

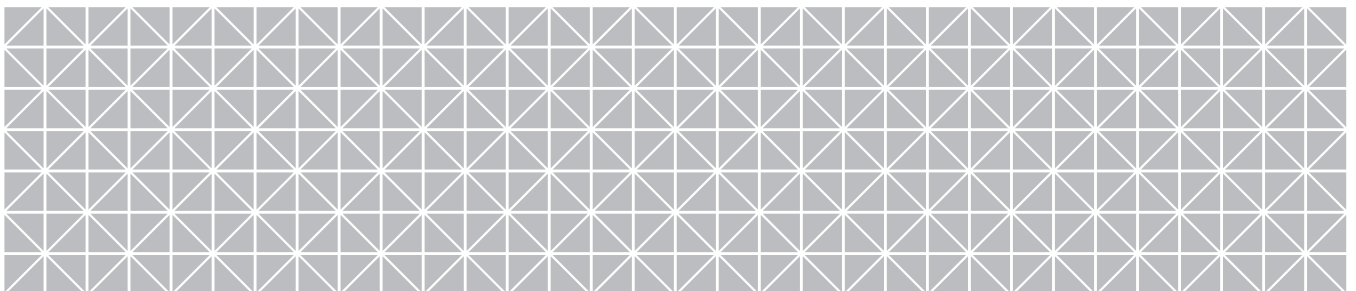


FAKULTA EKONOMICKÁ
ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY
V PLZNI

VEŘEJNÁ EKONOMIKA Z POHLEDU TEORIE A PRAXE

Studijní opora

Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.
Ing. Mgr. Jan Pokorný





**FAKULTA EKONOMICKÁ
ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY
V PLZNI**

VEŘEJNÁ EKONOMIKA Z POHLEDU TEORIE A PRAXE

Studijní opora

**Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.
Ing. Mgr. Jan Pokorný**

2022

ISBN 978-80-261-1122-1

Vydala Západočeská univerzita v Plzni

2022

Tvorba této publikace byla podpořena z projektu Program na podporu rozvoje vzdělávacích aktivit „Tvorba studijních opor pro bakalářské studijní programy FEK“ PRVA-22-028.

OBSAH

Úvod	7
TÉMA 1: Úvod do veřejné ekonomiky	8
Veřejná ekonomika versus veřejná ekonomie a obdobné disciplíny	8
Veřejný sektor	9
Veřejné statky, smíšené statky a soukromé statky	11
Kontrolní úlohy	12
Seznam literatury	12
TÉMA 2: Rozhodování ve veřejném sektoru	13
Ekonomický a politický trh	13
Kolektivní rozhodování	14
Neefektivnost hlasovacích mechanismů	16
Kontrolní úlohy	17
Seznam literatury	17
TÉMA 3: Veřejné finance a rozpočtová soustava jako soustava veřejných rozpočtů	18
Veřejné finance	18
Rozpočtová soustava	19
Rozpočtová skladba	20
Kontrolní úlohy	22
Seznam literatury	22
TÉMA 4: Státní rozpočet	23
Definice státního rozpočtu	23
Hospodaření státního rozpočtu	23
Státní rozpočet v České republice	24
Fiscal Governance a Česká republika	25
Kontrolní úlohy	27
Seznam literatury	27
TÉMA 5: Vztahy státního rozpočtu a nadnárodního rozpočtu	29

Nadnárodní integrační celky a ekonomický pohled na integraci	29
Rozpočet EU a víceletý finanční rámec	30
Fond obnovy (Next Generation EU)	31
Kontrolní úlohy	32
Seznam literatury	32
TÉMA 6: Finance územních rozpočtů	34
Územní samosprávné celky	34
Rozpočty územních samosprávných celků	35
Kontrolní úlohy	37
Seznam literatury	37
TÉMA 7: Fiskální federalismus a parafiskální fondy	38
Fiskální federalismus	38
Mimorozpočtové fondy	39
Kontrolní úlohy	41
Seznam literatury	42
TÉMA 8: Veřejnoprávní organizace	43
Veřejnoprávní organizace – základní vymezení	43
Organizační složky	44
Příspěvkové organizace	45
Kontrolní úlohy	46
Seznam literatury	46
TÉMA 9: Veřejné příjmy	47
Členění veřejných příjmů	47
Druh příjmu	48
Návratné příjmy	50
Kontrolní úlohy	51
Seznam literatury	51
TÉMA 10: Veřejné výdaje	52
Veřejné výdaje – základní charakteristiky a členění	52
Růst veřejných výdajů	53

Kontrolní úlohy	55
Seznam literatury.....	56
TÉMA 11: Daňový systém.....	57
Daň – definice, přístupy k daním a funkce daní	57
Daňový systém	58
Základní členění daní a základní daňové náležitosti.....	59
Kontrolní úlohy	60
Seznam literatury.....	60
TÉMA 12: Důchodový systém.....	62
Klasifikace důchodových schémat a design důchodového systému.....	62
Parametry a udržitelnost důchodového systému	64
Kontrolní úlohy	65
Seznam literatury.....	66

ÚVOD

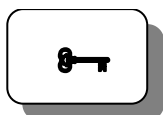
Cílem této studijní opory je usnadnit zejména studentům bakalářského studijního programu Podniková ekonomika a management na Fakultě ekonomické Západočeské univerzity v Plzni orientaci v předmětu Veřejná ekonomika. Studijní opora není komplexním výkladem odborné problematiky daného předmětu, ale studijním materiálem zaměřeným na vybraná teoretická východiska a také na praktické aplikace problematiky veřejné ekonomiky v ČR. Je tedy třeba při studiu doplnit získané poznatky o další zdroje – například ty uvedené na konci každé kapitoly. Studijní oporu mohou samozřejmě využívat při studiu také studenti jiných studijních programů a vysokých škol.

Všechny kapitoly v této studijní opoře mají tuto strukturu:

- cíl studia daného tématu,
- klíčová slova,
- kontrolní otázky,
- seznam literatury.

Pro snadnou orientaci ve studijní opoře jsou v textu použity tyto symboly:

- Rámeček na počátku každé kapitoly uvádí cíle studia daného tématu.



Klíčová slova



Kontrolní úlohy



Seznam literatury

Přejeme hodně zážitků a úspěchů při studiu!

Plzeň, 2022

Pavλίna Hejduková a Jan Pokorný

TÉMA 1: ÚVOD DO VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Po nastudování tématu budete umět:

- vymežit teoretická východiska problematiky veřejné ekonomiky,
- charakterizovat základní pojmy související s veřejnou ekonomikou,
- definovat základní aspekty veřejného sektoru a veřejné správy,
- diskutovat otázky spojené s danou problematikou.



Klíčová slova: veřejná ekonomika, veřejná ekonomie, ekonomie veřejného sektoru, ekonomika veřejného sektoru, veřejné finance, veřejný sektor, veřejná správa, veřejné statky.

Předmětem veřejné ekonomiky je zkoumání struktury, fungování a efektivnosti veřejného sektoru. Proto, aniž si to možná mnozí z nás vůbec uvědomují, nás daná problematika obklopuje každý den našeho života. Veřejná ekonomika na základě výše uvedeného bývá mnohdy označována jako Ekonomika veřejného sektoru, anglický překlad veřejné ekonomiky je znám jako Public Economics. Jedná se o disciplínu opravdu významnou, a to nejen pro všechny studenty ekonomických oborů.

Veřejná ekonomika versus veřejná ekonomie a obdobné disciplíny

Mnozí autoři zaměňují pojmy veřejná ekonomika a veřejná ekonomie, což autoři této publikace nepovažují za velký problém, jelikož rozdíly daných pojmů se často stírají. Budeme-li chtít být však striktní v definicích daných pojmů, je možné se k danému postavit následovně.

Veřejná ekonomie představuje vědní disciplínu, která je chápána jako teoretická základna pro řešení otázek týkajících se veřejného sektoru či veřejných financí. Zde je tedy nutné zmínit, že veřejná ekonomie úzce souvisí se základními ekonomickými teoriemi jako mikroekonomie, makroekonomie, mezinárodní ekonomie, dále uvedená disciplína souvisí s teorií financí, hospodářskou politikou, teorií veřejné správy, dějinami ekonomických učeních, teorií řízení veřejného sektoru či regionální ekonomii (více například Strecková a kol. 1998 nebo Varadzin, 2020).

Veřejná ekonomika zkoumá fungování veřejného sektoru, jeho specifika, vztahy k ostatním částem národního hospodářství. Dle názoru autorů je tedy veřejná ekonomika brána jako aplikační disciplína, která využívá teoretické přístupy k řešení praktických otázek veřejného sektoru včetně jeho finančních aspektů. Jak bylo nastíněno výše, autoři však nelpí na striktním oddělování uvedených pojmů, jelikož různí zastánci rozdílných ekonomických škol mají k daným charakteristikám nejednotný postoj.

Problematika veřejného sektoru je spjata s dalšími pojmy: ekonomii veřejného sektoru, ekonomikou veřejného sektoru a veřejnými financemi. Opět i zde je na místě uvést, že v mnohém se dané pojmy prolínají a nelze je zcela striktně oddělovat. Významnou roli při rozvoji daných pojmů a disciplín hrály funkce státu a poté zejména smíšená ekonomika. Například ekonomie veřejného sektoru se začala rozvíjet během dvacátého století, a to v souvislosti s právě zmíněnou smíšenou ekonomikou (Jackson & Brown, 2003) a zabývá se hlavně funkcemi státu (Pigou, 1928). Rekořík a kol. (2002) v souvislosti s uvedenými pojmy definuje ekonomii veřejného sektoru jako disciplínu zabývající se alokací zdrojů veřejného sektoru, efektivností těchto alokací a veřejnými výdaji a ekonomiku veřejného sektoru spojuje s alokačními pravidly a procesy, které jsou zkoumány v jednotlivých odvětvích veřejného sektoru. Veřejné finance lze označit jako peněžní vztahy, které zprostředkovávají tvorbu, rozdělení a použití peněžních fondů orgánů státu, územní samosprávy, státních podniků a ostatních veřejných organizací (Bakeš a kol., 2012). O využívání veřejných financí je rozhodováno na základě veřejné volby, v popředí veřejných financí stojí veřejný zájem a důležité jsou principy nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti (Hejduková, 2014; Hejduková, 2015).

Veřejný sektor

Jak uvádí Varadzin (2020), zásadní roli v rámci veřejné ekonomiky hrají veřejné finance. Část národního hospodářství, kterou tvoří veřejný sektor, přinesla poznání, že veřejný sektor je komplikovanější než sektor soukromý, ač už se jedná například o složitější vztahy či skutečnost, že zisk není hlavním hodnotícím kritériem ekonomického mechanismu aj.

Hejduková (2015) označuje veřejný sektor za část národního hospodářství, která je spojena s následujícími charakteristikami:

- financování z veřejných rozpočtů,
- zabezpečení veřejných statků,
- rozhodování o produkci na základě veřejné volby,
- řízení veřejnou správou,
- podléhání veřejné kontrole.

Veřejný sektor existuje z důvodu selhávání trhu. Na tzv. tržní selhání je možné pohlížet tak, že subjekty na trhu postrádají v rámci svých vztahů koordinaci a trh nedosahuje efektivních výstupů (Jackson & Brown, 2003).

Jak ukázala teorie i praxe, tržní mechanismus obsahuje pozitivní i negativní prvky. A právě nedokonalosti tržního mechanismu se snaží kompenzovat veřejný sektor, jehož doménou je uspokojování finální společenské potřeby, a dokonce ani liberální ekonomické teorie nezpochybňují objektivní nutnost zásahů veřejného sektoru. Jmenovat lze například uspořádání společnosti, spravedlnost, ochranu osob, majetku, území apod. (více Strecková a kol., 1998).

Rektořík a kol. (2002) poukazuje mimo jiné na skutečnost, že veřejný sektor je část národního hospodářství, kde jsou ve veřejném zájmu realizovány veřejné služby.

Veřejnému sektoru lze přiřazovat různé funkce, například:

- ekonomickou,
- sociální,
- politickou
- etickou.

Ekonomická a sociální funkce jsou velmi úzce propojené a jejich hlavní náplní je zajišťování veřejných statků a vytvoření podmínek pro fungování veřejného sektoru, podpořit ekonomický růst, podporovat kvalitu lidského života, dosahování větší spravedlnosti v přerozdělování příjmů a bohatství ve společnosti, odstraňováním externalit z důvodu selhání trhu, vytváření pracovních příležitostí, pozitivní vliv na celkovou míru zaměstnanosti, poskytování služeb pro sociálně slabší skupiny obyvatelstva aj. Politická funkce je spjata s veřejnou volbou a tedy politickým rozhodováním a hospodářskou politikou vlády (Měrtlová, 2011). Veřejný sektor by měl ze své podstaty naplňovat také etickou funkci, v rámci které by měl přispívat ke kultivaci společnosti, vytvářet vztah k hodnotám a podporovat mnohé aktivity, ač nejsou ziskové.

Veřejný sektor je řízen veřejnou správou. Hejduková & Pokorný (2020) přiřazují veřejné správě tyto úkoly:

- realizace politiky státu,
- provádění výkonu veřejné moci,
- zajišťování přenosu informací,
- realizace styku s veřejností,
- zajišťování veřejných služeb,
- role vykonavatele zákonů.

Strecková a kol. (1998, s. 7) uvádějí, že: „veřejná správa je představována výkonem územní samosprávy a státní správy“. Rektořík a kol. (2002) definuje veřejnou správu jako souhrn institucí a řídicích výkonných činností fungujících na základě objektivních potřeb uspořádané společnosti a kde si každý stát vytváří systém specializovaných institucí dle příslušných odvětví národní ekonomiky.

Veřejné statky, smíšené statky a soukromé statky

Ekonomické statky je možné třídit například podle vylučitelnosti či rivality. Poté můžeme definovat statky veřejné (někdy označované jako čisté veřejné statky), společné statky (smíšené), statky klubové a statky soukromé (čisté soukromé statky):

Veřejné statky jsou typické svými základními charakteristikami, kterými jsou nevylučitelnost a nezmenšitelnost. Jinými slovy skutečnost, že statek spotřebovává jeden subjekt, nevylučuje ze spotřeby subjekt jiný a spotřeba jednoho subjektu nesnižuje užitek daného statku někomu dalšímu. Typickým učebnicovým příkladem je veřejné osvětlení. Mezní náklady jsou u daného typu statku nulové.

Společné (smíšené) statky jsou typické také nevylučitelností, ale již se zde objevuje rivalita, resp. zmenšitelnost. Příkladem jsou například služby knihovny, vzdělávání, městský park či plovárna.

Klubové statky jsou nerivalitní pro vymezenou skupinu uživatelů, ale existuje zde vylučitelnost ze spotřeby. Typickým příkladem je například soukromá televize.

Soukromé statky jsou typické možností vyloučení ze spotřeby a rivalitou. Příkladem jsou například šperky, oblečení aj.

Z hlediska ekonomických statků veřejný sektor zabezpečuje zejména společné statky (smíšené), tak čisté veřejné statky (Samuelson, 1954). Oba tyto druhy ekonomických statků jsou nazývány jako statky kolektivní spotřeby a pozornost jim je věnována v mnoha klasických publikacích ekonomické teorie. Veřejné statky v čisté podobě obsahují kromě výše uvedeného veřejného osvětlení například veřejnou správu, obranu, veřejný pořádek apod. Je však třeba doplnit, že čistých veřejných statků není mnoho a převažuje tedy poskytování společných (smíšených) statků – ty mohou mít spotřebu fakultativní či přikázanou.

V poslední době se také hovoří o globálních veřejných statcích, jmenovat lze přírodní prostředí, stabilitu klimatu či finančních trhů (více Varadzin, 2020).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem veřejná ekonomika.
2. Co hrálo zásadní roli při formování ekonomiky a ekonomie veřejného sektoru, veřejných financí a veřejného sektoru?
3. Vymezte základní aspekty a funkce veřejného sektoru a doplňte konkrétními příklady.
4. Jmenujte základní úkoly veřejné správy.
5. Jak lze členit ekonomické statky z pohledu vylučitelnosti a rivality?
6. Definujte pojem veřejný statek, uveďte základní znaky čistých veřejných statků a odlište čisté veřejné statky od společných (smíšených) statků.



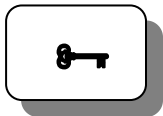
Seznam literatury

- Bakeš a kol. (2012). *Finanční právo* (6. upravené vyd.). C. H. Beck.
- Hejduková, P. (2014). *Veřejný sektor v ČR se zaměřením na sociální transfery*. Západočeská univerzita v Plzni.
- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.
- Hejduková, P., & Pokorný, J. (2020). *Veřejný sektor pro ekonomické a regionální geografie*. Západočeská univerzita v Plzni.
- Jackson, P. M., & Brown, C. V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia.
- Měrtlová, L. (2011). *Úvod do veřejných financí v České republice: studijní opora pro kombinovanou formu studia*. Vysoká škola polytechnická Jihlava.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Pigou, A. C. (1928). *A Study in Public Finance*. Macmillan.
- Rektořík, J. a kol. (2002). *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Ekopress.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Strečková, Y., Malý, I., Šelešovský, J., Hlaváček, A., & Rektořík, J. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press.
- Varadzin, F. (2020). *Veřejná ekonomika*. Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné.

TÉMA 2: ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit teoretická východiska problematiky rozhodování ve veřejném sektoru,
- charakterizovat základní pojmy související s kolektivním rozhodováním,
- diskutovat otázky spojené s danou problematikou.



Klíčová slova: ekonomický trh, politický trh, veřejný zájem, individuální zájem, teorém mediánového voliče, kolektivní rozhodování, hlasovací mechanismus, hlasovací paradox, Arrowův teorém nemožnosti.

Teorii rozhodování (též volby) je možné uplatňovat v mnoha oblastech lidské existence. Základním předpokladem pro tuto charakteristiku je možnost vybírat minimálně ze dvou variant, kdy alternativou je i ponechání výchozího stavu. Jedním z typů této teorie je teorie veřejné volby, která se zaměřuje na rozhodování ve veřejném sektoru, což je jedna ze základních charakteristik pro tento sektor.

Ekonomický a politický trh

Pro pochopení rozdílnosti spočívající ve veřejném rozhodování je nutné nejdříve vymezit základní rozdíly mezi ekonomickým a politickým trhem.

Ekonomický trh představuje nástroj soukromého sektoru, kde se střetává nabídka a poptávka, přičemž předmětem rozhodování je soukromý statek či služba a jeho cena. Vzhledem k tomu je rozhodováno na základě individuálního zájmu o daný soukromý statek či službu. Trh je pak institucí, kde je rozhodování činěno. Principem tohoto rozhodování je přitom efektivnost a motivem pro nabídku je zisk.

Politický trh naproti tomu vykazuje značné odlišnosti. Tento trh je nástrojem veřejného sektoru, kde se ovšem střetává nabídka v podobě politiků a jejich uskupení (stran a hnutí) nabízející svůj volební program (nabídkový koš), a poptávka, tedy voliči. Zatímco objektem soukromého trhu jsou soukromé statky, v tomto případě je rozhodováno o veřejných statcích (resp. smíšených a jejich produkci). Instrumentem hlasování již není cena, ale hlas voliče, přičemž kritériem se stává veřejný zájem. Principem rozhodování na politickém trhu je

právo a rovnost hlasů, přičemž hlavní institucí je vláda. Motivem účasti na takovém trhu pro nabídku je moc. A zatímco s ekonomickým trhem je asociována tzv. neviditelná ruka, pak s politickým trhem je hovořeno o viditelné ruce, příp. pěsti (Gregor, 2005; Stejskal a kol., 2020, Ochrana 2003).

Tento střed nabídky a poptávky lze označit jako primární politický trh, kde je rozhodováno v rámci volebního klání (Gregor, 2005). Cílem nabídky je přitom maximalizovat počet hlasů, tedy chovat se racionálním způsobem. Na toto chování se zaměřuje Downssovská analýza politického trhu (Downs, 1957).

Typickým příkladem této analýzy je teorém mediánového voliče, u kterého někdy bývá doplňováno: a strategie maximalizace hlasů (Ochrana, 2001). Předpokladem teorému je většinové hlasovací pravidlo, kdy jeden volič má jeden hlas a jednovrcholovou preferenci, zároveň se rozhoduje v rámci tajného hlasování.

S ohledem na racionální uvažování se pak strany působící na politickém trhu snaží maximalizovat počet hlasů přiblížením mediánovému voliči, a tedy úpravou svého nabídkového koše. Tím ovšem vzniká prostor pro další politické strany, které mohou vstoupit na uvolněné pozice.

Kromě nabídky lze analyzovat i chování na straně poptávky, tedy voličů, čímž se zabývá např. teorie racionální neúčasti ve volbách a teorie racionální ignorace.

Teorie racionální neúčasti předpokládá voliče, který racionálně uvažuje o svém zapojení do volebního procesu v rámci využití aktivního práva (právo volit). Volič se přitom rozhoduje na základě důležitosti jeho hlasu a možnosti ovlivnit volby. Čím větší počet osob má přitom právo u daných voleb volit, tím je menší zájem takového voliče, neboť jeho náklady přesahují jeho přínosy.

Teorie racionální ignorace pak představuje doplnění předcházející teorie, a to o doplnění dostatečných informací pro optimální rozhodnutí. Přičemž seznámení se s dalšími informacemi prohlubuje nákladnost takového rozhodování (Dowding, 2005; Stejskal a kol., 2020).

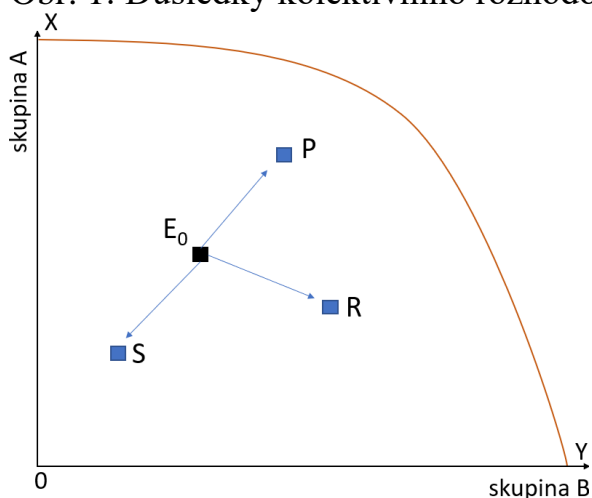
Kolektivní rozhodování

Zatímco se předchozí část zaměřovala na primární politický trh, pak tato část se zaměřuje na politické rozhodování, které ovlivňuje veřejné politiky, tedy i veřejné statky a služby, jejich množství, způsob jejich produkce apod.

Politické rozhodování je podmíněno nejen veřejným zájmem, ale rovněž zájmem individuálním, které souvisí s již uváděným přístupem maximalizace hlasů. Individuálním zájmem rozhodovatele-politika je maximalizovat svůj užitek (např. znovuzvolením a udržením si daného postavení; Malý, Špalek & Hyánek, 2012). V rámci kolektivního rozhodování lze definovat tři možné důsledky hlasování, které jsou znázorněny na obr. 1, kde je zachycen výchozí bod E_0 . Vzhledem k tomu může dojít ke zlepšení alokační efektivity, kdy žádná ze skupin si

nepohorší a minimálně jedna skupina si polepší, tento stav nazýváme jako Paretovo zlepšení (bod P). Pokud dojde k realokaci zdrojů od jedné skupiny ke skupině druhé, nazýváme tento stav redistribucí (R). Poslední alternativou je snížení užitků pro obě skupiny, což je představováno vládním selháním (S), které můžeme rovněž nazývat jako škodlivé rozhodnutí či manažerské selhání.

Obr. 1: Důsledky kolektivního rozhodování



Zdroj: vlastní zpracování dle Ochrany (2001)

Kolektivní rozhodování se odvíjí i na základě zvoleného mechanismu hlasování. Jako základní rozdělení lze využít dva typy mechanismů, a sice pravidlo jednomyslné shody (konsenzuální rozhodování) a pravidla většinového hlasování. Nevýhodou pravidla jednomyslné shody je tyranie menšiny, resp. jednotlivce, a to s ohledem na podmínku souhlasu všech zúčastněných. Naopak u pravidel většinových hrozí tyranie většiny.

Mezi pravidla většinová lze zařadit pravidlo absolutní a relativní většiny. Rozdílem mezi těmito dvěma pravidly je v tom, že u absolutní (též prosté) většiny je nutné získat nadpoloviční většinu platných hlasů (tj. přes 50 %), u relativní většiny postačí k vítězství nejvyšší počet hlasů (tj. nemusí být dosaženo min. 50 %). Kromě těchto dvou pravidel lze dále definovat kvalifikovanou většinu či jiná alternativní většinová pravidla (více Ochrana, 2001).

Kvalifikovaná většina je spojena s dalšími podmínkami. V českém prostředí je tato kvalifikovaná většina známá s ústavní většinou, na úrovni Evropské unie je pak využívána kvalifikovaná většina v některých rozhodnutích Rady EU, kdy je zapotřebí, aby pro návrh hlasovalo alespoň 55 % členských států EU s minimálně 65 % populace EU (Šlosarčík a kol., 2013).

Neefektivnost hlasovacích mechanismů

V rámci této části dojde k přiblížení problematiky hlasovacího paradoxu a Arrowova teorému nemožnosti jakožto hlavních zástupců neefektivností v rámci hlasování.

Hlasovací paradox vychází z Condorcetova kritéria, kdy je rozhodováno o vítězné variantě na základě párového srovnávání variant. Za jistého uspořádání preferencí pak může docházet k zmiňovanému hlasovacímu paradoxu (Young, 1988).

Tab. 1 takový stav ukazuje. Pokud dojde v prvním kole ke srovnání variant A a B, pak volič 1 hlasuje pro variantu A, která je jeho první variantou ve srovnání s alternativou B. Volič 2 hlasuje pro variantu B a volič 3 pro variantu A, sice se nejedná o variantu, kterou by preferoval nejvíce (to je varianta C), nicméně nyní není o této variantě hlasováno. Do druhého kola tak postupe varianta A, která je porovnávána s variantou C. V druhém kole hlasování volič 1 hlasuje pro variantu A, volič 2 pro variantu C a volič 3 pro variantu C, která se tak stává vítěznou alternativou.

Tab. 1: Hlasovací paradox

Volič	Alternativa		
	A	B	C
V1	1	2	3
V2	3	1	2
V3	2	3	1

Zdroj: vlastní zpracování dle Jacksona & Browna (2003), 2022.

Pokud by došlo ke změně variant v rámci pořadí hlasování a v prvním kole by se hlasovalo mezi variantami B a C, pak vítězí varianta B (pro tuto alternativu by hlasoval volič 1 a 2, pro variantu C pouze volič 3). Tato varianty by pak byla ve druhém kole porovnávána s variantou A, která by zvítězila (volil by jí volič 1 a 3). I poslední možnost hlasování by ovlivnila výsledek volby, neboť mezi variantou A a C by došlo k vítězství varianty C, která by byla srovnávána s variantou B, která by výsledně zvítězila.

Na základě uvedeného lze konstatovat, že osoba mající vliv na agendu, a tedy řazení alternativ, může ovlivnit výslednou variantu, pokud zná volební preference.

Arrowův teorém nemožnosti vychází z axiomů, která stanovil K. J. Arrow s ohledem na požadavky na efektivní veřejné rozhodování. Mezi tyto požadavky náleží racionalita, nezávislost irelevantních variant, Paretova efektivnost, neomezená oblast a rozsah a nediktatura. Výsledkem axiomů je, že neexistuje hlasovací mechanismus, který by všechna tato pravidla splňoval. S ohledem na další podmínky (mechanismus založený na většinovém pravidlu, respekt

k individuálním preferencím a nezávislost na pořadí u Condorcetova kritéria) pak Arrowův teorém nemožnosti dochází k tomu, že žádný mechanismus nevede k efektivnímu rozhodnutí při daných podmínkách (Arrow, 1951; Stejskal a kol., 2020).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem rozhodování ve veřejném sektoru.
2. Srovnajte rozdíly mezi ekonomickým a politickým trhem.
3. Diskutujte problematiku neúčasti u voleb.
4. Vymezte dopady kolektivního rozhodování.
5. Jak lze členit hlasovací mechanismy?
6. Definujte hlasovací paradox.



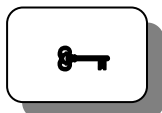
Seznam literatury

- Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. J. Wiley and Sons.
- Dowding, K. (2005). Is it rational to vote? Five types of answer and a suggestion. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(3), 442-459.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper.
- Gregor, M. (2005). *Nová politická ekonomie*. Karolinum.
- Malý, I., Špalek, V., & Hyánek, V. (2012). *Veřejná volba*. ESF MUNI.
- Ochrana, F. (2001). *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press.
- Ochrana, F. (2003). *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Ekopress.
- Stejskal, J. a kol. (2020). *Rozhodování o věcech veřejných*. Wolters Kluwer ČR.
- Šlosaršík, I. a kol. (2013). *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Grada.
- Young, H. P. (1988). Condorcet's theory of voting. *American Political science review*, 82(4), 1231-1244.

TÉMA 3: VEŘEJNÉ FINANCE A ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA JAKO SOUSTAVA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit pojem veřejné finance a vybrané přístupy k dané problematice,
- vysvětlit funkce veřejných financí,
- definovat pojem rozpočtová soustava a její specifika v ČR,
- diskutovat současný stav dané problematiky s ohledem na praxi ČR.



Klíčová slova: veřejné finance, funkce, rozpočtová soustava, rozpočtová skladba, veřejné rozpočty.

Veřejné finance jsou disciplínou, která je denně diskutována na úrovni každé vyspělé společnosti. Veřejné finance jsou tím, co ovlivňuje výši daní, sociálních dávek, přerozdělování finančních prostředků mezi ekonomické subjekty, ale též jsou součástí hospodářské politiky státu a hybatelem v rámci veřejného sektoru. Stav veřejných financí nesleduje jen vláda či politici, ale odborná i široká veřejnost. Veřejné finance zásadním způsobem ovlivňují kvalitu života a rozsah a kvalitu služeb ve sledované zemi.

Veřejné finance

Veřejné finance souvisejí primárně s fungováním státu a jedná se o finanční vztahy, kde jedním ze subjektů je stát (případně municipalita apod.). Jak je známo, stát má zvláštní postavení mezi ostatními ekonomickými subjekty, nadřazené postavení, jelikož díky zákonům stanovuje „pravidla hry“ na trhu. Stát má také na rozdíl od jiných subjektů možnost vybírat na základě právních předpisů daně a vyplácet podpory, subvence, sociální transfery.

Beneš a kol. (1993) uvádí, že veřejné finance lze definovat jako peněžní vztahy, které zprostředkovávají tvorbu, rozdělení a použití peněžních fondů orgánů státu, územní samosprávy, státních podniků a ostatních veřejných organizací.

Hamerníková & Kubátová (1999) uvádějí, že veřejné finance jsou modernějším pojmem, který slouží k označení specifických finančních vztahů a operací, probíhajících v rámci ekonomického systému mezi autoritami veřejné správy

a ostatními subjekty.

Ochrana, Pavel, Vítek a kol. (2010) začleňují veřejné finance do veřejného sektoru a z pohledu vědních disciplín je zařazují do ekonomické teorie, finanční teorie a finanční teorie veřejného sektoru.

Veřejné finance fungují na základě následujících principů: nedobrovolnosti, neekvivalentnosti a nenávratnosti.

V kontextu ovlivňování ekonomiky je možné veřejným financím přiřadit následující funkce (detailně řeší například Hejduková, 2015; Pavlásek & Hejduková, 2011):

- alokační,
- distribuční (redistribuční),
- stabilizační.

Alokační funkce je spojována s veřejnými výdaji, konkrétně výdaji na veřejné statky. Je tedy možné uvést, že tato funkce souvisí s mikroekonomickou stabilitou. Stát prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů financuje preferované oblasti veřejné sektoru. Jmenovat lze například obranu, ochranu pořádku, vzdělávání, zdravotnictví, vědu a výzkum či dopravní infrastrukturu.

Distribuční (redistribuční) funkce přerozděluje příjmy a bohatství ve společnosti a souvisí s problematikou zajištění větší spravedlnosti ve společnosti. Významné jsou daně na straně příjmů veřejných financí a sociální transfery na straně veřejných výdajů.

Stabilizační funkce veřejných financí souvisí s makroekonomickou stabilitou. Důležitou roli zde sehrává tzv. magický čtyřúhelník se základními makroekonomickými cíli (zaměstnanost, ekonomický růst, platební bilance, cenová stabilita), často se přidává i míra zadlužení státu.

Z praktického pohledu je zřejmé, že veřejné finance nenaplňují vždy jen jednu z uvedených funkcí, ale dle priorit veřejné politiky je možné některou z funkcí považovat za více viditelnou. Přesto je třeba zdůraznit, že dané funkce nelze oddělovat. Některá vládní opatření však mohou působit různě na výše uvedené funkce a může se stát, že i protichůdně.

Rozpočtová soustava

Pojem rozpočtová soustava není chápán jednotně, a to ani ve finanční teorii ani v praxi. Pavlásek & Hejduková (2011) však vymezují dvě základní pojetí rozpočtové soustavy, a to:

- rozpočtová soustava jako soustava veřejných rozpočtů,
- rozpočtová soustava jako soustava orgánů a institucí působících v oblasti veřejných financí.

V této publikaci bude pozornost zaměřena na první uvedené pojetí rozpočtové soustavy, tedy na veřejné rozpočty a vztahy mezi nimi. Samozřejmě obdobně jako funkce veřejných financí, ani zde není zcela žádoucí striktně oddělovat uvedená pojetí rozpočtové soustavy, jelikož obě jsou úzce provázána a je třeba brát v potaz jak rozpočty jako takové, tak instituce, které řeší tvorbu, rozdělování, přerozdělování a také kontrolu veřejných financí, a tedy veřejných rozpočtů.

Pojem veřejné rozpočty se také někdy označuje jako články veřejných financí. Budeme-li uvedené pojmy blíže specifikovat, je možné mezi veřejné rozpočty či články veřejných financí zařadit následující:

- státní rozpočet (případně federální rozpočty),
- rozpočty municipalit,
- účelové fondy,
- rozpočty veřejnoprávních korporací a státních podniků,
- nadnárodní rozpočet.

Každý z uvedených veřejných rozpočtů má samozřejmě jak stranu příjmů, tak stranu výdajů a tvoří tedy bilanci. Zároveň je veřejný rozpočet velmi významným finančním plánem na konkrétní rozpočtové období (v ČR odpovídá rozpočtové období kalendářnímu roku, někdy se označuje též jako rok fiskální). Veřejný rozpočet je možné též označit za nástroj veřejné politiky (proto bylo výše upozorňováno na význam veřejných financí a jejich funkcí v kontextu vládní, veřejné politiky a její priority). Veřejný rozpočet je také nástroj sloužící k naplňování fiskální politiky státu (viz zmiňovaná stabilizační funkce veřejných financí). Veřejný rozpočet má však své důležité místo také na místní úrovni, tedy na úrovni municipalit, kde hraje důležitou roli v rámci regionální politiky, v rámci níž působí zásadně na sociální a ekonomický rozvoj konkrétního spravovaného území (Hejduková, 2015).

Veřejné rozpočty naplňují stejné funkce jako veřejné finance. S ohledem na zmiňovanou veřejnou politiku je často samostatně kromě funkce alokační, distribuční a stabilizační vyčleňována funkce politická (upozornit lze například na skutečnost, kdy veřejný rozpočet funguje jako nástroj financování volebních klání a volebních programů, samozřejmě s respektováním rozpočtového omezení).

Rozpočtová skladba

Veřejné rozpočty nestojí izolovaně, ale mají vztahy s jinými ekonomickými subjekty, ale také existuje mnoho vztahů uvnitř rozpočtové soustavy.

Aby bylo možné rozpočtovou soustavu považovat za přehledný systém, je třeba využívat pro třídění peněžních operací, které v rozpočtové soustavě vznikají, určitá kritéria třídění. Pro zajištění jednotnosti a přehlednosti v rámci rozpočtové soustavy je vydávána Ministerstvem financí České republiky vyhláška, označována jako rozpočtová skladba, která umožňuje porovnávat jednotlivé rozpočty, analyzovat příjmy a výdaje za celou rozpočtovou soustavu (včetně mimorozpočtových fondů a vybraných veřejnoprávních korporací). Tato pravidla jsou závazná a podporují tak transparentnost rozpočtové politiky.

Pavlásek & Hejduková (2011) uvádějí, že rozpočtová skladba představuje základní předpis pro třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů a je klasifikačním i informačním klíčem pro rozpočtování a vyúčtování použití prostředků veřejných rozpočtů a při sledování dosažených výsledků hospodaření.

Rozpočtová soustava je systém, který umožňuje porovnávat příjmy a výdaje, saldo hospodaření a financování v soustavě veřejných rozpočtů. Kód položek je čtyřmístný. První místo označuje třídu, druhé seskupení položek, třetí podseskupení položek a čtvrté položku.

Základní třídění dle rozpočtové skladby obsahuje:

- druhové třídění,
- odpovědnostní třídění,
- odvětvové třídění,
- konsolidační třídění.

Tab. 2: Ukázka druhového třídění v rozpočtové skladbě

Třída	Specifikace
třída 2	nedaňové příjmy
třída 3	kapitálové příjmy
třída 4	přijaté transfery
třída 5	běžné výdaje
třída 6	kapitálové výdaje
třída 8	financování

Zdroj: vlastní zpracování na základě vyhlášky č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, 2022



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem veřejné finance a diskutujte různé přístupy k tomuto pojmu.
2. Jmenujte a popište základní funkce veřejných financí.
3. Definujte dvě základní pojetí rozpočtové skladby.
4. Charakterizujte pojem veřejný rozpočet.
5. Vysvětlete roli veřejného rozpočtu na místní úrovni.
6. Co znamená pojem rozpočtová skladba a k čemu slouží?



Seznam literatury

Beneš, V. a kol. (1993). *Bankovní a finanční slovník*. Svoboda.

Hamerníková, B., & Kubátová, K. (1999). *Veřejné finance*. EUROLEX BOHEMIA.

Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.

Ochrana, F., Pavel, J., Vitek, L. a kol. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance*. Grada.

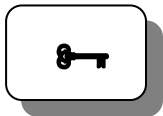
Pavlásek, V., & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice* (2. přepracované vyd.). NAVA, 2011.

Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

TÉMA 4: STÁTNÍ ROZPOČET

Po nastudování tématu budete umět:

- definovat pojem státní rozpočet a jeho souvislosti,
- vysvětlit hospodaření veřejných fondů se zaměřením na státní rozpočet,
- vymezit proces schvalování státního rozpočtu v ČR,
- diskutovat problematiku Fiscal Governance s ohledem na stav v ČR.



Klíčová slova: státní rozpočet, hospodaření, přebytek, deficit, strukturální deficit, cyklický deficit, Fiscal Governance, rozpočtová odpovědnost, fiskální pravidla, fiskální výbor.

Státní rozpočet představuje vrcholnou úroveň článků veřejných financí daného státu, přičemž význam takového rozpočtu v rámci historického vývoje rostl se zvětšováním role státu a jeho působnosti. Zvláště vlivem krizových událostí jako byly světové války či světová hospodářská krize ve 30. letech 20. století. Významný vliv na toto pojetí měla i ekonomická teorie, a to konkrétně prostřednictvím J. M. Keynesa (Mach, 2001; Hejduková, 2015).

Definice státního rozpočtu

Státní rozpočet lze definovat jako centralizovaný peněžní fond, který je v působnosti státu (vlády) dané země, přičemž představuje základní finanční plán pro hospodaření na příslušné období. Kromě pohledu ekonomického lze aplikovat i právní pojetí, neboť rozpočet má zpravidla formu zákona, což umožňuje výkonné moci vybírat příslušné příjmy a vydávat peněžní plnění (Nahodil a kol., 2009).

Kromě uvedeného je státní rozpočet rovněž významným nástrojem řízení veřejného sektoru a nástrojem finanční politiky. Zároveň skrze státní rozpočet a vztahy s ostatními veřejnými rozpočty dochází k nenávratnému přerozdělování značné části hrubého domácího produktu, čímž jsou naplňovány funkce veřejných financí a veřejného sektoru (Musgrave & Musgraveová, 1994).

Hospodaření státního rozpočtu

Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu může na konci období skončit třemi alternativami, a to vyrovnaným hospodařením, rozpočtovým přebytkem (aktivní

saldo) nebo rozpočtovým schodkem též deficitem (pasivní saldo). Již v průběhu samotného roku může docházet ke vzniku průběžného deficitu, nicméně je to dáno nesouladem příjmů a výdajů, které nejsou souvztažně rozloženy, a tudíž ve výsledku i takový rozpočet může být v závěru přebytkový (Dvořák, 2008).

Rozpočtový deficit je pak možné dále členit na saldo skutečné, strukturální a cyklické. Skutečné saldo představuje výsledek hospodaření, tedy prostý rozdíl příjmů a výdajů. U strukturálního salda je počítáno saldo bez vlivu hospodářského cyklu (proto též cyklicky očištěné saldo). Cyklické saldo je pak rozdíl mezi skutečností a strukturálním saldem (Samuelson & Nordahus, 2010).

V souvislosti s tím je možné hovořit o aktivní a pasivní složce salda. Pasivní složka představuje exogenní vlivy, které jsou nezávislé na vládě (hospodářský pokles, nákladové šoky, mimořádné události). Aktivní složka je pak přímo závislá na vládních rozhodnutích, která mají vliv na příjmovou či výdajovou část rozpočtu. Vznik aktivního deficitu pak může být spojen s volebním cyklem a populismem při kolektivním rozhodování (Kliková a kol., 2003; Dvořák, 2008). Vznik nerovnováhy v hospodaření státu pak přináší své důsledky, které v krátkém horizontu mohou být pozitivní (krytí finanční nerovnováhy), nicméně v delším horizontu přinášejí i negativní aspekty jako je nutnost krytí nerovnováhy příjmy dalších období, což omezuje vynakládání s těmito prostředky (Maaytová, Ochrana a Pavel, 2015).

Vznik deficitů má své souvislosti s růstem veřejných výdajů (viz kap. 10), ale rovněž s neefektivitami ve veřejném rozhodování (více Dvořák, 2008).

Státní rozpočet v České republice

Státní rozpočet v České republice je definován zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, kde jsou uvedeny základní náležitosti. Státní rozpočet představuje hospodaření státu na daný fiskální rok, který je shodný s kalendářním rokem, naplňuje funkce ekonomické, sociální a politické.

Členění státního rozpočtu vychází z očekávaných příjmů a odhadovaných výdajů za dané období, přičemž dochází k jejich dalšímu členění dle kapitol.

Společně se státním rozpočtem je předkládán i střednědobý výhled, a to na nejméně další dva roky po roce, na který je státní rozpočet sestaven

Hlavním zdrojem příjmů státního rozpočtu jsou daňové příjmy, po kterých následují příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a ostatní příjmy. V rámci výdajových položek tvoří největší podíl mandatorní výdaje (dlouhodobě nad 50 % všech výdajů), quasi-mandatorní výdaje (20-25 %) a ostatní výdaje (MF ČR, 2022).

Rozpočtový cyklus lze členit do čtyř fází, kdy 1. fáze je zaměřena na přípravu státního rozpočtu, kterou má na starosti ministerstvo financí ve spolupráci

s dalšími správci kapitol. Připravený státní rozpočet a střednědobý výhled po schválení vládou putuje do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen PSP), a to nejpozději do konce září. Následuje 2. fáze, která je zaměřena na schvalování. Po předložení návrhu státního rozpočtu předseda PSP přikáže projednání v Rozpočtovém výboru, který zaujímá usnesení k danému návrhu. S tímto usnesením jsou seznámeni poslanci před 1. čtením, ve kterém se rozhoduje o základních údajích rozpočtu (výše příjmů a výdajů, způsob případného financování).

Pokud by návrh nebyl v 1. čtení schválen dochází k vrácení státního rozpočtu vládě. Při schválení následně dochází k diskuzi nad jednotlivými kapitolami dle gesce výborů PSP. Před 2. čtením opět dochází k seznámení s usnesením Rozpočtového výboru v návaznosti na projednání v ostatních výborech a diskuzi, po které následuje 2. čtení, v němž může docházet ke změnám ve výši kapitol, nikoliv v celkové výši příjmů či výdajů a dalších základních parametrech schválených v 1. čtení.

Po 2. čtení následuje 3. čtení, během kterého dochází k technickým úpravám. Při schválení je návrh zákona postoupen prezidentu republiky, který má možnost zákon vetovat (PSP může veto přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců), podepsat jej nebo nepodepsat. Pokud prezident zákon podepíše (resp. nepodepíše v zákonné lhůtě, ale neuplatní právo veta) dochází k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (PSP, 2022).

V případě, kdy by nedošlo ke schválení rozpočtu před začátkem roku, na který je rozpočet určen, dochází k rozpočtovému provizoriu. V rámci každého kalendářního měsíce rozpočtového provizoria je možné čerpat maximálně dvanáctinu výdajů určených v předešlém rozpočtu.

3. fází je realizace samotného rozpočtu a jeho hodnocení, které umožní případné úpravy v rámci roku prostřednictvím novelizace zákona o státním rozpočtu. Poslední fází je vyhodnocení rozpočtu, kdy vláda předkládá Státní závěrečný účet PSP v roce následující po roce, na který byl rozpočet sestaven (zákon č. 218/2000 Sb.; MF ČR, 2022; PSP, 2022).

Fiscal Governance a Česká republika

Koncept Fiscal Governance je zaměřen na problematiku fiskální politiky a její udržitelnosti, kdy cílem jsou zdravé veřejné finance, dlouhodobá snaha o vyrovnaný či přebytkový rozpočet a zvyšování alokační efektivnosti veřejných financí (Dziemianowict, Kargol-Wasiluk & Budlewska, 2016).

Jako nástroj tohoto konceptu slouží kromě pravidel a norem rovněž organizace (Miller, Welham & Akoi, 2017).

Cílem fiskálně zaměřených pravidel je zajištění makroekonomické stability,

udržitelosti veřejných financí a snaha zvýšit disciplínu v oblasti fiskální politiky. Vývoj pravidel je možné sledovat v dlouhém horizontu. Základním pravidlem bývalo zlaté pravidlo zaměřené na vyrovnanost rozpočtu, které ovšem bylo reformulováno tak, aby byl brán v úvahu delší časový úsek. V 60. letech 20. století začalo být přidáváno pravidlo zakazující financování dluhu prostřednictvím centrálních bank. Systematický pohled na komplexní problematiku ovšem přišel až v 90. letech 20. století, kdy na Novém Zélandu byla přijata pravidla zaměřující se nejen na fiskální disciplínu, ale i transparentnost systému jako takového (Kopits, 2001).

Kromě pravidel, jejichž síla je mimo jiné odvislá od zákonné úpravy (běžný zákon vs. ústavní zákon), lze využít i dalšího mechanismu, kterým je nezávislý fiskální výbor. Zatímco pravidla jsou jasně nastavena, tak ustanovený výbor je v kratším časovém horizontu lépe flexibilní, což je výhoda zvláště s ohledem na cykličnost hospodářství. Cílem výborů je monitoring aktuálního stavu a vyvozování doporučení pro příslušné aktéry (Wyplosz, 2013).

V roce 2017 byl v České republice přijat zákon č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti, který upravuje český přístup k Fiscal Governance. Nicméně myšlenka na přijetí takového zákona byla v České republice již koncem 90. let a v průběhu dalších let se objevovala znovu, zvláště po finanční krizi v první dekádě 21. století. Původní návrh zákona počítal s formou ústavního zákona, nakonec byl přijat pouze jako běžný zákon, což snižuje jeho sílu s ohledem na snadnější úpravu v rámci legislativního procesu. Zákon mimo jiné stanovuje tzv. dluhovou brzdu na úrovni 55 % hrubého domácího produktu (návrh ústavního zákona z roku 2012 počítal s hranicí 40 % HDP, další návrhy zvyšovaly hranici postupně na 45 % a nakonec 55 %).

Kromě představeného pravidla došlo i ke vzniku Národní rozpočtové rady (dále jen NRR), která má za úkol evaluaci fiskální disciplíny, vyhlášení výše dluhu, analýzu vývoje hospodaření a předkládání Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, výpočet nápravné složky aj. NRR sestává ze tří členů, kteří se mohou maximálně dvakrát ujmout mandátu trvajících šest let, přičemž mandáty prvních členů byly zkráceny, aby probíhala průběžná změna v NRR (zákon č. 23/2017 Sb.; Pokorný, 2021).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem státní rozpočet.
2. Charakterizujte výsledek hospodaření státního rozpočtu.
3. Jaký je rozdíl mezi strukturálním a cyklickým saldem?
4. Vysvětlete postup přijetí státního rozpočtu.
5. Definujte pojem Fiscal Governance.
6. Jmenujte nástroje Fiscal Governance a uveďte je na příkladu České republiky.



Seznam literatury

- Dvořák, P. (2008). *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. C. H. Beck.
- Dziemianowicz, R., Kargol-Wasiluk, A., & Budlewska, R. (2016). Fiscal Councils as an Element of the Concept of Fiscal Governance in the European Union Member States. *Equilibrium Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 11(4), 675-687.
- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.
- Kliková, Ch., a kol. (2003). *Hospodářská politika*. Sokrates.
- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper*, 01/145.
- Maaytová, A., Ochrana, F., & Pavel, J. (2015). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Grada.
- Mach, M. (2001). *Makroekonomie II: pro magisterské (inženýrské) studium*. 1. a 2. část. Melandrium.
- MF ČR (2022). *Státní rozpočet 2022 v kostce*. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-06-07_Statni-rozpocet-2022-v-kostce_v02.pdf
- Miller, M., Welham, B., & Akoi, A. (2017). *Fiscal governance and state-building*. Overseas Development Institute.
- Musgrave, R. A., & Musgraveová, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press.
- Nahodil, F., a kol. (2009). *Veřejné finance v České republice*. Aleš Čeněk.
- Pokorný, J. (2021). *Fiskální a rozpočtové rady jako aktér ve veřejné politice*

[Diplomová práce, Univerzita Karlova].

PSP (2022). *Přijímání zákonů*. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Ekonomie*. Svoboda.

Wyplosz, C. (2013) Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences.

In: A. Alesina, F. Giavazzi (Eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis* (s. 495-525). University of Chicago Press.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění.

Zákon č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti, v platném znění.

TÉMA 5: VZTAHY STÁTNÍHO ROZPOČTU A NADNÁRODNÍHO ROZPOČTU

Po nastudování tématu budete umět:

- definovat nadnárodní integrační celky,
- vysvětlit rozpočet EU a víceletý finanční rámec a jejich vztah,
- diskutovat současný stav Fondu obnovy s ohledem na ekonomické důsledky.



Klíčová slova: nadnárodní celek, integrace, rozpočet EU, víceletý finanční rámec, Fond obnovy.

Globální vývoj vedl v minulém století ke vzniku několika nadnárodních celků. Pro významnost takového celku je důležitý rozpočet a možnost jeho ovlivnění. Nadnárodní celky lze členit na nevládní (Amnesty International, Mezinárodní červený kříž aj.) a vládní (Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj či Evropská unie). V rámci daných celků pak může docházet k integraci, která může být neformální či formální, a to na základě mezinárodních smluv. Právě na nadnárodní integrační celky je zaměřena tato kapitola, resp. zvláště na případ Evropské unie jako specifického celku, jehož součástí je i Česká republika.

Nadnárodní integrační celky a ekonomický pohled na integraci

Integrace v rámci jednotlivých celků může být zaměřena na různé specifické oblasti jako je politika (Rady Evropy), právo (Mezinárodní soudní tribunál), bezpečnost (Severoatlantická aliance), kultura (UNESCO) nebo může být pojata komplexním způsobem, což je případ Evropské unie (Ištók, 2004).

Z ekonomického pohledu lze integraci členit na několik úrovní. Základním pilířem je vytvoření pásma volného obchodu (v současnosti např. NAFTA, CEFTA, EFTA), kde mezi státy neexistují cla a případné další bariéry. Další úrovní je celní unie (dříve státy Beneluxu či Česká republika a Slovenská republika mezi roky 1993 a 2004), kdy je vytvořen celní sazebník vůči tzv. třetím zemím. Následná úroveň už se nezaměřuje pouze na volný pohyb zboží, ale i dalších výrobních faktorů (práce a kapitál). V takovém případě lze hovořit

o společném trhu, kterým se Evropská unie stala v roce 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva.

Vyšší úroveň integrace pak představuje hospodářská unie, která se mimo jiné zaměřuje na veřejné finance členských států, jedná se o jakýsi optimální předstupeň měnové unie (příkladem je tzv. eurozóna).

Vrcholným stupněm je pak politická unie, která může mít podobu konfederace či federace. Mezi dnešní země, které byly dříve konfederací a dnes jsou federací patří Švýcarsko či Spojené státy americké, mezi federace dále patří Německo nebo Rakousko (Kunešová a kol., 2014; Baldwin & Wyplosz, 2008).

Evropský integrační projekt se začal rodit již v dřívějších staletích, nicméně vývoj k dnešní Evropské unii byl započat po 2. světové válce, kdy došlo i ke vzniku Rady Evropy či Severoatlantické aliance (blíže Kunešová a kol., 2014; Gilbert, 2021).

Rozpočet EU a víceletý finanční rámec

Evropská unie využívá dvou základních nástrojů v rámci své rozpočtové politiky. Jde o každoroční rozpočet a o sedmiletý víceletý finanční rámec. Ač by rámec mohl být připodobňován ke střednědobému výhledu na úrovni České republiky, jsou zde patrné velké rozdíly, a to především v závaznosti, jak bude dále v textu popsáno. Rozpočet EU je zároveň specifickým tím, že není závislý pouze na příspěvcích jednotlivých členských států, ale má rovněž své vlastní příjmy.

Víceletý finanční rámec byl vytvořen prvně v 80. letech, a to na období pěti let. Důvodem byla politická nestabilita v rámci financování. Účelem tohoto rámce bylo zajištění prostředků na dané cíle a vytvoření stabilního prostředí na delší časové období. Víceletý finanční rámec přitom stanovuje pro jednotlivé okruhy výdajové stropy v cenách daného roku. Při zpracování rozpočtu pak dochází k přepočtu na ceny pro daný rok (Köning, 2009; Begg a kol., 2008).

O víceletém finančním rámci je rozhodováno na základě meziinstitucionální dohody Evropské komise, která je návrhovatelem rámce, Radou EU, přijímající rámec na základě jednomyslné shody o jednotlivých okruzích příjmů a výdajů, a Evropským parlamentem, který rozhoduje prostou většinou. Současný víceletý finanční rámec je stanoven na období 2021-2027.

MF ČR (2022) uvádí následující principy pro rozpočet EU:

- zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu,
- zásada ročního rozpočtu,
- zásada vyrovnanosti,
- zásada zúčtovací jednotky,
- zásada univerzálnosti,

- zásada specifikace,
- zásada řádného finančního řízení a
- zásada transparentnosti.

Příjmy rozpočtu EU sestávají z vlastních zdrojů, kam patří tradiční vlastní zdroje, kterými jsou cla a dávky z cukru (v současnosti dávky z cukru jsou historickým příjmem), zdroje založené na dani z přidané hodnoty, zdroje z hrubého národního důchodu a zdroje z nerecyklovaných plastových obalových materiálů (tzv. zdroj z plastů). Dále mezi příjmy patří další zdroje jako jsou přebytky z předcházejícího roku, daně z mezd zaměstnanců EU, příjmy z administrativních operací institucí, úroky z opožděných splátek, pokuty aj. (Evropská komise, 2022a).

Výdaje rozpočtu EU lze stanovit dle jednotlivých okruhů na:

- Jednotný trh, inovace a digitální agendu,
- Soudržnost, odolnost a hodnoty,
- Přírodní zdroje a životní prostředí,
- Migraci a správu hranic,
- Bezpečnost a obranu,
- Sousedství a svět,
- Evropskou veřejnou správu a
- Tematické zvláštní nástroje (Evropská komise, 2022a).

Schvalování rozpočtu EU probíhá na základě návrhu rozpočtu, který je předkládán Komisi Radě EU, kde dochází ke čtení návrhu rozpočtu. Rada EU přijímá svou pozici k rozpočtu a předkládá jej Evropskému parlamentu. V téže době dochází k internímu projednání v Evropském parlamentu.

Po obdržení pozice Rady EU má možnost Evropský parlament vyjádřit svou pozici. Pokud dojde ke schválení postoje Rady, pak je rozpočet přijat. V opačném případě dochází ke svolání Dohodovacího výboru (složen je ze zástupců Rady EU a Evropského parlamentu), který má do 21 dní dospět ke společnému návrhu. Pokud nedojde k nalezení shodné pozice, pak je návrh rozpočtu zamítnut a Komise předkládá nový návrh. V případě nalezení shody je nutné schválení minimálně Evropským parlamentem (Fasone & Lupo, 2018).

Fond obnovy (Next Generation EU)

V reakci na pandemii COVID-19 byl přijat mimořádný nástroj, který je shodný s obdobím současného víceletého finančního rámce. Cílem fondu obnovy je podpora ekonomického oživení tímto stimulačním balíčkem, který je mimo jiné zaměřen na transformaci ekonomiky s ohledem na současný vývoj (digitální, zelenější a odolnější).

Fond obnovy je nastaven podobně jako víceletý finanční rámec. Na dané období jejich společná výše tvoří 2,018 bilionu eur, přičemž 1,211 bilionu je alokováno v rámci víceletého finančního rámce a zbývajících 0,807 bilionu eur je alokováno prostřednictvím fondu.

Fond přitom využívá dvou finančních nástrojů, a to úvěrů a grantů. Vzhledem k tomu, že s těmito dodatečnými finančními náklady pro jednotlivé státy nebylo počítáno, je využito financování prostřednictvím půjček na finančním trhu, které jsou zajištěny Evropskou unií. Získané prostředky jsou pak alokovány mezi členské státy v daných poměrech. Některým státům je tak umožněno získat finanční prostředky na dané projekty s nižšími úrokovými sazbami.

Splácení bude probíhat mezi lety 2028 a 2058, a to mimo jiné prostřednictvím nových zdrojů, kromě již přijatého příspěvku z plastů je diskutováno o digitální dani, dani z finančních transakcí či zavedení uhlíkového cla na dovozy ze třetích zemí (Evropská komise, 2022b).



Kontrolní úlohy

1. Vymezte problematiku nadnárodních integračních celků.
2. Vysvětlíte pojmy rozpočet EU a víceletý finanční rámec.
3. Jaká je souvztažnost mezi rozpočtem EU a víceletým finančním rámcem?
4. Definujte zásady rozpočtu EU
5. Vysvětlíte proces přijetí rozpočtu EU.
6. Jaký význam má Fond obnovy?



Seznam literatury

Baldwin, R, & Wyplosz, C. (2008). *Ekonomie evropské integrace* (4. vyd.). Grada.

Begg, I. a kol. (2008). *Financing of the European Union budget*. Directorate General for Budget, European Commission.

Evropská komise (2022a). *Roční rozpočet EU na rok 2022*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2022_cs

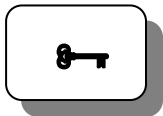
Evropská komise (2022b). *Plán na podporu oživení Evropy*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_cs

- Fasone, C., & Lupo, N. (2018). The Union Budget and the Budgetary Procedure. In *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*. Oxford University Press.
- Gilbert, M. (2021). *European integration: a political history* (2. vyd.). Rowman & Littlefield.
- Ištók, I. (2004). *Politická geografia a geopolitika*. Prešovská univerzita v Prešově.
- Köning, P. (2009). *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu* (2. aktualizované vyd.). C. H. Beck.
- Kunešová, H. a kol. (2014). *Světová ekonomika: nové jevy a perspektivy* (3. přepracované a doplněné vyd.). C. H. Beck.
- MF ČR (2022). *Rozpočet EU*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/rozpocet-eu>

TÉMA 6: FINANCE ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit pojem územní samosprávné celky,
- vysvětlit fungování samosprávnosti těchto celků, a to zvláště se zřetelem na volené orgány,
- definovat příjmy a výdaje územních samosprávných celků.



Klíčová slova: územní samosprávné celky, obce, kraje, samospráva, přenesená působnost, zastupitelstva, rada, výbor, rozpočet, rozpočtový výhled.

Územní samospráva představuje nejbližší část veřejného sektoru směrem k občanovi. Z tohoto důvodu kromě samosprávy přebírají územní samosprávné celky i některé úkony státní správy, hovoříme pak o přenesené působnosti.

Územní samosprávné celky

Municipality představují základní prvek územní samosprávy, který se historicky vyvíjel přirozeným způsobem. Kromě toho docházelo později k vytváření umělých územních útvarů, tzv. vyšších územních samosprávných celků (dále jen ÚSC), které představují regionální úroveň. Oba typy ÚSC lze definovat jejich územím (geografické označení), na kterém žije společenství občanů a dochází ke správě věcí veřejných v daných zákonných omezeních.

ÚSC mohou mít více úrovní, kromě dvoustupňových ÚSC, kterou má např. Česká republika, existují i třístupňové ÚSC, a to ve Francii, Itálii či Španělsku (Peková, 2004; Pospíšil, 2013).

Historicky představují municipality samostatná území, mající svá vlastní práva, případně práva získaná, za které ovšem musí odvádět poplatky. Důležitým mezníkem ve vývoji ÚSC hrála průmyslová revoluce, kdy docházelo k urbanizaci. Po krizových situacích, především světových válkách, docházelo ve vztahu k ÚSC spíše k centralizaci, a tedy omezování pravomocí. Obrat nastal v 70. letech 20. století, kdy dochází k decentralizaci, demokratizaci, dekoncentraci, deetatizaci, a tedy k preferenci principu subsidiarity. Cílem je zvýšení alokační efektivity ve veřejném sektoru a je řešena otázka spravedlivého rozdělení zdrojů.

Předpokladem existence ÚSC je úroveň legislativní (právní samostatnost a možnost rozhodování) a ekonomická (volnost v nakládání se svým majetkem, sestavení rozpočtu apod.).

Obce jsou v České republice definovány zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, kde se mimo jiné uvádí, že se jedná o základní stupeň samosprávy. Obec je veřejnoprávní korporace, která má zabezpečovat všestranný rozvoj území a potřeb občanů, a to při respektování veřejného zájmu. Vyšším ÚSC je v České republice kraj, který má opět stejné definice, vyjma základní stupně samosprávnosti (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích).

Samosprávnost na obou úrovních ÚSC zajišťuje volené zastupitelstvo. Zastupitelstvo obcí má počet členů, který je odvislý od počtu občanů dané obce, a to daným intervalem. O změně velikosti může rozhodnout předchozí zastupitelstvo v zákonných lhůtách, přičemž musí respektovat dané intervaly a zároveň počet členů musí být vždy lichý. Pokud má zastupitelstvo obce více jak 15 členů, pak volí radu, která má nejméně pět členů. V čele obce stojí starosta či primátor volený zastupitelstvem. Kromě toho obecní zastupitelstvo vždy zřizuje dva výbory, a to finanční výbor a kontrolní výbor, které musejí mít minimálně tři členy. Pokud se v dané obci hlásí více jak 10 % občanů k jiné než české národnosti, pak musí být zřízen i výbor pro národnostní menšiny (zákon č. 128/2000 Sb.).

Zastupitelstvo krajů má dán počet členů striktně dle zákona. Zastupitelé pak volí radu, která má opět dán jasný počet členů. V čele kraje je hejtman. Zastupitelstvo kraje musí podobně jako obecní zastupitelstva ustanovit finanční a kontrolní výbor, zároveň musí ustanovit i výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. Výbory jsou minimálně pětičlenné. Pokud se alespoň 5 % občanů kraje hlásí k jiné než české národnosti, pak musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích).

Kromě uváděné samosprávy vykonávají obce i kraje přenesenou působnost, tedy delegaci úkonů státní správy na ÚSC. Na úrovni obcí se pak jedná o základní rozsah, rozsah pověřeného obecního úřadu či rozsah úřadu obce s rozšířenou působností (zákon č. 128/2000 Sb.).

Rozpočty územních samosprávných celků

Rozhodování o rozpočtech ÚSC je v gesci daných zastupitelstev, a to v koordinaci s vedením daných obcí či krajů, finančním výborem, finančním odborem a příp. dalšími subjekty jako jsou příspěvkové organizace, organizační složky aj.

Podobně jako u státního rozpočtu probíhá i na této úrovni příprava návrhu rozpočtu, projednání a schvalování, realizace a hodnocení a následná kontrola. Předkladatelem rozpočtu je přitom starosta či rada. Kromě rozpočtu je předkládán

i rozpočtový výhled, a to minimálně na dva následující roky po roce, na který je rozpočet sestavován (více Sedmihradská, 2015; Netolický, 2013).

Příjmy rozpočtů obce lze třídit dle Institutu pro veřejnou správu Praha (2018) do šesti skupin na:

- příjmy z vlastnických majetkových práv a hospodářské činnosti právnických osob ve vlastnictví obce,
- příjmy z vlastní správní činnosti, dále správních poplatků a pokut,
- výnosy z daní a podíly z výnosů na daních,
- dotace z jiných rozpočtů (státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů či krajů),
- podíly na příjmech z poplatků, odvodů a pokut,
- obdržené dary a příspěvky.

Výdajová stránka dle Institutu pro veřejnou správu Prahy (2018, s. 9) tvoří zejména výdaje:

- „na úhradu vlastní činnosti obce v samostatné působnosti, spojené s péčí o vlastní majetek obce,
- spojené se zajištěním výkonu státní správy v přenesené působnosti,
- závazky pro obec vyplývající ze smluvních vztahů,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi,
- na úhradu výdajů, které vznikají rozhodnutím obce jako zřizovatele a zakladatele organizací a právnických osob,
- na úhradu úroků z přijatých půjček a úvěrů; výdaje na emise vlastních dluhopisů,
- výdaje na veřejně prospěšnou činnost obce, na dotace, dary a příspěvky na sociální účely.“

Příjmové a výdajové položky krajů jsou pak obdobné výše uvedenému. V případě příjmů nelze uvádět pouze dotace z krajského rozpočtu a výnosy z daní (daň z nemovitých věcí je zcela výnosem dané obce, kraje žádnou svěřenou daň nemají). Na úrovni výdajů se pak pouze jedná o změnu termínu z obcí na úroveň krajů, zároveň je zde možné přidat dotace k rozpočtům obcí.



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem územní samosprávný celek.
2. Vymezte problematiku územních samosprávných celků vzhledem k volebnímu mechanismu.
3. Jaké orgány musí zastupitelstvo obce a kraje zřizovat vždy?
4. Vymezte problematiku územních samosprávných celků a principu subsidiarity.
5. Vysvětlete rozpočtový cyklus na úrovni obce.
6. Definujte příjmy a výdaje územních rozpočtových celků.



Seznam literatury

Institut pro veřejnou správu Praha (2018). *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Ministerstvo vnitra.

Kadeřábková, J., & Peková, J. (2012). *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Wolters Kluwer ČR.

Lajtkepová, E. (2007). *Veřejné finance*. CERM.

Netolický, M. (2013). *Rozpočty obcí v naší legislativě*. Dostupné z: https://is.muni.cz/www/tolda/4716993/ROZPOCTY_OBCI_V_NASI_LEGISLATIVE_verze2.pdf

Peková, J. (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press.

Sedmíhradská, L. (2015). *Rozpočtový proces obcí*. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění.

TÉMA 7: FISKÁLNÍ FEDERALISMUS A PARAFISKÁLNÍ FONDY

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit pojem fiskální decentralizace a vliv na veřejnou ekonomiku,
- definovat přístupy k mimorozpočtovému financování a důvody pro zavádění daného typu financování,
- diskutovat současný stav dané problematiky s ohledem na praxi ČR.



Klíčová slova: fiskální federalismus, fiskální decentralizace, fond, mimorozpočtový fond, financování.

Fiskální federalismus

Fiskální federalismus je velmi významným pojmem ve veřejné ekonomice a veřejných financích. Uvedená skutečnost je dána tím, že je nutné se v každé vyspělé zemi věnovat vhodnému nastavení rozpočtových vztahů. Pařízková (2019) k tomuto dodává, že nesprávné nastavení rozpočtových vztahů je spojeno s dalšími náklady, které zatěžují veřejné rozpočty, a tedy veřejné finance. Jak uvádí Šelešovský (2003), fiskální federalismus řeší rozdělení fiskálních funkcí a rozdělení pravomocí v získávání daňových příjmů a daňovém určení vybraných výnosů.

Fiskální federalismus se týká vícestupňového uspořádání rozpočtových soustav, a to ve dvou možných strukturách:

- vertikální struktura,
- horizontální struktura.

Vertikální struktura rozpočtové soustavy zahrnuje vztahy mezi hlavními úrovněmi řízení (například vztah mezi státním rozpočtem a krajskými rozpočty a obecními rozpočty). Horizontální struktura obsahuje vztahy mezi rozpočty na stejné úrovni, ale zahrnuje v sobě i vytváření mimorozpočtových fondů a vládních agentur (jak na úrovni státní, tak místní).

Praktické uplatňování principů a přístupů fiskálního federalismu vychází z teorie fiskálního federalismu. Teorie fiskálního federalismu vznikla po druhé světové válce v USA a používá se i pro unitární státy. Důvodem vzniku byla potřeba

zkvalitnění demokratického rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě, nutnosti podpory a zintenzivnění veřejné a občanské kontroly nad vydáváním a využíváním veřejných prostředků a potřeby zvýšení efektivnosti financování aktivit a funkcí veřejného sektoru (více Marková & Boháč, 2007; Peková, 2011).

Teorie fiskálního federalismu je součástí teorie veřejných financí. O rozpracování této teorie a aplikování teoretických poznatků do praxe se zasloužili především ekonomové v anglosaských zemích. Mezi nejznámější autory zabývající se danou problematikou patří Wallace Oates, Richard Musgrave, Mahcura Olson, James Buchanan, Charles Tiebout či Paul Bernard Spahn (více například Oates, 1991; Peková, 2011; Maaytová, Ochrana, Pavel, 2015).

Fiskálním federalismus je možné označit jako vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. V praxi řeší fiskální federalismus především problémy vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů, vymezuje hranice fiskálních centralizací a decentralizací, určuje daňovou strukturu, dále pak zajišťuje funkce veřejných financí jednotlivými úrovněmi řízení, určuje transfery mezi stupni veřejných rozpočtů a optimalizuje vazby mezi rozpočty navzájem (Hamerníková, 2017; Pařízková, 2019).

Nejčastěji se fiskální federalismus spojuje s předáváním více rozhodovacích pravomocí na místní úroveň, tedy posilování obecních rozpočtů, kdy hovoříme o decentralizaci veřejné správy a principu subsidiarity. V souvislosti s uvedeným je daná skutečnost viditelná zejména v alokační funkci veřejných financí, a tedy zajišťování veřejných statků.

V souvislosti s fiskálním federalismem též hovoříme o pojmu fiskální decentralismus ve smyslu oslabování centrálního rozpočtu směrem k regionálním či místním financím (vertikální úroveň) či oslabování role centrálního rozpočtu vytvářením mimorozpočtových fondů či vládních agentur (horizontální úroveň).

Mimorozpočtové fondy

Jak již bylo zmíněno, mimorozpočtové fondy jsou formou oslabování centrálního (státního) rozpočtu na horizontální úrovni a spočívají v tvorbě fondového financování. Jedná se o specifický segment veřejných financí s úzkým propojením mezi příjmy a výdaji. V rámci státního rozpočtu se finanční prostředky získané zejména daňovými příjmy vcelku bezrozdílně soustřeďují, vydávají, distribuují či redistribuují bez zcela jasného výdajového určení. Oproti tomu fondové hospodaření jsou příjmy a výdaje zpravidla účelově vázány. Tento proces se nazývá diverzifikací veřejných financí.

Janovec (2011) přisuzuje mimorozpočtovým fondům jistou míru nezávislosti na státních a územních rozpočtech a uvádí, že mimorozpočtové fondy stojí vedle či

zcela úplně mimo státní, nebo mezinárodní rozpočet a fiskální konstrukce a rozpočtový režim jsou rozdílné.

Pro termín fond je možné využít některou z následujících definic:

Bakeš (2009) výrazem fond označuje seskupení aktiv a pasiv sloužící k účelům stanoveným zřizovatelem. Dále uvádí, že fond je vytvářen jednorázovým vyčleněním určitého majetku nebo soustředěním opakujících se výplat a financování prostřednictvím fondů charakterizuje jako účelové.

Pavlásek & Hejduková (2011) fondy popisují jako relativně izolované a upozorňují na skutečnost, že fondy mohou v určité míře prosazovat specifické záměry odlišné od rozpočtu.

Účelové finanční fondy lze třídit různými způsoby.

Mrkývka & Pařízková (2008) člení fondy podle role, kterou plní v rámci veřejných rozpočtů, a to následovně:

- fondy, které poskytují prostředky na netržních principech (státní účelové (mimorozpočtové) fondy, privatizační fondy),
- instituce na podporu podnikatelských aktivit, které zřizuje vláda a které své prostředky používají k vytváření preferenčních podmínek při úvěrování vybraných podnikatelských subjektů,
- fondy netržní,
- zajišťovací a jiné fondy.

Pavlásek & Hejduková (2011) fondy člení dle více hledisek, například:

- podle doby působnosti na stálé a dočasné,
- podle územní působnosti na centrální a místní,
- podle účelu.

Do soustavy účelových fondů lze zařadit fondy různého charakteru, jedná se o:

- státní účelové fondy, jejichž právní základ je dán v zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- fondy zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení,
- účelové fondy územních samosprávných celků,
- fondy zřízené zákonem jako samostatné organizace, které nejsou přímo napojeny na státní rozpočet např. privatizační fondy, které mají dočasný charakter.

Poměrně významnou roli v rámci fondového financování hrají státní účelové fondy. Ty se zřizují z důvodu zajištění stanovených úkolů v zájmu státu a správu peněžních prostředků pro ně určených, čímž dochází k zajišťování stability některých výdajů státu s vazbou na definované příjmy. Stát se tak podílí na úpravě a ovlivňování výrobních a tržních podmínek, což je hlavním důvodem proč jsou státní účelové fondy spravovány příslušnými resortními ministerstvy jakožto orgány státní správy (více Pavlásek & Hejduková, 2011).

Státní účelové fondy nejsou neměnné, některé vznikají, některé zanikají. V současné době mezi státní účelové fondy ČR patří:

- Státní fond dopravní infrastruktury,
- Státní zemědělský intervenční fond,
- Státní fond životního prostředí ČR,
- Státní fond podpory investic,
- Státní fond kinematografie,
- Státní fond kultury ČR.

Každý státní fond ČR je právnickou osobou a zřizuje se samostatným zákonem, který stanoví zásady tvorby tohoto fondu, způsob čerpání jeho prostředků a orgán, který je správou fondu pověřen. „Pro finanční zabezpečení zvláště stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zřizují státní fondy jako právnické osoby. Každý státní fond se zřizuje zákonem“ (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, § 28, odst. 1).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojem fiskální federalismus.
2. Kdy vznikla teorie fiskálního federalismu a jaké důvody k tomu vedly?
3. Uveďte přístupy oslabování centrálního rozpočtu na vertikální a horizontální úrovni.
4. Charakterizujte pojem fond a odlište fondové financování od principu státního rozpočtu.
5. Definujte principy státních účelových fondů a jmenujte alespoň 3 konkrétní státní účelové fondy fungující v současné době v ČR.
6. Představte zaměření, příjmy a výdaje konkrétního státního účelového fondu ČR a diskutujte opodstatnění vyčlenění takovýchto příjmů mimo státní rozpočet.



Seznam literatury

- Bakeš, M. a kol. (2009). *Finanční právo*. C. H. Beck.
- Hamerníková, B. (2017). *Veřejné finance: vybrané problémy*. Wolters Kluwer ČR.
- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.
- Janovec, M. (2011). Mimorozpočtové státní fondy v systému veřejných financí. In *Dny práva 2011 Day of law*. https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava.../JanovecMichal.pdf.
- Maaytová, A., Ochrana, F., & Pavel, J. (2015). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Grada.
- Marková, H., & Boháč, R. (2007). *Rozpočtové právo*. C. H. Beck.
- Mrkvývka, P., & Pařízková, I. (2008). *Základy finančního práva*. Masarykova univerzita v Brně.
- Oates, W. E. (1991). Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 41(6), 261–275.
- Pařízková, I. (2019). *Několik poznámek k otázkám fiskálního federalismu*. Právní labyrint. https://www.pravnilabyrint.cz/_fiskalni_federalismus/
- Pavlásek, V. & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice* (2. přepracované vyd.). NAVA.
- Peková, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Wolters Kluwer ČR.
- Šelešovský, J. (2003). *Fondové financování jako faktor diverzifikace veřejných financí*. Masarykova univerzita v Brně.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění.

TÉMA 8: VEŘEJNOPRÁVNÍ ORGANIZACE

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit pojem veřejnoprávní organizace,
- definovat specifika základních druhů veřejnoprávních organizací v ČR v kontextu veřejné ekonomiky a veřejných financí,
- diskutovat danou problematiku.



Klíčová slova: neziskové organizace, veřejnoprávní organizace, organizační složky, příspěvkové organizace.

Veřejnoprávní organizace – základní vymezení

Veřejnoprávní organizace hrají důležitou roli jednak v rámci veřejných rozpočtů, tedy článků veřejných financí a také v neziskovém sektoru. Vysvětlit uvedené skutečnosti lze následovně: veřejnoprávní organizace jsou druhem neziskových organizací, označovaných též pojmem non-profit organizations, což lze stručně definovat jako organizace, jejímž hlavním cílem není dosahování zisku, ale jiné, neziskové aktivity. Dané neznamena, že nezisková organizace (potažmo veřejnoprávní organizace) nemůže dosahovat zisku, ale je založena za jiným účelem a zisk není tím hlavním. Dost často v praxi dochází i k tomu, že již ze své podstaty tento typ organizací nemá velký prostor, jak zisku dosáhnout, ač je to možné. Pojem veřejnoprávní lze vymezit tak, že dané organizace fungují na základě veřejného práva (ve srovnání se soukromoprávními organizacemi, které upravuje právo soukromé) – viz další specifika dále v textu. Také je možné se setkat u tohoto typu neziskové organizace s pojmem státní (vládní) neziskové organizace, což lze jednoduše vysvětlit tím, že jsou zřizovány státem, ministerstvem či municipalitami. Mnohdy jsou uvedené organizace označovány též termínem organizace veřejného sektoru.

Veřejnoprávní organizace zajišťují v ekonomice, resp. ve veřejném sektoru aktivity, které nejsou ze své podstaty ziskové. Dané aktivity zejména ve formě služeb mají formu čistých veřejných statků či smíšených veřejných statků. Lze tedy konstatovat, že naplňují zejména alokační funkci veřejných financí (více Pavlásek & Hejduková, 2011 či Peková, Pilný & Jetmar, 2012).

Právní formy veřejnoprávních neziskových organizací mohou být různé, dále v textu bude prostor věnován bližšímu představení organizačních složek

a příspěvkových organizací zřizovaných státem a municipalitami.

Hlavními právními předpisy upravujícími zřizování a fungování organizačních složek a příspěvkových organizací jsou:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Organizační složky

Organizační složky jsou typické tím, že nemají právní subjektivitu. Přesto ale zastávají důležitou roli ve významných oblastech veřejného sektoru (například armáda, policie, hasiči).

Rozlišovat lze organizační složky státu a organizační složky územně samosprávného celku.

Organizační složky státu jsou zřizovány rozhodnutím příslušného ústředního orgánu státní správy, které má formu opatření. Součástí daného rozhodnutí je také zřizovací listina. Zřizovatelem je ústřední orgán státní správy, na jehož kapitulu státního rozpočtu je organizační složka finančně napojena (zejména jednotlivá ministerstva). Je však důležité zmínit, že organizační složka státu získává od svého zřizovatele peněžní prostředky, které souvisejí se zajištěním nezbytných potřeb dané organizační složky a se kterými tedy může disponovat. Jedná se o prostředky ze státního rozpočtu, které jsou hlavním zdrojem financování organizační složky. Organizační složka státu má také možnost využívat mimorozpočtových zdrojů. Je účetní jednotkou, sestavuje svůj vlastní rozpočet příjmů a výdajů, a to podle platné rozpočtové skladby.

Příkladem státních organizačních složek jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, soudy, státní zastupitelství aj.

Organizační složky územně samosprávného celku vznikají na základě rozhodnutí voleného orgánu (zastupitelstva obce nebo kraje), a to jeho usnesením a zároveň zřizovací listinou. Zřizovatel organizační složky územně samosprávného celku vystupuje poté v roli výkonného orgánu. Organizační složka hospodaří jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. Příjmy a výdaje organizační složky zřizované obcí nebo krajem jsou součástí rozpočtu příslušné municipality. Je však nutno podotknout, že organizační složka si vede peněžní deník, kde eviduje příjmy a výdaje získané od svého zřizovatele na svoji činnost.

Organizačními složkami územního samosprávného celku jsou například městská policie, městští hasiči a dále některé správní orgány.

Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace jsou svojí podstatou složitějším aparátem než organizační složky. Jsou právními osobami, mají právní osobnost a jsou účetními jednotkami – dané charakteristiky lze přiřadit jak příspěvkovým organizacím na státní úrovni, tak na úrovni municipalit.

Státní příspěvkové organizace jsou zřizovány státem a hlavními zdroji jsou tedy prostředky ze státního rozpočtu jakožto rozpočtu jejich zřizovatele. Státní příspěvková organizace vykonává činnost hlavní, ale může vykonávat i činnost vedlejší, tzv. hospodářskou či doplňkovou. Důležité je, že v rámci hlavní činnosti je třeba poskytovat služby odpovídající poslání organizace a hospodářská činnost nesmí narušit činnost hlavní. Právní předpisy umožňují státní příspěvkové organizaci hospodařit i s prostředky z fondů, z vlastní činnosti, z peněžitých darů či ze zahraničí. Jako účetní jednotky příspěvkové organizace sestavují vlastní rozpočet, a to jako vyrovnaný. Je třeba vykazovat a sledovat odděleně hlavní a vedlejší činnost.

Jak uvádí Pavlásek & Hejduková (2011) mezi státní příspěvkové organizace se řadí například Národní divadlo, Národní knihovna České republiky, Národní památkový ústav nebo Český hydrometeorologický ústav.

Příspěvková organizace územně samosprávného celku může být zřízena na úrovni krajů či obcí. Hlavním zdrojem hospodaření příspěvkové organizace územního samosprávného celku je majetek svěřený od zřizovatele, a to v rozsahu stanoveném zřizovací listinou. § 28 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., v platném znění uvádí: „Příspěvková organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. Dále hospodaří s prostředky svých fondů, s peněžitými dary od fyzických a právnických osob, včetně peněžních prostředků poskytnutých z Národního fondu a ze zahraničí.“ Zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci příspěvek na provoz. Pokud příspěvková organizace generuje zisk v rámci vedlejší činnosti, lze jej použít jen ve prospěch činnosti hlavní.

Příkladem příspěvkové organizace územního samosprávného celku jsou školy (mateřské a základní školy zřizují ve formě příspěvkové organizace obce, střední a vyšší odborné školy kraje), divadla, knihovny, muzea nebo zoologické zahrady.



Kontrolní úlohy

1. Vysvětlete pojem státní (vládní) nezisková organizace.
2. Charakterizujte pojem veřejnoprávní organizace.
3. Kdo může zřídit organizační složku a jaké jsou její základní charakteristiky na úrovni státu a municipality?
4. Jak se liší příspěvkové organizace od organizačních složek? Co znamená pojem vedlejší činnost v kontextu příspěvkových organizací?
5. Uveďte konkrétní příklad státní organizační složky, státní příspěvkové organizace, organizační složky zřízené obcí a příspěvkové organizace zřízené krajem.
6. Jaké typy ekonomických statků zajišťují veřejnoprávní organizace?



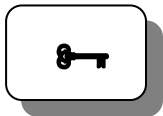
Seznam literatury

- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck.
- Pavlásek, V. & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice* (2. přepracované vyd.). NAVA.
- Peková, J., Pilný, J., & Jetmar, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Wolters Kluwer ČR.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

TÉMA 9: VEŘEJNÉ PŘÍJMY

Po nastudování tématu budete umět:

- vysvětlit pojem veřejné příjmy,
- definovat způsob členění veřejných příjmů,
- vymezit návratné veřejné příjmy s ohledem na emise dluhopisů,
- diskutovat danou problematiku.



Klíčová slova: veřejné příjmy, klasifikace, návratné příjmy, emise dluhopisů, komunální dluhopisy.

Funkce veřejných příjmů je zaměřena především na zabezpečení finančních prostředků pro financování funkcí, které jsou vykonávány veřejným sektorem. Tuto funkci nazýváme jako funkci fiskální. Veřejné příjmy jsou následně přerozdělovány v rámci soustavy veřejných rozpočtů.

Členění veřejných příjmů

Musgrave & Musgraveová (1994) využívají členění pouze na daně, poplatky a půjčky. Nicméně členění veřejných příjmů může být mnohem rozsáhlejší, jak uvádí např. Pavlásek & Hejduková (2011), veřejné příjmy je možné členit dle:

- zdroje odkud plynou,
- způsobu získávání,
- okruhu platnosti a daňové pravomoci,
- závaznosti,
- návratnosti,
- časového hlediska a
- druhu příjmu.

V případě příjmů členěných dle zdroje je využíváno příjmů podnikatelské sféry, od obyvatelstva či ze zahraničí. Jedná se tedy o jednotlivé sektory, které jsou zachyceny i ve zjednodušeném modelu ekonomiky.

Dalším třídícím kritériem může být způsob získávání příjmů, pak je hovořeno o příjmech úvěrových a neúvěrových. V případě úvěrových příjmů lze zmínit kromě bankovních úvěrů i prostředky z emisí dluhopisů, a to jak státních, tak

komunálních. U neúvěrových příjmů je možné další členění, a to na daňové a nedaňové příjmy. Daňové příjmy jsou odvoditelné z podstaty svého názvu, v případě nedaňových příjmů jde o příjmy, které vyplívají z dalších náležitostí jako je podnikání a využívání majetku, příjem z poplatků či sankcí aj. (Hejduková, 2015).

Členit veřejné příjmy lze rovněž s ohledem na platnost a daňovou pravomoc, pak hovoříme o příjmech celostátních, které jsou vybírané na území státu, opakem jsou pak místní příjmy, které jsou zaměřeny lokálním způsobem – rozpočet obcí či regionálních celků.

Hledisko závaznosti bere v potaz, zda se jedná o příjmy povinné z litery zákona či fakultativní, kdy může, ale nemusí docházet k výběru. Typickým příkladem v rámci fakultativních příjmů mohou být místní poplatky, které vybírají obce (Peková, 2011).

Návratnost příjmů pak buď existuje, pak hovoříme o návratných příjmech, nebo neexistuje, a tudíž se jedná o nenávratné příjmy. Lze dále uvést i podmíněně návratné příjmy, které se týkají případného pojistného plnění. Nenávratných charakter je pak typický pro daň, ale i další platby jako dávky či poplatky a nedaňové příjmy (příjmy z prodeje či pronájmu). Návratné příjmy mohou sloužit k investiční akcím, nicméně je nutné jejich navrácení, a to i s jejich cenou (úrokem), což vytváří náklady dluhové služby (Hrdý & Krechovská, 2016).

Časové hledisko pak má svůj význam v rámci běžných příjmů, které se opakují (např. daňové příjmy), a kapitálových příjmů, mající charakter jednorázový (příjmy z prodeje, investiční úvěry; Hejduková, 2015).

Druh příjmu

Druhem příjmu (též členění dle formy odčerpávání prostředků) lze definovat daně, odvody, poplatky, cla a případné jiné příjmy (Hejduková, 2015).

První z uvedených pojmů, tedy daň, je obsažena v kap. 11, proto v této části není více popsána. Odvody jsou představovány pojistným, a to konkrétně pojistným na sociální zabezpečení a příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti (též je využíváno zjednodušujícího pojmu sociální pojištění) a zdravotním pojištěním (Ochrana, Pavel, Vítek a kol., 2010).

Poplatky představují další z příjmů veřejných rozpočtů, které naplňují kromě funkce fiskální, jejíž význam není tak podstatný, i stimulační a alokační funkci. Stimulační funkce je vymezena snahou regulovat využívání daných statků či služeb, související s daným poplatkem. Alokační funkce u poplatků pak souvisí se zabezpečováním daného veřejného statku či služby. Poplatek je tudíž spojen s protihodnotou, která může být zajištěna státními orgány, stejně jako orgány územní samosprávy a dalších veřejnoprávních subjektů.

Poplatky je možné členit dle Pařízkové, Bárty, Müllerové & Malatina (2013) na poplatky:

- soudní,
- správní,
- místní a
- řešící specifické oblasti.

Soudní poplatky jsou vymezeny zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Tento druh poplatku je uvalován při řízeních před soudy či při úkonech definovaných v sazebníku, dále při zápisu skutečností do veřejného registru. Sazebník definuje k daným úkonům výši soudního poplatku, a to buď pevnou částkou (v Kč) nebo procentem, pokud je základ poplatku uváděn v peněžní částce. Výnos soudního poplatku je příjmem státního rozpočtu.

Správní poplatky se zaměřují na úkony správních orgánů, kdy dochází ke správnímu či daňovému řízení. Podobně jako u soudních poplatků, tak i správní poplatky mají svůj sazebník a jsou zákonně definovány, konkrétně zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Správu poplatku vykonává příslušný správní úřad.

Místní poplatky jsou příjmem dané obce. Základní náležitosti daných poplatků (horní hranice poplatků, vymezení poplatníka či osvobození od poplatků) vymezuje zákon. Obce především rozhodují o tom, zda budou poplatek vybírat a v jaké výši s ohledem na zákonnou limitaci.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v současnosti definuje následující poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek z pobytu,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace,
- poplatky za komunální odpad.

Do poplatků řešící specifické oblasti je možné zařadit poplatky spojené s využíváním dálnic či s ochranou životního prostředí (Pařízková, Bárta, Müllerová & Malatin, 2013). Hejduková (2015) k tomuto výčtu ještě dodává platby jiného charakteru plynoucí právnické osobě. Konkrétně se jedná

o rozhlasový a televizní poplatek ve prospěch Českého rozhlasu, resp. České televize.

Dalším druhem příjmů jsou cla, která slouží jako nástroj obchodní politiky státu. Cla mají vliv na konkurenceschopnost, ochranu trhu a kontrolu importu i exportu. Široký a kol. (2008) tak člení funkce cla na funkci fiskální, kdy dochází k naplňování veřejných rozpočtů, a nefiskální funkci, která je zaměřena na cla jako na nástroj obchodní politiky a jejich uváděný vliv.

Česká republika je členem celní unie, která má jednotný celní sazebník vůči třetím zemím. V rámci Evropské unie pak pohyb zboží nepodléhá clu. Základní náležitosti definuje zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon. Výnos cla se následně dělí do rozpočtu Evropské unie a státního rozpočtu. Příděl do národního rozpočtu je pro období 2021-2027 ve výši 25 %. Výnos slouží jednak pro náklady spojené se správou a zároveň jako motivátor pro zajištění kvalitního výběru cla (Evropská komise, 2022).

Návratné příjmy

Návratné příjmy v současné době tvoří důležitou část státního rozpočtu, a proto je vhodné tuto problematiku přiblížit, a to i s ohledem na dopady, které plynou z těchto skutečností.

V případě státního rozpočtu dochází k využívání návratných příjmů především v podobě dvou nástrojů, kdy jsou využívány státní pokladní poukázky a střednědobé či dlouhodobé dluhopisy.

Rozdíl mezi těmito dvěma nástroji je v době využití. Zatímco státní pokladniční poukázky jsou emitovány na krátké období (do 1 roku), pak v případě dluhopisů se jedná o delší časový úsek, který může dosahovat i horizontu 20, 30 či 50 let. Kromě tohoto členění je dále možné členit držbu těchto dluhopisů na domácí a zahraniční (MF ČR, 2022).

Výše úroku, která představuje cenu daného kapitálu, pak ovlivňuje rating dané země. Ratingové agentury přitom využívají k takovému hodnocení kvantitativní a kvalitativní ukazatele. Primárním ukazatelem je institucionální stabilita země a stabilita veřejných politik. Dále sem patří: dluhová služba, míra importu či investic, růst peněžní zásoby aj. (Bláhová, 2019).

V případě územních samosprávných celků může být využito rovněž dluhopisů, které jsou nazývány jako komunální, nebo bankovních úvěrů. V českém prostředí je především využíváno u územních samosprávných celků bankovních úvěrů. Což souvisí i s relativní jednoduchostí oproti vydávání komunálních dluhopisů, které jsou navíc spojeny s dalšími administrativními náklady a nutností schválení ze strany Ministerstva financí ČR (Toth a kol., 2014).



Kontrolní úlohy

1. Definujte fiskální funkci veřejných příjmů.
2. Uveďte způsoby členění veřejných příjmů.
3. Vysvětlete pojem poplatků a uveďte jeho členění.
4. Diskutujte problematiku poplatků.
5. Jaké funkce má clo?
6. Jaký význam mají návratné příjmy a o které příjmy se může jednat?



Seznam literatury

Bláhová, N. (2019). Nad rizikem svrchovaných expozic. *Český finanční a účetní časopis*, 14(1), 17-33.

Evropská komise (2022). *Cla*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_cs

Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.

Hrdý, M., & Krechovská, M. (2016). *Podnikové finance v teorii a praxi* (2. vyd.). Wolters Kluwer ČR.

MF ČR (2022). *Řízení státního dluhu*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu>

Musgrave, R. A., & Musgraveová, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press.

Pařízková, I., Bárta, M., Müllerová, K., & Malatin, M. (2013). *Místní poplatky v teorii a praxi* (1. vyd.) Masarykova univerzita.

Pavlásek, V., & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice* (2. přepracované vyd.). NAVA.

Peková, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Wolters Kluwer ČR.

Široký, J. a kol. (2008). *Daňová teorie – s praktickou aplikací* (2. vyd.). C. H. Beck.

Toth, P. a kol. (2014). *Ekonomické aktivity obcí a měst*. Aleš Čeněk.

Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, v platném znění.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění.

TÉMA 10: VEŘEJNÉ VÝDAJE

Po nastudování tématu budete umět:

- vymezit základní principy a členění veřejných výdajů,
- popsat základní faktory ovlivňující velikost a strukturu veřejných výdajů,
- vysvětlit vybrané teorie růstu veřejných výdajů,
- diskutovat danou problematiku a aplikovat na stávající situaci v ČR.



Klíčová slova: veřejné výdaje, faktory, členění, teorie růstu veřejných výdajů.

Veřejné výdaje – základní charakteristiky a členění

Veřejné výdaje jsou podstatnou součástí každého veřejného rozpočtu a představují vztahy rozdělování a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě. Ve většině případů se jedná o nenávratnou formu přerozdělování veřejných příjmů, přičemž některé výdaje jsou právně závazně upravené, což znamená, že je veřejné rozpočty musí zabezpečit (Hejduková, 2015). Veřejné výdaje naplňují funkce státu, veřejného sektoru a samozřejmě veřejných financí (Musgrave, 1994).

Veřejné výdaje je možné členit dle různých hledisek, například:

Z makroekonomického hlediska lze veřejné výdaje členit na vládní výdaje na nákup zboží a služeb (G) a transferové výdaje (TR). Kdy u vládních výdajů typu G je výdaj spojen s konkrétní protihodnotou, zatímco výdaje typu TR nejsou spojeny s pohybem zboží či služby (Hejduková, 2015). Příkladem G jsou nákup armádních letounů nebo platy učitelů, TR tvoří subvence či sociální dávky.

Z hlediska zákonné předurčenosti se veřejné výdaje člení na mandatorní (povinné, stát nebo územně samosprávný celek musí platit na základě zákonů či jiných právních norem) a nemandatorní (jejichž povinnost placení nevyplývá z výše uvedeného a je možné operativně reagovat na měnící se podmínky a přizpůsobovat je aktuálním potřebám) – více Peková (2011). Příkladem mandatorních výdajů jsou starobní důchody, příkladem nemandatorních výdajů jsou výdaje na infrastrukturu, sport apod.

Z hlediska plánovatelnosti lze veřejné výdaje členit na plánovatelné a neplánovatelné (nebo též plánované a neplánované). Plánované veřejné výdaje

jsou přesně rozpočtovány, je třeba s nimi počítat v rámci tvorby rozpočtu, neplánované vznikají v průběhu rozpočtového období, nebylo s nimi počítáno, ale je vhodné si na ně tvořit rezervu. Příkladem plánovaného výdaje jsou výdaje na školství či sociální dávky, příkladem neplánovaného výdaje jsou výdaje spojené s živelnými pohromami, ale též například sankční platby (Hejduková, 2015).

Z hlediska času je možné členit veřejné výdaje na výdaje běžné a kapitálové (investiční) – více například Hamerníková & Maaytová (2010) či Hejduková (2015). Běžné výdaje se pravidelně opakují, i když nemusí vždy ve stejné výši, ale řádově je jejich výše známa, dají se dobře predikovat. Kapitálové (investiční) veřejné výdaje se pravidelně neopakují každým rokem, ale jsou plánované. Příkladem běžného výdaje jsou sociální dávky, příkladem kapitálového výdaje jsou například oprava dálnice či na úrovni místní výdaje spojené s výstavbou vodovodu, kanalizace apod.

Není možné opomenout též členění podle rozpočtové skladby, která zajišťuje závazné třídění příjmů a výdajů v rámci rozpočtové soustavy.

Peková (2008) třídí veřejné výdaje podle naplňování funkcí veřejných financí a tedy rozděluje veřejné výdaje na alokační (výdaje na veřejné statky), distribuční (přerozdělování veřejných výdajů například do formy sociálních transferů či subvencí) a stabilizační (ovlivňování základních makroekonomických veličin).

Růst veřejných výdajů

Veřejné výdaje, zejména mandatorního charakteru, neustále rostou a na tuto skutečnost má vliv mnoho faktorů. Hejduková (2015) mezi nejpodstatnější faktory mající vliv na velikost, ale i strukturu veřejných výdajů řadí následující:

- ekonomické faktory (například velikost hrubého domácího produktu, míra nezaměstnanosti nebo míra inflace),
- demografické faktory (například stárnutí populace, nízká porodnost, migrace),
- vědecko-technický pokrok a technologické změny (například nové informační technologie, rozvoj medicíny či farmacie),
- politické a sociální faktory (například sociální citění, filozofie dané země, volební populismus).

Detailněji faktory ovlivňující růst, případně pokles veřejných výdajů, ale též strukturu veřejných výdajů specifikuje MF ČR (2018):

- změna úlohy státu v zabezpečení životní úrovně obyvatel (investice do lidského kapitálu),
- urbanizace (stěhování venkovských obyvatel do měst),
- technický a technologický pokrok (nové přístroje, léky, e-government),

- demografické faktory (změna ve velikosti a struktuře obyvatelstva – výdaje na sociální péči, zdravotnictví, školství apod.),
- demonstrační efekt (tlak na životní úroveň okolních zemí),
- investice (veřejné investice nebo vytváření podmínek pro soukromé investice),
- náklady spojené s obsluhou dluhu a výše zadlužení (úroky, měnový kurz),
- hospodářský cyklus (rozdíly v recesi a expanzi),
- růst cenové hladiny v ekonomice (růst nákladů u vstupů, valorizace sociálních dávek),
- politické vlivy (populismus, procyklické chování)
- vlivy zájmových skupin (lobbisté – prosazování svých vlastních zájmů),
- různé externí faktory (přírodní katastrofa, válka).

Neustálý růst veřejných výdajů způsobuje deficity veřejných rozpočtů a růst veřejného dluhu (Pavlásek & Hejduková, 2011). Též se často hovoří o teorii sněhové koule (snowball effect), v kontextu nabalování dluhu v případě nevhodně nastavené fiskální politiky (více například Matalík & Slavík, 2004). Problémem spojeným s nárůstem veřejného dluhu a deficitu veřejných rozpočtů je fakt, že možnosti realizace zásadních fiskálních změn jsou limitovány vysokým objemem mandatorních výdajů na celkových veřejných výdajích (Ochrana, Pavel, Vítek a kol., 2010).

Řešit deficity veřejných rozpočtů a růst veřejného dluhu je možné řešit jak na straně příjmové, tak na straně výdajové. Kohout (2013) upozorňuje na problém spojený s navyšováním daní. V souvislosti s tím je třeba si představit sestupnou ekonomickou spirálu: „vyšší daně → pomalejší růst → menší zaměstnanost → menší soukromá spotřeba → nižší daňové inkaso → deficit rozpočtu → vyšší daně → pomalejší růst → a tak dále.“ I z mezinárodní praxe veřejných financí se ukazuje, že vhodnější je řešit snižování výdajů než navyšování daní.

Růst veřejných výdajů řeší mnohé teorie, které jsou prakticky aplikovatelné a potvrzené. Teorií růstu veřejných výdajů je celá řada, mezi nejznámější je možné zařadit následující:

- teorie stupňovitého růstu – veřejné výdaje rostou skokově, což způsobuje zejména technický a technologický pokrok (více Peková, 2008),
- teorie prahových efektů – v nepříznivém období se veřejné výdaje prudce zvýší, avšak po uklidnění situace se už na svou původní výši nevrátí a zůstanou vždy vyšší než před nepříznivou situací, resp. tato teorie uvádí, že obyvatelé jsou ochotni přijmout dočasně v krizové situaci zvýšené daňové zatížení, avšak po krizi se zdanění nemění a zůstává vyšší než před

krizí a výdaje, které byly původně určeny na krizi, se transformují do podoby jiných veřejných výdajů (Peacock, 1961),

- Baumolův zákon – náklady na jednotku výkonu ve veřejném sektoru se neustále zvyšují, cena jednotky výstupu veřejného sektoru roste; dochází k tlaku na zvyšování mezd ve veřejném sektoru díky srovnávání se soukromým sektorem, ale není to vždy spojeno s odpovídajícím zvyšováním produktivity práce ve veřejném sektoru (Baumol & Bowen, 1966),
- Wagnerův zákon – s růstem důchodu na hlavu roste ekonomická úroveň dané země; podíl veřejných výdajů na HDP roste s růstem ekonomické úrovně (Wagner, 1939),
- demonstrační efekt – obyvatelé srovnávají svoji životní úroveň se zahraničím a poté dochází k tlaku na vládu, aby poskytovala veřejné statky ve větším množství a vyšší kvalitě (Duesenberry, 1949),
- fiskální iluze obyvatelstva – podceňování daňového zatížení a užitků z veřejných statků; neznalosti základních ekonomických souvislostí – například podporovatelé štedrých sociálních programů si neuvědomují, že jde o odčerpávání prostředků ze soukromého sektoru na jejich financování a o ušlou příležitost jejich alternativního využití (více například Buchanan, 1998),
- teorie státu všeobecného blahobytu společnost hojnosti, welfare state, sociální stát apod. – stát zajišťuje určitou životní úroveň pro všechny, i pro sociální slabé, což zvyšuje výdaje na sociální zabezpečení (více například Večeřa, 1993).



Kontrolní úlohy

1. Vysvětlete pojem veřejné výdaje.
2. Definujte pojem mandatorní a nemandatorní výdaje a doplňte konkrétním příkladem.
3. Co jsou běžné výdaje a jak se liší od kapitálových (investičních) výdajů?
4. Uveďte minimálně tři faktory ovlivňující velikost a strukturu veřejných výdajů a blíže vysvětlete jejich vliv na růst veřejných výdajů.
5. Vysvětlete pojem sestupná ekonomická spirála a diskutujte možnosti řešení deficitu veřejných rozpočtů na straně příjmové i výdajové.
6. Co znamená teorie prahových efektů v kontextu růstu veřejných výdajů?



Seznam literatury

- Baumol, W., & Bowen, W. (1966). *Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*. Twentieth Century Fund.
- Buchanan, J. M. (1968). The Demand and Supply of Public Goods. *Rand McNally*, 41–43.
- Duesenberry, J. S. (1949). *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*. Harvard University Press.
- Hamerníková, B., & Maaytová, A. (2010). *Veřejné finance* (2. aktualizované vyd.). Wolters Kluwer ČR.
- Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.
- Kohout, P. (2013). *Nová abeceda financí* (1. vyd.). C. H. Beck.
- Matalík, I. & Slavík, M. (2004). *Efekt sněhové koule*. <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Efekt-snehove-koule-00001>
- MF ČR. (2018). *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance* (2. aktualizované vyd.). MF ČR.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L. a kol. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance*. Grada.
- Pavlásek, V. & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice* (2. přepracované vyd.). NAVA.
- Peacock, A. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. National Bureau of Economic Research, Number 72.
- Peková, J. (2008). *Veřejné finance – Úvod do problematiky*. ASPI.
- Peková, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Wolters Kluwer ČR.
- Večeřa, M. (1993). *Sociální stát – východiska a přístupy*. Sociologické nakladatelství (SLON).
- Wagner, A. (1939). Speech on the Social Question (abridged). In Donald O. Wagner (Ed.), *Social Reformers. Adam Smith to John Dewey* (489–506). Macmillan.

TÉMA 11: DAŇOVÝ SYSTÉM

Po nastudování tématu budete umět:

- definovat termín daň,
- specifikovat přístupy k danému termínu a funkce daní,
- vymežit pojem daňový systém,
- diskutovat danou problematiku.



Klíčová slova: daň, daňový systém, daňové náležitosti, funkce.

Daň – definice, přístupy k daním a funkce daní

Termínu daň jsou přisuzovány různé charakteristiky. Kubátová (2018, str. 15) uvádí, že „daň představuje transfer finančních prostředků od soukromého k veřejnému sektoru.“ Široký (2008) daň definuje jako platební povinnost, kterou stanovuje stát určitým zákonem za získání peněžních prostředků na úhradu veřejných výdajů. Pavlásek & Hejduková (2011) doplňují, že daň je historickou kategorií a má peněžní charakter.

Daň je zásadním příjmem veřejných rozpočtů. Jedná se o platbu povinnou, peněžní, nenávratnou, zákonem určenou platbu plynoucí do veřejného rozpočtu (může se jednat o rozpočet státní, ale též regionální, místní, nadnárodní, státní účelový fond aj.), neúčelovou a neekvivalentní platbu (více například Hejduková, 2015). Daně mají významný dopad nejen na ekonomiku, ale též sociální oblast (Černá, Hejduková & Ibl, 2021).

Často je diskutováno, zda je daní také veřejné pojistné (například pojistné na sociální zabezpečení či pojistné na veřejné zdravotní pojištění). Názory odborníků se odlišují, ale je možné říci, že se jedná o sociální či zdravotní daň, přestože je zde narušena charakteristika neekvivalentnosti či neúčelovost. Diskutabilní je také pojem poplatek, ale u něho je možné se více přiklonit k tomu, že není daní, neboť poplatek je ekvivalentní platba za úkon orgánu veřejné správy a má konkrétní účelové určení a je spjat s konkrétním poplatníkem, který úkon vyžaduje (více například Hejduková, 2015). I přesto nejsou pojmy pojistné ani poplatek z pohledu zařazení mezi daně jednoznačné. Je však na místě umět argumentovat a dané pojmy diskutovat a uvědomit si, že i tyto příjmy naplňují některé z funkcí daní (viz dále).

Zjednodušeně je možné uvést, že funkce daní odpovídají funkcím veřejných financí (alokační, distribuční, stabilizační). Při bližším zkoumání uvedených funkcí je možné ještě vyčlenit zvlášť další dvě funkce a souhrnně vymezit funkce daní do pěti oblastí a stručně definovat následovně:

- alokační – daně slouží k financování veřejných statků,
- distribuční – daně se přerozdělují na sociální transfery,
- stabilizační – daně a jejich role automatických stabilizátorů v ekonomice,
- fiskální – daně slouží k naplňování veřejných rozpočtů, zejména státního rozpočtu (historicky nejstarší funkce daní),
- stimulační – daně a jejich nastavení ovlivňuje chování ekonomických subjektů (domácností i podniků); pozitivní stimulace – daňové úlevy, zvýhodnění; negativní stimulace – zdanění výrobků poškozujících zdraví či životní prostředí.

Další specifika k funkcím daní je možné nalézt v publikacích Černá, Hejduková & Ibl (2021); Vančurová, Láchová & Zídková (2020) či Kubátová (2005).

Daňový systém

Daňový systém neboli daňová soustava mohou být definovány ve dvou pojetích:

- soubor platných právních předpisů upravujících jednotlivé daně, které jsou příjmem veřejných rozpočtů,
- souhrn všech daní, které se na daném území vybírají.

Samozřejmě v praxi je nutné obě uvedená pojetí brát v úvahu dohromady.

Daňový systém České republiky v současné době (rok 2022) tvoří následující daně:

- daně z příjmů (daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob),
- daň z přidané hodnoty,
- daně spotřební (daň z minerálních olejů, daň z piva, daň z lihu, daň z vína a meziproductů, daň z tabákových výrobků, daň ze zahřívání tabákových výrobků, daň ze surového tabáku),
- daně energetické (daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv, daň z elektřiny),
- daň z nemovitých věcí,
- daň silniční,
- daň z hazardních her.

Právních předpisů upravující jednotlivé daně a také správu daní aj. je ještě více než uvedených daní (více například Černá, Hejduková & Ibl, 2021). Právní úprava daní je poměrně dynamická a je třeba děnit v dané oblasti neustále sledovat, jelikož lze nalézt změny i několikrát ročně.

Na podobu, strukturu i velikost daňového systému má vliv mnoho faktorů. Kubátová (2018) upozorňuje zejména na tyto faktory:

- ekonomické faktory (míra inflace, zaměstnanost, odvětvová struktura),
- politické faktory (politické cykly, vliv vládních stran),
- kulturně-historické faktory (daňová morálka, způsob a principy zdanění),
- administrativně-institucionální faktory (uspořádání státu z pohledu ústavně-právního, principy fungování úřednického aparátu),
- faktor technického pokroku (rozvoj informačních technologií, nové formy obchodování),
- faktor globalizace (provázanost daňových systémů, harmonizace a koordinace).

Základní členění daní a základní daňové náležitosti

Existuje poměrně velké množství prvků či skutečností, podle kterých je možné daně rozdělit. Mezi základní kategorizace daní patří třídění daní dle dopadu na poplatníka a podle rozpočtového určení.

Podle dopadu na poplatníka se rozlišují daně přímé a daně nepřímé. U přímých daní ten, kdo daň hradí (tzv. podléhá dani, nese daňové břemeno), nemá možnost přenést daňovou povinnost na jiný subjekt. Též se uvádí, že poplatník je totožná osoba jako plátce daně. U daní přímých zdanění podléhá důchod (příjem) či majetek. U daní nepřímých je osoba poplatníka (ten, kdo daň hradí, skutečně na něj daň dopadá) a osoba plátce (ten, který daň vypočítá, vybere a odvádí) odlišná (více například Pavlásek & Hejduková, 2011; Hejduková, 2015 či Černá, Hejduková & Ibl, 2021).

Podle rozpočtového určení se daně členění na daně svěřené a sdílené. Svěřené daně jsou takové, jejichž výnos je určen jednomu konkrétnímu rozpočtu. U daní sdílených výnos daně plyne do dvou a více rozpočtů (viz zákon o rozpočtovém určení). Nutně nemusí být daným rozpočtem rozpočet státní, ač většina daní do něj směřuje (více viz autoři výše).

Základní daňové náležitosti neboli konstrukční prvky daně jsou skutečnosti, které mají vliv na to, jaké dopady daň bude mít na ekonomické subjekty, a určují:

- na základě jaké skutečnosti se bude zdaňovat – předmět (objekt) daně,
- jaké subjekty budou daňovou povinnost řešit – daňové subjekty,
- z čeho se daň bude platit – základ daně,

- v jaké výši bude daň stanovena – sazba daně.

Někdy se přidávají ještě další základní daňové náležitosti, například rozpočtové určení nebo zdaňovací období.

Stručnou charakteristiku čtyř výše uvedených základních daňových náležitostí uvádí Hejduková (2015):

Předmětem (objektem) daně je důchod (příjem), majetek či jeho využívání. Daňové subjekty je možné rozlišit na daňové subjekty závazné (poplatník či plátce) a daňové subjekty oprávněné (příslušné orgány finanční správy, správci daně). Základ daně je kvantifikovaný předmět daně, vyjádřen může být v měrných jednotkách nebo v peněžních jednotkách. Sazba je výše daně vzhledem k daňovému základu a je vyjádřena s ohledem na to, jak je vyjádřen základ daně (základ daně vyjádřený v peněžních jednotkách → sazba v %; základ daně vyjádřený v měrných jednotkách → sazba v Kč / měrná jednotka).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojmy daň a daňová soustava.
2. Proč nejsou na světě všechny daňové soustavy stejné? Specifikujte faktory, které ovlivňují design daňové soustavy.
3. Uveďte důvody, proč řadit či neřadit pojistné mezi daňové příjmy (vezměte v úvahu charakteristiku daně, ale i funkce daní).
4. Vysvětlete rozdíl mezi daní přímou a nepřímou.
5. Co znamená pojem daň svěřená a daň sdílená?
6. Jmenujte základní daňové náležitosti a vysvětlete je na konkrétních příkladech z praxe ČR.



Seznam literatury

Černá, M., Hejduková, P., & Ibl, J. (2021). *Daně v praktických aplikacích*. Západočeská univerzita v Plzni.

Daňové zákony ČR, v platném znění.

Hejduková, P. (2015). *Veřejné finance – Teorie a praxe*. C. H. Beck.

Kubátová, K. (2005). *Daňová teorie – Úvod do problematiky*. ASPI.

Kubátová, K. (2018). *Daňová teorie a politika*. Wolters Kluwer ČR.

Pavlásek, V. & Hejduková, P. (2011). *Veřejné finance a daně v České republice*

(2. přepracované vyd.). NAVA.

Široký, J. (2008). *Daňové teorie. S praktickou aplikací* (2. vyd.). C. H. Beck.

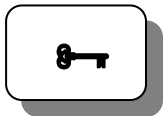
Vančurová, A., Láchová, L., & Zídková, H. (2020). *Daňový systém ČR 2020*. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v platném znění.

TÉMA 12: DŮCHODOVÝ SYSTÉM

Po nastudování tématu budete umět:

- definovat termín důchod,
- vysvětlit klasifikační prvky důchodových schémat,
- vymežit pojem důchodový systém,
- diskutovat danou problematiku.



Klíčová slova: důchod, důchodový systém, důchodové schéma, design důchodových systémů, parametry, důchodový věk, udržitelnost.

Důchod je pojem, který je možné chápat z ekonomického pohledu jako příjem. V případě pojetí této kapitoly se jedná o sociální dávku (transfer), který přísluší jedinci, který splnil zákonem dané podmínky. Cílem dávky je přitom zajištění jedince (příp. i jeho rodiny), a to ve vztahu k biometrickým rizikům (dlouhověkost, postižení a smrt). Na základě toho existují tři základní typy těchto dávek, kterými jsou starobní, invalidní a pozůstalostní důchody (Pokorný, 2020a; Gillion a kol., 2000).

Vývoj důchodové politiky lze sledovat již ve starověku, nicméně moderní pojetí důchodové politiky souvisí se vznikem a vývojem sociálního státu, který byl ovlivněn průmyslovou revolucí v 19. století. První moderní důchodový systém vzniká v Německu jako reakce na sociální (dělnické) hnutí v té době. Tento vzor inspiroval další země, mimo jiné Rakousko-Uhersko, čímž vznikl základ pro důchodový systém na našem území (více k této problematice např. Rákosník & Tomeš, 2012).

Klasifikace důchodových schémat a design důchodového systému

Důchodová schémata tvoří základní složku pro důchodový systém, který se následně skládá z jednoho či více schémat. Dávky z jednotlivých schémat pak tvoří celkovou výši důchodu. Dílčí schémata je možné klasifikovat dle různých kritérií. Mezi základní kritérium patří způsob financování, management, penzijní plán či povinnost účasti.

Pro financování schémat existují dva základní typy, a sice průběžný systém (známý též jako Pay-As-You-Go, PAYG), který je založen na odvádění příspěvků

či pojistného do důchodového systému a jejich transformaci na dávky pro současné důchodce (odehrává se ve stejný čas). Tento systém byl využíván v rámci německého důchodového systému vzniklém v 19. století a je využíván jako základ pro mnohé systémy dodnes. Alternativně může docházet k financování takového způsobu z daňového výnosu. Druhým typem je fondové financování, kdy odvedené příspěvky jsou investovány do finančních nástrojů (dluhopisy, akcie aj.). Cílem fondového financování je zhodnocení prostředků o vyšší míru, než je míra inflace, k čemuž napomáhá dlouhé období (Krebs a kol., 2015).

Dále lze třídit dílčí schémata dle managementu na veřejná a soukromá. Veřejný management primárně souvisí s průběžným financováním, tedy management zajišťuje stát či organizace vzniklá k tomuto účelu. U fondového financování je typický soukromý management. Nicméně existují i příklady veřejného managementu u fondového financování, příkladem je dánské důchodové schéma ATP (Pokorný, 2020a).

Penzijní plán představuje další z kritérií, které je možné členit na dávkově definované či příspěvkově definované. V tomto případě dochází k definování jistého toku a druhý tok je následně odvislý (Clark & Pitts, 1999).

Členění dle povinnosti účasti nabývá dvou alternativ, kdy penzijní schéma je buď povinné, nebo dobrovolné.

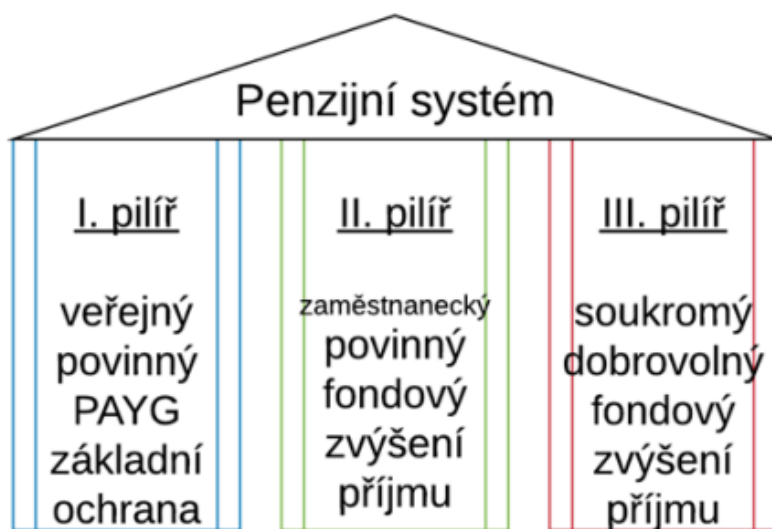
Každý ze způsobů založení důchodového schématu nabízí pozitiva, ale rovněž negativa. V případě průběžných systémů je nacházeno riziko vysoké míry nezaměstnanosti, které snižuje příjmy takového systému, dále velmi aktuální a problematické demografické riziko či politická rizika. Naproti tomu systém není vystaven v takové míře inflaci, což je naopak významnějším rizikem u fondového financování, podobně jako selhání manažerského typu. Fondové financování naopak není vystaveno riziku nezaměstnanosti při obecném pohledu (Barr, 2003). Na základě uvedeného vzniklo několik doporučených designů pro zřízení důchodových systémů. Cílem těchto designů je diverzifikovat rizika jednotlivých přístupů (schémat). Proto by důchodové systémy měly obsahovat několik odlišných schémat, která podléhají jiným rizikům, resp. stejným rizikům v jiné míře.

Nejnámějším a v diskuzích nejvíce používaným designem je systém se třemi pilíři od Jamesové a kol. (1994), který byl později reformulován na pět pilířů (Holzmann, Hinz & Dorfman, 2008). Rovněž je možné zmínit design OECD (2011).

Jamesová a kol. (1994) využívají tři pilíře (viz obr. 2), kde smyslem I. pilíře je poskytnutí dávky, která zabezpečí základní potřeby daného jedince. Tento pilíř by

měl přitom využívat veřejného managementu s povinnou účastí, který je založen na průběžném financování, které může buď využívat pojištění nebo výnos daní.

Obr. 2: Design důchodového systému se třemi pilíři



Zdroj: Pokorný (2020a, s. 41)

Další dva pilíře se již zaměřují na zvýšení příjmů pro jedince, tedy je snaha o zachování životní úrovně, která je bližší předdůchodovému období. Doporučeno je přitom fondové financování v obou případech, avšak se zásadním rozdílem. II. pilíř by měl být povinný a zaměstnanecký, tedy aktivní účast na trhu práce, kdy jedinec je zaměstnán či samostatně činný, vede k povinnosti být účasten tohoto pilíře. Ve III. pilíři by naopak měla být účast na dobrovolné bázi, kromě účasti v dalších fondech je možné do tohoto pilíře zařadit i další aktivity vedoucí k zachování životní úrovně po vstupu do důchodu.

Parametry a udržitelnost důchodového systému

Důchod a jeho dosažení je ovlivněno několika parametry, které vyplývají z legislativy či dalších smluvních podmínek. Zároveň se tyto parametry v rámci dílčích schémat odlišují. Mezi základní parametry Pokorný (2020a) řadí:

- důchodový věk,
- dobu přispívání,
- rozhodné období,
- vyloučené doby,
- vyměřovací základ,
- výši pojistného či příspěvku aj.

Definování těchto parametrů má následně značný vliv na udržitelnost důchodových systémů jako celku. Kruciólní význam má přitom důchodový věk,

který se v současnosti v mnoha zemích západní Evropy posouvá nad úroveň 65 let, a to s ohledem na stárnutí populace.

V rámci České republiky rovněž dochází ke zvyšování důchodového věku. Zatím je stále důchodový věk ovlivněn nejen pohlavím, ale u žen i počtem vychovaných dětí, což dle Standinga (1996) je společně s relativně nízkým věkem odchodu do důchodu (mezi 50-60 lety) typickým znakem post-komunistických zemí. V současnosti tak dochází ke zvyšování věku u jednotlivých skupin na 65 let, což je současná hranice důchodového věku. Podobně došlo v rámci důchodové reformy i k navýšení nutné doby pro nárok na důchodovou dávku, a to z 25 let na 35 let (Zákon č. 155/1995 Sb.).

Na udržitelnost důchodových systémů může být nazíráno z několika pohledů. Jako základ lze využít udržitelnost finanční (a fiskální), sociální a politickou. Finanční udržitelnost je ovlivněna tím, jaké saldo reálný či pomyslný důchodový účet vytváří. V případě deficitů pak dochází k otázce financování, které může mít negativní dopad na státní rozpočet, a tudíž i na celkovou fiskální udržitelnost dané země. Sociální udržitelnost je ovlivněna sociálním smírem ve společnosti, v tomto případě jde primárně o porovnání důchodců a osob v produktivním věku. Politickou udržitelnost lze definovat s ohledem na schopnost provádění důchodových reforem a jejich pokračování bez výrazných zásahů, které ovlivňují směřování nastavené politiky negativním způsobem (Pokorný, 2020b).



Kontrolní úlohy

1. Definujte pojmy důchod a důchodový systém.
2. Uveďte možné způsoby klasifikace důchodových schémat.
3. Jaká rizika se pojí s průběžným a fondovým způsobem financování?
4. Vysvětlete pojem design důchodového systému a vysvětlete princip diverzifikace.
5. Jakými pohledy lze nazírat na udržitelnost důchodových systémů?
6. Diskutujte problematiku udržitelnosti českého důchodového systému.



Seznam literatury

Barr, N. (2003). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.

Clark, R. L., & Pitts, M. M. (1999). Faculty Choice of a Pension Plan: Defined Benefit versus Defined Contribution. *Industrial Relations*, 38(1), 18-45.

Gillion, C. a kol. (2000). *Social Security Pensions. Development and reform*. International Labour Office.

Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework. *SP Discussion Paper*, 824.

James, E. a kol. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Světová banka.

Krebs, V. (2015). *Sociální politika* (6. přepracované a aktualizované vyd.). Wolters Kluwer ČR.

OECD (2011). *Pension at a Glance 2011*. DOI: 10.1787/pension_glance-2011-en

Pokorný, J. (2020a). *Ekonomický pohled na udržitelnost penzijních systémů*. [Diplomová práce, Západočeská univerzita].

Pokorný, J. (2020b). Evaluation of pension sustainability and its application. *Ekonomické spektrum*, 15(2).

Rákosník, J., & Tomeš, I. (2012). *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992*. Auditorium.

Standing, G. (1996). Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets. In G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare States in Transition* (s. 225-255). SAGE.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění.

Veřejná ekonomika z pohledu teorie a praxe

Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D., Ing. Mgr. Jan Pokorný

Vydala:

Západočeská univerzita v Plzni
Univerzitní 8, 301 00 Plzeň

1. vydání, 66 stran

Plzeň 2022

ISBN 978-80-261-1122-1

© Západočeská univerzita v Plzni

Pavlína Hejduková, Jan Pokorný