

Veřejný sektor a veřejné finance



- **Financování
nepodnikatelských
a podnikatelských
aktivit**

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

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

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umisťování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.



Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D.

Doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D., a kolektiv

Veřejný sektor a veřejné finance

Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit

Vydala Grada Publishing, a.s.

U Průhonu 22, 170 00 Praha 7

tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400

www.grada.cz

jako svou 3915. publikaci

Autorský kolektiv:

Ing. Alena Maaytová, Ph.D. – kapitoly 6.1, 7.2, 8, 11

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc. (vedoucí autorského kolektivu a editor) –
kapitoly 1, 2, 3, 5.1–5.2, 5.4, 6.2, 6.4, úvod, rejstřík, závěr

Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D. – kapitoly 9, 12.3, 13

Doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D. – kapitoly 4, 5.3, 6.3, 10, 12.1–12.2

Doc. Ing. Václav Urbánek, CSc. – kapitola 7.1

Odborní recenzenti:

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

Doc. Dr. Ing. Štefan Danics, Ph.D.

Odpovědná redaktorka Mgr. Marie Zelinová

Sazba Milan Vokál

Počet stran 264

První vydání, Praha 2010

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a.s.

Husova ulice 1881, Havlíčkův Brod

© Grada Publishing, a.s., 2010

Cover Photo © fotobanka allphoto

ISBN 978-80-247-3228-2

Upozornění

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být reprodukována a používána v elektronické podobě, kopírována a nahrávána bez předchozího písemného souhlasu nakladatele.

Obsah

O autorech	9
Úvod	11
1. Finanční teorie, politika a instituce veřejného sektoru	13
1.1 Ekonomická teorie, finanční teorie a finanční teorie veřejného sektoru	13
1.1.1 Normativní a nenormativní ekonomická a finanční teorie	14
1.1.2 Deduktivně axiomatický a induktivní způsob vytváření finanční teorie	15
1.2 Veřejný sektor a problém financování veřejných aktivit	16
1.3 Veřejné instituce, veřejná politika a veřejné finance	18
1.4 Shrnutí kapitoly	19
2. Rozhodování o veřejných financích ve veřejné volbě	21
2.1 Rozhodování jedince ve veřejné volbě	21
2.2 Konsenzuální rozhodování	22
2.3 Většinové hlasování	23
2.4 Použití většinových pravidel	25
2.4.1 Většinová hlasovací pravidla a problém hlasovací kolize	25
2.4.2 Problém ovlivňování pořadí při použití většinových pravidel	26
2.4.3 Problém hlasovacího paradoxu	28
2.5 Downsovska analýza z pohledu veřejných financí	30
2.6 Vliv byrokracie na růst veřejného rozpočtu	33
2.7 Shrnutí kapitoly	35
3. Ekonomické hodnocení veřejných politik a veřejných programů	37
3.1 Veřejná politika, veřejné výdajové programy, ekonomické hodnocení výdajových programů	37
3.2 Kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	38
3.3 Kontrola veřejných výdajů	40
3.4 Shrnutí kapitoly	41
4. Hodnocení dopadů vládních regulací	43
4.1 Podstata hodnocení dopadů regulací (RIA)	43
4.2 Mezinárodní doporučení a zkušenosti z realizace RIA	44
4.3 Proces hodnocení dopadů regulací v ČR	46
4.3.1 Procesně funkční analýza RIA a její uplatňování v ČR	46
4.3.2 Kdy je a kdy není povinností provádět RIA	49
4.3.3 Kritická místa hodnocení dopadů regulací v ČR	51
4.4 Shrnutí kapitoly	52

5. Management veřejných výdajů	55
5.1 Koncepční východiska k řízení veřejných výdajů	55
5.2 Optimalizovaná alokace veřejných výdajů a metody hodnocení veřejných výdajů	58
5.3 Otázka času – problém diskontování ve veřejném sektoru	68
5.4 Shrnutí kapitoly	70
6. Fiskální a rozpočtová politika	75
6.1 Fiskální politika	75
6.1.1 Podstata fiskální politiky	75
6.1.2 Východiska a nástroje fiskální politiky	76
6.2 Rozpočtová politika	82
6.2.1 Vztah veřejné politiky a rozpočtové politiky	82
6.2.2 Institucionální, systémový, finanční a procesní pohled na veřejný rozpočet. Rozpočet jako finanční obraz veřejných politik	84
6.2.3 Východiska reformy v oblasti způsobu rozpočtování v ČR	89
6.2.4 Cílově orientované rozpočtování (aplikace na podmínky ČR)	92
6.3 Instituce EU, politiky EU, rozpočtová politika a rozpočet EU	95
6.3.1 Instituce EU a politiky EU	95
6.3.2 Rozpočet EU a rozpočtová procedura	97
6.3.3 Výdaje a příjmy rozpočtu EU a jejich kontrola	101
6.4 Shrnutí kapitoly	104
7. Financování sektorových politik	107
7.1 Financování školství	107
7.1.1 Vzdělání jako statek	109
7.1.2 Vzdělání a lidský kapitál	112
7.1.3 Školský systém	116
7.1.4 Financování regionálního školství	118
7.1.5 Financování terciárního vzdělání	120
7.1.6 Shrnutí subkapitoly	124
7.2 Financování zdravotnictví	124
7.2.1 Vymezení základních pojmů	124
7.2.2 Regulační funkce státu na trhu zdravotnických služeb	126
7.2.3 Financování zdravotnictví v ČR	131
7.2.4 Shrnutí subkapitoly	135
8. Rozpočtový deficit. Finanční řízení veřejného dluhu	137
8.1 Rozpočtový deficit	137
8.1.1 Klasifikace deficitu	137
8.1.2 Důsledky rozpočtového deficitu	141
8.1.3 Řešení rozpočtového deficitu	142
8.2 Finanční řízení veřejného dluhu	144
8.2.1 Veřejný dluh a rozpočtový deficit. Klasifikace veřejného dluhu	144
8.2.2 Faktory ovlivňující veřejný dluh	146
8.2.3 Management veřejného dluhu	148
8.2.4 Veřejný dluh v ČR	149
8.3 Shrnutí kapitoly	153

9. Sociální zabezpečení. Dávkový systém ČR	157
9.1 Sociální zabezpečení a jeho cíle	157
9.1.1 Prvky sociálního zabezpečení	158
9.1.2 Problémy současných systémů a možnosti reforem	160
9.2 Dávkový systém České republiky	161
9.3 Státní sociální podpora	165
9.3.1 Příjmově testované dávky státní sociální podpory	166
9.3.2 Příjmově netestované dávky	166
9.4 Pomoc v hmotné nouzi	167
9.5 Sociální služby	167
9.6 Shrnutí kapitoly	169
10. Daň. Daňový systém ČR	171
10.1 Daňová politika a teorie	171
10.1.1 Daňové politiky	172
10.1.2 Reflexe daňové problematiky v daňové teorii	176
10.2 Daňový systém ČR	179
10.3 Daň z příjmů fyzických osob	180
10.3.1 Předmět daně, vynětí z předmětu a osvobození, resp. nezahrnutí příjmu do základu daně	180
10.3.2 Specifika dílčích daňových základů	181
10.3.3 Celkový základ daně a další úpravy	186
10.4 Daň z příjmů právnických osob	187
10.5 Pojistné sociálního pojištění	190
10.6 Daň z přidané hodnoty	192
10.7 Daň silniční	194
10.8 Daň z nemovitostí	195
10.9 Shrnutí kapitoly	195
11. Projektový management	197
11.1 Podstata projektového managementu. Projektový management veřejných projektů	197
11.2 Metody a nástroje projektového managementu	202
11.3 Koordinace projektových prací a problém alokace zdrojů	206
11.4 Shrnutí kapitoly	208
12. Podpora podnikatelského sektoru	209
12.1 Podpora firem – základní rámec	209
12.2 Podpora v ČR	212
12.3 Fondy Evropské unie a jejich využití pro podnikání v ČR	235
12.3.1 Fondy Evropské unie a výzvy k podání projektů	235
12.3.2 Operační program Podnikání a inovace	237
12.4 Shrnutí kapitoly	241
13. Veřejné zakázky a PPP projekty	243
13.1 Vymezení pojmu „veřejná zakázka“	243
13.2 Veřejná zakázka jako forma externí produkce	245
13.3 Veřejné zakázky v České republice	247

13.4 PPP projekty	251
13.5 Shrnutí kapitoly	255
Závěr (resumé)/Summary	257
Seznam zkratk	258
Rejstřík	259

O autorech

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

Vystudoval vojenskou akademii v Bratislavě (1976), Filosofickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze (1993) a masterské studium European Business School v Praze na německo-české škole (1995). Je docentem v oboru filosofie (1986), doktorem věd v oboru filosofie (1990), docentem v oboru finance (2000) a profesorem v oboru finance (2005) na Vysoké škole ekonomické v Praze. Je autorem patnácti samostatných monografií se zaměřením na veřejnou správu, veřejné finance a metodologii vědy. V rámci svého odborného působení se zaměřuje na problematiku optimalizované alokace zdrojů a efektivnosti ve veřejném sektoru. Od roku 1979 až dosud působí jako vysokoškolský učitel – s přestávkou v letech 1991–1996, kdy pracoval na ekonomickém úseku Ministerstva obrany ČSFR, resp. Ministerstva obrany ČR, v oblasti programové alokace zdrojů. Trvale spolupracuje jako expert s četnými orgány ústřední státní správy, např. s Ministerstvem obrany, Nejvyšším kontrolním úřadem, Ministerstvem vnitra či Ministerstvem pro místní rozvoj. Je členem mezinárodní organizace International Institute of Public Finance.

Ing. Alena Maaytová, Ph.D.

Vystudovala Fakultu národohospodářskou Vysoké školy ekonomické v Praze (1983). Od roku 1983 působí jako vyučující na téže vysoké škole, od roku 1990 na katedře veřejných financí Fakulty financí a účetnictví. V rámci svého odborného zaměření (veřejné výdaje, hodnocení veřejných výdajů a ekonomika zdravotnictví) spolupracuje na odborných projektech s různými státními orgány, např. s Ministerstvem financí, Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra, Úřadem vlády a Ministerstvem zdravotnictví, a s univerzitami, a to s Univerzitou M. Béla v Banské Bystrici a Univerzitou T. Bati ve Zlíně. Je členkou mezinárodní organizace International Institute of Public Finance.

Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D.

Vystudoval Fakultu managementu Vysoké školy ekonomické v Praze (2001). Od roku 2002 působí s přestávkami jako učitel na vysokých školách. V letech 2003–2006 pracoval na Ministerstvu financí v odboru finanční politiky. V rámci svého odborného zaměření (veřejné zakázky, efektivnost daní, ekonomické nástroje ochrany životního prostředí) spolupracuje na odborných projektech s různými státními orgány, např. s Ministerstvem financí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem životního prostředí apod.

Doc. Ing. Václav Urbánek, CSc.

Vystudoval ČVUT, obor projektování a provoz. Od roku 1997 pracuje na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze jako docent na katedře veřejných financí. V rámci své odborné specializace se věnuje veřejným financím, financování školství a rozvoji lidského kapitálu. V letech 1991–1994 spolupracoval s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR na systému financování vysokých škol. V posledních letech řešil několik výzkumných úkolů na téma teorie a návratnosti lidského kapitálu, zejména v souvislosti s vysokoškolským vzděláním. Je členem mezinárodní organizace International Institute of Public Finance.

Doc. Ing. Leoš Víték, Ph.D.

Vystudoval Fakultu financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze (1993). Jako učitel působí od roku 1993 s přestávkami na katedře veřejných financí téže fakulty. V letech 1997–2000 pracoval v Kanceláři prezidenta republiky, v letech 2003–2008 v daňovém úseku na Ministerstvu financí. V rámci svého odborného zaměření (efektivnost zdanění, environmentální a sociální aspekty veřejných financí, podmínky podnikání) spolupracuje na odborných projektech s různými státními orgány, např. s Ministerstvem financí, Ministerstvem průmyslu, Ministerstvem životního prostředí apod.

Úvod

Veřejný sektor ve vyspělých zemích rozhoduje o alokaci značné části disponibilních zdrojů společnosti, a tak není divu, že problematika jeho financování patří k aktuálním teoretickým a praktickým problémům veřejného sektoru. Tato aktuálnost je dána řadou faktorů. Jedním z nich je skutečnost, že veřejný sektor tvoří podsystém smíšené ekonomiky, jehož prostřednictvím jsou produkovány či zabezpečovány veřejné statky a veřejné služby. O zaměření a rozsahu jejich poskytování se rozhoduje v rámci veřejných politik. Mezi veřejnými politikami a veřejnými financemi existuje systémové propojení – veřejné finance jsou nástrojem k finančnímu krytí cílů veřejných politik a zároveň obsah a cíle veřejných politik podmiňují obsah, zaměření a cíle veřejných financí.

Veřejné finance plní současně roli „korekčního nástroje cílů veřejných politik“ v tom smyslu, že realistická veřejná politika se opírá o analýzu dostupnosti veřejných financí, a to jak o reálnost získávání zdrojů na straně veřejných příjmů, tak i o jejich optimální alokaci na straně veřejných výdajů, jakož i o analýzu dopadů veřejného financování související s fungováním veřejného sektoru a s poskytováním veřejných statků a veřejných služeb.

Informace související s monitorováním cílů rozpočtové politiky jsou zdrojem pro hodnocení účinnosti rozpočtové politiky. Současně analýzou příjmové a výdajové stránky veřejných rozpočtů získáváme informaci o sociálně-politickém zaměření veřejných politik. Veřejné finance se tak stávají nástrojem veřejné (vládní) politiky k řízení společnosti i prostředkem veřejné kontroly financování ve veřejném sektoru.

Pro efektivní financování veřejného sektoru je potřebné mít k dispozici funkční finanční teorii veřejného sektoru. Tomuto problému věnujeme úvodní kapitolu. Financování ve veřejném sektoru je rozhodováním o veřejných financích. Protože se tak děje ve veřejném sektoru, určujícími nástroji k tomuto rozhodování jsou nástroje veřejné volby (kapitola 2). Smyslem financování ve veřejném sektoru je rozpočtově krýt cíle veřejných politik. Tyto cíle jsou obvykle systémově zformovány do podoby veřejných programů. K hodnocení veřejných politik a veřejných programů používáme různé evaluační postupy a metody (kapitola 3) včetně hodnocení dopadů vládních regulací (kapitola 4). To vše předpokládá znalost hodnotících metod veřejných výdajů (kapitola 5). Institucionálním nástrojem k této alokaci je rozpočtová a fiskální politika (kapitola 6). Rozpočtová politika představuje druh veřejné politiky, jejímž prostřednictvím se uskutečňuje financování sektorových politik, jak ukazujeme v kapitole 7 na příkladu financování školství a zdravotnictví. Důsledky rozpočtové bilance a její dopady na krátkodobou a dlouhodobou fiskální nerovnováhu zkoumáme v kapitole 8. Na rozpočtovou politiku má podstatný vliv i existující systém sociálních dávek, stejně jako daňový systém. Jejich zkoumání se věnujeme v kapitolách 9 a 10. V závěrečných kapitolách zkoumáme problém řízení veřejných projektů, způsob tvorby PPP projektů, způsoby zadávání a hodnocení veřejných zakázek a analyzujeme formy finanční podpory podnikání z fondů EU a z nebankovních veřejných finančních zdrojů.

Závěrem považujeme za vhodné zmínit, že si neklademe za cíl rozšířit již existující nabídku kvalitních monografií o veřejných financích na našem trhu¹ a zopakovat již provedenou analýzu veřejných financí, nýbrž že se chceme pokusit o prozkoumání vybraných relevantních problémů financování veřejného sektoru v kontextu rodícího se nového trendu mezi teorií a praxí veřejné politiky, veřejných financí a podnikatelským sektorem. V tom spatřujeme přínos této publikace. Nakolik se to podařilo, ponecháváme na kritickém posouzení čtenářů.

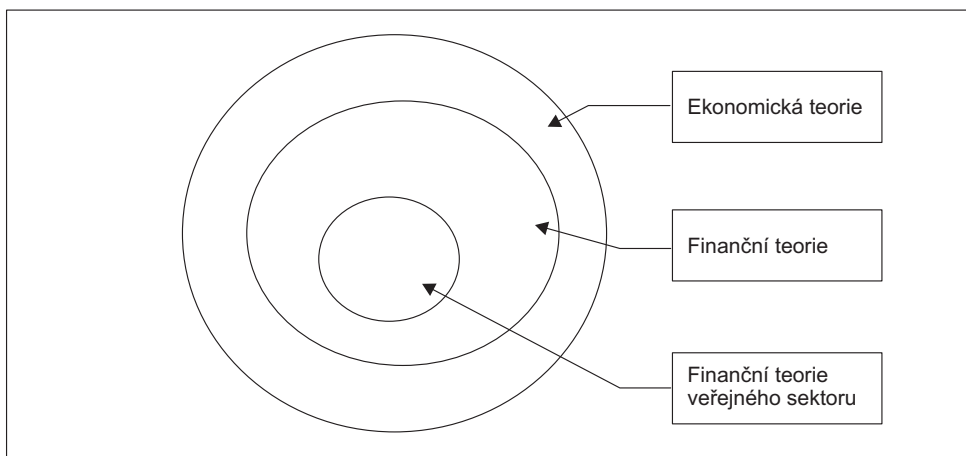
¹ Viz např. publikace HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a KOL. (2007). *Veřejné finance*. Praha: ASPI Publishing, PEKOVÁ, J. (2005). *Veřejné finance (úvod do problematiky)*. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, MEDVEĎ, J., NEMEC, J. A KOL. (2007). *Základy veřejných financí*. Bratislava: SPRINT vřra, MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, REKTOŘÍK, J. A KOL. (2008). *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2. aktualizované vydání. Praha: Ekopress, ROSEN, H. S. (1991). *Public Finance*. Third Edition. Boston: Irwin Homewood, SIVÁK, R. A KOL. (2007). *Veřejné financie*. Bratislava: Iura Edition.

1. Finanční teorie, politika a instituce veřejného sektoru

Problematika veřejného sektoru je zkoumána řadou vědních disciplín. Jednou z nich je i finanční teorie. Ta se zabývá problémy financování ve veřejném sektoru a rolí aktérů veřejného sektoru z pohledu veřejných financí. Dává přitom jak normativní, tak i nenormativní odpověď na zkoumanou problematiku.

1.1 Ekonomická teorie, finanční teorie a finanční teorie veřejného sektoru

Podstatou vědeckého zkoumání je formulování vědeckých problémů (stavění otázek) a hledání vědecky zdůvodněných odpovědí na tyto otázky. Jedním z druhů existujících problémů, na něž hledáme odpovědi, jsou otázky financování ve veřejném sektoru. Ptáme se například: Z jakých finančních zdrojů bude kryta výstavba veřejné dálnice? Jak nastavit systém sociálních dávek, aby se výše podpory nestala demotivujícím činitelem? Které statky a služby by měl financovat veřejný sektor? Jaké budoucí dopady na ekonomiku bude mít současný rozpočtový deficit? Jaké dopady bude mít daná míra zdanění s ohledem na příjmy veřejných rozpočtů a se zřetelem na daňové poplatníky? To vše jsou příklady otázek, na něž hledá odpovědi „ekonomická teorie“, „finanční teorie“ a „finanční teorie veřejného sektoru“. Vztah mezi uvedenými pojmy ukazuje obrázek 1.1.



Obr. 1.1 Ekonomická teorie, finanční teorie a finanční teorie veřejného sektoru

Jak je zřejmé, finanční teorie veřejného sektoru je součástí finanční teorie. Charakteristické pro finanční teorii veřejného sektoru je, že se zabývá otázkami financování veřejného sektoru – tedy veřejnými financemi. Tím se finanční teorie veřejného sektoru podstatně liší od

finančních teorií obecně. Pojem „finanční teorie“ je širší než pojem „finanční teorie veřejného sektoru“, protože finanční teorie se například zabývá zkoumáním peněžních trhů, soukromým pojištěním či podnikovými financemi.

Z uvedených pojmů je nejobecnějším pojmem „ekonomická teorie“. Ekonomická teorie plní vůči finanční teorii a finanční teorii veřejného sektoru roli metodologie. Její metodologická funkce spočívá v tom, že ekonomická teorie dává návod, jak přistupovat ke zkoumání finančních problémů a otázek financování veřejného sektoru. Ekonomická teorie vypracovává základní přístupy, jak řešit ekonomické problémy. Uveďme příklad: Ekonomika se nachází pod hranicí produkčních možností a společnost stojí před problémem, jak stimulovat ekonomický růst. Ekonomická teorie, protože není jedolitou teorií, nabízí různé způsoby řešení problému. Tak například keynesiánsky orientovaná ekonomie spatřuje východisko řešení v určující roli státu a v dluhovém financování veřejných investic za předpokladu, že ekonomika se nachází pod hranicí produkčních možností. K tomu tato ekonomická teorie vypracovává celý systém zdůvodnění založený na deduktivní inferenci (deduktivním vyvozování). Oproti tomu liberalisticky orientovaná ekonomie takový způsob odmítá s odkazem na tezi (axiom), že ekonomika je systém, který na základě „neviditelné ruky trhu“ samovolně tenduje k rovnováze. Monetaristicky orientovaná ekonomie podává jiné řešení. Za hlavní nástroj k obnovení ekonomické rovnováhy považuje peněžní nástroje, a to zejména politiku centrální banky, kterou je ovlivňováno množství peněz v ekonomice. Je patrné, že každá teorie podává určité teoretické zdůvodnění, jak daný problém řešit.

Jak je zřejmé, ekonomická teorie dává určité teoretické „návody“, jak systémově řešit určitý problém. Protože existují různé ekonomické teorie, existují i četné, jim odpovídající způsoby řešení existujících problémů. Hovoříme o tom, že zmíněné teorie hledají vysvětlení a řešení zkoumaného problému v rámci svého paradigmatu (Kuhn, 1997). Platí přitom, že ekonomická teorie je pluralitní teorií, která dává v rámci logiky své teorie různé způsoby vysvětlení zkoumaného jevu. V teorii vědy (resp. logiky) je označujeme jako tzv. možné světy (Kripke, 1980).

Finanční teorie (respektive teorie financování veřejného sektoru) se metodologicky opírá o některá z teoretických doporučení určité ekonomické teorie a v rámci zkoumání finanční teorie (teorie financování veřejného sektoru) rozpracovává problém finančních aspektů dané otázky. Tak daná ekonomická teorie podává nabídku metod a jim odpovídajících postupů řešení problému, neboli je metodologií pro finanční vědu (Ochrana, 2009) či finanční teorii veřejného sektoru.

1.1.1 Normativní a nenormativní ekonomická a finanční teorie

Ekonomická a finanční teorie může na zkoumaný problém odpovědět dvojím základním způsobem – a to buď nenormativně (pozitivisticky), nebo normativně. Volba normativního nebo nenormativního přístupu závisí na rozhodnutí vědce.

Pokud se ekonom rozhodne používat **nenormativní přístup**, pak volí takovou metodologii, výzkumné metody a procedury, které mají zachovat nezávislost (nezainteresovanost) vědeckých výpovědí. Cílem je formulovat pouze popisné (deskriptivní) výpovědi, které jsou oproštěny od jakýchkoliv hodnotících soudů. Nenormativní teorie přináší takové systematizované poznání, které vypovídá o zkoumaném problému jako o takovém, **jakým je „sám o sobě“**.

Předpokládejme, že např. budeme zkoumat dopad daňového břemene na jednotlivé decily daňových poplatníků a zjistíme, že nejbohatší vrstva obyvatel je zdaňována 50% důchodo-

vou daní, kdežto nejchudší vrstva obyvatelstva není zdaňována vůbec. Nenormativně orientovaný vědec v tomto případě pouze konstatuje, jaké dopady přináší zdanění jednotlivým vrstvám obyvatelstva a že rozdělení bohatství ve společnosti je právě takové, že odpovídá uvedenému míře zdanění. K existujícímu stavu nedodává žádné hodnotící soudy. Rovněž tak v případě predikování budoucího stavu pouze provádí popis možného stavu světa, aniž by ke svým výpovědím dodával jakékoli hodnotící soudy. Nenormativní (pozitivní) ekonomie je založena na pozitivistické metodologii. Výzkumným programem pozitivní ekonomie je přinášet nezainteresované („nezhodnocené“) poznání.

Oproti tomu **normativní zkoumání** je výpovědí hodnotící (axiologickou). Normativní teorie je takovým systematizovaným poznáním zkoumaného problému, kdy o daném problému pojednává z pohledu, **jakým by měl být**. Hodnotí zkoumanou skutečnost na základě určitých kritérií (měřítek). Srovnává existující stav se stavem ideálním (cílovým) a o daných rozdílech konstatuje normativní výpovědi.

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

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

1.1.2 Deduktivně axiomatický a induktivní způsob vytváření finanční teorie

Vědecká teorie může být z hlediska způsobů výstavby vytvořena buď induktivně, nebo deduktivně. Oba vědecké postupy využívá i ekonomická a finanční věda. Indukce je založena na předpokladu, že opakování jisté souvislosti vede k pravidelnosti téhož typu (či druhu) opakování i v budoucnosti. Úlohou vědy je nacházet podstatné, za týchž podmínek se opakující pravidelnosti. Ekonom zde stojí před problémem, kdy předpokládá, že budoucnost se bude podobat minulosti. K tomu např. konstruuje regresní model.

Při použití indukce však musíme mít na paměti, že jestliže zkoumaný jev byl nalézán s určitými průvodními rysy, pak to zcela jistě neznamená, že tyto rysy budou přítomny u daného jevu i v budoucnosti. Jejich přítomnost je pouze pravděpodobná, nikoliv zcela jistá. Z pravděpodobnosti jednotlivého případu neplyne, že nastane ve všech případech. Indukce tedy nevede ke spolehlivému výsledku. To má „fatální“ důsledky pro ekonomickou teorii. Ta, jak bylo zmíněno, je svou podstatou empirickou vědou, která svoje induktivní poznání zakládá na *jednotlivých* tvrzeních, z nichž vyvozuje *univerzální* (obecné) závěry. Věda, a tedy i ekonomické zákony definované ekonomickou vědou jsou obecnými tvrzeními majícími za daných podmínek univerzální platnost. Avšak indukce založená na jednotlivých tvrzeních je neúplná. Nemůžeme například (v souladu s úplnou indukcí) prozkoumat chování všech spotřebitelů. Prozkoumáme jen část množiny spotřebitelů, avšak na základě prozkoumání této části činíme zobecňující závěry platné pro všechny spotřebitele. Důsledkem je, že se

může kdykoliv ukázat, že získaný závěr je nepravdivý. Ekonomie tak přichází o iluzi, že indukčním poznáním je možné vytvořit perfektní ekonomickou teorii.

V případě normativní analýzy, založené na deduktivně axiomatickém přístupu, narážíme na jiný problém, který taktéž způsobuje, že nemůžeme vybudovat perfektní ekonomickou teorii. Při deduktivně axiomatickém přístupu je východiskem pro vyvozování závěrů výchozí teze ve formě axiomu. Pro axiom platí, že se nedokazuje. Nedá se *zkušenostně* ani dokázat, ani vyvrátit. Předpokládá se, že dané tvrzení je takové, jak tvrdí. Logickým vyvozováním tak můžeme dospět k logicky protikladným závěrům.

Tak například sociálně (rovnostářsky) orientovaná ekonomická teorie vychází z axiomu, že „všichni lidé jsou si rovni“. Z tohoto axiomu jsou pak deduktivní inferencí (logickým deduktivním vyvozováním) vyslovovány závěry logicky potvrzující potřebu přerozdělování prostřednictvím daní tak, aby „si všichni lidé v oblasti bohatství byli rovni“. Proto pak takto orientovaná finanční teorie veřejného sektoru bude doporučovat takový způsob zdanění a systému přerozdělování, který povede k sociální rovnosti.

Vyjdeme-li z liberalistického axiomu, že „nejvyšší hodnotou člověka je nedotknutelnost soukromého vlastnictví“, pak deduktivní inferencí dojdeme k závěru, že zdanění je procesem, který „popírá nedotknutelnost soukromého vlastnictví“. Jaké důsledky z toho plynou pro oblast normativní teorie?

V deduktivně axiomatickém přístupu pravdivost závěru závisí jen na pravdivosti výchozích vět a na předpokladu, že jsme při odvozování neučinili formálně logickou chybu. Proto také můžeme v rámci normativních teorií vytvořit k témuž předmětu zkoumání a za použití protikladných výchozích axiomů *formálně* bezrozporná tvrzení.

Obdobný problém vzniká i tehdy, jestliže východiskem pro vyvozování závěrů se stává teorém, kdy se z původního tvrzení deduktivně odvodí závěr, z něhož jsou pak deduktivně odvozovány věty. Ani deduktivně axiomatickým přístupem není možné vybudovat perfektní teorii. Na první pohled se totiž zdá, že axiomaticko-deduktivně budovaná teorie je bezrozporná. Ve skutečnosti tomu tak není, protože v souladu s Gödelovým axiomem neúplnosti je jakákoliv axiomatizace vždy neúplná (podrobněji viz Ochrana, 2009). Při formulování vědeckých závěrů můžeme použít i kombinaci deduktivního přístupu s přístupem induktivním. Deduktivně induktivní postup zkoumání však neeliminuje problémy, které jsou vlastní jak axiomatickému postupu, tak i indukci. Pravděpodobně nikdy nebude objevena naprosto dokonalá metoda, která by umožňovala perfektní vědecké poznání.

1.2 Veřejný sektor a problém financování veřejných aktivit

Soudobá ekonomika existuje ve formě smíšené ekonomiky, která je tvořena podsystémem privátního sektoru a podsystémem veřejného sektoru. V současné době k tomuto členění bývá připojován i neziskový sektor. Veřejný sektor má následující základní charakteristické rysy, jak ukazuje tabulka 1.1.

Tab. 1.1 Základní charakteristické rysy veřejného sektoru [zdroj: autor]

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

Veřejný sektor tvoří spolu s privátním sektorem systém smíšené ekonomiky.² Pro veřejný sektor je charakteristické, že v něm vystupují dva druhy aktérů (činitelů), a to **aktéři státní správy** a **aktéři samosprávy**. Jejich role je upravena zákony. K nim patří zejména tzv. kompetenční zákon,³ který upravuje působnosti vládních institucí (zejména ministerstev), zákon o zřízení krajů⁴ a zákon o obcích⁵, které upravují fungování samosprávy.

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

Z pohledu řidičů bude taková investiční akce pravděpodobně pokládána za veřejný zájem. Z pozice vlastníka pozemku bude spíše pojímána jako zasahování do vlastnických práv. Jiná skupina obyvatel bude za veřejný zájem považovat spíše výstavbu vodního kanálu než dálnice. Jedná se o typický rozhodovací problém, do jehož řešení v rámci veřejné volby zasahují aktéři veřejné volby – a to zejména **politici**. Pohled sociálně, liberálně či konzervativně orientovaných politiků na obsah „veřejného zájmu“ však může být odlišný. Je opravdu veřejným zájmem vyvlastnit proti vůli vlastníka soukromý pozemek, nebo je ve veřejném zájmu v principu chránit jeho vlastnická práva?

Jak již z předchozí analýzy víme, jedná se o typický **normativní problém**, který v principu nemá pozitivní řešení. To však neznamená, že bychom se měli vzdávat ekonomické ana-

² Proporce mezi privátním a veřejným sektorem se nejčastěji měří velikostí veřejných výdajů (výdajů vynaložených z veřejných rozpočtů) ve vztahu k vytvořenému HDP. Typicky liberální země (např. USA) vynakládají na veřejné výdaje cca 35 % HDP; sociálně orientované země (skandinávské státy) kolem 60 %. Pro veřejný sektor je charakteristické, že získávání jeho zdrojů je – na rozdíl od privátního sektoru – relativně „jisté“. Tak například jedním z druhů veřejných příjmů jsou daňové příjmy odváděné na základě zákonem stanovené povinnosti.

³ Zákon č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

lýzy dopadů uvažovaných rozhodnutí. Součástí této analýzy je prozkoumání způsobů financování uvažovaných akcí. Každé rozhodnutí o realizaci veřejné aktivity totiž klade nároky na financování ze soustavy veřejných rozpočtů a na použití vzácných (omezených) zdrojů.

1.3 Veřejné instituce, veřejná politika a veřejné finance

Ve veřejném sektoru působí řada institucí. Patří k nim zejména **Parlament České republiky**, který má roli zákonodárného orgánu, a **vláda České republiky** jako exekutivní orgán. Vláda je parlamentu odpovědná za realizaci přijatých zákonů a za plnění přijatého vládního programu. Vláda vytyčuje vládní program na dané období, formuluje cíle jednotlivých veřejných politik, tvoří dokumenty k realizaci daných cílů, transformuje je do podoby veřejných výdajových programů a předkládá v parlamentu návrhy na způsob jejich financování.

Významnou roli při realizaci veřejné politiky mají jednotlivé ústřední orgány a z nich zejména **ministerstva**. Činnost ústředních orgánů státní správy je upravena kompetenčním zákonem. Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za realizaci jednotlivých veřejných politik. Jimi rozumíme tzv. sektorové politiky (Rektořík a kol., 2008), jako jsou například bezpečnostní politika či zdravotní politika.

K realizaci veřejných politik jsou potřebné zdroje. Jejich získáváním a alokací se zabývá rozpočtová politika. Za realizaci rozpočtové politiky v daném resortu odpovídá **správce rozpočtové kapitoly**. Tím je příslušný ministr (respektive nejvyšší představitel daného ústředního úřadu), který zastupuje danou rozpočtovou kapitolu „navenek“. Odpovídá parlamentu za sestavení návrhu rozpočtu a po jeho schválení parlamentem za hospodárné, efektivní a účelné využití veřejných výdajů. Každý správce rozpočtové kapitoly je ze zákona povinen doložit ekonomicky racionální nakládání s veřejnými zdroji. Tuto povinnost mu ukládá **zákon o finanční kontrole**.⁶ Vnější kontrolu (respektive audit) veřejných výdajů realizuje Nejvyšší kontrolní úřad.

Za „vnitřní“ spravování dané rozpočtové kapitoly je ministrovi odpovědný jeho ekonomický náměstek. Ten odpovídá ministrovi za sestavení návrhu dané kapitoly státního rozpočtu, za její vedení po čas rozpočtového období i za vypracování státního závěrečného účtu dané kapitoly.

Klíčovou roli mezi ministerstvy (z hlediska veřejných financí) má nepochybně **Ministerstvo financí ČR**. To je odpovědné za realizaci rozpočtové politiky. Působnosti Ministerstva financí jsou stanoveny kompetenčním zákonem. V jeho čele stojí ministr financí, který bývá zároveň i místopředsedou vlády. Ministr financí mimo jiné odpovídá za sestavení státního rozpočtu, za racionální ekonomické nakládání se zdroji a za vypracování státního závěrečného účtu. Ministerstvo financí rovněž metodicky vede ostatní rozpočtové kapitoly s ohledem na spravování veřejných financí. V případě samosprávy plní „roli regionálního či místního parlamentu“ krajská či obecní zastupitelstva. Ta projednávají a schvalují rozpočet příslušné samosprávy. Na jeho základě realizují výkonné samosprávné orgány výdajové cíle. Řídí se přitom ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích. Také v případě samosprávných orgánů mají tyto povinnost realizovat výdajové aktivity tak, aby byly prováděny hospodárně, efektivně a účelně. Ke kontrole financování si samospráva (v souladu se zákonem o obcích a zákonem o krajích) zřizuje kontrolní orgány. Veřejné výdaje realizované na úrovni samosprávy však nepodléhají kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejvyšším kontrolním

⁶ Jedná se o zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších úprav.