

4. KAPITOLA ÚVOD DO VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Cíl kapitoly:

Veřejné finance jsou jedním z nástrojů realizace veřejné politiky a jsou v podstatě určující pro existenci, rozsah, strukturu a fungování veřejného sektoru. Cílem této kapitoly je srozumitelně definovat hlavní pojmy, se kterými budeme dále v textu pracovat. Klíčovou kategorií je v této souvislosti rozpočtová soustava. Po prostudování této kapitoly byste si měli být zejména vědomi, co vše je třeba znát k tomu, abychom mohli kvalifikovaně analyzovat fungování veřejných financí. Naznačíme rovněž, kde se objevují hlavní obtíže a vybraným problémům fungování systémů veřejných financí se potom budeme věnovat podrobněji v dalších kapitolách.

4.1 VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÉ FINANCE

Veřejné finance lze definovat rozšířením obecné definice financí, tj. peněžních vztahů vznikajících v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů. Veřejné finance jsou pak tvořeny peněžními vztahy, které se týkají činností veřejných institucí a zájmů a kde vystupuje jako alespoň jeden ze subjektů veřejná moc (vláda na nejrůznějších úrovních tj. stát, regionální samospráva, obec).

Veřejné finance jsou obvykle charakterizovány třemi základními principy:

- * princip nenávratnosti
- * princip neekvivalence
- * princip nedobrovolnosti.

Tyto principy peněžním vztahům, které tvoří veřejné finance dominují, ale nelze je používat jako striktních definičních kritérií. I stát nebo obec může získávat zdroje prostřednictvím bankovního úvěru, tj. peněžního vztahu, který dané principy nespĺňuje a přesto bude tento vztah zkoumán jako součást veřejných financí, neboť základním kritériem je zde účast státu jako subjektu peněžního vztahu.

4.2 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Hospodaření vlády (veřejné moci) se uskutečňuje v rámci rozpočtové soustavy¹⁶, která institucionalizuje peněžní vztahy tvořící veřejné finance. Jde o nejdůležitější z jednotlivých nástrojů hospodářské politiky, protože umožňuje realizaci hospodářských a sociálních priorit země při používání vzácných zdrojů, které má vláda na veřejné výdaje k dispozici. Právě při rozpočtovém procesu jsou konfrontovány vzájemně si konkurující politické cíle a dochází k jejich sladování a konkretizaci (Allen-Tommasi, 2002). Základní funkční vazby mezi hlavními cíli vystihuje schéma na obrázku 6.1.

¹⁶ Anglické slovo *budget* – rozpočet má prý původ ve slově „*budget*“, jež označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje. Slovo „*budget*“ pak pochází se starofrancouzského „*bouge*“ označení malého vaku. (Allen-Tommasi, 2002)

Teorie veřejných financí není ve vymezení pojmu rozpočtové soustavy jednotná. Jednotlivá pojetí se liší co do šíře záběru.

1. Pod pojem rozpočtová soustava bývají zahrnovány orgány a instituce, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných peněžních fondů (resp. rozpočtů a účelových fondů), případně dohlízejí na kontrolu jejich hospodaření. (V podstatě tedy jde o subjekty peněžních vztahů.)
2. Podle jiného pojetí se za rozpočtovou soustavu pokládá soustava veřejných rozpočtů a vztahů mezi nimi. (V podstatě tedy předmět peněžních vztahů)

Třetí pojetí propojuje obě předchozí a rozpočtovou soustavu vidí jako komplex orgánů, institucí i peněžních fondů, pravidel jejich fungování a vzájemných vztahů.

Pokud vyjdeme ze třetího pojetí, které je nejširší, rozpočtová soustava se skládá z následujících prvků:

soustavy veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů,
rozpočtových pravidel a
orgánů řízení, správy a kontroly veřejných financí.

Soustavou veřejných rozpočtů a vztahem mezi rozpočtovým a fondovým principem hospodaření s veřejnými financemi se budeme zabývat hned v následující subkapitole.

Druhým prvkem - rozpočtovými pravidly se rozumí právní normy, upravující hlavní aspekty fungování rozpočtové soustavy, zejména:

- normy upravující daňové určení (tj. kam směřuje výnos jednotlivých konkrétních daní)
- normy upravující způsob nakládání s prostředky státního rozpočtu (tato norma stanovuje pravidla pro to, co je možno dotovat v rozpočtech místních vlád a organizací veřejného sektoru),
- norma upravující možné přesuny mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami,
- tzv. sankční norma, tj. norma stanovující sankce za porušení rozpočtové kázně (např. když nějaký orgán použije rozpočtové prostředky na jiný účel, než bylo stanoveno).

Mezi orgány řízení, správy a kontroly veřejných financí můžeme řadit především ministerstvo financí, finanční úřady a např. finanční odbory na úrovni územních a municipálních orgánů veřejné správy (tj. státní správy a samosprávy), Nejvyšší kontrolní úřad apod.

Soustava veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů

Konkrétní podoby soustavy veřejných rozpočtů se mohou v jednotlivých státech lišit, neboť jsou mimo jiné závislé na správním uspořádání konkrétního státu. Nemusí se lišit pouze v počtu stupňů (dvoustupňové, třístupňové apod.), ale také ve struktuře a objemu veřejných příjmů a výdajů a v neposlední řadě také v principech jejich tvorby a užití.

Do soustavy veřejných rozpočtů bývají obvykle zahrnuty (Peková, 2011):

1. nadnárodní rozpočet v případě nadnárodního seskupení (např. rozpočet EU),
2. ústřední rozpočet v zemi (rozpočet federální vlády, státní rozpočet v unitárních státech jako je ČR, v anglicky psané odborné literatuře se rovněž můžeme setkat s termínem „*national budget*“)
3. rozpočty územní samosprávy, a to podle jejího členění, tzn. rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy (krajů, provincií, hrabství apod.)

4. rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru (např. v ČR současné době rozpočty příspěvkových organizací státu, krajů i obcí).

Mimochodem, odpověď na otázku, jak je v dané zemi konkrétně legislativou upraveno, co vše se „počítá“ do soustavy veřejných rozpočtů, má bezprostřední vliv na další parametry fungování institucí veřejného sektoru. Váží se na to často režimy finanční kontroly, způsoby účtování, autonomie rozhodování o investicích a nákupech, případně i odměňování pracovníků a status vedoucích pracovníků. V reálné ekonomice obvykle existuje mnoho institucí, které se pohybují na pomezí mezi sektory (veřejným, soukromým neziskovým, ziskovým...). Tento aspekt nabývá v ČR praktického významu zejména v souvislosti se zaváděním tzv. Státní pokladny.¹⁷

Každá úroveň vlády by měla mít svůj rozpočet, který pokryje její činnosti v rámci jí vymezené odpovědnosti. Tento požadavek relativní samostatnosti je spojen s vymezením specifické vlastní daňové (příjmové) základny. Mezi jednotlivými rozpočty dále existují vazby v podobě přesunů (dotací, subvencí). Obvykle se jedná o přesuny z vyššího rozpočtu do nižšího rozpočtu. Problematikou uspořádání těchto odpovědností, postavení různých úrovní veřejných rozpočtů a mechanismem sdílení či rozdělení jednotlivých druhů veřejných příjmů se zabývá tzv. fiskální federalismus. O jeho základních zásadách budeme hovořit v následující kapitole.

Samotný požadavek „pokrytí (nákladů) činnosti“ je sice triviální, v praxi jde však o kardinální problém spojený s fungováním veřejných financí – jak zaručit adekvátnost prostředků? Jak se vyrovnávat s nadsazováním požadavků?

Mimorozpočtové fondy

Vedle veřejných rozpočtů jsou rozpočtové soustavy v řadě zemí tvořeny rovněž zvláštními fondy. Jejich prostřednictvím bývá vynakládána i značná část veřejných výdajů. „Pojem mimorozpočtové fondy se vztahuje ke zvláštním účtům zřízeným pro určité vládní činnosti, které nejsou vykazovány v rozpočtových dokumentech a zpravidla neprocházejí normálním formalizovaným rozpočtovým procesem.“ (Allen-Tommasi, 2002: 50) Proto také bývají někdy nazývány účelovými fondy. Vytvářejí alternativu k přímému dotačnímu přidělování rozpočtových prostředků.

Důvody k jejich používání mohou být různé. V zásadě jde obvykle o projev ochrany prioritních výdajových oblastí před případnými rozpočtovými škrty, nebo je to snaha o zajištění dlouhodobé stability vybraných výdajů veřejných rozpočtů s vazbou na rozpočtově určené příjmy.

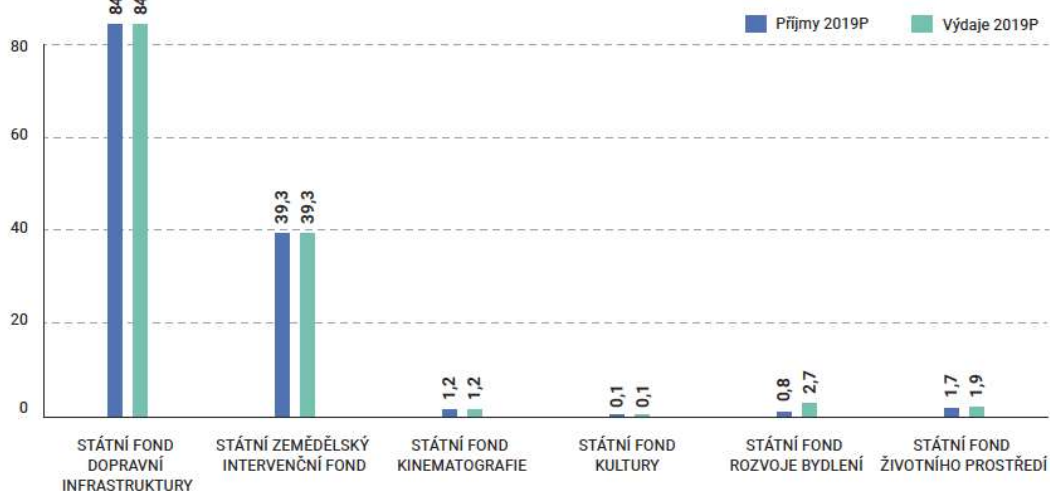
Existence fondů má svá úskalí. Dochází k určité dezintegraci a atomizaci veřejných rozpočtů, což klade zvýšené nároky na koordinaci působení jednotlivých složek veřejných financí a na zajištění jednotné rozpočtové a finanční politiky státu. Možnost vstupu fondů na finanční a kapitálové trhy umožňuje získávat potřebné prostředky do jejich rozpočtů. Na druhé straně stojí riziko narušení rozpočtové strategie vlády a fiskální pozice státu. S početním růstem fondů a zvyšujícím se objemem jejich prostředků se zmenšuje transparentnost finančních toků. Nelze vyloučit ani určitou míru ztráty kontroly ze strany výkonné nebo zákonodárné moci. Doprovodným jevem je narůstající administrativní aparát správy těchto institucí.

O fondech hovoříme u těch peněžních vztahů, kde se uplatňuje účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji, resp. tam, kde je možnost využití určitých peněžních prostředků omezena na financování pouze předem stanovených druhů potřeb.

Obrázek 6.2: Příjmy a výdaje státních fondů 2019, Zdroj: Státní rozpočet 2019 v kostce (<https://bit.ly/31Fp3iB>)

¹⁷ Kromě toho, tyto metodické rozdíly ve statistickém vykazování by měly být zohledněny při analýzách, mezinárodních srovnávaních a tvorbách časových řad.

PRIJMY A VYDAJE STATNICH FONDU V ROCE 2019 V MLD. KC



4.3 STÁTNÍ ROZPOČET¹⁸

V rozpočtové soustavě hraje bezesporu klíčovou úlohu státní rozpočet (*central government budget, national budget*). Objemem prostředků bývá největší, jeho fungování se dotýká celé ekonomiky. Státní rozpočet je hlavním nástrojem prosazení hospodářských a sociálních priorit státu. Hospodaření s rozpočtem sleduje již výše zmíněné tři cíle – fiskální disciplínu, efektivní alokaci zdrojů a provozní efektivnost. Kromě toho, jedním z principů správného rozpočtového hospodaření je transparentnost. V dalším textu se budeme věnovat tzv. rozpočtovým zásadám, neboli požadavkům na správné rozpočtové hospodaření. Naznačíme i některé z mnoha problémů, se kterými si musí stát poradit, chce-li dosáhnout výše uvedených cílů.

Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené zákonem.

Státní rozpočet je centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování.

Na státní rozpočet můžeme nahlížet z různých pohledů:

1. jako na **peněžní fond**,
2. jako na účetní **bilanci příjmů a výdajů**,
3. jako na **zákon**,
4. jako na **ekonomickou kategorii** důležitou pro hodnocení fiskální politiky vlády a mající velký význam pro ovlivňování chování ekonomických subjektů.

¹⁸ Slovo rozpočet (budget) má původ ve slově „budjet“, jež pochází ze středověké angličtiny a označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje.

Rozpočtové zásady

Rozpočtovými zásadami máme na mysli v podstatě „požadavky na správně sestavené rozpočty“. Je přirozené, že názory na to, co všechno by mělo být splněno, aby stát hospodařil se „správným“ rozpočtem, se liší. Výčet, který přebíráme z učebnice veřejných financí (Hamerníková 2010) lze dobře využít jako základního východiska, jakkoliv si neklade nárok na úplnost:

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Ve většině zemí se setkáváme s rozpočtovým cyklem na bázi kalendářního roku. Každoroční sestavování a schvalování je předpokladem pro to, aby mohla vláda reagovat na měnící se podmínky, preference a potřeby. Jakkoliv se pochopitelně jedná hlavně o zvyk a určitý úzus, svůj význam sehrává také schopnost odhadovat budoucí vývoj ekonomických ukazatelů, nákladů, výnosů, příjmů a výdajů, která v čase silně slábnou. Kratší časový horizont by naopak měl rušivé dopady na řízení rozpočtu.

Jednoleté rozpočtové období je však poměrně krátké ve smyslu možnosti dosáhnout některých cílů rozpočtové politiky. Rozpočtem přidělené prostředky v běžných rozpočtových systémech koncipovaných na pokladním principu představují limit stanovený pro platby za všechno zboží, služby i kapitálové výdaje. Na konci rozpočtového období končí i oprávnění s těmito prostředky nakládat. To je sice dobré pro kontrolu hospodárnosti, ale mnohdy je to problém pro možnost účelného čerpání zejména kapitálových výdajů. Je s tím spojen i tradiční a široce rozšířený jev urychleného a často i nevhodného čerpání prostředků na konci roku v zájmu toho, aby rozpočtované prostředky „nepropadly“. V řadě zemí se dnes můžeme setkat se zaváděním oprávnění převádět určitou nutnou část nevyčerpaných schválených prostředků do dalšího roku.

Zásada reálnosti a pravdivosti

Při sestavování státního rozpočtu se velmi osvědčuje spíše pesimismus v příjmech a nedůvěra k požadavkům na výdaje. V nedávné minulosti lze u nás najít celou řadu příkladů na nereálné odhady příjmů státního rozpočtu a jejich důsledků, jakož i „rozpočtových triků“, které pomáhaly opticky udržovat vyrovnaný rozpočet při současném vzniku skrytého veřejného dluhu.

Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu

Aby se rozpočet stal účinným nástrojem, musí pokrývat výdaje (a tím i příjmy) co nejúplněji. Při nedodržení této zásady vznikají dva problémy (Allen-Tommasi, 2002): (1) Pokud rozpočtem neprotékají hlavní výdajové položky, nelze zajistit, aby byly omezené zdroje alokovány do oblastí s nejvyššími prioritami, a nelze dostatečně efektivně vynutit zákonnou kontrolu a odpovědnost vlády vůči veřejnosti za dosažené výsledky při správě veřejných prostředků; (2) samotný rozsah veřejných výdajů nezahrnutých do rozpočtu je obtížně zjistitelný a vynakládání těchto výdajů je netransparentní. To zvyšuje nebezpečí plýtvání veřejnými prostředky.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Tato zásada měla původně podobu striktního požadavku na každoroční vyrovnanost rozpočtu, úzce souvisela se Smithovým tzv. „zlatým pravidlem rozpočtové politiky“. Po následném přijetí keynesiánské teorie, resp. politiky krátkodobých deficitů se od něj upustilo. Nyní se požaduje ne každoroční vyrovnanost, ale vyrovnanost v dlouhém období. V praxi je však i toto pro mnohé země problém.

Zásada transparentnosti a publicity

Se státním rozpočtem musí být v celém rozpočtovém procesu (viz další text) nakládáno tak, aby mu mohl rozumět pokud možno každý občan a aby byl o všem, co se týká státního rozpočtu, informován.

SHRNUTÍ

1. Veřejné finance jsou tvořeny peněžními vztahy, které se týkají činností veřejných institucí a zájmů a kde vystupuje jako alespoň jeden ze subjektů veřejná moc. Typickým finančním vztahům zde dominují principy nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.
2. Hospodaření vlády (veřejné moci) se uskutečňuje v rámci rozpočtové soustavy, která institucionalizuje peněžní vztahy tvořící veřejné finance. Rozpočtovou soustavu rozumíme komplex orgánů, institucí i peněžních fondů, pravidel jejich fungování a vzájemných vztahů.
3. Základním nástrojem veřejných financí je soustava veřejných rozpočtů. Struktura této soustavy je závislá na správním uspořádání státu. Obvykle do ní patří státní (centrální) rozpočet, rozpočet nějakého typu vyššího územně správního celku (země, kraje) a místní (municipální) rozpočet.
4. V rozpočtové soustavě hraje klíčovou úlohu státní rozpočet. Jedná se o centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování. Rovněž ho můžeme chápat jako bilanci příjmů a výdajů, finanční plán centrální úrovně vlády, právně zakotvený zákonem.
5. Zatímco vertikální struktura veřejných financí vychází z víceúrovňového administrativního a územně právního členění státu, fondové financování představuje horizontální strukturu veřejných financí. O fondech hovoříme u těch peněžních vztahů, kde se uplatňuje účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji, resp. tam, kde je možnost využití určitých peněžních prostředků omezena na financování pouze předem stanovených druhů potřeb.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné finance

mimorozpočtové fondy

rozpočtová soustava

státní rozpočet

veřejné rozpočty

rozpočtové zásady

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Najděte konkrétní příklady finančních vztahů, které jsou založeny na principech návratnosti, ekvivalence anebo dobrovolnosti. Lze se s nimi setkat i v činnosti orgánů veřejné moci?
2. Vyhledejte (např. ve Sbírce zákonů) konkrétní podobu zákona o státním rozpočtu a zjistěte, jakým způsobem je řešena vazba mezi státním rozpočtem a místními rozpočty.
3. Promyslete rozdílnost rozpočtového a fondového financování. Jaké jsou jejich výhody a nevýhody? Čím se zabývá teorie veřejné volby? Proč je důležité analyzovat způsob přijímání kolektivních rozhodnutí i z ekonomického hlediska?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Prostudujte tzv. expozé ministrů financí při předkládání návrhu státního rozpočtu Poslanecké sněmovně za poslední roky. Jakými úvahami je vláda vedena při tvorbě návrhu rozpočtu? Co musí brát v úvahu a jak se vyvíjely výdajové a příjmové preference vlády?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. ALLEN, R., TOMMASI, D. Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země. SIGMA, MF ČR, Praha 2002 (k dispozici na <https://bit.ly/3mfiMBY>)

2. DVOŘÁK, P. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. C.H.Beck. Praha, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1
3. NEMEC, J., WRIGHT, G.: Verejné financie, teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. NISPAcee, Bratislava, 1998
4. PEKOVÁ, J. Veřejné finance, WOLTERS KLUWER, 2011
5. ROSEN, H. S., GAYER, T. Public Finance. McGraw-Hill International Edition, ed.8th, Singapore, 2008. ISBN 978-007-125939

5. KAPITOLA VEŘEJNÉ PŘÍJMY, ÚVOD DO DAŇOVÉ TEORIE

CÍL KAPITOLY:

Ponecháme-li stranou normotvornou a regulační činnost, právě přes veřejné příjmy a veřejné výdaje realizuje stát absolutní většinu svých zásahů. Jde o klíčové nástroje hospodářské politiky. S jejich existencí je spojena řada teoretických i praktických otázek. Abychom mohli alespoň některé prostudovat podrobněji, musíme začít od základní typologie a používané terminologie. Součástí této deskriptivní části jsou i základní nástroje používané k měření a porovnávání velikostí a struktury veřejných příjmů a výdajů. Alespoň hrubá orientace ve výši a vývoji těchto ukazatelů je nezbytná. Ve druhé části kapitoly se letmo dotkneme oblasti daňové teorie, přičemž zde je naším cílem vysvětlit povahu daňových principů jakožto požadavků na dobré daně.

5.1 VEŘEJNÉ PŘÍJMY

Pojem a typologie

Aby mohly vlády na všech úrovních plnit své funkce, musejí mít odpovídající prostředky. Ty získávají prostřednictvím veřejných příjmů. Jedná se o finanční vztahy nejrůznější povahy. Mají společné to, že se jimi tvoří příjmová část veřejných rozpočtů. Většinou tyto vztahy souvisejí s vynuceným odnímáním prvotně získaných důchodů jejich příjemcům a jejich přerozdělení ve prospěch vlády nebo jiných subjektů. Podíl těchto plateb na celkových důchodech jednotlivců či domácností je jedním z významných ukazatelů tzv. ekonomické svobody.

Vzhledem k tomu, že hlavním zdrojem veřejných příjmů jsou daně, lze říci, že převládajícími charakteristikami veřejných příjmů je **nedobrovolnost, nenávratnost a neekvivalence**. V menší míře však existují rovněž veřejné příjmy, které jsou založeny na dobrovolnosti, návratnosti a ekvivalenci.

Struktura příjmů veřejných rozpočtů v současných ekonomikách

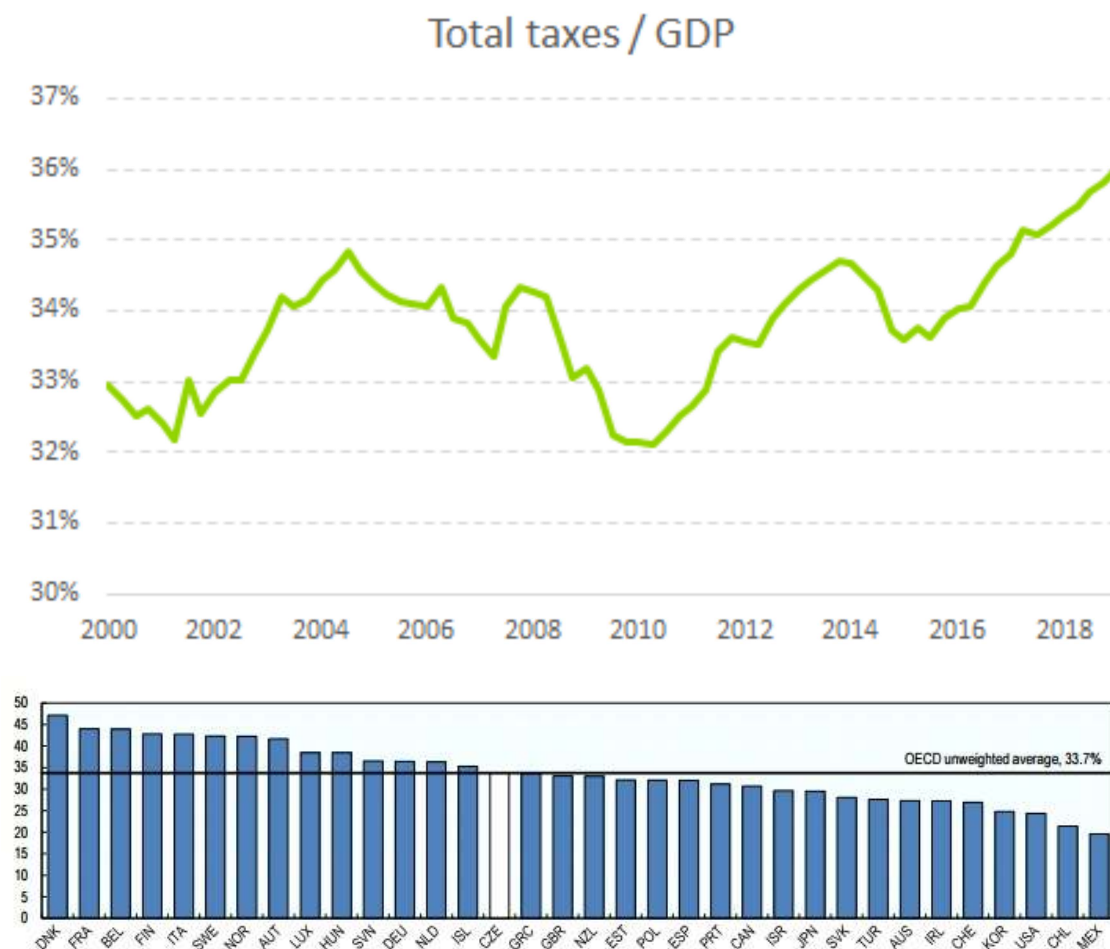
Struktura příjmů v konkrétních zemích je výsledkem dlouhodobého vývoje a je podmíněna celou řadou kulturních, historických a ekonomických faktorů specifických pro každou zemi. Proto se do jisté míry odlišuje. Na druhé straně však můžeme např. u zemí EU sledovat i výrazné projevy procesu harmonizace fiskálních systémů jakožto součásti širších integračních procesů. Od počátku 80. let 20. století se v těchto zemích přijímala opatření k reformování národních daňových systémů s cílem snížit jejich složitost. Byly odstraňovány překážky volného pohybu zboží, služeb a výrobních faktorů. Proto nepřekvapí, když u řady zemí EU pozorujeme současně jak dosti podobnou strukturu veřejných příjmů. Na druhé straně i dnes mezi nimi existují výrazné rozdíly, což je nejlépe patrné na výši příspěvků na sociální zabezpečení. U zemí s nižšími důchody na hlavu (kromě „nových členů“ se analogická situace objevuje u Řecka a Portugalska) je také zřejmý relativně menší podíl přímých daní, který je výsledkem nižšího významu zdanění jednotlivců. Relativně vyšší váhu má zdanění příjmů společností, avšak zde došlo za poslední roky k poklesu a tento trend bude pravděpodobně pokračovat.

Daňová kvóta

Důležitým ukazatelem, který se využívá pro mezinárodní srovnávání, je daňová kvóta. Tento ukazatel udává podíl celkových daňových příjmů vybraných v daném státě na HDP. Čím je daňová kvóta nižší, tím menší část celkově vytvořeného produktu „proteče“ ve formě povinných plateb veřejnými rozpočty. Daňovou kvótu lze vyjadřovat jako tzv. úzkou (jednoduchou) nebo tzv. širokou (složenou). V případě úzké daňové kvóty jsou do daňových příjmů zahrnovány pouze

výnosy z daní a poplatků. Široká daňová kvóta obsahuje v daňových příjmech také pojistné na sociální a zdravotní pojištění. Druhé vyjádření daňové kvóty se jeví z ekonomického pohledu správnější, neboť v některých zemích mají příspěvky na sociální a zdravotní pojištění charakter daní. Proto je vhodnější k mezinárodnímu srovnání využít širokou daňovou kvótu.

Obrázek 7.1 Vývoj složené daňové kvóty v ČR v letech 2001 – 2018 (twitter @David_Marek)

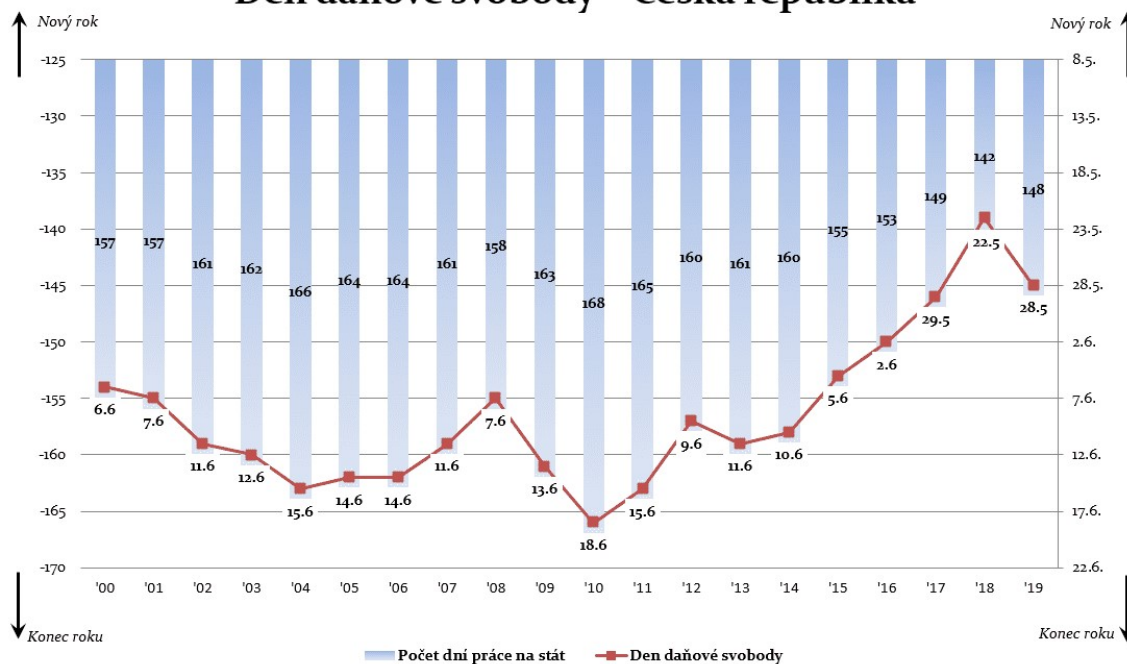


Obrázek 7.2 Srovnání se zeměmi OECD (2015)

Zdroj: OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Jako určitá obdoba ukazatele daňové kvóty se používá tzv. **den daňové svobody**. Tento den ukazuje průměrnou výši daňové zátěže člověka v určitém státě. Den daňové svobody symbolizuje první den v kalendářním roce, kdy lidé teoreticky přestávají pracovat „pro stát“. Hrubý výdělek za období od začátku roku do dne daňové svobody slouží k zaplacení všech druhů daní, hrubý výdělek za období ode dne daňové svobody (včetně) do konce roku slouží k financování osobních potřeb člověka.

Den daňové svobody – Česká republika



Zdroj: Liberální institut, portál den daňové svobody.
<https://www.dendanovesvobody.cz/tiskove-zpravy/den-danove-svobody-2019/>

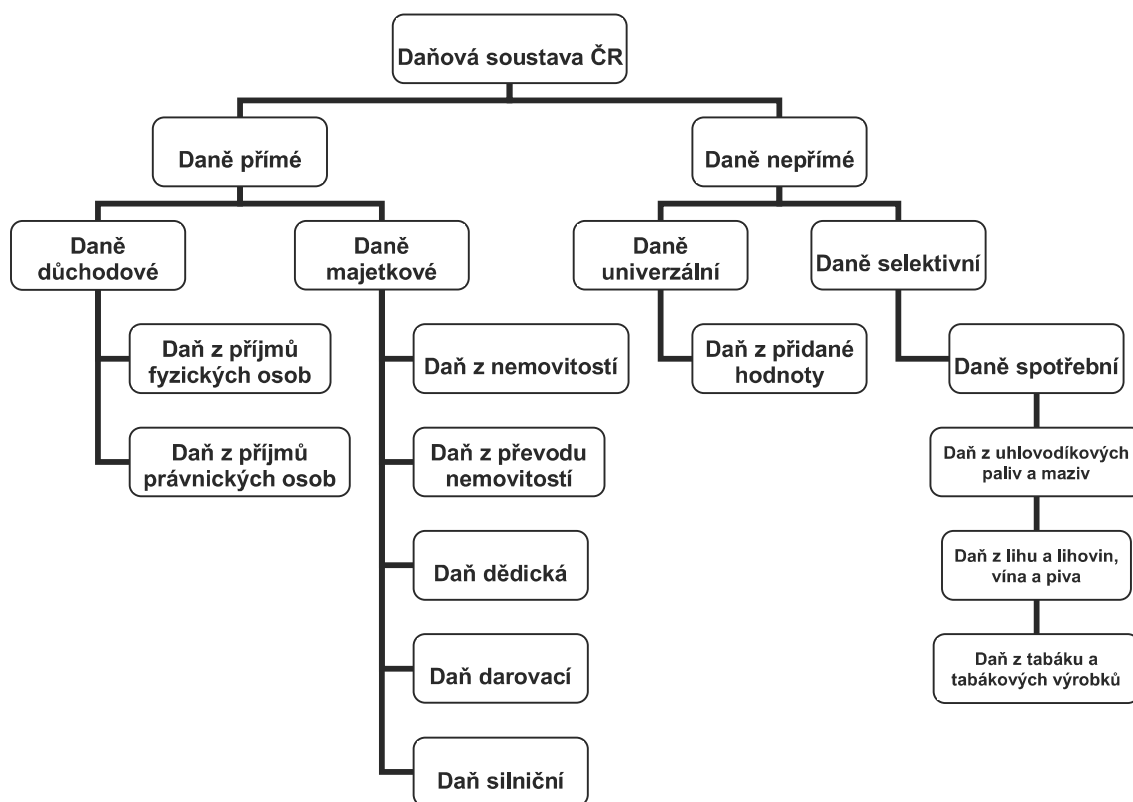
5.2 DANĚ JAKO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PŘÍJEM

Daňová soustava je nejvýznamnějším prostředkem získávání veřejných příjmů. Daňová soustava státu je tvořena různými druhy daní. Její podoba je většinou dána zákonem, přičemž jednotlivé daně jsou dále upraveny příslušnou zvláštní právní úpravou. Důvodem je, že daně a poplatky lze ukládat občanům pouze na základě zákona, což zaručuje ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Dnešní daňová soustava ČR je výsledkem daňové reformy z roku 1992, která si za hlavní cíle kladla přizpůsobení daní novým tržním vztahům panujícím v ekonomice a harmonizaci českého daňového systému se systémy obvyklými v zemích Evropské unie. Nová daňová soustava začala fungovat od 1. ledna 1993, její podoba je znázorněna v následujícím boxu.

Daňová soustava ČR od roku 1993

Na základě zrušeného zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, je možné zkonstruovat daňovou soustavu ČR. Následující schéma obsahuje všechny daně, které jsou v České republice vybírány. Ve zrušeném zákoně o soustavě daní byla ustanovena i možnost vybírat daně na ochranu životního prostředí (tzv. ekologické daně). Vzhledem k tomu, že se žádný speciální předpis dále ekologickými daněmi nezabýval a tudíž vybírány nejsou, nejsou ani uvedeny v následujícím schématu. Jejich funkci dlouhodobě převzaly různé poplatky za znečištění vody, ovzduší a půdy.



Zdroj: Autor

Daně jako historická kategorie

Vznik daní je spojen se vznikem států, tj. politicky a teritoriálně uspořádaných celků. Mají tedy za sebou úctyhodnou historii. Doklady o tom, že lidstvo odedávna daně platilo (a vybíralo) najdeme v řadě historických pramenů, na babylónských hliněných destičkách i v egyptských hieroglyfech. Také v Bibli se praví, že desátá část úrody by měla být dána stranou k účelům redistribuce a k podpoře kněžstva. Ve starém Řecku a Římě byly „daně“ na chod státu vybírány od bohatších občanů formou povinné liturgie. Pro občana byla čest ji uspořádat a zaplatit.

Za uplynulá tisíciletí se ovšem daně výrazně změnily. V každé historické epoše se poněkud lišily formy daní, jejich význam, způsob ukládání apod. Historický vývoj daní bychom mohli shrnout do těchto základních tezí:

- původně měly daně převážně formu naturálního plnění, dnes mají formu peněžní platby;
- původně vystupovaly daně jako často dobrovolná plnění, dnes jde o povinnou, zákonem vynucenou platbu;
- vývoj se ubíral od nepravidelného, nahodilého výběru daně k pravidelnému placení;
- daně zpočátku tvořily podpůrný, doplňkový zdroj panovníkova rozpočtu, dnes tvoří rozhodující příjem veřejných rozpočtů;
- původně šlo o účelově zaměřené platby, dnes všeobecný, tj. neúčelový zdroj krytí veřejných potřeb;
- u přímých daní původně převažovaly daně majetkové či daně z hlavy, nyní převažují osobní důchodové daně;
- u nepřímých daní šel vývoj od akcízů a obrátových daní jednorázového nebo kaskádovitěho typu k dani z přidané hodnoty.

Z dnešního pohledu tedy daně definujeme jako:

Příjem veřejných rozpočtů mající většinou charakter neekvivalentní a neúčelové platby. Má formu povinné, nenávratné a zpravidla pravidelně se opakující platby a odčerpává část zdrojů soukromého sektoru podle zákonem předem stanovené sazby daně.

Vývoj názorů na daně

Stejně jako došlo v historii k výrazným změnám obsahu samotného pojmu daň, tak se měnily i názory na to, co to vlastně daně jsou a jaké by měly být. Daňová teorie se rozvíjela v rámci filozofie a teologie již ve starověku (Aristoteles) a ve středověku. Např. známý scholastik Tomáš Akvinský (1225-1274) poměrně moderně definoval daň jako dovolenou loupež, která se – zatěžuje-li poplatníka neúměrně a je-li využívána pro panovníkovy radovánky – stává panovníkovým hříchem. Určité názory na daně pochopitelně vyslovovali představitelé „finančního jurismu“ (Klock, 17. stol., zmínil poprvé požadavek daňové progresse) či merkantilisté (pro ně byla typická orientace na nepřímé daně a vysoká dovozní cla).

Se skutečně uceleným učením o daních, které bylo založené na aplikaci konzistentní ekonomické teorie, však přišli až francouzští fyziokraté (Quesnay 1694-1774) a angličtí klasičtí ekonomové Smith (1723-1790) a Ricardo (1772-1823). Některé jejich myšlenky jsou platné dodnes. Jejich učení vycházelo z přirozenoprávní teorie, empirismu, individualismu a liberalismu. Přímo tak navazovali na učení Thomase Hobbesa (1588-1679), jehož přístup vyústuje v první velice významnou daňovou teorii – směnnou teorii daňovou (někdy též teorie ekvivalence). Podle ní jsou daně **protihodnotou za služby poskytované jedinci státem**. V podstatě se tedy jedná o cenu za vykoupení míru, za ochranu života, za bezpečnost a pořádek. (Na což bezprostředně navázal např. v 19. stol. P.J. Proudhon (1809-1865), podle něhož je placení daní směnou, kdy stát dodává služby a poplatník za ně platí.)

McCulloch upozornil na reálně existující neekvivalentnost placených daní a užítku ze „služeb státu“. Tento rozpor u směnné teorie daňové překlenul teorií pojišťovací. Daň zde není ekvivalentní cenou, nýbrž pojistným na docílení ochrany sociálního pořádku, resp. pojistné za ochranu života a majetku – McCulloch (1779-1864).

Adam Smith (1723-1790) ve svém Pojednání o podstatě a původu bohatství národů (1776) doporučuje v zájmu bohatství národa co nejnižší daně, neboť považuje státní výdaje za neproduktivní, nicméně některé funkce státu považuje za objektivně nutné. Vypracoval první ucelenou soustavu daňových principů (tzv. Smithovy daňové kánony), kde se věnuje i spravedlnosti zdanění.

Jedním z posledních představitelů klasické školy politické ekonomie byl John Stuart Mill (1806-1872). V jeho pracích se snoubí tradiční ekonomický liberalismus s nastupujícím utilitarismem. Významným představitelem etického utilitarismu, který významně ovlivnil morální filozofii Milla, byl anglický filozof Jeremy Bentham (1748-1832). Cílem utilitaristů je maximalizovat (například i vhodným přerozdělením důchodů) celkový užitek společnosti. Heslem utilitářů je „Největší štěstí pro co největší počet lidí“. Z jejich názorů vyplývá, že pokud vezmeme část důchodu bohatšího člověka a dáme ho chudšímu členu společnosti, dosáhneme většího celkového užítku.

Mill si v tehdejší Anglii nemohl nevsimnout velkých sociálních rozdílů a uvažoval proto, jestli by v otázce spravedlnosti rozdělování důchodů neměla být „neviditelná ruka trhu“ modifikována s ohledem na dosažení většího celospolečenského užítku. Jedná se o zcela odlišné pojetí státu a spravedlnosti zdanění než byla směnná teorie daňová, která neřešila problém redistribuce. Z

konceptu utilitarismu tak vychází nový náhled na postavení daní v ekonomice – teorie oběti (teorie kapacitní). Podle této teorie mají být daně ukládány tak, aby všichni občané utrpěli jejich platbou „stejnou obětí“. Mill však ještě nedokázal říct, jak určit onu stejnou obětí, v jeho pojetí si každý daňový poplatník své daňové břemeno určuje subjektivně sám.

Pohled utilitaristů na užitek společnosti byl později dále rozpracován marginalisty. V jejich zorném poli byl (mezní) užitek poslední jednotky (např. mezní užitek poslední jednotky důchodu). Marginalisty můžeme zařadit do širšího proudu neoklasické ekonomie, jejíž představitel A.C. Pigou (1877-1959) řešil problém optimální distribuce zdrojů ve společnosti. Jak píše Holman¹⁹: „Pigou dospěl ke kontroverznímu závěru, že tržní systém dokáže optimálně alokovat zdroje mezi odvětvími a podniky, avšak tím ještě nemusí zajistit maximální dosažitelný blahobyť“. Analyticky pak ukázal, co to je „správná velikost oběti“. V jeho úvahách se objevuje koncept absolutní, relativní a mezní stejné oběti. Pigou je dále známý teorií „internalizace externalit“, ve které ukázal, že existuje rozdíl mezi soukromými a společenskými (mezními) náklady a výnosy. Vláda pak vhodnou kombinací daní a dotací může korigovat vliv těchto externalit – může internalizovat externality (např. daň z alkoholu).

Utilitaristickou teorii oběti odmítal např. i F. A. Hayek (1889-1992), když upozorňoval, že neexistuje způsob, jak objektivně srovnat užítky různých jednotlivců. A i kdyby to bylo možné, je sporné, jestli vyrovnávání užitek je legitimní cíl (funkce) vlády.

Na ekonomickou krizi 30. let 20. století a neschopnost „klasických“ škol se s ní vypořádat zareagoval anglický ekonom J. M. Keynes (1883-1946). Keynes obrátil pozornost z nabídky k agregátní poptávce. Ukázal, že její nedostatečnost je příčinou dlouhotrvajících hospodářských krizí a z nich vyvolané nezaměstnanosti. Jako odpověď na toto „selhání“ trhu nabídl posílení role státu v ekonomice. Úkolem státu je zajistit, aby nedošlo k poklesu agregátní poptávky pod agregátní nabídku. Stát tak může nabídkou „levných“ peněz, přímou spotřebou nebo například snížením daní posílit soukromou spotřebu. Keynes se stává prvním představitel ekonomického směru, který přisuzuje daním úkol stabilizace ekonomiky. Protože středem Keynesova zájmu je spotřeba, nahlíží značně negativně na její odkládání. Odložení spotřeby (tvorba úspor) vyvolává problémy na poptávkové straně ekonomiky a způsobuje nezaměstnanost. Z této pozice také pramení kladný vztah keynesiánců k progresivnímu zdanění, které odebere zdroje od bohatších členů společnosti, kteří také obvykle více spoří.

Keynesiánská doktrína dostala vážné trhliny ke konci 60. let 20. století, kdy ve většině států, které ji dosud úspěšně aplikovaly, došlo k poklesu ekonomického růstu a k růstu inflace. I přes pokus sblížit „klasický“ a keynesiánský pohled neoklasickou syntézou, došlo postupně v druhé polovině 20. století (většinou ekonomických proudů) k zpochybnění keynesiánského pohledu. Nejprve chicagskou školou monetaristické ekonomie, která místo rozpočtové politiky dala důraz na měnovou politiku centrální banky. Její představitel Milton Friedman (1912) doporučuje nízkou úroveň daní a dále rozvinul koncept negativní důchodové daně. Z pohledu daňové politiky je potom důležité odmítnutí školou ekonomie strany nabídky, která byla na konci 70-tých a začátku 80-tých let 20. století populární v USA. Oproti keynesiáncům opět klade důraz na stranu nabídky. Její představitelé věří, že ekonomické problémy jako nezaměstnanost, nedostatečný růst nebo inflace jsou způsobeny nedostatkem motivace ekonomických subjektů na nabídkové straně trhu. Nedostatek motivace je vyvolán nadměrnými zásahy státu do ekonomického chování tržních subjektů. Mezi ty můžeme zařadit nadměrné distortní zdanění. Zejména přímé zdanění (daně z osobních příjmů, z příjmů korporací a majetkové daně) vyvolává změny v ekonomickém chování a narušuje tak optimální alokaci zdrojů. Mezi představitele patřil např. Artur Laffer (1941), po kterém je pojmenovaná známá Lafferova křivka. Ta prezentuje závislost daňového výnosu na velikosti daňové sazby. Z konkávní křivky vyplývá, že při růstu daňové sazby roste i daňový výnos

¹⁹ Holman (2003, str. 30)

do určité hodnoty daňové sazby, při které je daňový výnos maximální. Pokud budeme zvyšovat daňovou sazbu i za tento bod, bude se daňový výnos opět snižovat až k nule. Realitou 70-tých a částečně i 80. let byly mezní sazby blížící se 100 %, ve specifických případech dokonce přesahující 100 %. Pod vlivem tohoto učení a v domění, že americká ekonomika se nachází za tzv. „Lafferovým“ bodem, došlo za prezidentství Ronalda Reagana k prudkému snížení daňového zatížení a k odstranění celé řady výjimek ze zdanění. V následujících letech sice došlo k urychlení ekonomického růstu, ale též k propadu daňových příjmů a vzniku rozpočtového deficitu.

Z nedávné doby se daním věnovala např. škola Veřejné volby. Ta napadla Pigouův koncept internalizace externalit pro jeho naivní předpoklad „vládného despoty“. Její představitel Ronald H. Coase (1910) jej kritizuje pro jeho neplatnost v případě, že vlastnická práva jsou řádně definována (vymáhána) a transakční náklady s tím spojené jsou nulové.

10.2 Požadavky na dobrý daňový systém

Požadavky na „dobré“ daně označujeme za tzv. **daňové principy**.

Proč je tak obtížné vyvinout spravedlivý a efektivní daňový systém? Copak neexistují nějaké jasné principy, kriteria, kterými lze daňový systém hodnotit?

Takové principy skutečně existují. Problémem ovšem je, že jich je poměrně velké množství. Některé prameny uvádějí, že jich bylo doposud publikováno více než tři desítky. Při vytváření reálného daňového systému je tak nutno volit kompromisy. Lidé se mohou lišit v názoru na to jakou váhu jednotlivým z nich dát, nehledě na to, že některé principy si přímo protirečí (podrobněji např. STIGLITZ (1997, str. 459-460). Zároveň je potřeba si uvědomit, že hranice mezi jednotlivými principy nejsou ostré, nelze říct, kde končí jeden a začíná druhý. Mnohé principy se tak mohou vzájemně překrývat.

Daňové kánony A. Smitha

Jak již bylo řečeno, A. Smith navrhl první ucelenou soustavu daňových principů. Podle něj by při zdanění měla být dodržena tato pravidla (Smith 2001, str. 732-735):

1. „V každém státě měli by poddaní přispívat na výdaje na správu státu tak, aby to co nejlépe odpovídalo jejich možnostem, tj. úměrně důchodu, kterého pod ochranou státu požívají“ - zásada spravedlnosti (rovnosti)
2. „Daň, kterou má každý jednotlivec platit, měla by být stanovena přesně, a nikoliv libovolně. Doba splatnosti, způsob placení a částka, kterou má platit, to všechno by mělo být poplatníkovi a komukoliv jinému naprosto jasné“ - zásada určitosti (přesnosti)
3. „Každá daň by se měla vybírat tehdy a takovým způsobem, kdy a jak se to poplatníkovi asi nejlépe hodí.“ - zásada výhodnosti pro poplatníka (pohodlnosti platby)
4. „Každá daň by měla být promyšlena a propracována tak, aby obyvatelé platili co nejméně nad to, kolik ona daň skutečně přináší do státní pokladny“ - zásada úspornosti (nízké náklady výběru daně).

Jak je vidět, principy staré přes 200 let se můžou na první pohled jevit zastaralé a těžkopádné. Nezapomínejme ale, že tyto principy se vyjadřovaly k daním poloviny 18. století. Na druhou stranu, jejich smysl je stále platný a v „modernějším kabátě“ se objevují i v současných daňových teoriích a počítá se s nimi při konstrukci dnešních daní.

Dnešní požadavky na „dobré daně“

Dnešní odborná literatura²⁰ většinou zmiňuje, že dobrý daňový systém by se měl vyznačovat níže uvedenými rysy. Jedná se pouze o výčet několika nejčastěji zmiňovaných. Zároveň ale nelze prohlásit, že by všechny následující rysy byly přijímány různými ekonomy bezvýhradně.

dostatečnost – výnos daní by měl být takový, aby pokryl náklady vlády a nemuselo docházet k zadlužování státu;

spravedlnost - daňový systém by měl být spravedlivý v přístupech k rozdílným jednotlivcům; ti by měli odvádět spravedlivý díl daní;

administrativní jednoduchost - daňový systém by měl být jednoduchý a relativně nenákladný z hlediska správy;

ekonomická efektivnost - daňový systém by neměl být v rozporu s efektivní alokací zdrojů, což ovšem může v interpretaci liberálů znamenat, že má být zcela neutrální, kdežto v interpretaci jiných ekonomických škol z toho plyne používání daní jako nástroje ekonomického řízení zabraňující projevům selhání trhu; každopádně by daně měly co nejméně odrazovat poplatníky od pracovního úsilí, ochoty spořit, podnikat apod.

flexibilita - systém by měl být schopen se snadno přizpůsobovat (v některých případech automaticky) změně ekonomických podmínek;

„**správné**“ **působení na makroekonomické agregáty** - daňová politika bývá používána jako součást národohospodářské politiky v zájmu stabilního vývoje ekonomiky. Některé daně mohou fungovat velmi dobře jako tzv. vestavěné stabilizátory;

politická průhlednost (srozumitelnost pro poplatníka) a právní perfektnost - daňový systém by měl být vytvářen tak, aby jednotlivec věděl na co platí, neboť pak může politický systém bezprostředněji odrážet preference těchto jednotlivců. Vláda by se pokud možno měla vyvarovat skrytých forem zdanění. Běžný poplatník si např. nemusí nutně uvědomit, že v podstatě neexistuje žádný rozdíl v tom, že platí pojistné na sociální zabezpečení zaměstnanec nebo zaměstnavatel. Zvýšení sazby placené zaměstnavatelem však je ochoten přijmout pravděpodobně snáze, než sazby své.

Druhý až čtvrtý princip si pro jejich význam rozebereme podrobněji v dalším textu.

Daňová Spravedlnost (*fairness/equity*)

Jak jste již z předešlého textu jistě pochopili, problematika daňové spravedlnosti patří mezi nejdůležitější problémy řešené jednotlivými ekonomickými proudy. Klíčovou otázkou tu je, jak spravedlivě rozdělit úhradu nákladů vlády mezi jednotlivé členy společnosti. Neboli, kolik by každý člen společnosti měl zaplatit na daních, aby to bylo spravedlivé a aby to pokrylo náklady, které souvisejí s existencí veřejného sektoru.

V daňové teorii se historicky vyvinuly dva odlišné koncepty spravedlnosti. Historicky starší je koncept spravedlnosti podle principu prospěchu, který vychází z přirozeně právní teorie. Mladším je potom teorie spravedlnosti podle principu platební schopnosti, i když někteří myslitelé tento princip zastávali ještě před tím, než jej s pomocí marginálních veličin podrobněji rozpracovali utilitaristé.

Princip prospěchu (*benefit principle*)

²⁰ Viz např. Kubátová, Vitek (1996), Široký (2003), Stiglitz (1997), Musgrave, Musgraveová (1994), McGee (2004), Jackson, Brown (1990) a jiní.

Princip prospěchu (ekvivalence) vychází ze směnné teorie daňové. Při stanovení spravedlivé výše daní vychází z (historicky) hlavního účelu vybírání daní. Tím je financování veřejných výdajů. Proto by podle tohoto přístupu měli být jedinci zdaněni úměrně prospěchu, který mají z veřejných výdajů. Daně mají být ekvivalentní prospěchu z veřejných statků. Princip tkví v dobrovolné směně, kdy poměrujeme náklady a prospěch činností veřejného sektoru.

Bráno čistě z teoretického pohledu, je tento přístup velice elegantní. Princip vychází z analogie tržního mechanismu, kdy stát je služebník, občan konzumuje jeho služby a za ty adekvátně platí. Jeho praktická aplikace však naráží na několik zásadních problémů:

Nezbytným předpokladem aplikace tohoto principu je znalost prospěchu jednotlivců z veřejně poskytovaných statků a služeb. Ten je ovšem nezjistitelný resp. neprokazatelný. Individuální prospěch z nedělitelných veřejných statků nejsme schopni určit.

I kdyby každý znal, jaký má prospěch z veřejně poskytovaných statků a služeb, neexistuje způsob, jak by jej měl objektivně a pravdivě sdělit. Na rozdíl od preferencí u tržních statků, které musí být projeveny ochotou zaplatit cenu na trhu, zde mohou preference zůstat skryté. Neexistuje mechanismus, který by zajistil jejich pravdivé vyjádření. Jak uvádí Jackson a Brown²¹: „Kdyby byly daně dobrovolné a založené na mezním ohodnocení každého jednotlivce, poskytovalo by to ovšem možnost, aby jedinci podhodnotili užitek, než ve skutečnosti získávají. Jinými slovy, princip prospěchu ze zdanění je vystaven strategickému chování černého pasažéra.“

Funkce moderního státu se neomezuje pouze na financování veřejně poskytovaných statků, ale rovněž na přerozdělování důchodů formou transferů. Princip prospěchu ze své podstaty ovšem ignoruje záměry na redistribuční politiku vlády. Uplatněním principu prospěchu by totiž došlo k paradoxní situaci – úhradu nákladů redistribuční politiky by nesli její příjemci. Jinými slovy, princip prospěchu je možno uplatnit pouze v tom případě, kdy „se zaměřuje čistě na efektivní alokaci zdrojů mezi aktivity veřejného a soukromého sektoru“²² a kdy stát rezignuje na svou distribuční funkci.

Z předchozího musí být čtenáři patrné, že princip prospěchu nic neříká o tom, jestli by daňová sazba měla mít progresivní, lineární nebo regresivní charakter. Pro nemožnost určení individuálních užitek proto navrhuje liberální přístup užití paušálních daní (daň z hlavy), kdy každý jedinec platí stejný objem daní. Příkladem by mohlo být zavedení daně z hlavy na obecní úrovni ve Velké Británii Margaret Thatcherovou. Tato daň byla později pro velkou nepopularitu (občanské nepokoje) a pocit nespravedlnosti zrušena.

Z výše popsaných důvodů proto není možné použít univerzálně princip prospěchu v žádném reálném daňovém systému. V praxi se ovšem s jeho použitím v určitých oblastech setkáváme. Existují veřejné příjmy, které jsou založeny na principu prospěchu. Nejtypičtějším příkladem jsou poplatky, které jsou z pohledu mezinárodní klasifikace veřejných příjmů řazeny mezi daně. V ČR se například jedná o správní a místní poplatky nebo poplatky za užití dálniční sítě. Ve světě se rovněž setkáme se situacemi, kdy je použitý např. výnos daně z benzínu k financování výstavby silnic (USA), takže v podstatě platí, že kdo více používá silnice, více se podílí na nákladech jejich výstavby a údržby. Princip prospěchu bývá také aplikován při konstrukci ekologických daní.

Princip platební schopnosti (*ability to pay principle*)

Spravedlnost zdanění podle principu platební schopnosti (teorie oběti) spočívá v tom, že daně jsou mezi jednotlivé členy společnosti rozděleny podle schopnosti poplatníků je platit. Poplatníci

²¹ Jackson-Brown (1990, str. 300)

²² tamtéž

zaplacením daně obětují část svého užitku, nejlépe stejnou část užitku (vzpomeň na Bentham, Mill, Pigou). Oproti principu prospěchu můžeme u principu platební schopnosti hovořit o jistém zjednodušení problému. Nemusíme se již totiž zajímat, jaký je užitek z veřejně poskytovaných statků a služeb, ale zajímá nás, jaká je platební schopnost (kapacita) jednotlivých členů společnosti. Nicméně i tak několik problémů přetrvává.

První problém, na který při uplatnění tohoto principu narazíme, je: co to je platební schopnost, podle čeho ji budeme měřit? Ovlivňuje např. platební schopnost poplatníka fakt, že je nemocný? Má stejnou platební kapacitu poplatník, který musí na důchod 30 tis. Kč odpracovat 200 hodin za měsíc, a jiný poplatník, kterému na stejný důchod stačí pouze 100 hodin (a zbylých 100 hodin si čte)? Pro praktickou aplikaci tohoto principu se proto používají pouze veličiny, které se dají kvantitativně vyjádřit. Nejčastěji se jedná o **důchod, majetek a spotřebu**. A to i přesto, že ani jedna z nich nepostihuje postavení člověka komplexně, tj. nevypovídá úplně o tom, „kdo je na tom lépe a kdo hůře“.

Druhý problém spočívá v tom, že abychom byli schopni porovnat platební schopnost dvou jedinců, musíme vyjít z kardinalistické verze užitečnosti. To znamená, že pro posouzení spravedlnosti zdanění musíme být schopni „přesně“ změřit platební kapacitu každého jedince. Současná ekonomická teorie se však většinou příklání k ordinalistické verzi teorie užitečnosti, podle níž není užitečnost přímo měřitelná. Z praktického uplatnění principu platební schopnosti vyplývá koncept horizontální a vertikální spravedlnosti. Oba musí platit současně, jinak by požadavek spravedlnosti nebyl zachován.

Princip horizontální spravedlnosti znamená, že pokud jsou na tom dva jedinci stejně ve všech relevantních (významných) aspektech (tj. mají stejnou platební kapacitu), pak by měli platit stejnou daň. Diskriminačním by byl takový systém, který by daňovou povinnost rozlišoval např. podle rasy, barvy nebo víry.

Princip vertikální spravedlnosti vyžaduje, aby ti jedinci, kteří jsou na tom v relevantních aspektech lépe, platili vyšší daň. Zde se vynořuje další otázka – jak vyčíslit, o kolik má být daň vyšší u jednotlivců s vyšší platební schopností? Jinými slovy, zda má jít o lineární sazbu nebo sazbu progresivní, resp. jak progresivní. Dokonce pokud souhlasíme s principem zmenšujícího se mezního užitku z důchodu, tak nás to neopravňuje k aplikaci progresivního zdanění. I regresivní sazba může splňovat podmínku vertikální spravedlnosti.

Z výše popsaného je nejspíš zřejmé, že (1) spravedlnost zdanění jako objektivní kategorie neexistuje, vždy záleží na etickém soudu každého jednotlivce a (2) ani jeden z hlavních konceptů spravedlnosti zdanění nelze důsledně a bez problémů v reálné ekonomice aplikovat. Praktické pojetí spravedlnosti je proto vždy politickou záležitostí. Politik může při konstrukci daňových zákonů vycházet ze závěrů, které k tomuto problému přijímá ekonomická teorie. Ekonom může být politikem najat a může mu pomocí vhodných nástrojů sdělit, jak požadovaných cílů dosáhnout.

Problematika odhadů budoucích příjmů

Z praktického pohledu je nejvýznamnějším problémem spjatým s veřejnými příjmy přesnost odhadu budoucích výnosů. Na přesnosti odhadu závisí reálnost a funkčnost veřejných rozpočtů.

Při odhadech výnosů daní je nutno odpovědět v zásadě na dvě základní otázky:

jak se budou vyvíjet základní ekonomické, ale i další faktory ovlivňující výnosy jednotlivých daní;

jak se na výnosu projeví případné změny samotné zákonné úpravy, ke kterým z roku na rok dochází a mohou se týkat nejrůznějších aspektů daní - sazby, předmětu zdanění, odečitatelných položek, úlev apod.

Mezi hlavní faktory, které mají vliv na vývoj výnosů, patří hrubý domácí produkt, inflace, úroveň mezd, struktura spotřeby domácností i podniků, výše dovozů, počet ekonomicky aktivních obyvatel a mnoho dalších. Zdá se, že relativně nejsnazší jsou odhady daní majetkových, ovšem jejich výnos je příliš malý, aby to mělo nějaké výrazné pozitivní dopady. Naopak, dosti obtížné jsou odhady výnosů ze zdanění příjmů právnických osob a příjmů z podnikání fyzických osob.

SHRNUTÍ

1. Vlády získávají své příjmy prostřednictvím velkého množství různých finančních vztahů, z nichž většina je založena na principech nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence. Typickým a převládajícím druhem veřejného příjmu je daň.
2. Mezi nejvýznamnější jednotlivé příjmové položky státního rozpočtu ČR patří daň z přidané hodnoty, obě daně z příjmů a spotřební daň. Naprosto největším zdrojem je ovšem příspěvek na sociální zabezpečení.
3. Z praktického pohledu je nejvýznamnějším problémem spjatým s veřejnými příjmy přesnost odhadu budoucích výnosů. Na přesnosti odhadu závisí reálnost a funkčnost veřejných rozpočtů. Mezi hlavní faktory, které mají vliv na vývoji výnosů, patří hrubý domácí produkt, inflace, úroveň mezd, struktura spotřeby domácností i podniků, výše dovozů, počet ekonomicky aktivních obyvatel apod.

KLÍČOVÁ SLOVA

daňové a nedaňové příjmy

den daňové svobody

daně

daňové principy

daňová kvóta

princip užitku

přímé a nepřímé daně

princip platební schopnosti

daňové určení

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Vyhledejte v kursovém lístku Burzy cenných papírů Praha pokud možno co nejvíce státem emitovaných cenných papírů. Na kterých trzích jsou obchodovány? Porovnejte jejich úrokovou sazbu s ostatními.
2. U kterých druhů veřejných příjmů lze předpokládat růst jejich relativní váhy na celkových příjmech a které se naopak pravděpodobně relativně sníží? (V prvním kroku si ujasněte, na základě jakých informací budete toto zadání řešit.)
3. Do které kategorie veřejných příjmů by měly být řazeny poplatky za chov psů? Bude nějaký rozdíl mezi formálním začleněním, které bude odvozeno od platných právních předpisů, a začleněním, které by odrazilo ekonomickou podstatu této platby?
4. Proč je relativně snazší odhadnout výnos majetkových daní, než řekneme daní důchodových?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 355 s. ISBN 80-86432-88-2, kapitola 4 a 5 (str. 123 – 189).

2. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 1994. ISBN 80-85603-76-4, kapitoly 8, 9, 12 (str. 105 - 150, 195 – 200).
3. Centrum pro studium ekonomické svobody. Den daňové svobody 2007 [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://danova-svoboda.cz/media/dds_2007_srovnani.pdf>
4. Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme2/gov/gov_a_main?OutputDir=EJOutputDir_44&user=unknown&clientsessionid=63F72DE29384D366E2774A5A0A2E10FB.extraction-worker-1&OutputFile=gov_a_main.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=108&Language=en&OutputMime=text%2Fhtml&>
5. OECD. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide [online]. c2007 [cit. 12. 7. 2007]. Dostupné z <http://www.oecdwash.org/PUBS/ELECTRONIC/SAMPLES/revenue_methodology2004.pdf>
6. OECD. The Revenue Statistics 1965-2005 [online] c2006 [cit. 16. 7. 2007] Dostupné z <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_37427_37520552_1_1_1_37427,00.html>

6. KAPITOLA VEŘEJNÉ VÝDAJE

Cíl kapitoly

Obdobně jako v předchozí kapitole, i zde je naším cílem především vybavit studenty základní orientací v používaných pojmech a v terminologii. Podrobněji se budeme věnovat vysvětlení tendencí k růstu veřejných výdajů, jak je zaznamenaly vyspělé ekonomiky v průběhu XX století.

6.1 VEŘEJNÉ VÝDAJE – TYPOLOGIE A VÝVOJ

Veřejné výdaje představují náklady na vládou garantované a poskytované statky a služby. Jsou podstatě dány politickou volbou vlády.

Taková definice je dostatečně široká, aby umožnila provést dvojí rozlišení těchto nákladů. Za prvé, existují náklady zabezpečení statků a služeb prostřednictvím veřejných rozpočtů, resp. celé rozpočtové soustavy. Veřejné výdaje se obvykle interpretují jako částky, které se objevují na účtech veřejného sektoru. Za druhé, řada výdajů soukromého sektoru je výsledkem vládou zavedených pravidel, nařízení a zákonů. Například po přijetí zákona vyžadujícího, aby hotely zavedly základní protipožární opatření, bude muset majitel hotelu vynaložit finanční prostředky na zabezpečení tohoto vybavení. Někteří ekonomové by započítali takové výdaje mezi ostatní veřejné výdaje, protože tyto výdaje soukromého sektoru byly způsobeny rozhodnutími sektoru veřejného. Toto širší pojetí veřejných výdajů by mohlo být zajímavé pro diskusi o nákladech vládních činností. **Avšak ve většině případů, stejně jako pro účely dalšího výkladu, je používána užší definice veřejných výdajů.**

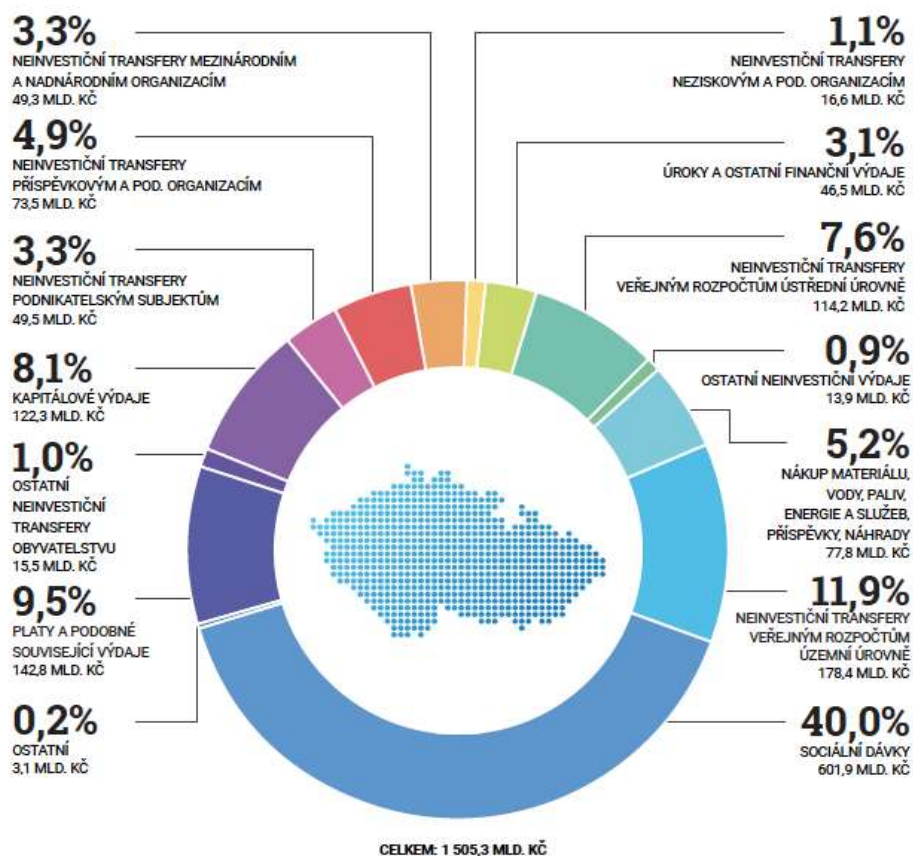
Činnosti vlády vyplývají z politické ideologie, ale také z pokusů vlády vyrovnat se s neefektivnostmi alokace a distribuce, které byly způsobeny tržním selháním. **Vláda proto zabezpečuje veřejné a kvazi-veřejné statky spolu s transferovými platbami jako reakci na kolektivní poptávku voličů.**

Veřejné výdaje, jak se objevují ve statistice národních účtů, jsou představovány dvěma širokými kategoriemi.

Za prvé jde o **vládní nákupy běžných statků a služeb** (tj. práce, spotřební zboží, atd.) a **kapitálových statků a služeb** (tj. investice veřejného sektoru do silniční sítě, školství, nemocnic, atd.). Tyto výdaje jsou proto nákupy vstupů ze strany veřejného sektoru. Jsou kalkulovány násobením objemu vstupů a jejich cen. Představují nároky na zdroje dané ekonomiky. Použití těchto zdrojů veřejným sektorem vylučuje jejich využití ostatními sektory. Spotřeba zdrojů veřejným sektorem znamená, že náklady obětované příležitosti těchto veřejných výdajů spočívají v ušlém výstupu ostatních sektorů.

Druhou kategorií veřejných výdajů tvoří **transferové výdaje**. Transferové výdaje jsou veřejné výdaje na penze, subvence, úroky z dluhů, dávky v nezaměstnanosti atd. Tyto výdaje nepředstavují nároky na zdroje společnosti ze strany veřejného sektoru. Transfery zajišťují redistribucí zdrojů mezi jednotlivci ve společnosti, přičemž zdroje proudí skrze veřejný sektor jakožto prostředníka.

STRUKTURA VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PODLE DRUHŮ V ROCE 2019



Z grafu 8.4 vyplývá, že největší podíl výdajů státního rozpočtu (40%) bývá určeno pro krytí výdajů v oblastech sociálních věcí a politiky zaměstnanosti, které zahrnují hlavně výplatu dávek a podpor sociálního zabezpečení a také náklady aktivní i pasivní politiky zaměstnanosti.

Mandatorní výdaje

Zvláštním hlediskem ke členění veřejných výdajů je obligatornost jejich plnění. Z tohoto pohledu dělíme výdaje do následujících skupin:

- mandatorní výdaje – vyplývají ze zákona nebo ze smluvních závazků, a proto musí být každoročně hrazeny z veřejných rozpočtů (patří sem např. sociální transfery, výdaje na dluhovou službu, dotace státním fondům, státní podpory hypotékám či penzijnímu připojištění, odvody a příspěvky do rozpočtu EU a mnoho dalších);
- quasi-mandatorní výdaje zahrnují nepřímý závazek státu poskytovat finanční prostředky do určitých oblastí, např. sem řadíme výdaje na obranu, zahraniční a humanitární pomoc, platy duchovních či výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti;
- nemandatorní výdaje.

V krátkém období vláda prakticky nemůže měnit výši mandatorních výdajů, protože k té je potřeba většinou změna zákona či jiné právní normy. Čím větší objem z celkových výdajů státu tvoří mandatorní výdaje, tím menší prostor zůstává vládě k realizaci vlastních politik a priorit.

6.2 PŘÍČINY RŮSTU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Při zkoumání příčin růstu veřejných výdajů, může být užitečné oddělovat od sebe obě hlavní kategorie veřejných výdajů - vládní nákupy statků a služeb a transfery. Faktory, které ovlivňují růst jedné kategorie, se nemusí se stejnou silou vztahovat na kategorii druhou. V tomto textu je však pro zjednodušení nerozlišujeme.

Faktory růstu veřejných výdajů

V následující části jsou nastíněny hlavní faktory, které mohou ovlivňovat a ovlivňují růst veřejných výdajů. Uvedené faktory působí v různých zemích s různou intenzitou.

Změna preferencí vlivem růstu důchodu na hlavu. Již podle E. Engela se mění složení rozpočtů spotřebitelů s růstem důchodu domácnosti. Snižuje se podíl výdajů na statky jako jsou základní potraviny a levné oděvy a zvyšuje se podíl jiných, luxusnějších spotřebních statků. Jinými slovy, různé spotřební statky mají různou důchodovou pružnost. Otázkou je, jestli lze netržní statky považovat spíše za nezbytnost, nebo za nadstandard, resp. luxus. Při odpovědi pravděpodobně dojdeme k tomu, že některé z nich lze řadit mezi nezbytnosti (bezpečnost, základní vzdělání, základní zdravotní péči...) a některé mají spíše charakter luxusu, resp. tyto statky se stávají dostupné až při vyšším důchodu (vyšší vzdělání, parky, dálnice, výzkum vesmíru...). Proto nelze jednoznačně stanovit, zda bude podíl vlády na spotřebě růst či klesat, pokud poroste celkový důchod.

Poněkud jasnější se zdá případ veřejně zabezpečovaných kapitálových statků. Zde působil výrazně převážně externí charakter užitků a jejich dlouhodobost. S rozvojem kapitálových trhů lze se zvyšováním produktivity a důchodu předpokládat, že důvody pro vysoký veřejný podíl při budování základní infrastruktury budou postupně slábnout a veřejné investice budou postupně nahrazovány soukromými iniciativami (viz v dalším textu Vývojové modely růstu veřejných výdajů).

Změny v demografické struktuře. Ze zkušeností vyspělých zemí lze pozorovat, jak případné populační vlny ovlivňují priority v rámci veřejných výdajů. Z počátku se jedná o zvýšení výdajů na školství, později se zvýší požadavky na bydlení, zdravotnictví, sociální i technickou infrastrukturu. Tím, jak se výkyv obyvatelstva posunuje dále po věkové stupnici, blíží se situace, kdy bude fiskální prioritou zajištění stárnoucí generace. Kromě toho existují kupříkladu i hypotézy, podle nichž znamená zvýšení populace v případě čistých veřejných statků snížení nákladů na jejich zajištění na hlavu.

Technologické změny ovlivňují výši výdajů velmi výrazně. Snad zde stačí uvést dva příklady za všechny:

Obrana - dřívější nároky na zajištění dostatečné obrany se s pokrokem technologií staly úsměvnými. Ceny moderní výbroje jsou ohromující a technický pokrok způsobuje velice rychlé morální zastarávání a tím i potřebu dalších investic státu do této oblasti.

Zdravotnictví - zde platí totéž. V dřívějších dobách medicína nedokázala udržet při životě tolik osob se zdravotními problémy jako dnes. Extrémně pokročily možnosti diagnostiky i léčby. Jak se zvyšují možnosti, rostou i nároky pacientů, lékařů i celé veřejnosti s jasnými dopady na velikost veřejných výdajů do zdravotnictví.

Inflace. Zdá se, že rychlejší míra inflace v cenách vstupů nebo statků nakupovaných veřejným sektorem vede ke zvýšení podílu výdajů na HDP v nominálním vyjádření. Veřejné statky se tak

stávají nákladnějšími, resp. roste jejich relativní cena ve srovnání se statky soukromými. To může vést k tomu, že spotřebitelé budou veřejné statky nahrazovat soukromými.

Demonstrační efekt. Občané jedné země pochopitelně porovnávají svou životní úroveň a míru veřejného poskytování statků a služeb i s jinými zeměmi. Pokud se již v některé zemi přikročilo k zajištění některého statku veřejným způsobem (bylo „demonstrováno“, že to jde...), může to vést ke snaze o nápodobu.

Jiné vlivy - zejména politické a sociální. Sem spadají důvody, které souvisejí s převládajícím chápáním sociální spravedlnosti, převládající ideologie apod. Např. na konci devatenáctého století se prosadily do té doby neslychané filosofické a ekonomické názory, které se později staly motorem převratných společenských změn.

Modely a teorie vysvětlující růst veřejných výdajů

Nalezení odpovědí na to, proč ve vyspělých zemích docházelo k tak významnému růstu veřejného sektoru a smysluplná interpretace empirických dat si vyžádala konstruování analytických modelů, spojujících ekonomické, politické a sociální síly, které společně určují veřejné výdaje. Obecně existují dvě třídy modelů. První typ modelů může být označen jako makromodely. Používají data o veřejných výdajích a dále vysvětlují časové rozložení veřejných výdajů podle široké agregátní proměnné, jako je HNP nebo míra inflace. Druhou třídu modelů lze označit jako modely mikroekonomické nebo modely rozhodovacího procesu veřejné volby. Tyto mikromodely se snaží vysvětlit mikroekonomické základy rozhodovacích procesů, které v důsledku zvyšují veřejné výdaje.

Makromodely, se snaží vysvětlit, jak se vládní výdaje chovají v rámci dlouhého období, tedy analyzují časové rozložení veřejných výdajů. Významné jsou zejména tři modely:

- vývojové modely růstu veřejných výdajů;
- model založený na Wagnerově zákonu expandující státní činnosti;
- Peacockův a Wisemanův klasický model růstu veřejných výdajů (tzv. teorie prahových efektů).

Vývojové modely růstu veřejných výdajů. Je spojován s pracemi Musgravea a Rostowa. V raných fázích ekonomického růstu a rozvoje shledáváme, že investice veřejného sektoru tvoří vysoký podíl celkových investic do ekonomiky. Veřejný sektor je tedy vnímán jako sektor poskytující režijní náklady sociální infrastruktury (silnice, dopravní systémy, hygienická zařízení, právo a zákony, zdravotnictví, vzdělávání a další investice do lidského kapitálu). Tvrdí se, že investice veřejného sektoru jsou nezbytné, aby poháněly ekonomiku k odrazu do středních fází ekonomického a sociálního růstu. Ve středních fázích růstu vláda nadále nabízí investiční statky, avšak tentokrát jsou veřejné investice doplňkem růstu v soukromých investicích. Během všech fází rozvoje existují tržní selhání, která mohou zhatit úsilí o dosažení stavu ekonomické „dospělosti“. Proto se tedy vláda vzrůstající měrou angažuje, aby byla schopna řešit tato tržní selhání. Musgrave tvrdí, že s růstem celkových investic jako poměru HNP během rozvojového období klesá relativní podíl investic veřejného sektoru. Rostow tvrdí, že jakmile ekonomika dosáhne fáze dospělosti, kombinace veřejných výdajů se přesune z výdajů na infrastrukturu na vzrůstající výdaje na vzdělání, zdravotnictví a blahobyt. Ve fázi masové spotřeby budou významně růst programy udržování důchodů a koncepce navržené pro redistribuci blahobytu, a to vzhledem k ostatním položkám veřejných výdajů a také vzhledem k HNP.

Wagnerův zákon. (Podle německého ekonomy devatenáctého století Adolfa Wagnera). **S růstem důchodů na hlavu v ekonomice roste rovněž relativní velikost veřejného sektoru.** Wagner pozoroval růst veřejného sektoru v řadě evropských zemí, ve Spojených státech a v Japonsku během devatenáctého století. Síly, které způsobovaly tyto pohyby v poměru veřejných výdajů k HNP byly vysvětleny v souvislosti s politickými a ekonomickými faktory. Wagner vysvětlil existenci

služeb veřejného sektoru, jako jsou právní služby, policie a bankovníctví zvyšující se komplikovaností výrobních vztahů. Bankovníctví, zabezpečované státními bankami, má spojovat ty, kteří nabízejí přebytkové fondy, s těmi, kteří mají nejlepší příležitosti investovat. Růst veřejných výdajů na vzdělání, rekreaci a kulturu, zdravotnictví a blahobyt vysvětloval Wagner v souvislostech s jejich důchodovou elasticitou poptávky. Pro Wagnera tyto služby představovaly nadřazené nebo důchodově elastické potřeby. Proto se vzrůstem reálných důchodů v ekonomice (to jest se zvyšováním HNP) rostou veřejné výdaje na tyto služby více než proporcionálně, což vysvětluje vzrůstající poměr vládních výdajů k HNP.

Peacockova a Wisemanova analýza. Je pravděpodobně jedna z nejznámějších analýz časového rozložení veřejných výdajů. Svou analýzu autoři založili na politické teorii determinace veřejných výdajů, konkrétně že „vláda ráda utrácí více peněz, občané neradi platí více daní a vlády musejí věnovat více pozornosti přáním svých občanů“. Tak otevřeli analýzu veřejných výdajů vlivu volebních úřadů. Peacock a Wiseman vnímali voliče jako jednotlivce, který požívá prospěch veřejných statků a služeb, ale nelíbí se mu platit daně. Proto vláda při rozhodování o výdajové straně rozpočtu sleduje bedlivě reakce voličů na implikovanou výši daní. Autoři předpokládají, že existuje jakási tolerovatelná úroveň zdanění, která působí jako omezení vládního chování. V normální době budou veřejné výdaje vykazovat postupný stoupající trend. Během období sociálních otřesů bude však tento postupný stoupající trend veřejných výdajů narušen. Tato období se budou krýt s obdobími války, hladomoru nebo nějaké rozsáhlé sociální katastrofy, která bude vyžadovat rapidní nárůst veřejných výdajů. Aby vláda mohla financovat nárůst veřejných výdajů, musí zvýšit úroveň zdanění. Toto zvýšení však budou voliči během období krize považovat za přijatelné. Po odeznění mimořádných okolností se však už výdaje nevrací na původní úroveň - poplatníci jsou s nimi již „smířeni“.

Žádná z makroteorií se nedá využít pro vysvětlení **detailů** procesů veřejných výdajů. Pro jejich vysvětlení je potřeba hlubší analýzy procesů, které dávají vzniknout veřejným výdajům. Účelem mikroekonomických modelů růstu veřejných výdajů je vytyčit síly, které generují poptávku po veřejných výstupech (tj. veřejně nabízené statky a služby) a prozkoumat vlivy na nabídku veřejných služeb.

V ekonomické literatuře existují v zásadě čtyři alternativní hypotézy vysvětlující kauzalitu vztahu mezi veřejnými příjmy a veřejnými výdaji (Ewing et al., 2006):

„*Tax-and-spend*“ (utrát' to, co ti vynesou daně); jinými slovy vláda řeší v podstatě jenom to, jaké daňové břemeno poplatníci snesou, utrátí to, co je schopna na daních vybrat. Ewing et al. v této souvislosti rozlišují mezi Friedmanovou verzí, kde zvýšené vládní příjmy vedou čistě jen k vyšším výdajům a verzí Buchanovou a Wagnerovou. V jejich pojetí totiž záleží na struktuře veřejných příjmů. Relativní oslabení podílu nepřímých daní na celkovém výnosu může redukovat působení iluze a vést k nižším výdajům.

Spend-and-tax (vyber na daních tolik, kolik potřebuješ utratit); výdaje jsou primárním rozhodnutím vlády, rozhodnutí o daních je sekundární. Vyšší výdaje vedou (dříve či později) k vyšším daním.. Ewing et al. citují celou řadu studií z posledních cca 15 let, které empiricky zkoumají tyto vzájemné závislosti s rozdílnými výsledky (cit. publ., s.192).

Hypotéza fiskální synchronizace; podle ní vláda simultánně vybírá žádoucí kombinaci výdajových programů a příjmů potřebných k jejich financování. Toto pojetí rozpočtového procesu zastává např. Musgrave (1966).

Hypotéza institucionální oddělenosti (*institutional separation*); jinými slovy, rozhodnutí vlády o výdajích jsou nezávislá na rozhodnutích o daních.

SHRNUTÍ

1. Problematika veřejných výdajů v sobě zahrnuje následující otázky: co označujeme pod pojmem veřejné výdaje, jakou mají strukturu, jak je měříme, jak se vyvíjejí v čase a co chápeme pod pojmem efektivnost veřejných výdajů.
2. Veřejné výdaje, jak se objevují ve statistice národních účtů, jsou představovány dvěma základními kategoriemi: vládními nákupy statků a služeb a transfery.
3. K vyjádření velikosti veřejných výdajů jsou nejvhodnější poměrové ukazatele - např. velikost výdajů vzhledem k HDP nebo v přepočtu na hlavu. Významným ukazatelem je rovněž pružnost veřejných výdajů, což je vztah mezi procentní změnou výdajů a procentní změnou HDP.
4. Existují dva typy klasifikace veřejných výdajů: funkční a ekonomická.
5. V dlouhodobém horizontu vykazují data z vyspělých zemí významný růst veřejných výdajů. Mezi hlavní faktory, které ovlivňují jejich velikost, patří zejména: změny preferencí obyvatelstva, změny v demografické struktuře, dopady technologických změn, inflace, demonstrační efekt neboli efekt poznaného a napodobovaného.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné výdaje

Teorie prahových efektů

mandatorní výdaje

transfery

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Co se rozumí pod pojmem „mandatorní výdaje“ a jaký je jejich ekonomický význam?
2. Jak může inflace vést k růstu veřejných výdajů, měřeno jako podíl na HDP?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Která z hypotéz vysvětlujících kauzalitu vztahu mezi veřejnými příjmy a veřejnými výdaji se vám jeví jako nejsprávnější? Proč? Formulujte argumenty.
2. Zamyslete se nad tím, jak by se dala odhadovat výše veřejných výdajů chápaných v širším pojetí. O čem by takový ukazatel vypovídal, resp. v čem by mohl být užitečnější než tradiční úzce chápané veřejné výdaje?
3. Zkuste vytipovat specifické faktory, které ovlivňují růst transferových výdajů.

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 355 s. ISBN 80-86432-88-2, kapitola 4 a 5 (str. 123 – 189).

Musgrave, R. A., Musgraveová, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 1994. ISBN 80-85603-76-4, kapitoly 8, 9, 12 (str. 105 - 150, 195 – 200).

Ewing, B.T., Payne, J. E. , Thompson, M.A. Al-Zoubi O. M. Government Expenditures and Revenues: Evidence from Asymmetric Modeling. Southern Economic Journal 2006, 73(1), 190–200

Centrum pro studium ekonomické svobody. Den daňové svobody 2007 [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://danova-svoboda.cz/media/dds_2007_srovnani.pdf>

Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme2/gov/gov_a_main?OutputDir=EJOutputDir_44&user=unknown&clientsessionid=63F72DE29384D366E2774A5A0A2E10FB.extraction-worker-1&OutputFile=gov_a_main.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=108&Language=en&OutputMime=text%2Fhtml&>

OECD. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide [online]. c2007 [cit. 12. 7. 2007]. Dostupné z <http://www.oecdwash.org/PUBS/ELECTRONIC/SAMPLES/revenue_methodology2004.pdf>

OECD. The Revenue Statistics 1965-2005 [online] c2006 [cit. 16. 7. 2007] Dostupné z <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_37427_37520552_1_1_1_37427,00.htm>