

Úvod do veřejných financí

1. přednáška z předmětu Veřejné finance

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

Obsah přednášky

1. Úvod (literatura, legislativa, předpoklady ke zkoušce apod.)
2. Vymezení základních pojmů a problémů VEFI (opakování a rozšíření poznatků VE)

2

Literatura VEFI

- Skripta: Šelešovský, J., Jahoda, R.: Veřejné finance v ČR a EU, ESF MU, Distanční studijní opora, Brno 2005
- Peková, J.: Veřejné finance, ASPI 2005
- Hamerníková, B., Kubátová, K.: Veřejné finance, Eurolex 2004
- Beňová, E. a kol.: Financie a mena, Ekonom, Bratislava 2003
- Buchanan, J. M.: Veřejné finance v demokratickém systému, Computer Press, Brno 1998
- Klaus, V.: Problémy českých veřejných financí na počátku nového desetiletí, CEP 2002
- Musgrave, A. P., Musgraveová, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press 1994
- Peková, P., Pilný, Jetmar: Veřejná správa a finance, ASPI 2005
- Stiglitz, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada 1997
- Šelešovský, J. a kol.: Fondové financování jako faktor diverzifikace veřejných financí, ESF MU, Brno 2003

3

Významné dokumenty VEFI

- **Koncepce reformy veřejných rozpočtů ČR, MF ČR 2003**
- **Konvergenční program ČR (aktualizovaný), 2005**
- **Zákon o státním rozpočtu na daný rok**
- **Státní závěrečný účet za uplynulý rok**
- **Legislativa**
- **Případně dokumenty EU, OECD, SB, MMF**

4

Hlavní legislativa (zákony) VEFI

- **Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)**
- **Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**
- **Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)**
- **Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích**

5

Další legislativa

- **Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)**
- **Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí**
- **Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě**
- **Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje**
- **Zákon 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje**
- **Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)**
- **Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)**
- **Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách**
- **Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a k. řízení**
- **(Daňové zákony, zákon o účetnictví, atd.)**

6

Výuka a zkouška

- Dosažené body za vystoupení na seminářích, kritické oponentury vystoupení, písemný test apod. = vše bude sděleno na seminářích
- Semináře povedou Ing. Jahoda a Ing. Dvořáková
- Přednášky = doc. Šelešovský (některé vybrané přednášky Ing. Jahoda, Ing. Dvořáková)
- Zkouška ústní = doc. Šelešovský, Ing. Jahoda a Ing. Dvořáková
- Semináře se netýkají studentů oboru Evropská hospodářská, správní a kulturní studia

7

Informace o VEFI

- Informační systém MU (interaktivní osnova předmětu)
- Seznam literatury, legislativy a významných dokumentů
- Témata přednášek a prezentace PP přednášek
- Úkoly a materiály k seminářům (témata)
- Výsledky testů
- Otázky ke zkoušce

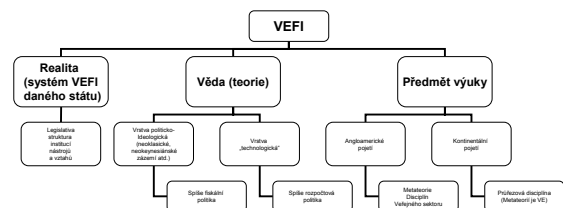
8

VEŘEJNÉ FINANCE

- Interpretace VEFI a stručný vývoj teorie VEFI
- vymezení (opakování) základních pojmů veřejných financí

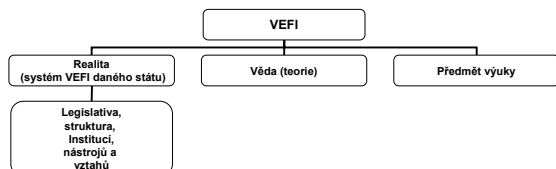
9

Pohled na VEFI



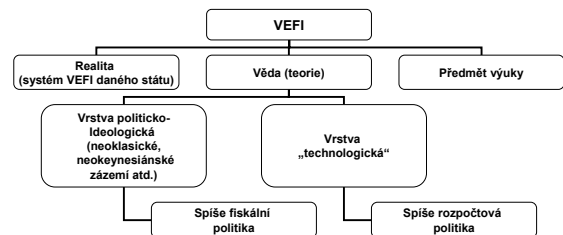
10

Pohled na VEFI



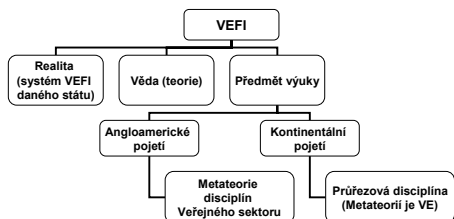
11

Pohled na VEFI



12

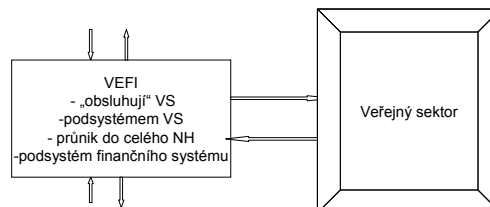
Pohled na VEFI



13

Abstrakce – vztah mezi VEFI a VS

NÁRODNÍ HOSPODÁŘSTVÍ



14

Hlavní problémy související s vymezením předmětu studia fiskální teorie

- dichotomie veřejných financí a veřejné ekonomie (teorie veřejného sektoru)
- „schizofrenie“ vznikající při pokusech o dělení problematiky mezi veřejnými financemi a veřejnou ekonomikou (teorii veřejného sektoru)
- pojmový „babylon“
- rychlé změny v reálném vývoji veřejných financí
- kombinace autonomních a průřezových aspektů veřejných financí
- souběh různých teoretických přístupů k veřejným financím
- veřejné finance jako vědní disciplína zatím netvoří ucelený teoretický systém (neexistuje jednotný, teoreticky kohezivní systém VEFI, jde o „eklektický“ mix přístupů), podle některých teoretiků se „čeká“ na nové paradigma VEFI

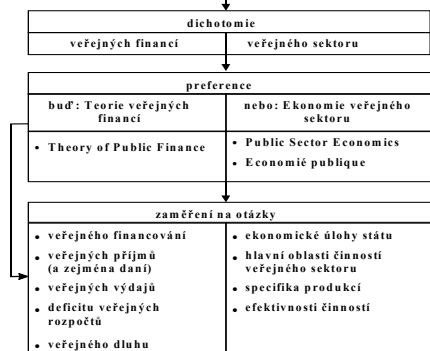
15

V čem spočívá dichotomie vztahu mezi

- veřejnými financemi a veřejnou ekonomikou (teorii veřejného sektoru)
- Příčiny:
 - - „překotný“ vývoj reality nedostatečně „uchopený“ teorií (věda „nestačí“ tempu = globální problémy, decentralizace, nadnárodní VEFI, NNO, nové fenomény – *permanentní fiskální nerovnováha, posuny v daňové politice – daňová harmonizace, rovná daň - kvazi fiskální financování apod.*)
 - - úzká vazba na sociálně politický a ideologický kontext

16

Problémy definice a vymezení obsahu pojmu „veřejné finance“



17

Veřejné finance

- **Veřejné finance lze definovat rozšířením obecné definice financí, tj. jde o peněžní vztahy vznikající v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů.**

18

Co budeme chápat pod pojmem „veřejné finance“?

Veřejné finance jsou pojem sloužícím k označení specifických finančních vztahů a operací probíhajících v rámci ekonomického systému mezi autoritami (orgány a institucemi) tzv. veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.).

19

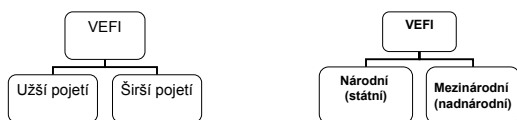
Definice VEFI - prof. Tuček

- **VF se rozumí souhrn financí státu a veřejných samosprávných svazků, přičemž se někdy do VF zahrnují i finance některých státních podniků ...**

(Širší definice, která má nejen teoretický a učebnicový význam, ale také praktický aspekt, neboť se promítá v rozdílných metodických a statistických přístupech.)

20

Pojetí VEFI



21

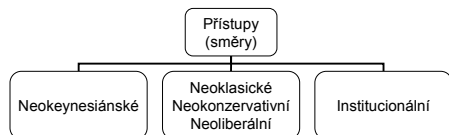
Definice VEFI - J. M. Buchanan

- **VF jako subdisciplína klasické, neoklasické i keynesiánské politické ekonomie, spočívají primárně v analýze účinku fiskálních institucí ..**

(Můžeme k tomu dodat i další směry, např. institucionální ekonomie.)

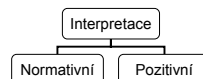
22

Teoretické pojetí VEFI



23

Teoretické pojetí VEFI



24

Přístupy v oblasti teorie veřejných financí

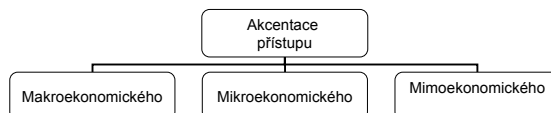
(vědecké školy, monografie, učebnice, příspěvky, pol. dokumenty apod.)

- **Normativní interpretace základních problémů veřejných financí (spíše metoda dedukce a formování axiomatického systému = nesporná východiska vládní politiky)**
- **Pozitivní přístup (spíše metoda indukce analyzující dopady např. vládních politiky, spíše popis skutečnosti bez hodnocení „prospěšnosti“)**

25

Přístupy v oblasti teorie veřejných financí

(vědecké školy, monografie, učebnice, příspěvky, pol. dokumenty apod.)



26

Vývoj VEFI

- Již v antice některé kategorie VEFI – např. Aristoteles – daně
- Středověk – T. Akvinský – daně
- Merkantilismus – např. cla
- Fyzikokraté – daňový monismus
- Klasická politická ekonomie (A. Smith = finance panovníka – ucelený systém VEFI v Bohatství národů, daňový pluralismus, daňové kanóny apod.)
- Kameralistika (hospodaření st. pokladny) a německá historická škola (Wagnerův zákon)
- Neoklasická škola (např. veřejné statky, externality)
- Keynes (např. stabilizační funkce VEFI)
- Současné neoklasické, neoliberalní a neokonzervativní směry
- Institucionální ekonomie

27

Rozvoji soudobé teorie VEFI napomohli

- **U. Mazzola, M. Pantaleoni, V. Pareto, K. Wickseil a E. Lindahl, A. Marschall, J. M. Keynes, J. Bénard, R. A. Musgrave, P. B. Musgraveová, P. A. Samuelson, J. Stiglitz a reprezentanti tzv. teorie veřejné volby, počínaje A. Downsem a konče G. Tullockem, K. Arrowem, W. J. Niskanenem, J. Buchananem a dalšími.**

28

Vývoj teorie i praxe VEFI v Československu

Hluboké tradice teoretických a praktických zkušeností v oblasti VEFI, jejichž počátky nalezneme již za I. republiky.

Základní směry:

- **Alois Rašín (neoliberalní směr)**
- **Karel Engliš (zvláštní teleologický přístup)**
- **Keynesiánci (J. Macek, J. Nebesář)**

29

Vývoj v Československu

- **A. Rašín (ministr financí)**
- **měnová reforma**
- **deflační politika**
- **krácení státních výdajů**
- **K. Engliš (ministr financí, guvernér NBČS)**
- **odpůrce A. Rašína (proti deflaci za měnovou stabilizaci)**
- **rozpočtová reforma (1926)**
- **daňová reforma (1927)**
- **devalvace koruny 1934**

30

Vývoj VEFI v Československu (realita)

- Po r. 1918 vznik samostatné republiky vedl k postupnému vytvoření jednotného systému VEFI (CR, SR, ZU). Po velké hosp. krizi v 30. letech a vzniku nebezpečí války značná ingerence státu do hospodářství.
- II. SV a okupace - rozdvojení systému VEFI (Protektorát a SR), válečné hospodářství a omezení tržních vztahů.
- Po r. 1948 došlo k převzetí nového modelu státních financí po sovětském vzoru, modelu, založeném na centrálním plánovacím mechanismu. Veřejný sektor celé NH, systém VEFI plnil spíše evidenční funkci.
- Po r. 1989 návrat k tržnímu hospodářství a plnohodnotnému systému VEFI.

31

Okruhy problémů VEFI (příklady)

- Zkoumání cílů, rozsahu a nástrojů fiskálních funkcí a rozdělení fiskálních funkcí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy
- Identifikace a ověřování nástrojů, metod a kritérií rozpočtové politiky
- Zkoumání reakcí na různá fiskální opatření (podnikatelé, domácnosti apod.)
- Zkoumání podílu veřejných výdajů na HDP, daňové kvóty
- Zkoumání dopadů zvýšení nebo snížení veřejných výdajů a změn jejich struktury
- Zkoumání daňových nástrojů a optimalizace daňového systému
- Hledání schémat rozhodování o výběru veřejných projektů a programů
- Zkoumání fiskálních rizik a jejich řešení
- Mezinárodní komparace fiskálních systémů

32

VÝVOJ VEŘEJNÝCH FINANČÍ OD 70. – 80. LET DO SOUČASNOSTI – KLÍČOVÉ PROBLÉMY

- MEZINÁRODNÍ ANALÝZY A KOMPARACE (OECD, SB, MMF, EU) – GENERACE STANDARDŮ, ETALONŮ, DOPORUČENÍ VF
- ŘÍZENÍ VÝDAJŮ
- VÍCELETÉ ROZPOČTOVÁNÍ (STŘEDNĚDOBÉ VÝHLEDY)
- PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ
- VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ
- AKRUÁLNÍ PRINCIP VE VF
- ŘÍZENÍ FISKÁLNÍCH RIZIK

33

INOVAČNÍ SMĚRY ROZPOČTOVÉ POLITIKY SB

1. AGREGÁTNÍ FISKÁLNÍ DISCIPLÍNA (fiskální udržitelnost)
2. EFEKTIVNOST ALOKACE (ALOKAČNÍ EFEKTIVNOST)
3. OPERAČNÍ (PROVOZNÍ, TECHNICKÁ) EFEKTIVNOST

NOVÉ NÁSTROJE implementované v ČR

- FISKÁLNÍ CÍLENÍ (STŘEDNĚDOBÉ VÝDAJOVÉ RÁMCE)
- AUDIT VÝDAJŮ
- PROGRAMOVÉ SESTAVOVÁNÍ ROZPOČTU
- ROZŠÍŘENÍ STR. VÝDAJOVÝCH RÁMČŮ O VÝDAJE MIMOROZPOČTOVÝCH FONDŮ
- STÁTNI POKLADNA

34

Principy veřejných financí (VE)

- Nenávratnost
- Neekvivalence
- Nedobrovolnost

35

Funkce veřejných financí (VE)

- Alokační
- Distribuční (redistribuční)
- Stabilizační
- (v dalších přednáškách budou zmíněny další možné funkce, na jejichž existenci se teorie liší)

36

Alokační fiskální funkce

- souvisí s veřejným zabezpečením veřejných statků
- co znamená „veřejné zabezpečení“ veřejných statků
- co znamená efektivní alokace veřejných statků?
- optimální poměr mezi privátními statky a veřejnými statky
- optimální množství a struktura veřejných statků
- efektivní rozdělení produkčních nákladů veřejných statků mezi spotřebiteli

37

Distribuční fiskální funkce

Dva fiskální přerozdělovací nástroje:

- příjmový (daňový)
- výdajový
 - transfery
záměrně redistribuční charakter
 - dotace
 - subvence

38

Daňově transferový mechanismus kombinuje:

- progresivní zdanění vysokých příjmů s
- dotacemi domácnostem s nízkými příjmy

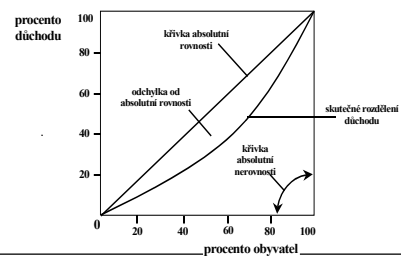
Nebo:

- zdanění luxusního zboží s
- dotacemi zboží pro obyvatelstvo s nízkými příjmy

39

(Re)Distribuční funkce VEFI

Lorenzova křivka jako nástroj měření rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti



40

Stabilizační fiskální funkce

Nástroje:

- měnové
 - povinné rezervy
 - diskontní sazba
 - operace na volném trhu
- fiskální
 - veřejné výdaje
 - veřejné příjmy
 - způsob financování deficitu

41

Stabilizační funkce VEFI

Magický čtyřúhelník



42

Stabilizační funkce (fiskální opatření)

- tzv. **diskreční opatření**; žádají zvláštní zásahy (intervence) vlády, mají jednorázový charakter a časová zpoždění (jde o změny v daňových sazbách, o zavedení nových daní, změny ve struktuře anebo v objemu veřejných výdajů, apod.),
- tzv. **automatické (vestavěné) stabilizátory**; působí po svém schválení a zabudování do systému automaticky, dlouhodobě a hlavně proticyklicky (jde o systém sociálních dávek, podpory v nezaměstnanosti, progresivní důchodové zdanění apod.).

43

Koordinace fiskálních funkcí

Vztah „nekonzistence“

- Alokační versus redistribuční funkce
- Redistribuční versus alokační funkce
- Stabilizační versus alokační funkce

44

Hlavním účelem systému VEFI (fiskálního systému) je

- vytvořit dostatečný objem veřejných příjmů
- k profinancování tzv. veřejných výdajů v rámci různých veřejných rozpočtů

Další důležité prvky a pojmy veřejných financí:

- daně a poplatky
- rozpočtová politika
- rozpočtový proces
- fiskální politika

45

VEŘEJNÉ FINANCE (složky, podsystemy) státu (ČR)

- průniky nadnárodních VEFI (EU)
- státní finance
- finance mimorozpočtových fondů municipální (nebo místní) finance
- krajské finance
- *finance regionální rady regionu soudržnosti (nová práv. osoba a nový rozpočet od 1.7.06)*
- finance organizací veřejného sektoru (PO, OS, veřejné VS, veřejné VI, SPO, veřejné zdravotnické zařízení od listopadu 2006 a další veřejnoprávní subjekty)
- ostatní

46

Obsahem vztahů a operací v rámci veřejných financí je

- tzv. veřejné zabezpečení určitých statků (tj. jejich produkce a poskytování)
- profinancování různých transferů (zejména sociálního rázu)
- stimulace ekonomických subjektů k určitému chování (např. k ekologickému chování formou dotací, pokut či daní)

47

Z hlediska tzv. vládních nákupů jsou důležité následující proporce

- nákupy výrobních faktorů versus nákupy zboží
- financování spotřeby versus financování investic
- prostředky poskytované spotřebitelům versus prostředky poskytované firmám

48

K tomu účelu vzniká tzv. fiskální systém

- založený na koloběhu finančních prostředků v rámci tzv. veřejné rozpočtové soustavy
- fungující na určitých principech

49

Děkuji za pozornost!

50