

Materiál 10

Veřejné finance

1.1 Pojetí financí a vymezení veřejných financí

Termín finance pochází z latinského slova finare, což znamenalo původně platit pokutu a později platbu vůbec. Byl přenesen do francouzštiny ve významu vyrovnání závazků vůči věřiteli a od 18.století se začal používat jako pojem související s peněžními prostředky.

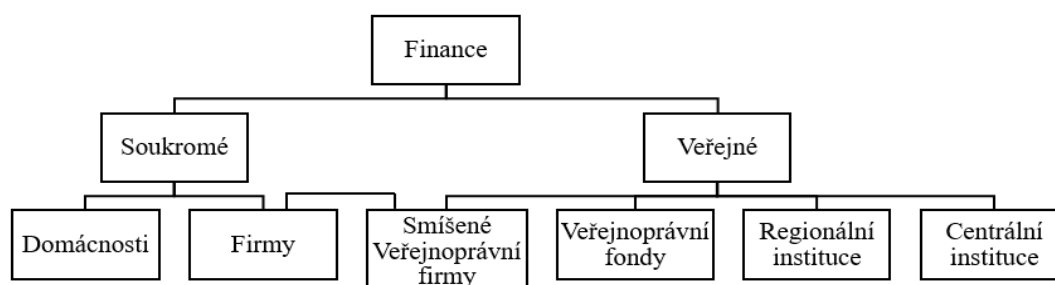
V současnosti se pod pojmem finance rozumí peněžní vztahy, jimiž dochází k tvorbě, rozdělování a užití peněžních prostředků nebo peněžního kapitálu. Jde o vztahy mezi ekonomickými subjekty při získávání, přerozdělování a vynakládání peněžních prostředků (mince a papírové peníze, peníze na účtech a v elektronických záznamech, šeky, směnky, akreditivy apod.). Z tohoto důvodu se někdy termín finance používá i pro peněžní prostředky jako takové. Mnohdy jsou pod finance řazeny i další operace jako je ražba peněz, problematika valutových a devizových trhů aj. Do problematiky financí jsou také zahrnovány peněžní a kapitálové operace nefinančních a finančních institucí a veřejnosprávních institucí.

Financemi rozumíme souhrn ekonomických vztahů, které se účastní při formování, distribuci a využívání centralizovaných i necentralizovaných peněžních zdrojů a prostředků. Patří sem tvorba příjmů, provádění výdajů či procesy kontroly potřebné k jejich evidenci. Plní tak:

1. Distribuční funkci, tj. rozdělování a přerozdělování prostředků.
2. Kontrolní funkci, tj. sledování toků a účelnosti z hlediska fungování subjektů a systému.
3. Regulační funkci, tj. v tržní ekonomice jsou jedním z nástrojů vládních intervencí.
4. Stabilizační funkci, tj. umožňují ovlivnění ekonomických a sociálních podmínek.

Schéma rozdělení typů financí je následné:

OBRÁZEK 19: FINANČNÍ SOUSTAVA



Koloběh finančních prostředků má svůj počátek ve tvorbě peněz. Znamená to, že dochází k přeměně zboží na peníze. Je to proces, kdy na trhu za realizované statky získáváme prostředky, které vytvářejí peněžní fondy příslušného ekonomického subjektu.¹ Tyto prostředky jsou pak používány na financování firem, domácností a státu.

Znovurozdělením peněžních prostředků dochází v zásadě dvěma procesy. Jedná se o:

- Návrtný proces, kdy si ekonomický subjekt obstará prostředky pomocí úvěru či obligací.
- Nenávratný proces - zde subjekt získá prostředky na základě transferů (veřejných či soukromých) nebo daní, poplatků a pokut.

Použití finančních prostředků je spjato s přeměnou peněz na zboží a služby nebo na důchody (mzdy, platy, stipendia, renty a jiné příjmy). Celý tento proces obsluhován řadou finančních institucí. U soukromých financí převládají soukromé instituce (bankovní, investiční, pojišťovací, leasingové a faktoringové). U veřejných financí převládají veřejnoprávní instituce (centrální banka, státní správa, samospráva, specializované instituce jako veřejné zdravotní pojišťovny, veřejnoprávní obchodní korporace aj.). Finanční operace probíhají mezi jejich klienty přímo nebo se odehrávají na finančních trzích. Jedná se o akciové, derivátové, devizové a peněžní trhy. Z hlediska teorie ekonomie se snaží zachytit finanční problematiku řada dílčích vědních disciplín, které se snaží zachytit vztahy mezi jednotlivými finančními veličinami a popsat specifika finančních trhů, nástrojů a operací. Jde zde o disciplíny jako finanční politika, mezinárodní finance, finanční matematika atp.

Veřejné finance jsou tak součástí finanční soustavy a zabývají se specifikou vazeb a toků, které vznikají v rámci fungování národního hospodářství mezi veřejným sektorem a ostatními subjekty, které v něm působí. Zahrnují i vztahy vzniklé mezi veřejným sektorem a zahraničními subjekty. Jsou úzce propojeny s financemi firem a domácností a mají tak pouze relativní samostatnost.

Potřeba jejich existence je dána potřebou existence veřejného sektoru, neboť veřejné finance zprostředkovávají převážnou většinou jeho funkcí a jsou podpůrným prostředkem různých typů politik působících na společnost. Pomáhají realizovat uspokojení kolektivních i individuálních potřeb. Peněžní fondy, kterými veřejné finance disponují, vznikají na základě hospodaření subjektů jimi vlastněných nebo pronájemem jimi vlastněných výrobních faktorů (půda, přírodní zdroje, nemovitosti) nebo se jedná o systém daní a dalších poplatků, které na základě mimoekonomického přinucení získávají ze zdrojů firem a domácností. Veřejné finanční fondy mohou být doplňovány také na základě darů a dobrovolných příspěvků.

Největší část toků v oblasti veřejných financí je zprostředkována prostřednictvím veřejných rozpočtů, některé mohou probíhat mimo něj. Např. státní podnik Lesy České republiky může

¹ Není zde účelem vykládat složitou problematiku peněz. Ta se liší na základě postulátů jednotlivých ekonomických škol (kvantitativní teorie, pracovní teorie, teologická teorie atp.). Z české literatury k diskusi o penězích viz KODEROVÁ, J., M. SOJKA a J. HAVEL. *Teorie peněz*. Praha: Wolters Kluwer, 2008; ZEMAN, F. *Kvantitativní teorie peněz. Její dogmatický vývoj a kritika*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1923.

budovat veřejné stavby mimo veřejné rozpočty, zemědělský podnik provede opatření v rámci ochrany proti povodním apod. Finanční toky však nevyčerpávají veškeré zdroje veřejného sektoru, neboť část prostředků se v ekonomice pohybuje mimo zprostředkování penězi - barterové operace, transfery v naturální formě, dobrovolná pomoc při záchraně přírodních a kulturních památek aj.

Vymezení hranic veřejných financí od ostatních finančních vztahů není vždy jednoduché. Existují státní a jiné veřejnoprávní firmy v soukromém sektoru a jejich veřejnoprávní regulování (viz např. ČEZ), problém související s existencí a regulační silou centrální banky (ČNB), existence finančních institucí v rukou státu (Česká záruční a rozvojová banka) apod. Celé fungování peněžně úvěrové soustavy a vliv mezinárodních veřejnoprávních institucí (MMF, Světová banka) dělají tyto hranice v řadě případů méně zřetelné. Obdobně bychom mohli hovořit o některých finančních fondech (viz příklady v Norsku a Rusku), které disponují obrovskými veřejnými prostředky a vystupují jako vlastníci v soukromé sféře podnikání. Nejde pouze o účetní oddělení, ale v řadě případů - např. penzijní fondy - jsou svým fungováním a řízením součástí veřejných financí. Také řada soukromých, smíšených i veřejnoprávních firem se účastní svými aktivitami na naplňování veřejných programů či produkci veřejných statků (údržba a oprava vojenské techniky, provozování databáze pro potřeby veřejné správy apod.). Proto z praktických důvodů bývají veřejné finance vymezeny veřejnými rozpočty.²

V rámci určitého zjednodušení lze veřejné finance charakterizovat těmito vlastnostmi:

1. Nedobrovolnost - tím, že jsou součástí realizace veřejné moci, jsou vynutitelné pomocí nástrojů, které má tato moc k dispozici. Historicky se tento způsob vynutitelnosti měnil. V současné době jsou veřejné finanční prostředky zabezpečovány pomocí zákona a zde jsou obsaženy i formy jejich vymáhání včetně možných represí za jejich nedodržení.
2. Neekvivalence - odvedením části prostředků subjektem neznamena, že on konkrétně bude čerpat stejnou část těchto zdrojů. Např. i když se nedívám na veřejnoprávní televizní vysílání, neznamena to neplacení poplatků.
3. Solidarita - subjekty s vyšším důchodem přispívají v absolutních částkách více než subjekty s nižším důchodem na úhradu skupinových i individuálních potřeb placených z veřejných rozpočtů.
4. Nenávratnost - znamená to nemožnost zpětně požadovat uplatnění finančních vztahů ve veřejných financích, pokud byly realizovány v rámci platných zákonů a nařízení. Nelze je „vrátit“ a požadovat znovu.
5. Přístup k informacím - pokud platí povinnost platby do veřejných fondů, musí být zabezpečena podmínka kontroly s jejich zacházením. Proto aby nedocházelo k soukromému zneužívání finančních toků, musí existovat možnost občanské a nezávislé profesní kontroly, zdali finanční toky odpovídají deklarovaným účelům a jsou-li užity efektivně. Tyto momenty musí být ošetřeny zákony.

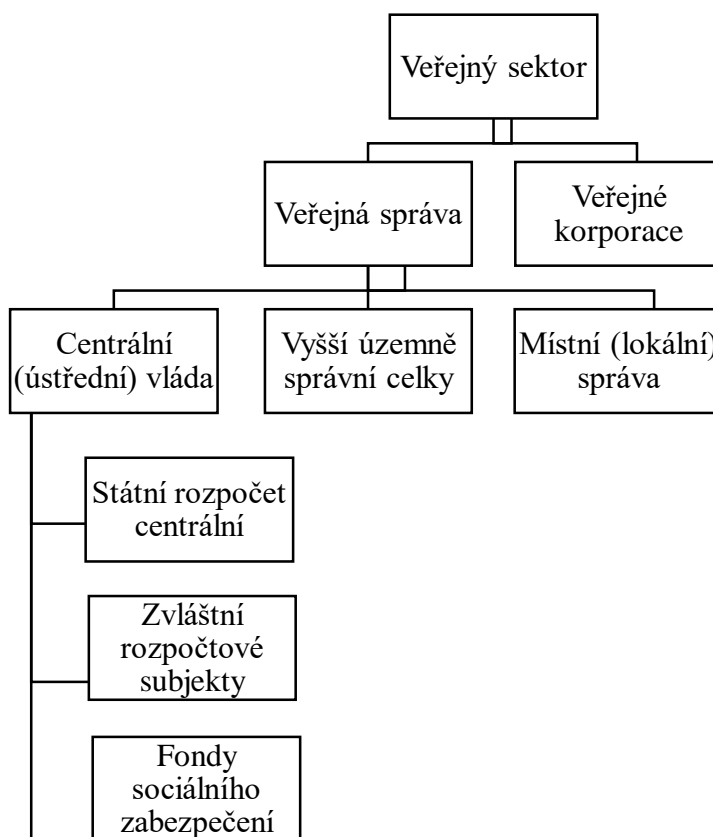
² Viz např. OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada, 2010, s. 17-18.

Z hlediska statistického vymezení v rámci systému národních účtů je systém uspořádán následně. Existuje tzv. vládní finanční statistika (GFS), která soustřeďuje podle mezinárodních standardů údaje pro popis aktivit mezinárodních institucí. Data jsou získávány a uspořádány podle *Příručky vládní finanční statistiky* (GFSM 2001), viz <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>. Poslední aktualizace GFSM byla provedena 2014 a z ní vychází i následný obrázek.

Ta je sladěna se systémem národních účtů (SNA 1993) a s její aktualizací SNA 2008. Zde je veřejný sektor definován jako subjekty, které provádějí veřejnou politiku poskytováním netržních statků ve značné míře, přerозdělováním důchodů a majetku a tyto činnosti jsou v zásadě hrazeny povinnými odvody jiných sektorů. Systém lze znázornit následně.

Metodologicky důležitý je zde přístup, který nezahrnuje veřejnoprávní korporace do vládních institucí. Platí zde statistický úzus, že do vládních organizací se započítávají korporace nemající schopnost pokrýt více jak 50 % svých nákladů pomocí tržeb. Proto jsou započítány mezi netržní producenty a jsou řazeny do vládního sektoru. V Evropě platí ESA, tj. evropský systém účtů (SWA93) v jeho aktualizaci SNA 2008 (<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp>).

OBRÁZEK 20: METODIKA ČLENĚNÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU



Zde je uplatněno následné pojetí veřejného sektoru, které je regionální variantou mezinárodních standardů Mezinárodního měnového fondu. Veřejným sektorem se rozumí „veškeré organizační jednotky, které jsou netržními producenty, jejichž produkce je určena pro individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány převážně povinnými platbami entit patřících do jiných sektorů, a i všech institucionálních jednotek, které se převážně podílejí na přerozdělování národního důchodu a bohatství“.
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistic_explained/index.php/Glossary:General_government_sector)

Člení se na čtyři subsektory:

1. centrální vládu,
2. regionální vládu,
3. místní samosprávu,
4. fondy sociálního zabezpečení.

V prvním případě se jedná o veškeré orgány, jejichž aktivity se týkají celého území státu s výjimkou fondů sociálního zabezpečení. Činnost regionálních orgánů je omezena výkonem moci některých funkcí nad určitou částí území státu taktéž s výjimkou fondů sociálního zabezpečení. Totéž se týká i orgánů místních samospráv, jejichž odpovědnost se vztahuje k obcím. Fondy sociálního zabezpečení na všech správních úrovních poskytují sociální dávky, a to podle zákonů a nařízení mnohdy s povinnou účastí občanů. Přitom zodpovědnost za chod zde leží na veřejné správě.

Metodickou snahou v dnešních manuálech je prosadit podobné pojetí jako vykazování finančních toků v podniku (výkaz zisku a ztrát, výkaz finančních toků). Motivace k tomuto přístupu je umožnit podobné hodnocení efektivnosti jako u firem, využít ověřené metody finanční analýzy, a tak podávat relevantní informace pro řídicí orgány veřejného sektoru.

1.2 Vývoj názorů na roli veřejných financí

Vznik finanční teorie lze datovat od 15. století. Rozvoj peněžně úvěrových vztahů v tehdejší hospodářství začal vyžadovat větší pozornost obecnějšího pochopení probíhajících procesů. Prvním nám známou osobností byl Diomede Carafa (1406-1487).³ Tento voják a poradce aragonského neapolského krále napsal roku 1473 práci „Memoriale sui doveri del principe“. Tato práce byla přeložena do latiny a vydána v roce 1668 pod názvem „De regis et boni principis officio“. Šlo o písemně zaznamenané reformní rady pro aragonského neapolského krále týkající se problematiky řízení státu. Na rozdíl od tehdejších spisovatelů nebyl zaměřen na „vládce“, ale na stát jako takový. Kromě popisu politických, vojenských a správních aktivit se zaměřil na snahu popsat finanční fungování státu. Formuloval principy státních financí a uvědomoval si nutnost poznání ekonomických podmínek zemí. Za centrální

³ K jeho životopisu viz PETRUCCI, F. *Carafa, D. Dizionario Biografico degli Italiani*. In: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/diomede-carafa/>; obecně k vývoji názorů viz PUŠKAREVA, V. *Istorija finansovoj mysli i politiki nalogov*. Moskva: INFRA-M, 1996.

moment považoval příjmy ze státních financí a vytyčil pravidlo nutnosti souladu veřejných příjmů a výdajů. Za jejich základ považoval příjmy z královského majetku a podporoval regulaci poplatků a daní. Svým přístupem předcházela moderním teoriím a akcentoval potřebu rozvoje obchodu a výroby.

Významný vliv na rozvoj finanční teorie měl i kameralismus, který předznamenal osobitost německého vnímání financí. To bylo spjato s dílem Karla Heinricha Raua (1792-1870). Tento německý liberální ekonom vystudoval univerzitu v Erlangenu (1812) a od roku 1822 až do konce své profesní kariéry působil na univerzitě v Heidelbergu. Řadou autorů - např. Schumpeterem - byl považován za vynikajícího pedagoga. Byly to jeho práce, kde se více jak půl století před Marshalllem objevily křivky nabídky a poptávky v grafické podobě a jeho tři díly ekonomické teorie ovlivnily pojetí ekonomické teorie až do konce 20. století:

- I. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre (1826),
- II. Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik (1828),
- III. Grundsätze der Finanzwissenschaft (1832 - 1. díl, 1837 - 2. díl).

Byl taktéž praktik a angažoval se i politicky. Pracoval jako poradce vévody Fridricha I. Bádenského a byl správce majetku vévody v Bádensku. Ideově měl spíše blíže k francouzským klasikům, dosti navazoval na J. B. Saye a méně na D. Ricarda. Jeho zvláštností bylo soustředění se na analýzu poptávky, a proto je považován i jako jeden z protomarginalistů. Jeho práce o finanční vědě je považována za první pokus systematicky vyložit problematiku financí. Rauovo pojetí je silně ovlivněno tradicí kameralismu a finanční soustavu chápe jako systém přínáležející státu. Soukromé finance a jejich vliv na ekonomiku zůstává mimo jeho přímou pozornost. Jeho pojetí však bylo stále více zatlačováno německou historickou školou (A. Wagner).⁴

Základní rozdíl mezi anglickou a německou tradicí v oblasti zkoumání financí je dán v samotném chápání této vědy. V anglosaském myšlení jsou finance interpretovány jako součást obecní ekonomické teorii. U německých autorů v Rauově tradici jde o samostatnou vědeckou disciplínu, která je úzce svázána s právním systémem (rozpracování daňového systému, problematiky poplatků, sociální výdaje apod.). Projevilo se to v přístupu německé historické školy, která fakticky ovládla finanční disciplíny v Evropě a ovlivnila jejich pojetí.⁵ Jiný proces s převládáním německé historické školy a marxismu se odehrával v 19. a na počátku 20. století v Rusku (P. Struve, Tugan-Baranovsky). Významný vliv zde měla i italská škola (L. Kossa, F. Nitti, M. Pantaleone aj.), přibližující se historické škole, neboť hlavní akcent kladli na analýzu forem finančních procesů.⁶

Soudobé anglosaské pojetí navazovalo jak na tradici italské školy hlavně prací V. Pareta tak i na tradici stockholmské školy (K. Wicksell) a ve své celistvosti bylo zformulováno R. A.

⁴ Blíže viz VYBRAL, V. *Základy teorie státního hospodářství a její vývoj v Německu v 19. století*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, 1937, s. 241-262.

⁵ Shrnutí těchto postojů viz KAIZL, J. *Finanční věda I*. Praha: Josef R. Vilímek, 1892, s. 23-41.

⁶ Viz *Ekonomika občestvenno sektora*. Redakce V. P. Savenko, I. A. Pogusova, E. N. Žilcova. Moskva: INFRA-M, 2010, kapitola 22. Gosudarstvennyje financy v istorii ekonomičeskoj mysli.

Musgravem, J. Stiglitzem a dalšími. Je charakterizováno nejen zájmem o daně, výdaje a další kategorie financí, ale aniž se ukázat na problematiku chování ekonomických subjektů v určitých podmínkách a diskusích o zásadách mezi keynesiánskou a neoklasickou ekonomikou. V rámci rozvoje finanční teorie začaly vznikat modely oceňování finančních aktiv, teorie arbitrážní tvorby cen, teorie portfolia atd. Protože stát i municipality začaly aktivně vstupovat do finančních vztahů, stávaly se tyto nástroje stále častější z hlediska hospodaření s finančními aktivy. Finanční toky mimo klasického rozpočtu se staly i součástí veřejných financí (veřejné obligace, státní pokladniční poukázky aj.). To ve svém celku prohloubilo tendenci k interpretování veřejnoprávních institucí jako firem.

Je ovšem otázkou, zdali je takovýto přístup možný jako základní pro hodnocení veřejných financí. Jako příklad si můžeme položit otázku, v jaké formě držet finanční rezervy na základě kritéria inflace a směnného kurzu u firmy a u státu. Jen rozhodnutí, v jakých devizách je držet, je politické rozhodnutí - dolarizace či dedolarizace, jak s eurem, čínskou a ruskou měnou či co s jejich cennými papíry? A co zlato, v jaké výši ho držet, kde - doma nebo v zahraničí? Tyto a další otázky nesouvisí s racionalitou fungování v rámci jednoho systému, ale jsou důsledkem teorií, sociálně ekonomických koncepcí a preferencí jednotlivých škol. Proto je nutné pro pochopení určitých přístupů studovat i alternativní přístupy a názory.

1.3 Příjmy veřejných financí

Podíváme-li se z obecně teoretického hlediska na finanční toky veřejného sektoru, pak rozhodujícím nástrojem určující jejich velikost, způsoby získávání i směřování je veřejný rozpočet. Díky němu je umožněno získávání a přerozdělování převážné většiny společenských a velké části individuálních statků. Hlavním zdrojem pro veřejné rozpočty jsou daně. Jde o důchody veřejných institucí získávané na základě zákona veřejnými orgány. Dále sem patří nedaňové příjmy zahrnující zisky veřejně vlastněných korporací, důchody mající původ ve využití veřejného majetku (pronájem), produkce placených služeb, prodej materiálních a nemateriálních aktiv, poplatky a další druhy příjmů.

Daňové zatížení sehrává v ekonomice obrovskou roli. Je základním nástrojem, který předurčuje objem akumulace důchodů do centralizovaných finančních fondů vlády a samosprávy. Má nejenom bezprostřední vliv na velikost jejich fondů, ale také ovlivňuje rozsah a toky finančních fondů podniků a domácností. V zásadě lze pozorovat dvě tendence.

1. Při rovnoměrném a co nejširším zdanění finančních zdrojů všech ekonomických subjektů nemá zdanění příliš velký deformační vliv na chod a strukturu ekonomiky. Daňový systém můžeme v tomto případě chápat jako neutrální vzhledem ke struktuře a dynamice sektorů a odvětví.
2. Stát může nastavením daňové zátěže ovlivňovat ekonomické aktivity v jednotlivých sektorech a odvětvích. Její nerovnoměrné rozdělení (např. spotřební daně) vede k tomu, že podniky v různých odvětvích mají jiné podmínky pro akumulaci prostředků a tím i investování, což ve svém dlouhodobém důsledku vede k tomu, že jejich dynamika neodpovídá vytvořeným zdrojům.

Výsledkem je pak odchýlení struktury ekonomiky a cenová soustava pak dává nepravé signály národohospodářským subjektům. Oprávněnost těchto přístupů však nelze diskutovat v samotné ekonomii, ale musíme vzít v úvahu etické, kulturní či politicko-sociální normy. Ekonomické motivy jsou zde spjaty s procesy investování tak, aby byla urychlena dynamika hospodářství (např. zrychlené odpisování). Teoretické vysvětlení daní vznikalo v období formování daňové soustavy a ekonomické teorie. V klasickém pojetí (Montesquieu, A. Smith, D. Ricardo, P. J. Proudhon) vysvětlovali daně jako platbu za státní služby (justice, armáda, policie atp.), zároveň je však považovali za neproduktivní náklad výroby. Jistou variantou výkladu daní je pojišťovací teorie, kdy daň je chápána jako pojistná prémie, která se naplní, pokud nastane určitá situace (E. Girardin).⁷ Od konce 19. století začal převažovat výklad daní na základě existence kolektivních potřeb.

Došlo k ústupu od absolutní preference individua, který „mrhá“ prostředky na veřejnou sféru pouze v minimálně potřebném rozsahu a více se připouštěla racionalita společného zabezpečování některých potřeb (sociální akcent u Bismarcka a jeho reformy, vznik státního školství atd.). Nejrozšířenější podoby dosáhla u A. Wagnera jako teorie solidarity, kdy daně jsou chápány jako nástroj ke snižování majetkových rozporů. První světová válka, vznik SSSR a Velká hospodářská krize vedli k tomu, že státní rozpočet a tím i daně začaly získávat i další rovinu jako nástroj regulace chodu hospodářství. S dalším rozvojem ekonomické reality i myšlení se zdůrazňuje role daní jako platby za veřejné statky. Rozvojem teorie kolektivních potřeb je řada z nich již traktována jako předpoklad budoucí dynamiky a daně jsou tak chápány jako prostředek pro udržení se na nejvyšším stupni rozvoje (věda a výzkum, informační infrastruktura apod.).

Daně jsou v dnešním pojetí multifunkcionální. Mají tedy funkci fiskální, kontrolní, přerozdělovací, sociální, regulační atd. Tuto multifunkcionálnost by neměla ztrácet praktická politika za zřetele, neboť zásah do daňové struktury za jedním vybraným účelem zpravidla vyvolá i další efekty.

Za základní funkci se považuje fiskální funkce. Jejím smyslem je naplnit veřejné rozpočty finančními zdroji. Jde o stanovení velikosti určitých prostředků od ostatních ekonomických subjektů a velikosti jejich daňového zatížení. Další funkce se vztahují ke konkrétním dílčím daním (např. progresivní zdanění důchodu - přerozdělení, daňové účetnictví - kontrola atp.).

Hlavní principy výstavby daňové soustavy popsal již A. Smith.⁸

1. Daně musí odpovídat možnostem subjektů, tj. musí odpovídat výši důchodu a být spravedlivé.
2. Daň musí být stanovena přesně (jednoznačně), nesmí být libovolně závislá na výkladu příjemce daně, a to včetně způsobu a doby placení.

⁷ Émile de Girardin (1802-1881) byl významný francouzský novinář a politik. Napsal také práci *Socialismus a daně (Le Socialisme Et L'Impot)*. Paris, 1850). Jeho rozsáhlou recenzi napsali K. Marx a B. Engels. Viz Spisy, sv. 7. Praha: SNPL, 1959, s. 310-321.

⁸ Viz SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů II*. Praha: SNPL, 1958, s. 393-394.

3. Každý daň se má vybírat tak, jak je to nejlépe vhodné poplatníkovi. Je to z důvodu, aby ji měl z čeho zaplatit.
4. Výběr daní má být co nejefektivnější, tj. aby se minimalizovaly náklady na její správu. Důvody jsou následující:
 - a) minimalizace počtu úředníků k její správě,
 - b) neomezování podnikání, které vytváří hodnoty a mohlo by tak snížit zdroje sloužící k úhradě daní,
 - c) exekuce a další tresty mnohdy přivedou subjekty ke krachu a sníží tak možnost zvýšení tvorby bohatství, neuvážená daň zvyšuje kriminální jednání ve snaze vyhnout se placení daní, a to zase vede k nutnosti zpřísnování trestů a nárůstu nákladů na její výběr,
 - d) příliš časté kontroly vedoucí až k šikanování vedou ke snaze se z nich vyplatit.

Daně členíme na základě různých kritérií. Tato členění používáme podle účelu a důsledků, které mají pro ekonomiku.

1. Podle způsobu platby rozeznáváme přímé a nepřímé daně. Přímé daně jsou takové, které ekonomické subjekty odvádí na základě zákona přímo do státní pokladny a jsou stanovovány na důchody nebo majetky. Nepřímé daně jsou placeny v ceně zboží a služeb a do veřejných rozpočtů je odvádí buď kupec nebo prodávající. V prvním případě jejich zvýšení (snížení) znamená snížení (zvýšení) nominálního důchodu a zasahují veškeré subjekty v ekonomice, které pobírají důchody. Působí tudíž na velikost koupěschopné poptávky. V druhém případě jejich zvýšení (snížení) vyvolává tlak na změnu cenové hladiny. Působí tudíž proinflačně (protideflačně) se všemi důsledky těchto procesů.
2. Podle objektu zdanění rozeznáváme důchodové, majetkové a spotřebitelské daně a daně na výrobní zdroje a faktory. Zdanění důchodů znamená, že část peněžních toků je přesměrována do veřejných rozpočtů. Majetkové daně jsou odebírány ze zásob, které mají k dispozici firma i domácnosti. Tyto zásoby mohou být movité (z držby finančního majetku) či nemovité (z držby domů, bytů atp.). Daně mohou být vypsány i na spotřební předměty, obzvláště ty, které jsou prohlášeny za zbytné, zdraví nebezpečné či luxusní. Dříve byly vymáhány i z nezbytných statků, neboť se snadno registrovaly - viz např. sůl. Zvláštním druhem spotřební daně jsou již dnes téměř nepoužívané akcízy. Původně šlo o státní pak komunální daň z dováženého či prováženého zboží. Města je vybírala na zvláštní celnici. Akcízy byly často pronajaty soukromníkům. Příbuzná dávka z nápojů byla tzv. tac (z latinského datio - dávka). V našich zemích byla naposledy používána za 2. světové války na potraviny. Daně na výrobní faktory jsou částky ukládané za použití přírodních zdrojů a většinou mají za účel regulaci jejich využívání nebo v případě těžby jako částečná úhrada škod jí způsobené. Daň z hlavy již dnes není užívána.
3. Podle způsobu zdanění je členíme na progresivní, neutrální a regresivní. Progresivní daňové sazby jsou takové, kdy míra zdanění roste v souvislosti s růstem zdaňovaného základu. Jde o vestavěný stabilizátor, kdy v období rychlého růstu rostou daňové výnosy rychleji než daňový základ a opačně. Tím je napomáháno stabilizaci ekonomiky. Neutrální daňová sazba je určena nezávisle na velikosti daňového základu a je stejná pro všechny subjekty. Regresivní typ daňové sazby znamená, že čím je větší daňový základ,

tím je nižší míra zdanění. Tento jev vzniká při zastropování celkových plateb pro vysokopříjmové daňové plátce. Jinou formou regrese mohou být nepřímé daně nebo systém daňových výhod. Zde totiž sehrává svou roli rozdíl mezi nominální a efektivní mírou zdanění, kdy příjmově bohatší subjekty za pomoci daňových poradců a různých výjimek (firmy) platí reálně nižší daně než by podle „čisté“ daňové sazby měli platit.

4. Podle příjemce z hlediska veřejných rozpočtů lze daně dělit na centrální (federální), regionální, místní a sdílené. Toto členění je různé na úrovni států či jejich svazků (USA, Čína, Indie, Rusko atd. mají jinou organizaci než Malta, Andora či San Marino). Odlišnost veřejné správy v sobě nutně obsahuje i odlišnost uspořádání veřejných rozpočtů a fondů.
5. Z hlediska charakteru subjektu můžeme daně rozdělit na daně právnických a fyzických osob.

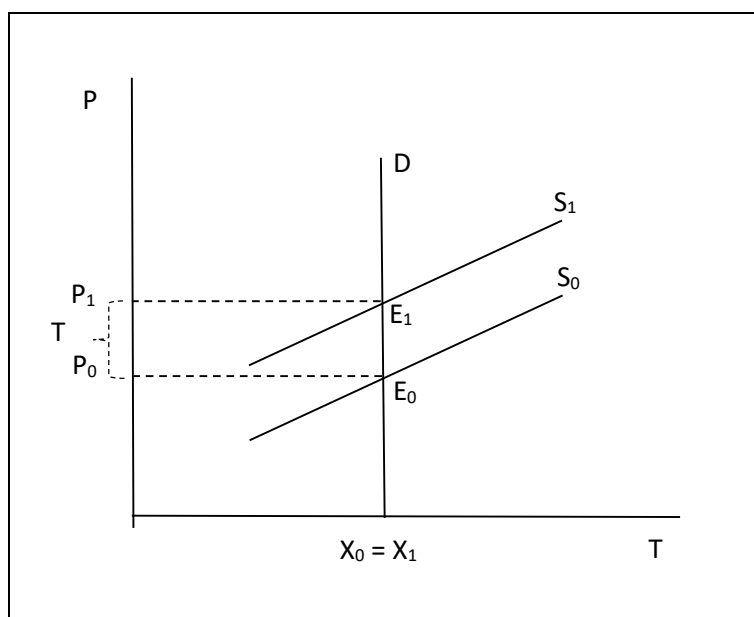
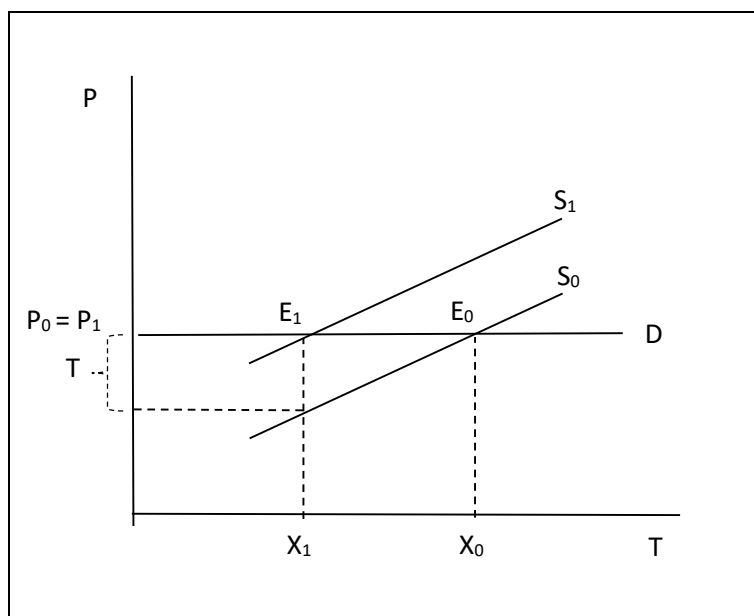
Konkrétní daňový systém každého státu je pak specifickou strukturou, která vyrůstá z jeho politického uspořádání, sociálně ekonomické struktury, svébytných kulturně etických norem, historického vývoje a přírodních podmínek. Jinak vypadá daňová soustava u řídky osídlených států bohatých na energetické zdroje, jinak u nejméně vyspělých ekonomik a jinak ve vyspělých ekonomikách městského charakteru nebo u zemí s komplikovanou národnostní strukturou, kdy mezi regiony panují značné kulturní rozdíly atp.

Proto nemohou přílišnou univerzalitou oplývat ani úvahy o výši daňového břemene či daňovém zatížení jednotlivých sociálních skupin v různých zemích. Tento problém můžeme pozorovat v EU, kde v souvislosti s fungováním společného trhu je tlak na harmonizaci daní. Důvodem je skutečnost, že nestejně podmínky pro jednotlivé firmy na společném trhu vedou k neracionální alokaci zdrojů, což ve svém důsledku podlamuje ekonomický potenciál.

Také je nutno identifikovat skutečného plátce daně. Často totiž dochází k „přenesení“ daňové zátěže na kupujícího. Nominálně je totiž může platit jeden sektor, např. finanční, reálně díky možnosti ovlivnění ceny bude daň odebrána domácnosti. Po posouzení vlivu daní je tudíž nutno brát v úvahu i vliv situace na jednotlivých trzích (monopolizace, postavení odvětví v ekonomice státu, možnost substituce, vztahy k zahraničí aj.).

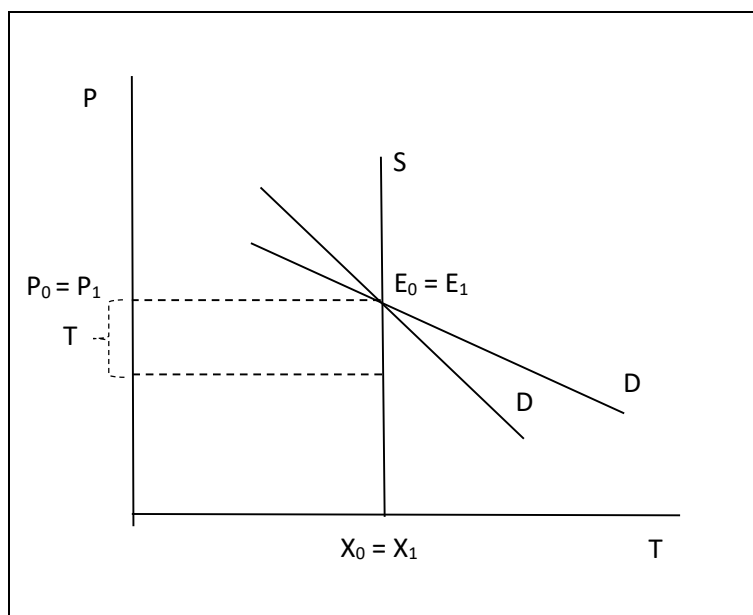
Podívejme se z tohoto hlediska pouze na vztah elasticity nabídky a poptávky a vliv daní. Zároveň budeme uvažovat pouze vztah ceny a množství.

V prvním případě je poptávka absolutně neelastická, což znamená, že objem nákupů není závislý na ceně a objem poptávky je konstantní. Ve výchozím stavu je rovnováha na trhu v bodě E_0 . Při zavedení daně dojde ke zvýšení ceny z P_0 na P_1 . Protože je poptávka neelastická, daň se přesune na kupujícího a při nezměněném množství nabízeného zboží se celková nabídka S_0 zvýší na S_1 (viz Obrázek č. 21).

OBRÁZEK 21: VLIV ELASTICITY NA DANĚ- NEELASTICKÁ POPTÁVKA**OBRÁZEK 22: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-ELASTICKÁ POPTÁVKA**

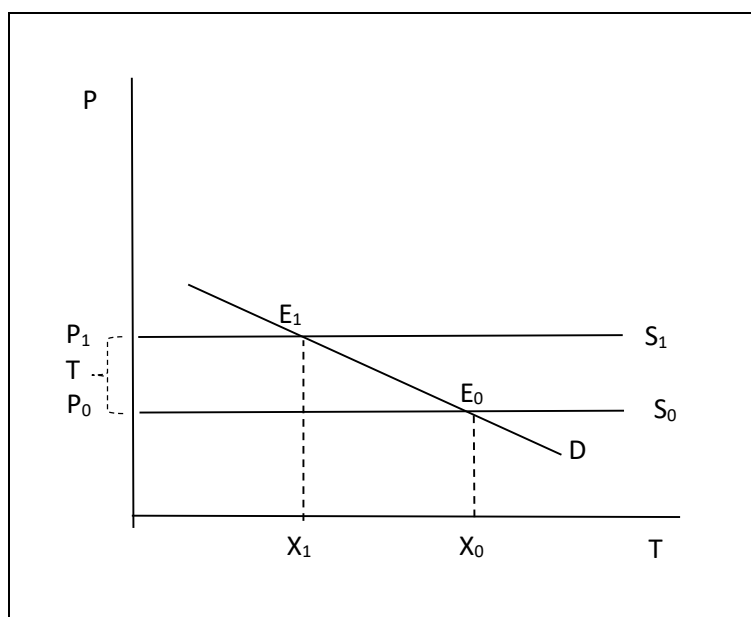
V druhém případě bude poptávka absolutně elastická, tj. jakýkoliv pohyb ceny vyvolá změnu ve spotřebovaném množství (viz Obrázek č. 22). Z původního stavu (rovnováha E_0 , množství X_0) se zavedením daně T cena nemění, existuje nebezpečí odchodu od nabízeného výrobku, neboť kupující nebude platit vyšší cenu. V tomto případě se daň T plně promítne do důchodu výrobce (prodejce).

OBRÁZEK 23: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-NEELASTICKÁ NABÍDKA



Jestliže je případ absolutně neelastické nabídky (P a X se nemění), pak daň jde plně k úhradě prodávajícího. Situace na trhu je neměnná, $X_0 = X_1$ a $P_0 = P_1$. Proto zavedení daně sníží důchody prodávajících. Vzhledem k tomu, že pro výrobce neexistuje možnost změnit cenu ani nabízené množství (viz Obrázek č. 23).

Pokud je výroba absolutně elastická (výrobce reaguje na jakoukoliv změnu ceny), dojde ke změně ceny a množství na úkor spotřebitele. Zavedením daně T výrobce zvýší cenu na P_1 a nastane rovnováha E_1 při snížení množství zboží na X_1 (viz Obrázek č. 24).


OBRÁZEK 24: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-ELASTICKÁ NABÍDKA


Je tedy nutné z důvodů hospodářské politiky neuvažovat pouze o celkové situaci, ale i o specifikách dopadů na jednotlivé sektory a odvětví.⁹

1.4 Výdaje veřejných financí

Jakákoliv společenská organizace plní určité funkce vůči občanům, v jejichž sociálních strukturách existuje. Výdaje těchto společenských organizací jsou spjaty s plněním funkcí, které mají základ v jejich existenci - sportovní kluby, vzdělávací zařízení, policie atd. Pokud chceme postihnout obsah veřejných výdajů, docházíme k následnému znění.

Veřejné výdaje jsou výdaje veřejného sektoru spojené s řízením tohoto sektoru, poskytováním zboží a služeb a přerozdělováním důchodů a majetku. Patří sem také výdaje na kontrolní činnost a financování nekomerčních organizací, které pomáhají zabezpečit některé aspekty fungování sociálně ekonomických subjektů.

Veřejné výdaje ve svých tocích sledují vztahy mezi veřejnými a soukromými subjekty. Značná část těchto vztahů má peněžní formu (různé typy důchodů, platby ve veřejné sféře, úvěry apod.), někdy se jedná o přímé poskytování statků (sociální služby, vzdělání aj.), kde

⁹ Blíže viz STIGLITZ, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997.

veřejné rozpočty úplně či částečně kryjí náklady na tyto statky, ať je poskytovatel veřejný či soukromý subjekt. Členění těchto výdajů záleží na zvoleném kritériu. Pokud zvolíme účel, můžeme je rozčlenit na obecné výdaje státu, výdaje na ekonomiku a výdaje na sociálně kulturní zabezpečení společnosti.

1. Obecné výdaje státu jsou spjaty s úhradou nákladů na zabezpečení základních funkcí státní (veřejné) správy. Jde o výdaje na obranu, bezpečnost, veřejný pořádek a justici. Jedná se zde o zabezpečení moci a zároveň odpovědnosti za chod společnosti. Patří sem i výdaje na zabezpečení vztahů k zahraničí, měny, obsluhy veřejného dluhu atd. Jinak řečeno, pokud se nemá stát zhroutit, je nutné tyto výdaje uhradit. Netýká se to pouze centrální správy, ale na ní je navázána správa regionální a lokální, která tou či onou formou zabezpečuje obecné funkce (viz v ČR základní a střední školství).
2. Výdaje na ekonomiku jsou skupina výdajů určena na stimulaci a regulaci ekonomických aktivit. Centrální, regionální i místní orgány správy jsou ve své činnosti neustále v úzkém styku jak s firmami, tak i s domácnostmi. Ve své působnosti musí nutně řešit otázky, které se týkají dopravní, spojovací, sociální a kulturní infrastruktury, neboť jejich rozsah je mimo možnosti dílčích subjektů. Již v samém počátku civilizací vidíme výstavbu státních silnic (Persie, Řím), vznik centrálních skladišť potravin (Kréta, Egypt), výstavbu zadržovacích kanálů atd. V moderní společnosti k tomu přibývají další instituce jako patentové úřady, katastrální úřady, organizace na ochranu hospodářské soutěže aj. Jiný typ výdajů je spjat s podporou firem, a to jak před působením zahraniční konkurence (cla, kvóty, různé typy certifikátů), tak finanční podporou (dotace, daňové úlevy aj.).
3. Výdaje na sociálně kulturní potřeby společnosti mají za cíl zabezpečit ostatní podmínky pro uspokojování potřeb jednotlivců i kolektivních potřeb. Patří sem vzdělávání (školy, organizace celoživotního vzdělávání, muzea a další specializované instituce), organizace v oblasti sociální práce (domovy důchodců, péče o invalidy aj.), zdravotnictví (nemocnice, léčebné ústavy apod.) a samozřejmě kulturní instituce (divadla, kina, knihovny, zábavní parky atd.). Neopominutelná sféra, která sem patří a je úzce spjata s hospodářstvím, je věda a ochrana kulturních a přírodních památek.

Členění veřejných výdajů podle ekonomického fungování je upraveno Mezinárodním měnovým fondem, aby mohlo docházet k mezinárodnímu porovnání, a hlavně aby data sloužila k jednotnému posuzování v rámci mezinárodních financí a minimalizovala se tak možnost „kreativního účetnictví“. Toto členění je následné:¹⁰

2. Výdaje
 - 2.1 Mzdové výdaje
 - 2.2 Trh zboží a služeb
 - 2.3 Spotřeba fixního kapitálu
 - 2.4 Úroky
 - 2.5 Subsidie
 - 2.6 Granty
 - 2.7 Sociální příspěvky

¹⁰ Blíže viz *Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C., IMF 2014, s. 116.

2.8 Ostatní výdaje

Pod mzdovými výdaji se rozumí platy, které získávají pracovníci organizací veřejné správy, trh zboží a služeb jsou nákupy veřejné správy nutné k zabezpečení statků, které veřejná správa produkuje pro potřeby společnosti. Sem také vstupuje zboží zvyšující hodnotu základních fondů včetně oprav a změny zásob. Spotřeba fixního kapitálu zaznamenává zmenšení hodnoty základních fondů v důsledku fyzického opotřebení a zastarávání. Zjišťuje se z průměrných cen běžného období, a ne z pořizovací hodnoty jako v účetnictví.

Pod úroky jsou rozuměny částky, které veřejná správa hradí v souvislosti s předchozími půjčkami. Subsidie jsou pak platby orgánů veřejné správy firmám (soukromým i veřejným), které jsou poskytovány jako různé kompenzace nebo úhrady v souvislosti se zájmy veřejné správy. Oproti tomu granty jsou finanční prostředky poskytované nenávratně na základě závazku subjektu, že naplní určitý cíl, který je v grantu definován.

Sociální příspěvky zahrnují v sobě peněžní nebo naturální transfery k uspokojení sociálních potřeb. Zpravidla v konečném důsledku vedou ke zvýšení osobní spotřeby. U ostatních výdajů se jedná o různé platby z důvodu držby státních cenných papírů, renty, transfery neziskových organizací atp.

Výdaje veřejných financí patří mezi nejdůležitější nástroje hospodářské politiky státu, neboť mají dvojitý účinek na chod národního hospodářství. Jedná se o jejich působení na strukturu poptávky a na celkový rozsah agregátní poptávky.

V prvním případě stát ovlivňuje svými nákupy situaci na trhu zboží a služeb. Je významným hráčem v oblasti stavebnictví a zdravotnické techniky, má rozhodující podíl v řadě odvětví zbrojního průmyslu atd. Rozsah jeho nákupu ovlivňuje jak situaci mezi odvětvími, tak uvnitř odvětví. Jde o ovlivňování celkového množství, cen, jakosti a dalších ukazatelů. Určením platů ve veřejném sektoru předurčuje další mzdový vývoj v ekonomice. Tyto a jiné vlivy ve svém souhrnu významně ovlivňují strukturu národního hospodářství.

V druhém případě změny v oblasti výdajů mají vliv na celkovou dynamiku hospodářství na základě výdajového multiplikátoru. V zásadě jde o to, že vzestup (snížení) veřejných výdajů má na ekonomickou dynamiku větší vliv, než by odpovídalo velikosti takto pozměněných veličin.

Multiplikační efekt veřejných výdajů vyjádříme následným vztahem. Výchozím momentem pro jeho pochopení je zde vztah

$$Y = C + S,$$

kde Y je velikost produktu, C je velikost spotřeby a S jsou úspory. V uzavřené ekonomice platí, že úspory se přeměňují v investice I .

$$S = I$$

Vyjádření spotřeby můžeme taktéž zapsat takto:

$$C = c \times Y,$$

kde c je sklon ke spotřebě, tj. procentní podíl spotřeby na celkovém produktu Y . Jestliže za C dosadíme rovnici (3) do rovnice (1) a za S dosadíme výraz (2), získáme zápis

$$Y = cY + I$$

a po úpravách získáme vztah

$$Y = \frac{1}{1-c} \times I,$$

kde $\frac{1}{1-c}$ je multiplikátor, tj. násobitel, který nám říká o kolik vzroste hodnota celkového důchodu, zvýšíme-li velikost investic. Jestliže je např. sklon ke spotřebě 0,8 (80 % důchodu je spotřebováno), pak platí, že $\frac{1}{1-0,8} = \frac{1}{0,2} = 5$. Změna investic tak pětinašobně zvyšuje (snižuje) efekt změny produktu, neboť platí:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} \times \Delta I.$$

Tento jev neplatí pouze pro investice, ale také pro veřejné výdaje. Prakticky to znamená, že v případě zvýšení veřejných výdajů o 100 mil. peněžních jednotek, si subjekty, které je získaly z rozpočtů, ponechají 20 mil. a 80 mil. dají jako dodatečné zakázky dalším subjektům. Ty si ponechají 16 mil. a na dodatečné zakázky vydají 64 mil. A tak to pokračuje do úplného vyčerpání multiplikačního účinku. Stejný proces však platí i pro snížení veřejných výdajů.

Dále vládní výdaje působí prostřednictvím akcelérátoru. Ten vychází z toho, že změnu poptávky ΔY^D má vliv na velikost tvorby produktu, přičemž dochází k urychlení - akceleraci - v důsledku indukovaných čistých investic. Proto vyjadřuje vliv efektivní poptávky po spotřebních předmětech na růst poptávky po investicích. První tento jev zjistil francouzský ekonom Albert Aftalion (1874-1956). Zjistil, že změny v poptávce po spotřebě vyvolávají mnohem vyšší změny v poptávce po investicích.¹¹ Znamená to, že sektor investičních statků reaguje v daleko větším rozsahu na změnu v sektoru spotřebních statků.

Příčinu akcelerace vysvětluje následný příklad. V národním hospodářství existuje celková hodnota výrobních prostředků ve výši 100 mld. peněžních jednotek. Za ně se vyrobí produkt v hodnotě 50 mld. peněžních jednotek. Akcelérátor (α) má tudíž hodnotu rovnou 2. Je-li průměrná hodnota odpisů 10 %, pak se ročně poptávka po investicích bude rovnat 10 mld. peněžních jednotek. Vzroste-li celková poptávka po vytvořeném produktu o 10 %, pak výroba musí vzrůst na 55 mld. peněžních jednotek. Znamená to, že kromě 10 tisíc jednotek obnovovacích investic musí být vyvolány i indikované investice v hodnotě 10 mld peněžních

¹¹ Viz AFTALION, A. *Des Crises Periodiques de Surproduction*. Paris: M, Riviere, 1913.

jednotek. Obecně platí, že indukované investice se rovnají součinu přírůstku efektivní poptávky a akceleratoru. Můžeme to zapsat takto:

$$I_i = \alpha \times \Delta Y^D,$$

kde α je akcelerator, který vyjadřuje vztah mezi hodnotou vytvořeného produktu a hodnotou potřebných investičních kapacit k jeho tvorbě. Rozpočtové výdaje tak prostřednictvím multiplikačně akceleračního principu ovlivňují fungování ekonomiky.

1.5 Bilance veřejných rozpočtů

Z hlediska rozdělení ekonomických kategorií jsou rozpočty kategoriemi toků. Jakýkoli existující ekonomický subjekt má navázány různé vazby ke svému okolí. Pokud tyto vazby existují v podobě tržního hospodářství a jsou vyjadřovány cenami a realizovány pohybem peněz, dochází k tomu, že existuje bilance příjmů a výdajů. Proto při rozdělení veřejnoprávních subjektů do jednoho většího celku, existuje bilance veřejných rozpočtů těchto subjektů. V rámci této bilance existují bilance centrální vlády, samosprávných organizací a bilance dalších veřejnoprávních subjektů.

Při jejich dílčím hodnocení je zapotřebí zvažovat jejich propojenost (sdílené daně, příspěvky, dotace aj.), neboť jinak můžeme dojít k nesprávným závěrům při posuzování významu bilance pro chod ekonomiky. Zároveň je nutno předpokládat jejich částečnou autonomnost. Ta spočívá v existenci možnosti mít po určitou dobu odchýlné vývojové tendence, což je dáno tím, že část zdrojů, které jsou základem pro výdaje, se vyvíjí jinak než celkové zdroje ekonomiky a také specifikami regionu, které mohou mít jiné potřeby na výdaje.

Bilance rozpočtu je vždy určena za stanovené období. V tomto období vykazuje jednu z těchto tří základních podob:

- deficit,
- vyrovnanost,
- přebytek.

Deficit veřejných rozpočtů nastává tehdy, když příjmy v daném období jsou menší než výdaje. Vzniklý rozdíl pak musí být vyrovnán na úkor rezerv nebo získáním dodatečných zdrojů. Vyrovnaný rozpočet je dán tím, že příjmy a výdaje rozpočtu se v daném období vyrovnávají, aniž je použito cizích zdrojů. Přebytkový rozpočet vzniká v daném období tím, že příjmy z vlastních zdrojů jsou vyšší než výdaje. Nevyužitá část prostředků vytváří rezervy. S deficitem rozpočtu souvisí další kategorie - veřejný dluh. Ten je kategorií zásob a říká nám, kolik cizích zdrojů máme zapojeno do fungování veřejných institucí. Úroky a splátky z jistiny, pokud jsou realizovány ve sledovaném období, patří do výdajové strany veřejných rozpočtů.

Pro vysvětlení vlivu veřejných rozpočtů na národní hospodářství provedeme rozbor základních národohospodářských veličin. Vyjdeme z toho, že symbol Y nám reprezentuje

vytvořený produkt. Pokud z důvodů zjednodušení přijmeme Sayovo dogma, pak Y^D reprezentuje poptávku a Y_S reprezentuje nabídku. Tento vztah můžeme zapsat takto:

$$3. Y_S^D = C + S + (T - G) + (X - M),$$

kde C je spotřeba, S jsou úspory, T jsou příjmy veřejných rozpočtů, G jsou výdaje veřejných rozpočtů, X je export a M je import. Pro další zjednodušení analýzy předpokládejme vyrovnanost zahraničního obchodu, tj. $X - M = 0$ a C budeme považovat za momentálně konstantní, pak celý problém je v působení na úspory a investice, neboť v uzavřené ekonomice platí, že $S = I$. Můžeme to tudíž zapsat takto:

$$4. S = I + (T - G).$$

Jestliže tedy $T - G$ je záporné (deficit), pak dochází k tlaku na snížení investic nebo růst úspor. Z dlouhodobého hlediska nelze snižovat úspory, neboť by to vedlo ke snížení investic, tj. snížení tempa růstu nabídky Y_S . Deficit je možno řešit dvěma způsoby. Buď dojde ke snížení spotřeby C , což je politicky velmi problematické nebo se získají zdroje ze zahraničí. To vede k růstu zahraničního zadlužení (splátky budou provedeny v budoucnu) nebo lze odprodat část národního jmění. V tomto případě nevzroste zadlužení, ale zmenší se zdroje pro budoucí spotřebu. Zisky jsou totiž transferovány do zahraničí a tím klesá spotřeba domácích subjektů v podílu na vytvořeném Y^D .

Druhý případ je $T - G = 0$, tj. rozpočet je vyrovnaný, a proto nedochází k žádným změnám a ekonomika se vyvíjí v rovnováze. Třetí případ je existence přebytku, tj. $T - G > 0$. V této situaci dochází k nerealizaci části získaných příjmů T . Začíná narůstat podíl úspor, klesá úroková sazba a vytváří se stimuly pro investice zvyšující Y_S . Prostor k realizaci totiž dostávají i méně výnosné investice, které v případě deficitu, tj. růstu úrokových sazeb, nemohou být realizovány. Dojde-li k tomu, že domácí úroková sazba je nižší než zahraniční, pak jsou domácí úspory realizovány v zahraničí (neuvažujeme zde problematiku směnných kurzů a zahraničních rizik) a náš Y^D v budoucnu poroste na základě kladné bilance prvotních důchodů. Tvorba úspor by neměla být tak radikální, aby vytvořila přílišnou nerovnováhu mezi C_S a C^D .

Z tohoto důvodu je optimální variantou dlouhodobého vývoje $T - G = 0$.

V realitě se většinou setkáváme s deficitním financováním veřejných rozpočtů. To vzniká na základě různých neekonomických jevů (války, přírodní katastrofy, potřeba zafinancovat rychlé řešení sociálně ekonomických problémů) a ekonomického cyklu. V dobách snížení Y^D se jeví jako iracionální absolutně zvýšit T , neboť to znamená zvýšení dopadů cyklické krize. V dobách zvýšení Y^D si politická reprezentace chce získat voliče a chce mu dát najevo, jak se podílí na úspěchu jimi reprezentovaného úspěchu. Proto volí raději deficitní financování než prosazení vyšší míry zdanění nebo redukování části společenské spotřeby. Jedná se zde o neracionální rozpočtovou politiku, pro kterou je však snadné v určité době získat většinový konsensus. Pro sociálně silnější skupiny je snazší půjčit úspory veřejným subjektům, neboť až na tzv. zhroutené státy je zde míra rizika nižší než u soukromých subjektů. Získání cizích úspor

je akceptováno z důvodů nesnižování C a budoucí problémy nemusí řešit vláda, která je získává.

Získání cizích zdrojů je zdůvodnitelné pouze tím, jestliže budou mít za následek vyšší tvorbu příjmů, než jsou splátky jistiny a úroků. Každá jiná varianta přes možné krátkodobé výhody je celospolečensky ztrátová. Konkrétní financování deficitu rozpočtu je prováděno různými formami cenných papírů (pokladniční poukázky, obligace) nebo získání úvěrových zdrojů.

Pro správné posouzení stavu veřejných financí nelze hovořit pouze o pasivech, ale veřejnoprávní subjekty mají také svá finanční a nefinanční aktiva. Jde o souhrn majetku, který stojí oproti velikosti dluhu a může být v případě nutnosti transformován na finanční aktiva. Zde však musíme posuzovat nejenom jejich rozsah, ale také likviditu (např. movité kulturní památky, pozemky, byty aj.).

Pokud hovoříme o vnitřní struktuře deficitu z pohledu fungování ekonomiky, rozeznáváme cyklický a strukturální deficit, jejichž součtem vzniká skutečný deficit deklarovaný ve státním závěrečném účtu.

Pod cyklickým deficitem se rozumí nesoulad příjmů a výdajů vznikající ekonomickým cyklem. V důsledku propadu ekonomické aktivity v kontrakci poklesnou také příjmy do veřejných rozpočtů a je naprosto ekonomicky iracionální v této části cyklu zvyšovat daňové zatížení. Měli by zde fungovat vestavěné stabilizátory. V období vzestupu a expanze se rozšiřuje daňový základ a klesají sociální transfery, což vede k vyrovnání (přebytkovosti) veřejných rozpočtů.

Strukturální deficit je ideová konstrukce, která vychází z existence hranice produkčních možností při existenci plné zaměstnanosti. Vytvoří se „potencionální produkt“ jako vypočítaná hodnota vzniklá po očištění cyklického výkonu a dosažení plného využití výrobních faktorů, které má stát v dané době k dispozici. Vzniká tudíž v důsledku trvale vyšších výdajů než příjmů, které systematicky dlouhodobě navyšují agregátní poptávku nad příjmy. Zpravidla je to důsledkem vysokých transferových plateb. Tím vzniká i efekt vytěšňování investic, neboť neustálá poptávka veřejných subjektů po úsporách vede k růstu úrokových sazeb a tím i tlaku na snižování soukromých investic, pokud nejsou samofinancovány firmami. Toto „žítí nad poměry“ vyžaduje dříve či později reformu veřejných financí. Teoreticky musí dojít buď k navýšení příjmů nebo snížení výdajů. Ilustrovat to lze následně:

$$BVR = (T_A + t \times Y) - (TR + G),$$

kde jsou zachyceny autonomní příjmy (T_A), indukované příjmy ($t \times Y$), transfery (TR) a veřejné nákupy (G). Strukturální bilance rozpočtu (BVR^*) je vypočítáno na základě aktuálně platných daňových sazeb, skutečných výdajů a potencionálního produktu (Y^*).

$$BVR^* = (T_A + t \times Y^*) - (TR - G)$$

Chápeme-li cyklus jako kolísání okolo potencionálního produktu pak pro cyklickou bilanci veřejných rozpočtů (BVR_c) lze zapsat:

$$BVR_c = BVR - BVR^* = t \times (Y - Y^*),$$

což znamená, že velikost cyklické bilance veřejných rozpočtů je dána mírou zdanění rozdílu reálného a potencionálního produktu.

Deficit veřejných rozpočtů je tak důsledkem vývoje ekonomiky i zásad fiskální politiky. Jeho problém je v tom, že se projeví v nutnosti přijmout pravidla pro jeho financování a následně vstoupí do problematiky financování státního dluhu.

Dluhové financování znamená vstoupit s veřejnými cennými papíry na finanční trhy, což samo o sobě vyvolává náklady (poplatky, poradenské firmy) a zvýšení výdajů znamená nárůst kompenzace nedostatečné poptávky (zvýšení transferů ekonomickým subjektům a státního trhu zboží a služeb). Může ale také dojít ke zvýšení investic a budoucímu růstu Y . Vážný problém vzniká v procesu monetizace deficitu, kdy stát nezíská potřebné úspory a dochází k dodatečným emisím peněz. To má za důsledek růst inflačních tlaků se všemi negativními důsledky. Může také dojít k odprodeji aktiv do soukromého vlastnictví nebo k prodlužování doby splatnosti.

Po uplynutí rozpočtu jsou deficity součástí veřejného dluhu, tj. závazkům vůči ostatním subjektům. Tyto rozpočtové schody jsou navyšovány o nesplacené úrokové částky, a proto vznikají institucionální mechanismy pro zabezpečení obsluhy a umořování veřejných dluhů. Jde o systém řízení peněžních toků spjatý nejen se závazky ale také s pohledávkami.

Míra zadlužení je zpravidla vyjadřována v podílu k HDP a velikost dluhové služby k veřejným příjmům. Zadlužení a jeho schopnost splacení je předmětem ratingu (hodnocení spolehlivosti), který zvažuje reálná rizika a schopnosti splácení závazků veřejnoprávních subjektů.

System veřejných rozpočtů je v každé zemi jiný vzhledem k jejich specifikům. V české republice je soustava tvořena:

1. Státním rozpočtem, který je v odpovědnosti vlády ČR. Je konkretizován do jednotlivých centrálních úřadů a organizací jako je Kancelář prezidenta republiky, Parlament ČR, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, jednotlivá ministerstva a Úřad vlády ČR, Akademie věd, Báňský úřad atd.
2. Státními fondy, kam patří Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond kultury, Státní zemědělský investiční fond.
3. Územními rozpočty samosprávných celků (obce, dobrovolné svazky obcí, regiony soudržnosti).

Rozpočtový proces probíhá v 10 fázích.

1. Sestavení návrhu rozpočtového výhledu (samospráva) a výhled pro státní rozpočet. Je zde stanoven přehled očekávaných ukazatelů a záměrů.
2. Návrh veřejného rozpočtu je výchozím dokumentem zpracovaným na základě politických preferencí a poté dochází ke zveřejnění.

3. Projednání návrhu veřejného rozpočtu v rozpočtovém orgánu a jeho souladu s rozpočtovým výhledem
 4. Schvalování výhledu a rozpočtu v příslušném politickém orgánu
 5. Vytvoření konkrétního rozpisu subjektů, kterým jsou prostředky rozděleny
 6. Promítání změn v důsledku průběžných rozpočtových opatření
 7. Kontrola
 8. Zajištění finančního uspořádání přijatých a poskytnutých prostředků a audit
 9. Vypracování návrhu závěrečného účtu
 10. Schválení závěrečného účtu¹²
-

V České republice je struktura státního rozpočtu dána Zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých rozpočtových zákonů. Ve značně podrobné podobě uskutečněných výdajů i příjmů lze rozpočet nalézt ve Státním závěrečném účtu ČR za rok (vždy příslušný rok) a ve Státním závěrečném účtu územních rozpočtů taktéž za určitý rok. Základní přehled o státním rozpočtu dává ročenka *Rozpočet v kostce* (In: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>).

¹² Pro bližší seznámení s praktickými stránkami viz OCHRANA, F. *Veřejné rozpočty jako nástroj řízení*. Praha: CESES FSV UK; ŠTEFANKOVÁ, B. *Průvodce veřejnými rozpočty*. Praha: Český institut interních auditorů, 2012; PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.