplína má své určité místo v systému věd. Veřejné finance (jako vědní disciplína) patří do systému ekonomických věd a věd o společnosti. Vztah mezi uvedenými pojmy ukazuje obrázek 1.1.

Jak je z daného zobrazení zřejmé, veřejné finance zkoumají problematiku, která se týká společenských problémů. Veřejné finance ale nezkoumají společenské problémy jako celek, nýbrž pouze jejich určitou část – a to ekonomické problémy a z nich problém, který se týká otázek veřejného financování. Veřejné finance se přitom metodologicky opírají o ekonomické teorie. Ekonomické teorie plní vůči veřejným financím roli metodologie. To znamená, že ekonomická teorie dává návod, jak přistupovat ke zkoumání problémů veřejných financí. **Obsah dané ekonomické teorie je tedy tzv. paradigmatickým** („vzorem“, vodítkem, „zrcadlem“), **jak řešit ekonomické problémy**.



Obr. 1.1 Vědy o společnosti, ekonomické vědy, veřejné finance

Zdroj: autor

Uvedme příklad: Ekonomika se nachází pod hranicí produkčních možností a společnost stojí před problémem, jak stimulovat ekonomický růst. Protože ekonomické teorie (tak jako i jiné vědy o společnosti) jsou pluralistické, nejsou jedolitou teorií, nýbrž nabízejí různé způsoby řešení problému. Tak například **keynesiánsky** orientovaná ekonomie spatřuje řešení v určující roli státu a v dluhovém financování formou veřejných investic za předpokladu, že ekonomika se nachází pod hranicí produkčních možností. K tomu tato ekonomická teorie vypracovává celý systém zdůvodnění založený na deduktivní inferenci (deduktivním vyvozování). Oproti tomu **liberalisticky orientovaná ekonomie** takový způsob odmítá s odkazem na tezi (axiom), že ekonomika je systém, který na základě „neviditelné ruky trhu“ samovolně tenduje k rovnováze. Tato idea byla původně převzata z fyziky, z představy, že ekonomický systém se chová obdobně jako kyvadlo, které se po uvedení do pohybu po určité době dostane do klidu (rovnováhy).

Monetaristicky orientovaná ekonomie podává jiné řešení. Za hlavní nástroj k obnovení ekonomické rovnováhy považuje peněžní nástroje, a to zejména politiku centrální banky, kterou je ovlivňováno množství peněz v ekonomice. Je patrné, že každá teorie podává určité teoretické zdůvodnění, jak daný problém řešit. Toto teoretické zdůvodnění je založeno na abstrakci (odhlážení) od některých souvislostí. Je tedy vždy zjednodušením vysvětlované reality. Pro teorii platí, že je vystavěna na určitých předpokladech. Tak například ekonomie hlavního proudu je založena na předpokladu homo economicus, tedy aktéra, který je čistě racionální, a proto usiluje o maximalizaci svého prospěchu. Idea homo economicus je příkladem toho, že **ekonomie hlavního proudu je budována na axiomaticko-deduktivním přístupu, ač sama poté používá indukci**. To vede k potížím při vysvětlování praktických problémů (viz finanční krize). Hovoříme o tzv. krizi vědy. Ta je příznačná i pro jiné vědní disciplíny.

1.2 Normativní a nenormativní zkoumání ekonomických jevů ve veřejných financích

Vědci zabývající se zkoumáním ekonomických problémů mají dvě základní možnosti, jak se „zmocnit“ vysvětlování analyzovaných jevů. Část ekonomů se inspiruje v přírodních vědách (zejména fyzice) a usiluje o využití jak výzkumné metody původně používané v oblasti přírodních věd (např. modelování), tak i postupů, které aplikují přírodní vědci. Tento přístup se tradičně nazývá **pozitivismem**, protože pozitivně (skutečně) zkoumá fakta. Principem tohoto přístupu je pouze **popisovat zkoumané jevy a vyslovovat o nich soudy**, které vypovídají o tom, jaké jsou zkoumané jevy „samy o sobě“. Jde tedy o přístup nenormativní, protože vědec ke své výpovědi nic dalšího (hodnotícího) nedodává.

Takovým přístupem se inspirují i představitelé pozitivismu v ekonomii (pozitivní ekonomie). Příkladem je zkoumání rozdělení bohatství ve společnosti prostřednictvím Giniho koeficientu. Pokud pozitivně orientovaný ekonom zjistí, že Giniho koeficient je 0,28, nedodává k takovému zjištění nic hodnotícího (např. ve formě výroku, že „je to nespravedlivé rozdělení bohatství ve společnosti“). Nenormativní teorie totiž přináší takové systematizované poznání, které vypovídá o zkoumaném problému jako o takovém, jakým je „sám o sobě“. Výchozím výzkumným principem **pozitivní ekonomie** je přinášet **nezajímavé** („nehodnocené“) **poznání**.

Na opačném výzkumném principu je založena **normativní ekonomie**. Je to zkoumání, které je **hodnotící (axiologickou) výpovědí**. Zkoumající subjekt k výzkumnému předmětu přistupuje z hodnotových pozic. Pojednává o daném problému z pozic, jakým by měl být. Hodnotí zkoumanou skutečnost na základě určitých hodnotových idejí a kritérií (měřítek). Srovnává existující stav se stavem ideálním (cílovým) a o daných rozdílech podává normativní výpovědi.

K vysvětlení zvolme již uvážený příklad o dopadu důchodové daně. Normativně orientovaný ekonom v tomto případě k danému hodnocení dodává hodnotící soudy. Je-li např. sociálně orientován, bude pravděpodobně k danému hodnocení dodávat, že je spravedlivé, aby bohatí byli zdaňováni uvedeným progresivním způsobem. S takovým hodnocením nebude souhlasit liberálně orientovaný ekonom, neboť bude daný způsob zdanění považovat za „nespravedlivý“ vůči ekonomicky úspěšnějšímu občanovi.

Hodnocení daného problému z pozic „spravedlnosti“ je typicky normativním problémem. Co se rozumí obsahem pojmu „spravedlnost“ a jeho významem „být spravedlivým“, je tento problém otázkou volby hodnot a hodnotového postoje. Normativní problém není možné řešit nenormativní (pozitivní) teorií. Stejně tak pozitivní odpověď může být získána jen na základě použití nenormativní teorie.

1.3 Vymezení pojmu „veřejný sektor“ a problém financování veřejných aktivit

Soudobá ekonomika existuje ve formě smíšené ekonomiky, která je tvořena podsystémem privátního sektoru a podsystémem veřejného sektoru.

V současné době bývá k tomuto členění přidáván i neziskový sektor. „Veřejný sektor“ můžeme definovat jako **podsystém smíšené ekonomiky**¹. Pro veřejný sektor je charakteristické, že je založen na společném vlastnictví, rozhoduje se v něm veřejnou volbou, přičemž obecným kritériem rozhodování je veřejný zájem. Z organizačního a institucionálního hlediska má veřejný sektor formu veřejné správy. Jak je z uvedeného vymezení „veřejného sektoru“ zřejmé, jde o složitý společenský jev. Proto na něj můžeme nahlížet z více hledisek, jak ukazuje tabulka 1.1.

Tab. 1.1 Základní charakteristické rysy veřejného sektoru

Přístupy ke zkoumání veřejného sektoru	Výsledek výzkumného přístupu
Systémový	Veřejný sektor je podsystémem smíšené ekonomiky.
Správní	Veřejný sektor je spravován veřejnou správou, kterou tvoří podsystém státní správy a podsystém samosprávy.
Institucionální	Ve veřejném sektoru existují dva základní druhy institucí, a to instituce státní (např. ministerstva) a instituce samosprávné.
Vlastnictví	Ve veřejném sektoru existuje veřejné vlastnictví, a to ve formě státního vlastnictví a vlastnictví samospráv (vlastnictví samosprávných celků či vlastnictví obcí)
Kritérium rozhodování	Kritériem rozhodování ve veřejném sektoru je veřejný zájem.
Financování veřejných aktivit	Financování veřejných aktivit je realizováno ze soustavy veřejných rozpočtů.

Zdroj: autor

Pro veřejný sektor je charakteristické, že v něm vystupují dva druhy aktérů (činitelů), a to **aktéři státní správy** a **aktéři samosprávy**. Jejich role je upravena zákony. K nim patří zejména tzv. kompetenční zákon², který upravuje působnosti vládních institucí (hlavně ministerstev), zákon o zřízení krajů³ a zákon o obcích⁴, které upravují fungování samosprávy.

¹ Proporce mezi privátním a veřejným sektorem se nejčastěji měří velikostí veřejných výdajů (výdajů vynaložených z veřejných rozpočtů) ve vztahu k vytvořenému HDP. Typicky liberální země (např. USA) vynakládají na veřejné výdaje cca 35 % HDP; sociálně orientované země (skandinávské státy) kolem 60 %. Pro veřejný sektor je charakteristické, že získávání jeho zdrojů je – na rozdíl od privátního sektoru – relativně „jisté“. Tak například jedním z druhů veřejných příjmů jsou daňové příjmy odváděné na základě zákonem stanovené povinnosti.

² Zákon č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších úprav.

³ Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích ve znění pozdějších předpisů.

Aktéři veřejného sektoru se rozhodují na základě tzv. veřejného zájmu. Obsah pojmu „**veřejný zájem**“ je normativní. Obecně se „veřejným zájmem“ rozumí takový zájem, který **odpovídá potřebám společnosti** (celku). Nalézt však v praxi jednoznačné přijímané kritérium, které by umožňovalo stanovit, co se rozumí „veřejným zájmem“, je velice obtížné. To je dáno jednak odlišným normativním pohledem na daný problém i různými ekonomickými a sociálními dopady na cílové skupiny.

Protože dotčené skupiny mohou mít odlišné zájmy na řešení problému, mohou při řešení veřejného problému vznikat různé postoje a názory na řešení. Tak například: je vyvlastnění pozemku soukromého vlastníka potřebného ke stavbě dálnice veřejným zájmem, nebo je to porušení základního práva občana na soukromé vlastnictví? Řešení tohoto problému je normativní. Ovlivňují ho tedy hodnoty, které sdílí rozhodovatel, respektive daným řešením dotčení aktéři. Z pohledu řidičů bude pravděpodobně taková investiční akce pokládána za „veřejný zájem“. Z pozice vlastníka pozemku bude spíše pojímána jako zasahování do vlastnických práv. Jiná skupina obyvatel bude spíše za „veřejný zájem“ považovat místo postavení dálnice výstavbu vodního kanálu.

Jedná se o typický **rozhodovací problém**, do jehož řešení v rámci veřejné volby zasahují aktéři veřejné volby – a to zejména **politici**. Pohled sociálně, liberálně či konzervativně orientovaných politiků na obsah „veřejného zájmu“ však může být odlišný. Je opravdu „veřejným zájmem“ vyvlastnit proti vůli vlastníka soukromý pozemek, nebo je ve veřejném zájmu v principu chránit jeho vlastnická práva?

Jak již z předchozí analýzy víme, jedná se o typický normativní problém, který v principu nemá pozitivní řešení. To však neznamená, že bychom se měli vzdávat ekonomické analýzy dopadů uvažovaných rozhodnutí. Součástí této analýzy je prozkoumání způsobů financování uvažovaných akcí. Každé rozhodnutí o realizaci veřejné aktivity totiž klade nároky na financování ze soustavy veřejných rozpočtů a na použití vzácných (omezených) zdrojů.

1.4 Role aktérů veřejného sektoru z pohledu veřejných financí

Ve veřejném sektoru působí řada aktérů. „Aktéry“ rozumíme jednotlivé subjekty, jejichž rozhodnutí a činnosti mají dopad na realizaci veřejných politik a na jejich financování. Tito **aktéři** jsou dvojího druhu. Jednak jsou to **jednotlivci**, kteří mají příslušnými právními předpisy dány pravomoci k výkonu určitých (dané funkci ze zákona odpovídajících) činností. Jsou jimi například jednotliví **ministři**. Ti jsou správci příslušné kapitoly státního rozpočtu. Na úrovni samosprávy jsou těmito individuálními aktéry například **starostové** obcí nebo **hejtmani** krajů.

Ve veřejném sektoru působí i **kolektivní (skupinová) aktéři**. Taktéž každý kolektivní aktér má příslušným právním předpisem stanoveny svoje pravomoci. Jimi jsou například **parlament, vláda, zastupitelstvo krajů a obcí**.

Parlament České republiky je zákonodárným orgánem. Projednává a schvaluje návrhy (převážně vládních) návrhů zákonů v trojím čtení. K nim patří i vládní návrh zákona o státním rozpočtu.

Vláda České republiky je exekutivním orgánem. Podává do Parlamentu k projednání vládní návrhy zákonů. Po schválení zákonů a zveřejnění ve Sbírce zákonů dané zákony nabývají účinnost. Vláda je parlamentu odpovědná za realizaci přijatých zákonů a za plnění přijatého vládního programu (cílů vládních politik). Cíle vládních politik jsou financovány z veřejných financí (státního rozpočtu).

Obdobnou roli sehrávají aktéři na úrovni samosprávy. Tak například zastupitelstvo je zákonodárným orgánem, který mimo jiné schvaluje příslušný rozpočet kraje či obce.

Významnou roli při realizaci cílů rozpočtové politiky mají jednotlivé ústřední orgány a z nich zejména ministerstva. Činnost ústředních orgánů státní správy je upravena kompetenčním zákonem. Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za realizaci jednotlivých veřejných politik (např. bezpečnostní, vzdělávací, zdravotní, sociální, zahraniční politiky). Ekonomové je taktéž označují pojmem „sektorové politiky“ (viz např. Rektořík a kol., 2008). Cíle těchto politik mohou být institucionalizovány ve formě výdajových programů, které jsou zařazeny do příslušného veřejného (v případě centrální vlády do státního) rozpočtu.

Klíčovou roli mezi ministerstvy (z hlediska veřejných financí) má **Ministerstvo financí**. To je odpovědné za realizaci rozpočtové politiky. Působnosti Ministerstva financí jsou stanoveny kompetenčním zákonem. V čele Ministerstva financí stojí ministr financí, který zároveň bývá i místopředsedou vlády. Ministr financí mimo jiné odpovídá za sestavení státního rozpočtu, za racionální ekonomické nakládání se zdroji a za vypracování státního závěrečného účtu. Ministerstvo financí rovněž metodicky vede ostatní rozpočtové kapitoly s ohledem na spravování veřejných financí.

Při spravování veřejného rozpočtu má klíčovou roli správce rozpočtové kapitoly. Jím je v případě kapitoly státního rozpočtu ministr daného rezortu či v případě jiných ústředních orgánů státní správy vrcholový představitel dané instituce (např. prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, předseda Českého statistického úřadu). Správce kapitoly zastupuje danou rozpočtovou kapitolu „navenek“. Odpovídá parlamentu za sestavení návrhu rozpočtu a po jeho schválení parlamentem za hospodárné, efektivní a účelné využití veřejných výdajů.

Každý správce rozpočtové kapitoly je ze zákona povinen doložit ekonomicky racionální nakládání s veřejnými zdroji. Má povinnost provádět ex ante analýzu veřejných výdajů (hledat ekonomicky nejvhodnější varianty), průběžně vyhodnocovat dopady veřejných výdajů a poté provádět ex post kontrolu veřejných výdajů. Tuto povinnost ukládá každému vedoucímu orgánu veřejné správy zákon⁵. Mimo to jsou ve struktuře veřejné správy i nezávislé instituce kontrolující nakládání s rozpočtovými výdaji. Patří k nim zejména Nejvyšší kontrolní úřad.

V případě samosprávy plní „roli regionálního či místního parlamentu“ krajská či obecní zastupitelstva. Ta projednávají a schvalují rozpočet příslušné samosprávy. Na jeho základě realizují výkonné samosprávné orgány výdajové cíle. Řídí se přitom ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích. Také v případě samosprávných orgánů mají tyto povinnost realizovat výdajové aktivity tak, aby byly prováděny **hospodárně, efektivně a účelně**. Ke kontrole financování si samospráva (v souladu se zákonem o obcích a zákonem o krajích) zřizuje výbory. Patří k nim například finanční výbor a kontrolní výbor. Současná právní úprava neumožňuje, aby Nejvyšší kontrolní úřad kontroloval výdaje samospráv s výjimkou

⁵ Jedná se o zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve znění pozdějších úprav. V současné době je připravován nový zákon o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon o finanční kontrole.

veřejných výdajů, které plynou do rozpočtů samospráv (např. ve formě dotací) ze státního rozpočtu.

1.5 Shrnutí kapitoly

Pojem „veřejné finance“ používáme ve dvojím významu. Za prvé jím označujeme praktické činnosti a další aktivity související s financováním veřejného sektoru (zejména s příjmy do veřejných rozpočtů, výdaji, sestavováním a spravováním veřejného rozpočtu). Problémy veřejného financování se stávají objektem vědeckého zkoumání. Tato vědní disciplína se nazývá „veřejné finance“. Jak je tedy zřejmé, v prvním případě se pojmem „veřejné finance“ rozumí praxe, ve druhém případě teorie.

„Veřejné finance“ jako vědní disciplína patří do systému věd o společnosti. Zabývá se společenskými problémy, které patří do oblasti ekonomické a speciálně finanční problematiky. Protože předmětem zkoumání veřejných financí je financování ve veřejném sektoru, nazývá se tato vědní disciplína „veřejné finance“. Zkoumání ekonomických jevů může být vedeno na základě nenormativního (pozitivního) přístupu. Výsledkem je deskripce zkoumaného jevu bez hodnoticích soudů. Opačný přístup je založen na normativismu. Vychází z toho, že aktéři jsou „zapleteni“ v síti společenských vztahů a obklopeni světem hodnot. Proto, domnívají se stoupenci normativismu, má výpověď vědců být „zvýznamněná“. Normativisti pak mají podle tohoto paradigmatu také normativně posuzovat daný stav a podávat normativní návrhy na změny.

V praxi veřejných politik jsou problémy veřejných financí obvykle normativní povahy. Projevují se jako spor mezi liberalisty na jedné straně a socialisty na straně druhé. Liberalisté prosazují nerozsáhlé veřejné finance (malé zdanění, nízké výdaje), kdežto socialisté zastávají opačný názor. To vše má dopady na veřejné finance a na činnosti aktérů veřejných politik a veřejných financí. K určujícím aktérům veřejných financí patří zákonodárné orgány (Parlament ČR, zastupitelstva samospráv), exekutivní orgány (vláda), ministerstva a úřady samospráv a nezávislé kontrolní orgány. K nim patří zejména Nejvyšší kontrolní úřad, který kontroluje státní veřejné finance (především výdaje ze státního rozpočtu, státní veřejné zakázky, příjmy z prodeje státního majetku).

1.6 Kontrolní otázky

1. Vysvětlete, co je předmětem zkoumání veřejných financí.
2. V čem se odlišuje normativní a pozitivistický přístup ke zkoumání otázek veřejných financí? Uveďte konkrétní příklad.
3. Charakterizujte veřejný sektor.
4. Jaké jsou možné přístupy ke zkoumání veřejného sektoru?
5. Objasněte úlohu aktérů ve veřejném sektoru.

Literatura

- BEŇOVÁ, E. A KOL. 2007. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Edition.
- DUNN, W. N. 2003. *Public Policy Analysis. An Introduction. Third Edition*. Pearson Prentice Hall, New Persey.
- HAMERNÍKOVÁ, B. 2000. *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.
- HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. A KOL. 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI.
- KRIPKE, S. 1980. *Naming and Necessity*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- KUHN, S. T. 1997. *Struktura vědeckých revolucí*. Praha: OIKOYMENH.
- MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. A KOL. 2007. *Základy veřejných financí*. Bratislava: SPRINT vfra.
- MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVEOVÁ, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.
- NAHODIL, F. A KOL. 2009. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Čeněk.
- OCHRANA, F. 2013. *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum.
- PEKOVÁ, J. 2005. *Veřejné finance (úvod do problematiky). 3. přepracované vydání*. Praha: ASPI Publishing.
- PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. – JETMAR, M. 2005. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru. 2. přepracované vydání*. Praha: ASPI Publishing.
- REKTOŘÍK, J. A KOL. 2008. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. 2. aktualizované vydání*. Praha: Ekopress.
- ROSEN, H. S. 1991. *Public Finance. Third Edition*. Boston: Irwin Homewood.
- SIVÁK, R. A KOL. 2007. *Veřejné finance*. Bratislava: Iura Edition.
- STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing.
- STRECKOVÁ, Y. – MALÝ, I. A KOL. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. Praha: Computer Press.
- ŽÁRSKA, E. A KOL. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonom.

