

Fondafip – stěžejní instituce rozvíjející disciplínu francouzských veřejných financí

Richard Bartes

Abstrakt

Předmětem recenze je francouzská organizace nesoucí název Fondafip, která se zaměřuje na oblast francouzských, resp. frankofonních veřejných financí. Recenze uvedenou organizaci představí, resp. zasadí ji do příslušného kontextu, ilustruje její činnost, kterou v závěru podrobí konstruktivní kritice a zaujme k této organizaci kritický postoj.

Klíčová slova: Fondafip, veřejné finance, Francouzská škola veřejných financí

Abstract

The subject of the review is the French organization called Fondafip, which focuses on French, or more precisely Francophone public finances. The review presents the organization and puts Fondafip into the context. The review describes the activity of Fondafip, which is written-up in the end and the review takes a stand on Fondafip.

Keywords: Fondafip, public finances, French school of the public finances

Úvod

Veřejné finance lze zcela legitimně označit jako disciplínu vědeckou či pedagogickou. Jedná se o oblast, jejíž vazba je zřetelně propojená jak s praxí, tak s teorií. Tuto skutečnost lze demonstrovat jak v rovině horizontální, tak v rovině, resp. úrovni vertikální. Konkrétněji vyjádřeno, tento fakt je pouze pro ilustraci dán tím, že veřejné finance coby samostatná disciplína stojí na pomyslném "rozcestí", odkud v rámci horizontální roviny mají blízko jak k ekonomii, tak také k politice, právu, sociologii nebo historii. Dle vertikálního členění, lze u veřejných financí rozlišovat úroveň mezinárodní, národní a také místní, přičemž každá z těchto úrovní si zaslouží nejenom svou pozornost z důvodu tvorby příslušných prognóz *pro futuro*, ale také vlastní výzkum z důvodu jejich permanentního vývoje.

Této skutečnosti si jsou zcela zjevně vědomi francouzští národohospodáři, ekonomové a právníci již po drahnou dobu. Tento jev lze totiž spatřit ve francouzské finanční vědě přibližně od 19. století, kdy lze hovořit o genezi francouzského rozpočtového práva v podobě, která se již značně blíží podobě současné. Veřejné finance jsou nejenom v samotné Francii, ale také v dalších ryze frankofonních zemích (např. země tzv. Maghrebu a mnoho dalších) chápány jako "královská disciplína" francouzské, resp. frankofonní finanční vědy. Tato skutečnost v rámci francouzské finanční vědy dala brzy vzniknout tzv. Francouzské škole veřejných financí, kterou je třeba chápat odděleně od pojetí Angloamerické školy veřejných financí či Německé školy veřejných financí.

V této souvislosti lze zmínit především práci Paula-Marie Gaudemeta, Jeana-Pierra Lassala (oba dnes již zesnulí) nebo práci Joela Moliniera, Michela Bouvier či Marie-Christine Esclassan. Právě tři posledně jmenovaní coby přední francouzští odborníci v oblasti veřejných financí, kteří jsou zároveň celosvětově uznávaní, dali vzniknout organizaci označené Fondafip (*Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques*, tj. česky Sdružení pro mezinárodní základy veřejných financí).

Vzhledem k tomu, že veřejné finance jako disciplína zastávají ve Francii, resp. francouzské finanční vědě nezastupitelnou roli, byla ve Francii již v r. 1984 zřízena *La Société française de finances publiques* (SFFP), tj. česky Francouzská společnost veřejných financí. Jde o neziskovou organizaci zastávající ústřední roli v této oblasti, která shromažďuje všechny zájemce o oblast veřejných financí (především akademiky a praktiky). SFFP po vzniku Fondafipu jej zařadila prakticky ihned mezi skupinu výzkumných organizací, což

pouze umocnilo následné stěžejní postavení a úlohu Fondafipu ve Francii a následně i ve světě.

Cílem recenze je představit a zhodnotit organizaci Fondafip, jakožto i její činnost. Při zpracování recenze bylo použito metody deskriptivní, analýzy, syntézy a komparační.

Fondafip a jeho představení

Fondafip je expertní skupina v oblasti veřejných financí vytvořená z iniciativy prof. Michela Bouvier v r. 2006, která se sama označuje jako "laboratoř" nápadů pro nové finanční řízení. Fondafip je nezávislou institucí, která má za cíl podporovat a rozvíjet výzkum v oblasti veřejných financí a v oblasti daňových systémů jak ve Francii, tak i v zahraničí, pomáhat k výměně informací mezi univerzitami, odborníky z praxe, politickými činiteli a dopomoci k přímému kontaktu mezi profesními a vědeckými kruhy různých zemí. Fondafip si klade za cíl sdružovat veřejné a soukromé instituce působící v této oblasti. Tyto subjekty jsou následně přímo ovlivněné prací vyprodukovanou Fondafipem a jsou stále více přiváděné k tomu, aby byly „partnery“ v činnosti státu a územních samosprávných celků. Fondafip se opírá o síť uznávaných odborníků, akademiků, vysokých úředníků státu a územních samosprávných celků, politických činitelů, manažerů velkých firem a auditorských společností, což Fondafipu umožňuje poskytovat pomoc a rady týkající se veřejného rozhodování.

Fondafip se zároveň snaží být místem propojení otázek v oblasti veřejných financí, jež se konkrétně týkají nového veřejného finančního řízení, financí územních samosprávných celků, financování sociálního zabezpečení, evropských či mezinárodních financí, veřejného účetnictví nebo také oblasti daňových systémů. Dále se Fondafip zaměřuje na problematiku lepšího používání finančních zdrojů, stejně jako na kontrolu veřejných výdajů.

Činnost Fondafipu má tyto tři hlavní rysy:

- FONDAFIP chápe otázky veřejných financí pod nejrůznějšími úhly pohledu (ekonomický, právní, sociologický, politický, historický) a ve všech úrovních (mezinárodní, národní, místní).
- FONDAFIP je vedený z přísně vědeckého hlediska. Fondafip vyvíjí činnost ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.
- Fondafip především usiluje o komparativní přístup k veřejným financím.

Fondafip také těží z podpory francouzské Revue veřejných financí (dále jen "RFFP"),⁽¹⁾ která je v této oblasti velmi uznávaná, stejně jako z činnosti Evropské asociace pro výzkum veřejných financí (dále jen "GERFIP").¹

Pokud jde o roli Fondafipu ve světě, resp. v mezinárodním prostředí oblasti veřejných financí, tak lze uvést, že se jedná o sdružení, jež je známé napříč nejenom evropskými státy, ale také státy v Severní a Jižní Americe, Asii či Africe. Uvedené lze exemplárně vyjádřit následujícím rozdělením:

Fondafip v Evropě: Belgie, Chorvatsko, Španělsko, Řecko, Itálie, Polsko, Portugalsko, VB, Švýcarsko.

Fondafip ve zbytku světa: Brazílie, Kanada, Čína, Korea, USA, Maroko, Rusko, Tunisko, Vietnam.

Fondafip a jeho činnost

Objekt Fondafipu, tj. veřejné finance, netřeba dále zdůvodňovat. Nicméně právě "kolem" tohoto zcela kardinálního objektu je vyvíjena veškerá činnost Fondafipu, která má vícero podob. Není to pouze pravidelné vydávání publikací a pořádání konferencí, ale také jeho samostatný výzkum, jím pořádané semináře a další vzdělávací činnost.

¹ Viz níže.

Tzv. "večery Fondafipu"

FONDAFIP se přidává k organizování debatních konferencí GERFIP, které od r. 1999 řeší nejaktuálnější otázky veřejných financí, kdy je cíleno na probíhající reformy a dále na reformy, které mají být v blízké budoucnosti realizovány. Kolem účastníků "večera Fondafipu" jsou shromážděni pověřeni koordinátoři s úkolem podněcovat debatu. Účastníci konferencí jsou vyzváni, aby písemně nebo ústně sdělili své otázky či připomínky k jednotlivým bodům probírané problematiky. Debatní konference následně tvoří předmět publikace v rámci RFFP. Tyto konference se konají zpravidla přímo na pařížské Sorbonně a jsou zdarma. Jsou hojně navštěvované početným a rozmanitým publikem: akademici, novináři, lidé z praxe, vysocí státní úředníci, soudní finanční úředníci, politici, absolventi magisterských studií a doktorandi.

Tyto "večery Fondafipu" se odehrávají mezi 18. až 20. hodinou večerní a k účasti na těchto večerech není třeba ani žádná registrace.

Konference Fondafipu

Fondafip každoročně pořádá cyklus konferencí ve Francii i v zahraničí. Tyto mezinárodní setkání často kladou důraz na problematiku a podobu nového veřejného finančního řízení. Mají za cíl poskytnout komparativní pohled na současný vývoj, který je zaměřen na veřejné finanční řízení ve světě. Jejich účelem je pravidelně předkládat obecný přehled reforem veřejných financí ve světě (v oblastech jako jsou rozpočtové procesy a postupy, daňový systém, veřejné finanční řízení, kontrola...), které se týkají státu nebo ÚSC. Každé setkání umožňuje porovnat reformy a názory klíčových zúčastněných stran; ať již z pohledu politických nebo akademických činitelů. Každá z těchto konferencí je zveřejněna v příslušném čísle RFFP.

Tzv. "Univerzity veřejných financí"

Fondafip každý rok či každé 2 roky pořádá tzv. "Univerzitu veřejných financí". Tato univerzita je tvořena velkým setkáním odborníků zabývajících se otázkami veřejných financí a veřejného finančního řízení. Univerzita je místem výměny informací a úvah odborníků. Univerzita má v úmyslu podporovat soudržný a moderní pohled na veřejné finance, stejně jako úvahu o reformách jak pohledem místním (skrže územního samosprávné celky), tak pohledem národním a mezinárodním.

Knihovna veřejných financí

Fondafip se neomezuje pouze na "aktivní" činnost v podobě pořádání konferencí (ať již v jakékoliv podobě), ale také zřídil svou "knihovnu veřejných financí" plnící "základní" databázi, ve které poskytuje převážně studentům a doktorandům specializované publikační zázemí ve veřejných financích a fiskalitě obecně. V této knihovně lze nalézt k dnešnímu datu více než 3200 různých položek, a to jak francouzských, tak i z dalších států.

Knihovna veřejných financí obsahuje mimo jiné tyto kategorie:

- Historie veřejného finančního práva,
- Finance státu,
- Finance územních samosprávných celků,
- Financování sociálního zabezpečení,
- Mezinárodní finance a finance EU,
- Zprávy Národního shromáždění, Senátu a Účetního dvora,
- Dizertační práce v oblasti veřejných financí a daňových systémů.

Výzkumné skupiny

Fondafip, vyjma výše uvedeného, dále zahrnuje různé skupiny specializovaného výzkumu. Tyto skupiny jsou odpovědné za sledování nejvýznamnějších základů procesu

modernizace veřejného finančního řízení a podává o tom důkladné zprávy a komentáře. Každá výzkumná skupina pravidelně vypracuje zprávu o oblasti, za kterou je také odpovědná.

V současné době existuje 16 výzkumných skupin, které byly vytvořeny v následujících významných oblastech:

- Ověřování účtů územních samosprávných celků - srovnávací aspekty,
- Veřejné finance,
- Demokracie a veřejné finance,
- FONDALOC – finance ÚSC,
- Veřejná finanční integrace,
- Konsolidace veřejných účtů v Maroku,
- Kontrola a posuzování veřejných politik,
- FONDAFISC - Fiskální skupina FONDAFIPU,
- Financování kulturního dědictví,
- Financování sociálního zabezpečení,
- Veřejný dluh,
- Přeměna metod financování státu,
- Financování Evropské Unie,
- Veřejné finance a politická moc,
- Řízení lidských zdrojů,
- Cla.

Výzkumné skupiny jsou složené z odborníků různých profesí, kteří působí v různých oblastech (akademici, praktici, vysocí političtí činitelé, doktorandi). Každá skupina se pravidelně schází a stanovuje si pro vlastní potřebu program nezbytných seminářů ke svému uvažování. Výsledné práce a závěry výzkumných skupin vedou ke zprávám, které jsou v odborných kruzích vysoce uznávané. Tyto zprávy jsou prezentovány veřejně.

Jak je ostatně presumováno, tak Fondafip je vlastníkem duševního vlastnictví, které nemůže být šířeno bez jeho souhlasu.

Kruh veřejných financí - Vzdělávání mladé generace zapojené do politiky

Jak již bylo v úvodu recenze uvedeno, tak veřejné finance mají, a to v dnešní době více než dřív, ústřední roli. Finanční otázky dopadají na téměř všechny oblasti - ekonomickou, sociální či politickou nevyjímaje. Pojmy a především problematika spojená s veřejným dluhem, veřejným deficitem, daňovou soustavou nebo samotnými daněmi jsou všechno otázky, které produkují další otázky a politická garnitura se jimi *nolens volens* musí zabývat, a to někdy i bez odborných, natož pak teoretických znalostí.

Těmito teoretickými, ani odbornými znalostmi v oblasti veřejných financí velmi často už vůbec neoplývá ani nová generace aktivně se podílející na občanském a politickém životě. Přitom nejen základní povědomí z oblasti veřejných financí, ale také širší a hlubší orientace a chápání dané problematiky je zcela nezbytné pro řádný a přínosný výkon politických funkcí. To je dáno již v úvodu zmíněnou skutečností, že veřejné finance se nachází na pomyslném rozcestí mnoha dalších disciplín a jako takové vyjadřují různé společenské potřeby či společenské plány *pro futuro*. Tato skutečnost je však často nedocenená, až místy odmítaná a veřejné finance jsou chápány jako disciplína složitá či málo přístupná.

Z těchto důvodů vznikl "Kruh veřejných financí" coby poslední nová činnost Fondafipu, jejímž cílem je vzdělání v oblasti veřejných financí mladé generace zapojené do politiky. Cílovou skupinou jsou tudíž mladí, politicky angažovaní lidé, popř. ti, kteří mají zájem rozvíjet své znalosti v oblasti veřejných financí. Úkolem takového vzdělávacího programu je poskytnout mladým posluchačům teoretické a odborné základy prostřednictvím

představení různých aktuálních témat z oblasti veřejných financí. Tento projekt Fondafipu zejména cílí na vytvoření vazby mezi odborníky a politiky, což je nakonec vazba, kterou lze legitimně považovat za jádro veřejných financí.

Pouze pro ilustraci, Kruh vypsál od října 2014 do června 2015 osm skupin seminářů, které byly zdarma. Semináře se konaly v Národním shromáždění a zápisy včetně video dokumentace jsou zveřejněny na internetové stránce Fondafipu.

Závěr

Poté, kdy byla ilustrována významnost veřejných financí jakožto vědní, resp. pedagogické disciplíny, je možno uvést, že veřejné finance jsou také disciplínou, bez které se nemůže obejít řádně fungující praxe, a to především pokud jde o problematiku ekonomie, resp. hospodářství státu, práva a nad tím postaveného pojmu politika.

Těchto skutečností si je velmi dobře vědoma skupina celosvětově uznávaných odborníků (složených z teoretiků i praktiků) v oblasti veřejných financí, která se sešla kolem profesora Michela Bouvier. Společně nechali vzniknout již v r. 1983 RFFP, kde s mnoha dalšími odborníky z oblasti publikují své výstupy týkající se aktuálních otázek veřejných financí čtyřikrát až pětkrát do roka. Na tuto činnost navázali dalším projektem, kdy opět skupina kolem Michela Bouvier založila mezinárodní organizaci Fondafip, která v jiných státech většinou nemá obdobu. Veškerá činnost Fondafipu (aktivní - pořádání sympózií, či pasivní - zřízení knihovny veřejných financí) je umocněna celosvětovou reputací a vážností Fondafipu, o kterou se, vyjma uznávaných odborníků, zasadila i místa pořádání těchto akcí (ať je to již francouzská dolní komora Parlamentu nebo pařížská Sorbonna). Důraz, který Fondafip klade na svou aktivitu, jakožto popularita, kterou získal, příkladně ilustruje nejenom kvalitou činnosti jím vyvíjené, ale také umístění disciplíny veřejných financí ve francouzské finanční vědě.

Činnost Fondafipu je třeba považovat za zcela přínosnou, neboť ve střední ani západní Evropě není organizace, která by dokázala shromáždit tolik odborníků, kteří by se aktivně podíleli na tolika projektech (ať již konference, výzkumy, přednášky) a přitom dokázali oslovit přední odborníky z dané oblasti z jiných států. Nakonec pouze existence knihovny veřejných financí o takové kapacitě, jakou disponuje Fondafip a která je využívána nejen odborníky, ale i všemi zájemci o danou oblast, je názornou ilustrací jeho skutečného významu. Zřízení takovéto základny "publikačního arzenálu" je výborným předpokladem pro systematickou práci s později narozenou generací, která v případě Fondafipu je reprezentována "Kruhem veřejných financí", který lze především z dlouhodobého pohledu hodnotit jako obzvlášť přínosný nejen pro disciplínu veřejných financí, ale také pro francouzskou společnost. Činnost, která v neposlední řadě činí Fondafip nejen atraktivním, ale především úspěšným, je jeho vlastní specializovaný výzkum ve vícero oblastech veřejných financí. Díky vlastnímu výzkumu, který je nejenom v rámci disciplíny veřejných financí značně široký, ale díky odborníkům z akademické obce, jakož i odborníkům z praxe také nebývale hodnotný, se Fondafip řadí mezi světovou špičku v oblasti organizací tohoto druhu.

Dle mého přesvědčení je tudíž Fondafip bezesporu značně inspirativní organizací, která pomáhá propojit postřehy v oblasti veřejných financí, a to jak povahy teoretické, tak i povahy ryze praktické. Nabízí se tedy myšlenka, zda nezřídit takovou organizaci (tj. organizaci nejen stejného zaměření, ale i stejného rozsahu) v České republice, popř. ve spolupráci s univerzitami jiných (sousedních) zemí. S touto myšlenkou se však na druhé straně pojí také řada otázek, mezi kterými dominuje zcela kardinální otázka spojená se životaschopností takové organizace, resp. zda je v tuzemských podmínkách dostatečně rozsáhlá společenskovědní potřebnost takové organizace. Jinými slovy, je v České republice jednak dostatek skutečných odborníků v oblasti veřejných financí (ať již teoretiků či praktiků), kteří jsou nejen známí, ale i uznávaní v zahraničí? A je zároveň dostatečně široké

potenciální auditorium, resp. poptávka po potenciálních činnostech takové organizace v tuzemských podmínkách? Toto jsou pouze základní otázky, které je nezbytné zodpovědět a zároveň bez kladných odpovědí na tyto otázky nemá smysl podobnou organizaci zřízovat.

Jelikož u výše uvedených otázek neshledávám prostor pro pouze kladné odpovědi, které by jinak byly kladným východiskem pro zcela bezvadnou koexistenci takové organizace s tuzemským akademickým, jakožto i praktickým prostředím, tak se domnívám, že organizace typu Fondafip by v tuzemských podmínkách nebyla životaschopná v rozsahu, v jakém je zavedena ve Francii a zároveň je i prezentována v dalších zemích. Nicméně tato skutečnost nutně neznamená, že taková potenciální organizace nemůže být v tuzemsku zřízena a s úspěchem provozována v podmínkách buď znatelně skrovnějších, resp. v nikoliv tak širokém rozsahu. Aby taková organizace byla životaschopná, tak musí být zdrojem nových myšlenek, nikoliv nástrojem, který pouze přebírá názory ze zahraničí. Zároveň by se (alespoň v počáteční fázi) nemělo jednat o školicí středisko. Je tudíž třeba, aby taková organizace byla zaměřená na nový výzkum v oblasti veřejných financí, díky čemuž by byla přínosem pro řešení nejen současných, ale také i budoucích ekonomicko-politických problémů, a to minimálně v rámci národní úrovně.

Poznámky

- (1) Revue Française de Finances Publiques je soubor publikací vydávaných od r. 1983 do současnosti vydavatelstvím LGDJ. Revue založená M. Bouvier je průkopníkem mezi pravidelně vydávanými publikacemi v oblasti veřejných financí.

Zdroje

Knižní zdroje a sborníky

- 1) BOUVIER, Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre. *Finances publiques*. 15^e édition.) Paris: L.G.D.J, 2016. 960 s. ISBN 978-2-275-04522-1.
- 2) BOUVIER, Michel. *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*. 13^e édition. Paris: L.G.D.J, 2016. 272 s. ISBN 978-2-275-05093-5.
- 3) MRKÝVKA, Petr. Introduction to the Contemporary Issues of the System of Financial Law. In: MRKÝVKA, Petr. *System of Financial Law : General Part : Conference Proceedings*. 1st ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015, s. 17-25. ISBN 978-80-210-7826-0.
- 4) MRKÝVKA, Petr. *Propedeutika finančního práva I. Obecná část*. 1. vyd. Brno : MU, 2014, 124 s. ISBN 978-80-210-6759-2.

Internetové zdroje

- 1) Fondafip: *Le Think Tank des finances publiques* [online]. Fondafip: 2017 [cit. 2.4.2017]. Dostupné z: <http://www.fondafip.org>
- 2) Panthéon Sorbonne: *Université Paris I Panthéon Sorbonne* [online]. Panthéon Sorbonne: 2017 [cit. 2.4.2017]. Dostupné z: <https://www.univ-paris1.fr>
- 3) Société Française de Finances Publiques: *SFFP* [online]. Société Française de Finances Publiques: 2017 [cit. 2.4.2017]. Dostupné z: <http://www.sffp.asso.fr>

KONTAKT

Mgr. Richard Bartes
Katedra finančního práva a národního hospodářství
Právnická fakulta MU
Veveří 70
611 80 Brno
email: 391896@mail.muni.cz