



# Veřejný sektor – řízení a financování

JITKA PEKOVÁ  
JAROSLAV PILNÝ  
MAREK JETMAR



Wolters Kluwer  
Česká republika

# VEŘEJNÝ SEKTOR – ŘÍZENÍ A FINANCOVÁNÍ

# Veřejný sektor – řízení a financování

---

JITKA PEKOVÁ  
JAROSLAV PILNÝ  
MAREK JETMAR



Wolters Kluwer

Česká republika

### **Autoři jednotlivých subkapitol a kapitol**

**Peková, J.:** subkap. č. 1.1–1.6, 1.8–1.9, kap. č. 2, 3

**Pilný, J.:** kap. č. 4

**Jetmar, M.:** subkap. č. 1.7, kap. č. 5

Recenzovali: prof. Ing. et Ing. Dušan Halásek, CSc., doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

© doc. Ing. Jitka Peková, CSc, doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.,  
Ing. Marek Jetmar, Ph.D., 2012

ISBN 978-80-7357-936-4 (váz.)

ISBN 978-80-7357-957-9 (e-pub)

<b>1 Veřejný sektor a veřejná správa</b>	13
1.1 Státní zásahy – příčiny a důsledky, vznik veřejného sektoru	14
1.2 Rozhodování o netržních aktivitách. Teorie veřejné volby	19
1.3 Úloha veřejného sektoru ve smíšené ekonomice	23
1.4 Funkce veřejného sektoru	25
1.4.1 Ekonomická funkce veřejného sektoru – zajišťování veřejných statků	27
1.4.2 Externalita a úloha veřejného sektoru	30
1.5 Struktura veřejného sektoru, faktory ovlivňující velikost a strukturu veřejného sektoru	32
1.5.1 Veřejné statky a jejich zabezpečování veřejným sektorem	37
1.5.2 Neziskové organizace ve veřejném sektoru v ČR	42
1.6 Zajišťování veřejných statků soukromoprávními neziskovými organizacemi a veřejnými zakázkami	48
1.7 Spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru	56
1.7.1 Vztah veřejného a soukromého sektoru	56
1.7.2 Výhody z uzavření spolupráce plynoucí pro veřejný sektor	57
1.7.3 Výhody z uzavření spolupráce plynoucí pro soukromý sektor	61
1.7.4 Rizika využití principu spolupráce a partnerství pro územní samosprávu	62
1.7.5 Způsob navázání spolupráce při zajišťování veřejných statků	63
1.7.5.1 Výběr partnera a uzavření smluvního vztahu	63
1.7.5.2 Hodnocení partnerství	66
1.7.5.3 Problematika stanovení ceny statku pro uživatele	69
1.7.6 Zvláštní formy spolupráce při poskytování veřejných statků	69
1.7.7 Typologie komplexních forem spolupráce, respektive partnerství často využívané v zahraničí	76
1.7.8 Podpora spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR	79
1.7.8.1 Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)	81
1.7.8.2 Zákon o veřejných zakázkách	84

1.7.9	Spolupráce a partnerství na evropské úrovni .....	86
1.8	Efektivnost veřejného sektoru .....	88
1.8.1	Pojetí efektivity .....	88
1.8.2	Faktory ovlivňující efektivnost ve veřejném sektoru .....	91
1.8.3	Efektivnost a objektivizace výdajů ve veřejném sektoru .....	93
1.9	Decentralizace veřejného sektoru a úkoly územní samosprávy při zajišťování veřejných statků .....	97
<b>2</b>	<b>Funkce a činnosti veřejné správy ve veřejném sektoru .....</b>	<b>100</b>
2.1	Pojetí veřejné moci a veřejné správy .....	100
2.1.1	Formy uspořádání státu .....	100
2.1.2	Charakteristika a činnosti veřejné správy .....	103
2.1.3	Vztahy mezi volenými orgány a veřejnou správou .....	113
2.1.4	Reformy veřejné správy a územní samosprávy, reformy ve veřejném sektoru .....	114
2.2	Stát a státní správa .....	118
2.2.1	Orgány a instituce státní správy v ČR .....	119
2.3	Územní samospráva .....	123
2.3.1	Charakteristika územní samosprávy v současnosti .....	126
2.3.2	Specifika obcí v ČR .....	134
2.3.3	Specifika krajů v ČR .....	144
2.3.4	Vztahy státu a územní samosprávy v ČR .....	153
2.4	Úkoly veřejné správy v ČR při správě majetku .....	154
2.5	Management a marketing ve veřejné správě, ve veřejném sektoru ...	161
<b>3</b>	<b>Financování veřejné správy a veřejného sektoru, úloha finančního managementu .....</b>	<b>184</b>
3.1	Rozpočtová soustava a úloha finančního managementu v řízení finančních toků .....	184
3.1.1	Rozpočtová soustava v ČR .....	185
3.1.2	Pojetí veřejného rozpočtu .....	197
3.1.3	Funkce veřejného rozpočtu .....	203
3.2	Třídění příjmů veřejných rozpočtů v ČR .....	204
3.3	Třídění výdajů veřejných rozpočtů v ČR .....	209
3.4	Rozpočtová skladba v ČR .....	213
3.5	Rozpočtový proces v ČR .....	217
3.6	Neziskové organizace a jejich vztah k veřejným rozpočtům v ČR ...	221
3.6.1	Organizační složky a jejich vztah k rozpočtové soustavě ...	222
3.6.2	Příspěvkové organizace a jejich vztah k rozpočtové soustavě ...	227

3.6.3	Soukromoprávní neziskové organizace a jejich vztah k veřejnému rozpočtu .....	238
3.6.4	Daňový režim neziskových organizací v ČR .....	239

<b>4</b>	<b>Financování odvětví veřejného sektoru .....</b>	<b>241</b>
4.1	Financování školství .....	241
4.1.1	Postavení školství ve společnosti .....	241
4.1.2	Struktura školství v ČR (r. 2012) .....	242
4.1.3	FINANCOVÁNÍ ŠKOLSTVÍ .....	243
4.1.4	Financování přímo řízeného školství .....	246
4.1.5	Příspěvek na vzdělávací činnost .....	247
4.1.6	Veřejná vysoká škola .....	251
4.1.7	Financování ze zdrojů EU a mezinárodní srovnání .....	252
4.1.8	Soukromá vysoká škola .....	253
4.1.9	Ekonomické problémy českého vysokého školství .....	253
4.1.10	Financování regionálního školství .....	254
4.1.11	Působnost obcí, KÚ a MŠMT při financování RgŠ .....	255
4.1.12	Základní a střední školy .....	256
4.1.13	Financování soukromých a církevních škol .....	260
4.2	Financování zdravotnictví .....	261
4.2.1	Charakteristika zdravotnictví .....	261
4.2.2	Základní modely organizace zdravotnictví .....	263
4.2.2.1	Charakteristika modelů .....	263
4.2.3	Ekonomické aspekty zdravotnických služeb .....	264
4.2.3.1	Zdroje finančních prostředků .....	266
4.2.3.2	Solidarita při poskytování zdravotní péče .....	268
4.2.4	Technika financování zdravotnických služeb .....	269
4.2.4.1	Veřejné výdaje ve zdravotnictví .....	270
4.2.4.2	Specifika financování zdravotnických služeb .....	272
4.2.5	Financování zdravotnických zařízení v ČR .....	274
4.2.6	Komparace se zahraničím a problémy zdravotnictví v ČR .....	276
4.3	Financování sociálního zabezpečení .....	277
4.3.1	Charakteristika sociálního zabezpečení .....	277
4.3.2	Základní přístupy k financování sociálního zabezpečení .....	278
4.3.2.1	Průběžné financování .....	279
4.3.2.2	Kapitálové financování – kapitalizovaný fond sociálního zabezpečení .....	280
4.3.3	Způsoby a organizace sociálního zabezpečení v ČR .....	280
4.3.4	Zdroje pro financování sociálního zabezpečení .....	282

4.3.5	Základní formy sociálního zabezpečení	282
4.3.5.1	Zabezpečení v nemoci – nemocenské pojištění	283
4.3.5.2	Důchodové pojištění	285
4.3.5.3	Zajištění dostatku finančních prostředků na důchody	288
4.3.6	Penzijní připojištění	290
4.3.7	Důchodová reforma (3 + 2% platu)	291
4.3.8	Státní politika zaměstnanosti	291
4.3.8.1	Životní minimum a dávky státní sociální podpory	292
4.3.9	Sociální dávky, sociální péče a pečovatelská služba	294
4.3.9.1	Sociální dávky	294
4.3.9.2	Sociální péče	294
4.4	Financování kultury	296
4.4.1	Význam kultury a kulturní politika ČR	296
4.4.2	Kultura jako ekonomický statek	297
4.4.2.1	Úloha občana při financování kultury	297
4.4.3	Kulturní statky podle jejich užití	298
4.4.4	Řízená a neřízená produkce kulturních statků	298
4.4.4.1	Argumenty pro financování kultury z veřejných a privátních zdrojů	299
4.4.5	Nástroje kulturní politiky státu	300
4.4.6	Modely pro řízení státní kulturní politiky	301
4.4.6.1	Hillman-Chartrandův model	301
4.4.6.2	Throsbyho model	302
4.4.7	Zdroje na financování kultury	302
4.4.7.1	Místní a regionální zdroje	303
4.4.7.2	Centrální zdroje	303
4.4.7.3	Zdroje z Evropské unie	305
4.4.7.4	Zdroje podle způsobu poskytované podpory	306
4.4.8	Efektivnost v odvětví kultury	306
4.4.9	Cestovní ruch	306
4.5	Financování sportu	307
4.5.1	Význam a poslání sportu jako ekonomického statku	307
4.5.2	Ekonomické hodnocení sportu	308
4.5.2.1	Ekonomická charakteristika sportovních statků	309
4.5.3	Organizace provozování sportu v ČR	310
4.5.4	Základní legislativa ve sportu	312
4.5.5	Financování sportu	312
4.5.5.1	Prostředky z centrálních zdrojů	312



	4.5.5.2	Prostředky z místních zdrojů	315
	4.5.5.3	Sponzorství ve sportu, reklamy a dary	316
	4.5.5.4	Zhodnocení výdajů na sport v ČR a ve státech EU	318
4.6		Financování péče o životní prostředí	319
	4.6.1	Význam životního prostředí a základní problémy	319
	4.6.2	Financování péče o životní prostředí	320
	4.6.2.1	Finanční zdroje na péči o životní prostředí	320
	4.6.3	Zákony o náhradách za poškozování ŽP	322
	4.6.4	Poplatky, úplaty, odvody, úhrady a pokuty	322
	4.6.4.1	Poplatky za znečišťování ovzduší	323
	4.6.4.2	Poplatky za uložení odpadů na skládkách	323
	4.6.4.3	Ostatní odvody a úhrady a příjmy z pokut	324
	4.6.5	Ekologické daně	325
	4.6.6	Financování krajskými úřady, městy a obcemi	326
	4.6.7	Ekonomická efektivnost výdajů na péči o ŽP	326
	4.6.8	Čerpání prostředků z fondů EU	328
4.7		Financování výzkumu a vývoje	328
	4.7.1	Úloha výzkumu a vývoje v moderní společnosti	328
	4.7.2	Státní vědní politika	329
	4.7.2.1	Obsah „Zásad vědní politiky“	329
	4.7.3	Organizace vědy a výzkumu	330
	4.7.3.1	Rada vlády ČR pro výzkum a vývoj a MŠMT	330
	4.7.3.2	Fond rozvoje vysokých škol (FRVŠ)	331
	4.7.3.3	Hospodaření FRVŠ	331
	4.7.3.4	Akademie věd ČR	332
	4.7.3.5	Grantová agentura ČR	333
	4.7.3.6	Grantové řízení	334
	4.7.4	Národní program výzkumu a vývoje	335
	4.7.5	Financování výzkumu a vývoje	335
	4.7.5.1	Účelové financování	336
	4.7.5.2	Institucionální financování	337
	4.7.5.3	Hlavní rozdíly mezi institucionálním a účelovým financováním	338
	4.7.6	Hodnocení výsledků výzkumu a vývoje	338
	4.7.7	Výzkum a vývoj v zemích EU a komparace	339
	4.7.7.1	Spolupráce	339
	4.7.7.2	Komparace se zahraničím	339
	4.7.8	High technologie (high-tech)	341
4.8		Financování dopravy	341

4.8.1	Obecná charakteristika a význam dopravy	341
4.8.2	Úloha dopravy při tvorbě hodnot a dopravní politika	342
4.8.2.1	Dopravní politika	343
4.8.2.2	Kontrolní mechanismy v dopravě	343
4.8.3	Vliv dopravy na sociální politiku státu a na životní prostředí	344
4.8.4	Ekonomika odvětví dopravy	344
4.8.4.1	Vztah nákladní a osobní dopravy	345
4.8.4.2	Zdroje financování dopravní infrastruktury	345
4.8.5	Druhy dopravy	346
4.8.5.1	Silniční doprava	346
4.8.5.2	Osobní hromadná a nákladní silniční doprava	348
4.8.5.3	Městská hromadná doprava (MHD)	349
4.8.5.4	Železniční doprava	349
4.8.6	Vývojové tendence v dopravě ČR a mezinárodní srovnání	350
4.9	Financování bydlení	351
4.9.1	Význam bydlení a bytová politika státu	351
4.9.2	Formy účasti státu a obcí při zajišťování bydlení	352
4.9.2.1	Plánování potřeb bytů a pozemků na bydlení	353
4.9.3	Vlastnické vztahy k bytům a formy bydlení	353
4.9.4	Domovní a bytový fond ČR	354
4.9.4.1	Počet a plocha bytů	354
4.9.4.2	Základní skupiny bytového fondu	355
4.9.5	Bytová výstavba	356
4.9.6	Nájemné a náklady spojené s bydlením	357
4.9.6.1	Výdaje domácností na bydlení	357
4.9.6.2	Regulace nájemného	359
4.9.7	Ekonomická podpora státu při výstavbě bytů	359
4.9.7.1	Programy financované ze státního rozpočtu (MMR)	359
4.9.7.2	Podpory financované ze Státního fondu rozvoje bydlení	360
4.9.7.3	Stavební spoření (SS)	360
4.9.7.4	Příspěvek na bydlení a nepřímé formy podpory bydlení	361
4.9.8	Cena bydlení a získávání bytu	361
4.9.8.1	Tržní získávání bytu	362
4.9.8.2	Příděl bytu z veřejných zdrojů	362
4.9.9	Rekreační bydlení	363
4.9.10	Situace bydlení v zahraničí	363

4.10	Financování justice, policie a hasičských sborů	364
4.10.1	Charakteristika justice	364
4.10.2	Ekonomika soudů	365
4.10.2.1	Hospodaření okresních a krajských soudů	366
4.10.3	Státní zastupitelství	368
4.10.4	Vězeňská služba	369
4.10.4.1	Organizace vězeňské služby	369
4.10.4.2	Financování vězeňské služby	371
4.10.4.3	Ekonomické a sociální problémy českého vězeňství	372
4.10.5	Financování policie	373
4.10.5.1	Význam a organizace policie	373
4.10.5.2	Finanční zabezpečení Policie ČR	375
4.10.5.3	Finanční zabezpečení městské (obecní) policie	377
4.10.6	Požární ochrana	379
4.10.6.1	Hasičský záchranný sbor	379
4.11	Financování obrany	381
4.11.1	Základní problematika obrany státu	381
4.11.2	Obrana jako čistý veřejný statek	382
4.11.2.1	Ekonomika obrany	382
4.11.3	Management a Financování obrany státu	383
4.11.3.1	Management obrany státu	384
4.11.3.2	Financování obrany státu	384
4.11.4	Rozpočet rezortu obrany	386
4.11.4.1	Příjmy a výdaje rezortu obrany	386
4.11.5	Sestavování rozpočtu Ministerstva obrany	389
4.11.5.1	Systém plánování, programování a rozpočtování	389
4.11.6	Hospodaření vojenského útvaru	389
4.11.6.1	Provozní výdaje vojenského útvaru	389
4.11.7	Ozbrojené síly NATO	390
4.11.7.1	Vojenská struktura a financování NATO	391
4.12	Financování církví a náboženských společností	391
4.12.1	Charakteristika a význam církví	391
4.12.1.1	Obyvatelstvo hlásící se k CNS	392
4.12.2	Vztah církví a státu	393
4.12.3	Financování církví	393
4.12.3.1	Financování státem z dotací a subvencí	394
4.12.3.2	Financování členy církví	394
4.12.4	Možné způsoby financování církví v ČR	397

4.12.4.1	Využívání výnosu církevního majetku	397
4.12.4.2	Výnosy z kostelních a jiných sbírek, sponzorské dary a daně	399
4.12.4.3	Státní příspěvky na památkovou péči a podnikání církví	400
4.12.5	Legislativní ustanovení financování církví v ČR	400
4.12.6	Restituce majetku církvím	401
4.12.6.1	Argumenty pro a proti restituci majetku církvím	401
4.12.6.2	Současný stav financování církví v ČR	402
4.12.7	Hospodaření církví	403
4.12.7.1	Příklad hospodaření farnosti	403
4.13	Financování zemědělství, lesnictví a rybářství	405
4.13.1	Charakteristika a význam zemědělství v ČR	405
4.13.2	Vztah zemědělství k veřejnému sektoru	406
4.13.2.1	Zajištění základní výživy obyvatel	406
4.13.2.2	Zajištění ochrany a tvorby krajiny a hospodaření s vodou v krajině	407
4.13.3	Výrobní faktory v zemědělství	408
4.13.4	Hlavní znaky ekonomiky zemědělství	409
4.13.4.1	Financování zemědělství	410
4.13.5	Charakteristika a význam lesnictví v ČR	411
4.13.5.1	Ekonomika a řízení lesnictví	412
4.13.6	Charakteristika a význam rybářství v ČR	413
4.13.7	Vztah rybářství k veřejnému sektoru	414
4.13.8	Rybníkářství	414
4.13.9	Ekonomika a řízení rybářství	415

<b>5</b>	<b>Úloha veřejné správy v regionálním rozvoji a regionální politice</b>	417
5.1	Regionální rozvoj a regionální politika	418
5.2	Urbánní politika	430
5.3	Územní rozvoj a územní plánování	432
5.4	Formování rozvojových politik, politiky regionálního rozvoje	436

<b>Literatura</b>	447
<b>Vysvětlení některých zkratk</b>	459
<b>Summary</b>	461
<b>Přílohy</b>	463
<b>Rejstřík</b>	471

V této kapitole se seznámíme:

---

- s příčinami vzniku veřejného sektoru,
  - s postavením a úkoly veřejného sektoru,
  - s pojmem veřejné statky a jak se zajišťují,
  - s veřejnou správou jako součástí veřejného sektoru,
  - s problémem efektivního zabezpečování veřejných statků veřejným sektorem.
- 

**Tržní systém** je nehierarchický, dobrovolný. Je pro něj typické individuální rozhodování subjektů (jednotlivců, firem) o alokaci soukromých finančních prostředků, o produkci, o spotřebě. Cílem ekonomických aktivit různých subjektů je dosáhnout maximální efektivity při alokaci finančních prostředků. To znamená pokud možno s minimálními náklady (vstupy) dosáhnout maximální efekt (užitek na výstupu). To se týká jak výrobců – efektivně alokovat svůj kapitál do výroby prodejných výrobků, služeb a dosáhnout při prodeji maximální zisk, tak spotřebitelů – za co nejnížší cenu nakoupit kvalitní výrobek, službu a tím efektivně alokovat svůj disponibilní příjem, úspory. V tržním hospodářství se tyto snahy ekonomických subjektů odehrávají na trhu, výrobci si konkurují, spotřebitelé si konkurují, tedy existuje rivalita jak mezi výrobci, tak mezi spotřebiteli. **V podmínkách dokonalé konkurence** je pak **výsledkem cena**, za kterou výrobce prodá a spotřebitel (odběratel) nakoupí. Cena je nástrojem efektivní alokace. Nicméně v praxi dochází z různých důvodů k **tržnímu selhání**, tzn. situacím, kdy **výrobci či spotřebitelé neefektivně vynaloží své disponibilní zdroje**, dochází k neefektivní alokaci soukromých zdrojů, ke ztrátám, např. v důsledku špatné či nedostatečné informovanosti – co vyrábět, aby se výrobky prodaly a nezůstaly na skladě, v případě prodeje i klamavé reklamy – spotřebitel koupí nekvalitní, nefunkční, dokonce pro zdraví nebezpečný výrobek, dále v období krize, války apod. Dochází k deformaci ceny. Nastupují aktivity státu, který se snaží státními zásahy předcházet tržnímu selhání nebo mírnit důsledky tržních selhání.

# 1.1 Státní zásahy – příčiny a důsledky, vznik veřejného sektoru<sup>1</sup>

V posledních více než sto letech je problémem často neefektivní alokace zdrojů. Trh selhává. **Důsledkem** selhání trhu jsou **státní zásahy a existence veřejného sektoru**, a tedy i smíšená ekonomika. Selhání trhu si vynucuje v moderní společnosti i moderní typy **státních zásahů**.

Ekonomická teorie jako **příčiny tržního selhání** vymezuje mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické příčiny selhání trhu. Mezi ně se zahrnují zejména vliv **nedokonalé konkurence** na trhu zboží a výrobních faktorů (tzn. kapitál, půda, práce), tendence k monopolizaci trhu a **vznik monopolu**, existence přirozeného monopolu, umožňující získat výsadní postavení některých ekonomických subjektů – producentů na trhu, což jim umožňuje diktovat podmínky včetně ceny – vznik monopolní ceny. Mění se struktura výrobců. Řada výrobců bankrotuje. Zasahuje stát a využívá různé nástroje, mezi nimi i finanční nástroje. Stát například někdy přistupuje k regulaci cen, zabezpečuje zbankrotující podnikatele například sociálními dávkami apod.

Stát má zájem na produkci některých statků, při jejichž produkci však dochází k tržnímu selhání. Jde o tzv. **veřejné statky**<sup>2</sup> – **statky kolektivní spotřeby**, čisté

<sup>1</sup> Podrobněji např. v: BUCHANAN, J. M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994. ROTHBARD, N., M. *Ekonomie státních zásahů*. Praha : Liberální institut, 2005. SAMUELSON P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda, 1991. STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : GRADA Publishing, 1997. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

<sup>2</sup> Pojmem statky se označují předměty, které slouží k uspokojování lidských potřeb. **Podle původu** se statky třídí na **volné statky**, které jsou takřka bez omezení člověku volně v přírodě dostupné, například voda v přírodě, vzduch apod., a **ekonomické statky**, jako produkt ekonomických činností. Běžně se označují jako výrobky, v konečné fázi obchodního řetězce jde o zboží.

Za určitých podmínek se volný statek může stát ekonomickým statkem, například pitná voda balená a prodávaná v lahvích.

Ekonomické statky se třídí podle různých hledisek, zpravidla podle **charakteru spotřeby** a podle místa a způsobu rozhodování o statcích a jejich financování, na **soukromé (privátní) statky** jako statky **individuální spotřeby** – **spotřební statky**, a to krátkodobé spotřeby (např. potraviny) nebo dlouhodobé spotřeby (např. lednička) a **kapitálové statky**, které se používají k další výrobě (např. stroje, výrobní haly apod.) a dále na **veřejné statky** jako statky **kolektivní spotřeby**, a to čisté veřejné statky a smíšené veřejné statky. Existují statky, které nelze přesně zařadit do uvedených skupin, jsou to tzv. **hraniční statky**. Ekonomické statky se třídí také podle **vzájemného vztahu** na **substituty**, které mají podobné užité vlastnosti a mohou tudíž uspokojit tutéž potřebu, a na **komplementary**, tzn. statky, které se doplňují. Toto třídění je typické u soukromých statků.

a smíšené, které na rozdíl od soukromých statků jsou spotřebovávány kolektivně (tzn. různě velkým společenstvím občanů – obce, kraje či státu). Stát dokonce přikazuje zákonem spotřebu některých statků, např. základního vzdělání.

Některé ekonomické statky nemohou být pro obyvatelstvo zajišťovány soukromým sektorem v požadované kvantitě a kvalitě, např. v důsledku vysoké monopolní ceny jsou výrobky pro sociálně slabší vrstvy obyvatel nedostupné. Není dostatečná poptávka. U některých statků stát odpovídá za jejich kvalitu a musí tedy převzít na sebe odpovědnost za produkci takových statků, např. fungující veřejná správa (někdy ji přenáší na územní samosprávu). O produkci některých výrobků a služeb, u nichž není možné dosáhnout větší zisk, soukromý sektor nejeví zájem, není dostatečná nabídka apod. Nastupuje stát, v posledních desetiletích výrazněji i územní samospráva, a zajišťuje produkci některých statků, vzniká kategorie **hraničních statků** (tzn. ekonomické statky, které jsou na hranici mezi soukromými a veřejnými statky).

V důsledku aktivit soukromých výrobců i soukromých spotřebitelů dochází ke **vzniku externalit, se kterými si trh nedokáže poradit**. Jde o **přenášení užítku mezi subjekty**, za který příjemce užítku neplatí (tzv. pozitivní externalita), **nebo škody**, jejíž odstranění si vyžaduje u postiženého subjektu vynaložit dodatečné náklady, na které původce nepřispívá (tzv. negativní externalita), a **to mimo trh**. Jsou další příčinou selhání trhu. Trh není schopen si poradit s externalitami, respektive by vznikaly velké transakční náklady. Zejména jsou problematické negativní externality s negativním dopadem na životní prostředí. Je proto nutné brát ohled na kvalitu životního prostředí, respektive přinutit subjekty, aby se tak chovaly.

---

Podle **institucionálního hlediska**, tzn. kdo, respektive kde, jaká instituce rozhoduje o statcích, na **čisté tržní statky**, které se nabývají koupí na trhu, jejich prodejní **cena je sjednávána na trhu** pod vlivem nabídky a poptávky bez intervencí státu, o produkci i o spotřebě se rozhoduje individuální volbou, dále na **čisté netržní statky**, jejich **cena je administrativně stanovena** (hovoří se o daňové ceně), o jejich produkci se nerozhoduje na trhu, ale rozhoduje se o nich mimo trh **veřejnou volbou** – na úrovni státu (v parlamentu), na úrovni územní samosprávy (v ČR v zastupitelstvu obce, respektive kraje) – a na **polotržní statky** (neboli nečisté tržní statky), které sice procházejí trhem, ale sjednávána cena na trhu je předmětem různých diskriminačních opatření ze strany státu (např. diferencované zdanění, subvence k ceně apod.). I o těchto vládních intervencích se rozhoduje veřejnou volbou.

U veřejných statků se využívá třídění z **geografického (prostorového) hlediska** (a často se kombinuje s hlediskem užítku, tzn. kdo má užitek – občan konkrétní obce nebo regionu nebo občané celého státu) na **národní statky** (celostátní), které využívá obyvatelstvo celého státu (někdy si to ani neuvědomuje – např. obrana státu), **regionální statky**, které využívají především obyvatelé určitého regionu – např. regionální veřejná doprava apod., **lokální statky**, které využívají obyvatelé určité lokality (obce, sdružení obcí), např. místní komunikace apod.

Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, kap. č. 1.

Konec 18. století a průmyslové revoluce 19. století ukázaly na význam kvalifikované pracovní síly. Ne vždy je soukromý sektor ochoten nést všechny náklady na dosažení kvalifikace pracovní síly, spíše se zaměřuje na zvyšování kvalifikace v oboru produkce. Zasahuje stát a zaměřuje se na zajištění **potřeby zvyšovat kvalitu lidského potenciálu** – kvalifikaci pracovní síly jako předpokladu růstu produktivity práce, hospodářského růstu.

Subjekty na trhu mají často **nedostatek informací**, podle nichž by se rozhodovaly při alokaci svých zdrojů a dosáhly efektivní alokace. **Výrobci a spotřebitelé nemají vždy kvalitní informace**, podle kterých by se efektivně rozhodovali o výrobě, o spotřebě. Dochází proto k problémům v **neefektivní alokaci zdrojů** jak u výrobců, tak u spotřebitelů. Stát se snaží například prostřednictvím různých poradenských institucí poskytnout výrobcům informace, na co se soustřeďuje poptávka, a to i v zahraničí. Spotřebitelům se snaží poskytnout potřebné informace o nezávadnosti či naopak závadnosti potravin, nebezpečnosti výrobků, angažuje se v ochraně spotřebitele přijetím příslušné legislativy na ochranu spotřebitele. Prostřednictvím specializovaných organizací testuje a kontroluje nezávadnost, bezpečnost výrobků (např. v ČR státní zkušební ústavy, Česká zemědělská a potravinářská inspekce apod.). Tyto státní aktivity jsou předmětem koordinace, například v rámci EU.

Trh přirozeně vede k polarizaci bohatství a chudoby. Stát se **snaží zmírnit nerovnosti mezi subjekty**, angažuje se různým způsobem, využívá legislativu a další nástroje, včetně finančních, např. daňové nástroje, sociální transfery. Výsledkem jsou státní zásahy do sociální oblasti, sociálního zabezpečení, do vzdělání.

**Nedostatečné využívání zdrojů a lidského potenciálu** vede k celospolečenským ztrátám, zejména v obdobích hospodářské recese a krize (příkladem jsou bankroty firem, rostoucí nezaměstnanost). Stát proto využívá různé nástroje na zabezpečení dlouhodobého, **stabilního hospodářského růstu, stability zaměstnanosti**. Jak je to obtížný úkol, ukazuje celosvětový vývoj od začátku 70. let 20. století a v posledních letech, kdy účinnost státních zásahů je nízká.<sup>3</sup>

Stát a od 20. století stále více i územní samospráva vyvíjí aktivity – činnosti, které se označují často jako netržní aktivity, směřující k tomu, aby se předcházelo selhání trhu a aby se řešily důsledky selhání trhu. Mezi těmito činnostmi jsou historicky nejstarší **alokační netržní činnosti** zajišťované zejména v rámci **veřejného sektoru**. Směřují k dosažení vyšší efektivnosti, respektive odstranění neefektivnosti

<sup>3</sup> Podrobněji např. v: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994. ROTHBARD, N., M. *Ekonomie státních zásahů*. Praha : Liberální institut, 2005. SAMUELSON P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda, 1991. STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : GRADA Publishing, 1997. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, kap. č. 9–č. 11.



při alokaci dostupných zdrojů ve společnosti. V praxi to není jednoduchý proces, takže leckdy dochází i ve veřejném sektoru k neefektivní alokaci zdrojů.

**Stát a územní samospráva alokují finanční prostředky** na zabezpečení veřejných statků, které jsou zajišťovány v rámci **veřejného sektoru**, v některých případech i prostřednictvím **soukromoprávních neziskových organizací a veřejných zakázek** u soukromého sektoru, jestliže jsou tyto způsoby hospodárnější. V posledních desetiletích využívá i další formy spolupráce se soukromým sektorem – **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (podrobněji dále).

Existence veřejného sektoru je často zdůvodňována právě tržním selháním. Některé druhy neefektivnosti má napravit veřejný sektor. Často však i v rámci veřejného sektoru se dostupné finanční zdroje, které jsou však vždy omezené, vynakládají neefektivně – nevhodně, pro občana neúčinně. Dochází k dalšímu selhání, tzv. **vládnímu selhání**<sup>4</sup>, například se zajišťují statky málo poptávané obyvatelstvem, jehož výsledkem je produkční neefektivnost ve veřejném sektoru (výsledky činnosti obrazně řešeno „zůstanou na skladě“, byť se na jejich produkci vynaložily finanční i jiné zdroje).

Trh vede k **problémům se spravedlivým rozdělováním** důchodů a majetku, polarizuje bohaté a chudé subjekty, z bohatce se může v krátké době stát chudák (zbankrotuje apod.). Koncem 19. století se proto začíná stát výrazněji angažovat v aktivitách, jejichž cílem je zmírnit nerovnosti a nespravedlnost v rozdělování, například mezi bohatými a chudými subjekty, mezi občany v produktivním a poproduktivním věku. Stát zasahuje do přerozdělovacích procesů, neboť má k dispozici rozhodující nástroje přerozdělování, například daně, sociální transfery a další, které schvaluje formou zákonů zákonodárný sbor – parlament. Stát se angažuje v **redistribučních netržních činnostech**. Výsledkem je v řadě zemí, zejména evropských, rozsáhlé **přerozdělování finančních prostředků** přes rozpočtovou soustavu, růst výdajů na sociální zabezpečení. Ve druhé polovině 20. století je do těchto aktivit začleňována ve větší míře i územní samospráva, zejména v zemích, kde má historické postavení. Ve 20. století nabývá přerozdělování finančních prostředků mezinárodních dimenzí, ve druhé polovině 20. století v části vyspělé Evropy je nástrojem financování regionální, později strukturální politiky, respektive v současnosti politiky soudržnosti EU.

Výsledkem selhání trhu je zejména od začátku 20. století i **nestabilita hospodářství, cyklický vývoj ekonomiky**. Důsledkem je neefektivnost, zejména v obdobích několika celosvětových hospodářských krizí a recesí i v rámci současné světové hospodářské krize. Stát se snaží od Velké hospodářské krize 30. let

<sup>4</sup> Např. STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : GRADA Publishing, 1997, kap. 3. ROTHBARD, N., M. *Ekonomie státních zásahů*. Praha : Liberální institut, 2005.

20. století zmírňovat cyklický vývoj, vytváří vlastní poptávku u soukromého sektoru jako další subjekt – například objednáva vstupů do veřejného sektoru. Soukromý sektor má zakázku, produkuje své výrobky a služby, zachovává, respektive zvyšuje zaměstnanost. Finančními nástroji se stát snaží ovlivnit i soukromou individuální poptávku, ať už firem nebo domácností (např. prostřednictvím daní, dotací, výdajů na sociální zabezpečení). V rozhodující míře stát, omezeně pak i územní samospráva, se tak snaží ovlivnit hospodářský cyklus, stabilizovat hospodářský růst a zaměstnanost (na území státu, obce, regionu). Výsledkem jsou **stabilizační netržní činnosti**. Ve druhé polovině 20. století se v řadě evropských zemí v tomto směru využívá i **regionální politika**. Snahy o koordinaci tohoto úsilí v mezinárodním měřítku jsou patrné po krizi 70. let 20. století v Evropě, zejména v posledních desetiletích v rámci EU, kde tyto tendence umocňují současné hospodářské (a měnové) problémy.

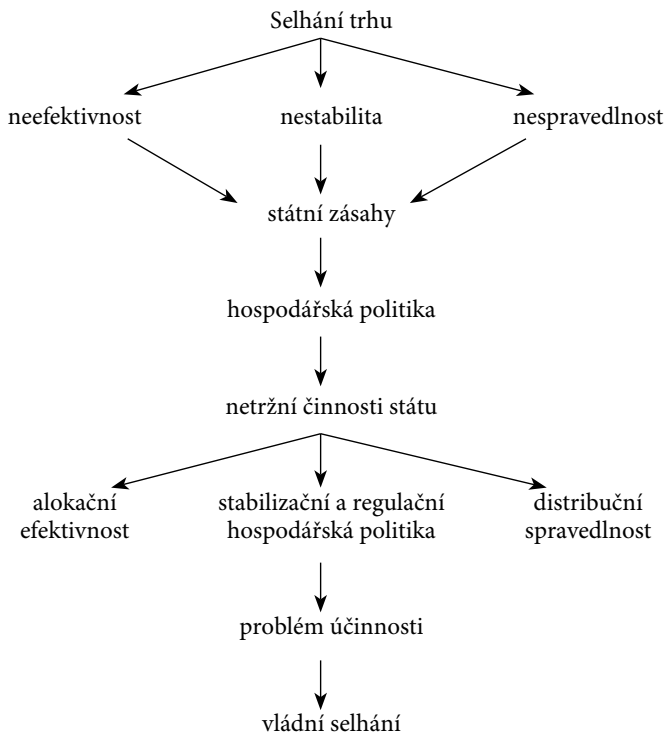
Stát využívá různé nástroje na regulaci podmínek podnikání, pracovního trhu apod., a to jak legislativní (ústava, zákony atd.), tak finanční. Vytváří právní prostředí pro fungování tržního mechanismu, pro svobodu podnikání na základě soukromovlastnických vztahů a dohlíží nad dodržováním zákonů a ostatních právních předpisů, respektive to vynucuje, např. prostřednictvím rozhodování nezávislých soudů. Reguluje negativní chování subjektů – například s dopadem na vznik negativních externalit, a to jak ekonomických subjektů, tak u domácností – například ekologickými daněmi, technologickými normami apod. Jde o **regulační a legislativní netržní činnosti**, které jsou doménou státu, neboť stát má zákonodárnou moc, hlavní nástroje je nutné uzákonit.

Ani redistribuční, stabilizační a regulační činnosti nemusí být vždy účinné. Nesprávné využívání nástrojů nebo využití nevhodných nástrojů hospodářské politiky může vést k nespravedlivé distribuci, k destabilizaci ekonomiky, jako projevu vládního selhání.

Podle definice Systému národních účtů jsou do netržních činností státu (a veřejného sektoru) zahrnovány činnosti, produkce statků a služeb, u nichž výnos z prodeje kryje alespoň 50 % nákladů na jejich produkci a zbytek je financován ze zdrojů rozpočtové soustavy (tzn. dotacemi). Klasifikaci institucionálních sektorů (S), klasifikaci vládních institucí (COFOG) a klasifikaci funkcí neziskových institucí sloužících domácnostem (COPNI) podle Nařízení Rady ES o Evropském systému národních a regionálních účtů ukazují přílohy č. 1 až 3.

Alokace finančních prostředků na financování netržních činností státu a územní samosprávy je ovlivňována jinými faktory, než je tomu v soukromém sektoru, kde je alokační mechanismus jednotlivých ekonomických subjektů, občanů založen na ceně, na zisku. O netržních činnostech státu a územní samosprávy se rozhoduje veřejnou volbou.

## Schéma 1.1 Tržní selhání



## 1.2 Rozhodování o netržních aktivitách. Teorie veřejné volby

O netržních aktivitách státu a územní samosprávy, o jejich struktuře, o cílech i nástrojích jednotlivých druhů netržních činností, zaměření, způsobu financování se už nerozhoduje individuálně, ale **nepřímou veřejnou volbou** (politickými hlasy).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O rozpracování teorie veřejné volby se zasloužili zejména J. A. Schumpeter (1883–1950) dílem z r. 1942: *Kapitalismus, socialismus a demokracie*; K. J. Arow – Studie o společenském výběru; A. Downs: *Economic Theory of Democracy* (1957); J. M. Buchanan (1919) např. v r. 1957 dílem *Ekonomie, teorie a demokracie*, v r. 1967 dílem *Veřejné finance v demokratickém systému*; G. Tullock, K. Wicksell (1851–1926). Podrobněji o veřejném rozhodování např. v: SAMUELSON, P., A., NORDHAUS, W., D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda, 1991. BUCHANAN, J., M. *Veřejné*

Existence veřejných statků si vynucuje veřejné rozhodování o jejich struktuře, kvantitě a kvalitě i o způsobu jejich financování, tzn. i o alokaci finančních prostředků rozpočtové soustavy do veřejného sektoru. Podobně je tomu v případě státních zásahů do řešení externalit.

**V zemích demokraticky orientovaných** může jít o **rozhodování přímé** (přímá demokracie), kdy občané přímo rozhodují (tj. přímá volba), např. **referendem**, nebo nepřímé (tj. nepřímá zastupitelská demokracie) prostřednictvím volených zástupců. Přímé rozhodování se v praxi využívá jen zřídka, protože je časově zdlouhavé, je velmi náročné na precizní formulaci otázky, jestliže se má dospět k jednoznačnému rozhodnutí, např. při využití většinového pravidla pro rozhodnutí, je nákladné. Představme si, že by se tímto způsobem rozhodovalo o rozpočtu obce, rozpočtu kraje či dokonce o státním rozpočtu. Referendum se proto svolává k nejdůležitějším otázkám, například o vstupu země do EU, o rozdělení státu apod., na úrovni územní samosprávy například místní referendum ke směru dalšího rozvoje obce (např. v ČR při záměru rozdělení či sloučení obce). Zpravidla je obtížné se dohodnout na otázce, na kterou má být jednoznačně a přitom výstižně odpovězeno. Přímé rozhodování je často obtížné, neboť zájmy a preference občanů jsou velmi různorodé a promítají se do jejich postojů v hlasování.

V demokratických zemích se využívá většinou **nepřímé rozhodování** – nepřímá volba prostřednictvím **volených zástupců** (rozhodovatelů) **ve volených orgánech** – v parlamentu, který má zákonodárnou moc, rozhoduje o hlavních nástrojích hospodářské politiky, včetně rozpočtové a stabilizační fiskální politiky, dále ve volených orgánech územní samosprávy (obce, regionu). Delegation rozhodovací pravomoci na volené zástupce umožňuje vyjednávat mezi menším počtem rozhodovatelů, snáze se dospěje k rozhodnutí. Pro rozhodování je pak důležitý volební systém, způsob zastoupení rozhodovatelů ve volených orgánech, např. z jednotlivých politických stran, jaká je pak struktura volených zástupců, jaké voliče zastupují, jaké zájmy a preference svých voličů zastupují a při rozhodování prosazují. Způsob využití nepřímého rozhodování je stanoven zákonem, v některých případech jednacím řádem příslušného voleného orgánu.<sup>6</sup>

Nepřímé veřejné rozhodování je spojeno s politickým systémem, politické strany usilují o získání co největšího počtu rozhodovatelů. Zájmy politických stran také velmi silně ovlivňují nepřímé rozhodování. V současnosti se využívají dva

---

*finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. MUSGRAVE, R. A, MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994; PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

<sup>6</sup> Například v ČR Jednací řád Poslanecké sněmovny – zákon č. 90/1995 Sb. Zastupitelstva (obce, kraje) si schvalují svůj jednací řád usnesením.

základní systémy zastupitelské demokracie, a to **poměrné zastoupení a většinové zastoupení**.

Zkoumáním zákonitostí politického systému rozhodování (přímé a nepřímé volby) se zabývá teorie veřejné volby. Zkoumá hlasovací postupy a úlohu různých subjektů v nich, efektivnost veřejné volby. Ekonomický trh je nahrazen **trhem politickým**, v němž jsou účastní **občané – voliči, spotřebitelé veřejných statků a daňoví poplatníci**. Přitom občané mají různé individuální preference u spotřeby veřejných statků, jak co se týká jejich struktury, tak kvantity a kvality (standardu). V systému většinové volby jsou proto důležité **preference tzv. voliče mediána** (který je uprostřed souboru lichého počtu voličů). Bývá proto nazýván pozičním diktátorem. Významnou skupinou jsou **politikové**, kteří jsou ve volbách **zvoleni do volených orgánů**, např. do zákonodárního sboru, do zastupitelstva obce, v ČR i kraje, kteří zpravidla svým **hlasováním rozhodují** o struktuře, velikosti a kvalitě veřejných statků a způsobu jejich financování, o sociálních transferech atd. **Rozhodování volených orgánů** se různým způsobem snaží **ovlivnit nátlakové skupiny** (lobby), které se často snaží ovlivnit i činnost výkonných orgánů (byrokracie), které připravují návrhy zákonů, usnesení. Například vojenský průmysl má zájem na jistých státních zakázkách, a tedy vyšších výdajích státního rozpočtu na obranu, podobně farmaceutický průmysl a průmysl vyrábějící zdravotnickou techniku mají zájem na vyšších výdajích na zdravotnictví apod. Silná zájmová lobby se angažuje při zadávání veřejných zakázek. Rozhodování nepřímo ovlivňují i **byrokraté** (úředníci, kteří ve výkonných orgánech rozhodují, respektive plní rozhodnutí volených orgánů). Často záleží na tom, jak kvalitní, nezkrácené informace potřebné pro rozhodování poskytnou rozhodovatelům (nebo naopak zkrácené informace), jak kvalitní podklady připraví vládě a parlamentu pro zdůvodnění návrhu příslušného zákona, např. o rozsahu bezplatné zdravotní péče apod. Stejně je tomu na úrovni územní samosprávy.

Nepřímé rozhodování ovlivňují **postupy veřejného rozhodování**<sup>7</sup> o předložených návrzích, které musí být dopředu dohodnuty, např. v jednacím řádu voleného orgánu (např. parlamentu). Může jít o využití **jednomyslné shody**, neboli konsensu, který vyžaduje, aby každý souhlasil s návrhem. Je proto zdlouhavý a často neefektivní (ztráta času převáží nad prospěchem z toho, že rozhodnutím není nikdo poškozen). Může dojít k vydírání jedincem, který je ochoten pro návrh hlasovat, když

<sup>7</sup> Podrobněji o veřejném rozhodování např. v: SAMUELSON, P., A., NORDHAUS, W., D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda, 1991. BUCHANAN, J., M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

ostatní přistoupí na jeho podmínky (pozměňovací návrh). Proto se většinou využívá **většinové pravidlo**. V tomto případě však existuje **nebezpečí**, v teorii veřejné volby označované jako **tyranie většiny**, i opačný extrém, a to tzv. **teror menšiny**, kdy většina se bojí nařčení z porušení práv menšiny, a proto se podřídí menšině. Proto se v praxi modifikuje a upřesňuje pojem většina (ve schválených pravidlech hlasování). Využívá se pak buď pravidlo **absolutní – prosté většiny**, tzn. pravidlo polovina plus jeden hlas z rozhodovatelů, kteří musí hlasovat pro přijetí návrhu. Většinou se využívá při rozhodování o netržních činnostech státu či územní samosprávy – například o struktuře, množství a kvalitě veřejných statků, které se budou v rámci veřejného sektoru zabezpečovat pro občany, o výši a struktuře daného veřejného rozpočtu, při tzv. fiskálních rozhodnutích (např. daňových a výdajových, při schvalování státního rozpočtu). Ve vymezených případech se využívá pravidlo tzv. **kvalifikované většiny**, tzn. že pro přijetí návrhu musí být např. 2/3, nebo 3/5 přítomných nebo zvolených rozhodovatelů (v závislosti na schválených pravidlech hlasování), např. při změnách ústavy apod. Při některých rozhodnutích se využívá pravidlo tzv. **relativní většiny**, kdy z několika návrhů je přijat návrh s nejvyšším počtem kladných hlasů.

Při většinovém rozhodování v situacích vícevrcholových preferencí rozhodovatelů (tzn. preferují více než jedno řešení, jeden návrh) může dojít k tzv. **hlasovacímu paradoxu** (neboli volebnímu neboli Condorcetovu). Francouzský politik J. A. de Condorcet na něj poukázal už v 18. stol. na základě zkušeností s hlasováním v době Velké francouzské revoluce. Nastává, pokud žádná z navrhovaných variant rozhodnutí (návrhů) nemůže získat většinu proti ostatním návrhům. Vzniká nebezpečí nekonečných cyklických voleb a strategického manipulování s pořadím voleb (jde o tzv. Arrowův teorém nemožnosti – podle ekonomy K. Arrowa).

Problémem každého většinového rozhodování tedy je, že nemůže nikdy respektovat názory všech občanů, menšina se musí podříditi většině. Rozhodovatelé ve volených orgánech by měli při hlasování respektovat zájmy svých voličů, mohou však být ovlivňováni svými politickými stranami i různými zájmovými skupinami (např. při rozhodování o zadávání veřejných zakázek), rozhodování mohou ovlivňovat i pracovníci výkonných orgánů ve veřejné správě. Výsledkem rozhodnutí může být špatná volba, finanční prostředky rozpočtové soustavy se vynaloží neefektivně. To je jedna z příčin tzv. vládního selhání.

Většinové pravidlo je základním pravidlem veřejného rozhodování v demokratických společnostech. Nicméně využívají se i jiné, modifikované postupy (např. v rámci výběrového řízení při zadávání veřejných zakázek), například **pluralitní hlasování**, kdy rozhodovatel řadí své varianty podle svých preferencí. Vítězí varianta, která získá při součtu za všechny rozhodovatele nejmenší počet bodů (které se odvozují od pořadí preferencí). Rozhodování **podle počtu získaných bodů**, tzn.

zvíťezí ta varianta, která získala největší počet bodů (rozhodovatel má určitý počet bodů, které přiděluje jednotlivým variantám).<sup>8</sup>

Na rozhodování rozhodovatelů má vliv kvalita předložených návrhů (např. návrhu rozpočtu, návrh u plánu rozvoje obce apod.), ale i například to, kolik času mají rozhodovatelé na prostudování návrhů, variant, a na to, aby se mohli poradit s odborníkem (například jestliže členové zastupitelstva obce dostanou materiály několik málo dnů před jejich projednáváním, ne vždy lze předpokládat, že rozhodnou dobře).

Délka volebního cyklu ovlivňuje to, že vláda při napjatosti rozpočtového hospodaření zpravidla nenavrhuje radikální úsporná opatření ve veřejném sektoru. Finančně nákladné projekty ve veřejném sektoru (investice) se snaží odsouvat do dalšího volebního období i pro případ, že by ve volbách zvíťezila jiná politická strana, to znamená, přesouvá odpovědnost na budoucí vládu. Obdobně tomu bývá na úrovni územní samosprávy v obcích, v regionech (v ČR v krajích).

Protože nepřímou veřejnou volbu ovlivňuje řada faktorů, často v negativním slova smyslu, je nutné tento mechanismus veřejného rozhodování doplnit kvalitní **kontrolou**<sup>9</sup>, jak odbornou nezávislou kontrolou, tak občanskou, byť laickou kontrolou, kterou se realizuje zpětná vazba voličů. Její kvalitu ovlivňuje řada faktorů.

## 1.3 Úloha veřejného sektoru ve smíšené ekonomice

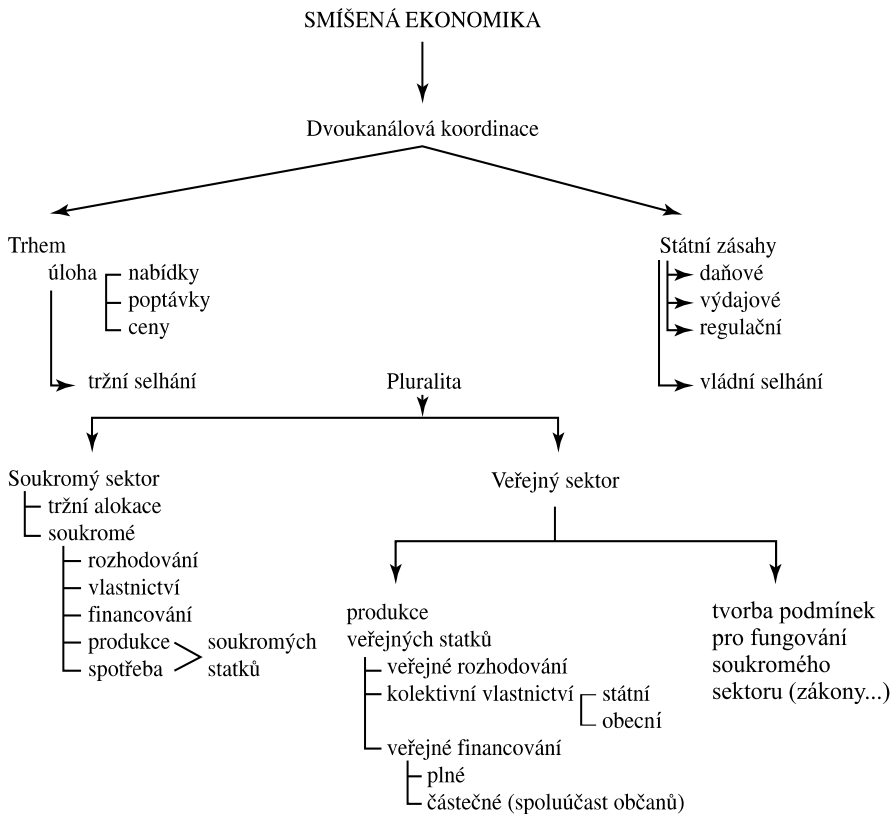
Existence veřejného sektoru je důsledkem selhání trhu. Veřejný sektor a soukromý sektor je charakteristickou symbiózou, vzájemně prospěšným soužitím v tzv. **smíšené ekonomice**. Oba sektory, veřejný, který je neziskový, i soukromý, který je ziskový, se vzájemně podmiňují a doplňují. Selhává-li jeden z nich v zajištění potřeb, nastupuje druhý. **Selhání soukromého sektoru vede k rozvoji veřejného sektoru.**

---

<sup>8</sup> Například v: OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha : Wolters Kluwer, 2011. OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivnost rozhodování*. Praha : Management Press, 2001. OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. CODEX Bohemia, s. r. o., Praha : 1999.

<sup>9</sup> Například v ČR povinnost kontroly upravují zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů; vyhláška MF ČR č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

## Schéma 1.2 Smíšená ekonomika



**Veřejný sektor je významnou částí národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky pro obyvatelstvo na neziskovém principu, a je proto financována z finančních prostředků soustředěných v rozpočtové soustavě, zejména v soustavě veřejných rozpočtů (viz kap. 3). Posláním veřejného sektoru je i napravovat a odstraňovat další důsledky tržního selhání, např. negativní externality.**

Veřejný sektor je **řízen veřejnou správou** (a to státní správou a územní samosprávou), přičemž veřejná správa je zároveň z ekonomického hlediska resortem veřejného sektoru, podléhá veřejné kontrole ze strany příslušných kontrolních orgánů (např. povinný účetní audit) a občanské kontrole ze strany občanů.

**Hospodářská politika stanoví funkce veřejného sektoru, úkoly a priority** (např. požadovanou úroveň základního vzdělání, úroveň – standard požadované



základní zdravotní péče apod.) a nástroje dosažení cílů, např. výkonové normy, standardy (učební osnovy apod.), ale i **finanční nástroje** – finanční limity, finanční ukazatele, objem dotací apod.

Často se hovoří o **veřejné politice**. Politika však je vždy veřejná, protože o její koncepci se rozhoduje nepřímou veřejnou volbou. Je to proto, že cíle i nástroje politiky jsou předmětem veřejného rozhodování v zákonodárném sboru, u komunální politiky v zastupitelstvu obce. Vymezuje funkce veřejného sektoru.

## 1.4 Funkce veřejného sektoru

Veřejnému sektoru se v odborné literatuře přisuzují jako základní **funkce** ekonomická, sociální a politická. **Ekonomickou funkcí** veřejného sektoru se rozumí zabezpečování veřejných statků, případně odstraňování následků zejména negativních externalit (k vymezení těchto pojmů se vrátíme), z důvodů selhání trhu. Ve veřejném sektoru se vytvářejí pracovní příležitosti, což má vliv na celkovou míru zaměstnanosti.

**Sociální funkcí** veřejného sektoru se rozumí prospěšnost výsledků veřejného sektoru – služeb zejména pro sociálně slabší vrstvy obyvatel – např. v oblasti sociální péče, a prospěšnost činností neziskových organizací ve veřejném sektoru, které služby zajišťují pro sociálně potřebné občany. Veřejný sektor ovlivňuje sociální vazby, sociální postavení občanů.

**Politickou funkcí** veřejného sektoru se často rozumí využití veřejného sektoru v politickém klání, v procesu veřejné volby. **Činnost veřejného sektoru ovlivňuje hospodářská politika**. Činnost jednotlivých resortů veřejného sektoru ovlivňují jednotlivé dílčí politiky (např. bezpečnostní politika státu, školská politika, zdravotní politika, sociální politika, kulturní politika, dopravní politika, bytová politika apod.).

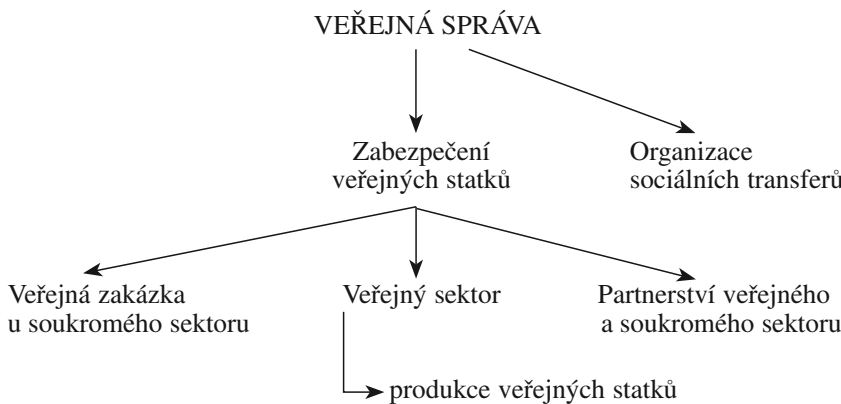
**K základním činnostem**, respektive ekonomicko-sociálním funkcím veřejného sektoru patří **zajistit potřebné veřejné statky**, na produkci veřejných statků efektivně alokovat finanční prostředky soustředěné v rozpočtové soustavě s pomocí přerozdělovacích procesů. Zajistit efektivnost veřejného sektoru je však jeden z největších problémů. Ve veřejném sektoru je často problémem zajistit maximální hospodárnost na vstupu (v minimalizaci nákladů na zajištění veřejných statků) a maximální užitek (často obtížně kvantifikovatelný a zjiřitelný) na výstupu pro občany. Veřejný sektor často zabezpečuje i **tzv. hraniční statky** a zajišťuje produkci soukromých statků v těch případech, kdy tržní sektor selhává nebo s nimi souvisí jev externality.

Úkolem veřejného sektoru je i vytvořit **podmínky pro fungování soukromého sektoru**, například fungující dopravní infrastrukturou, zákonodárstvím, zajištěním bezpečnosti majetku, **příspěvek k ekonomickému růstu**. Například stát či územní samospráva objednává některé vstupy do veřejného sektoru u soukromého sektoru (např. zařízení veřejných nemocnic, veřejných škol apod.), vytváří vládní poptávku a tím pomáhá **vytvořit podmínky pro růst zaměstnanosti** v soukromém sektoru. Rozvoj veřejného sektoru umožňuje vytvořit pracovní příležitosti ve veřejném sektoru, nicméně vytvoření každého pracovního místa ve veřejném sektoru stojí daňové poplatníky finanční prostředky.

Veřejný sektor ovlivňuje podmínky pro **zkvalitnění lidského života**, uchování a kvalitu lidského potenciálu, a to i vzděláním a zvyšováním kvalifikace pracovních sil, umožňuje zvyšovat životní úroveň obyvatel. Umožňuje **dosáhnout větší spravedlnosti v rozdělování**, umožňuje i nižším příjmovým skupinám obyvatel využívat statky produkované ve školství, zdravotnictví, v sociálních službách apod., a to bezplatně (s využitím daňové ceny) nebo za tzv. uživatelský poplatek konstruovaný na neziskovém principu (viz dále). Obyvatelstvu pak zbudou finanční prostředky na růst spotřeby i soukromých statků.

Zajišťování různých druhů veřejných služeb, tzn. čistých i smíšených veřejných statků patří mezi důležité činnosti orgánů veřejné správy, která je zároveň ekonomickou teorií považována za čistý veřejný statek. Veřejná správa zajišťuje veřejné statky v oblasti vzdělání, zdravotnictví, sociální péče atd., a to na národní, regionální i lokální úrovni, převážně organizacemi ve veřejném sektoru. Realizuje tak zákony a usnesení volených orgánů v praxi.

**Schéma 1.3** Veřejná správa



Veřejná správa má monopol na informace. Postavení veřejné správy, zejména rozsah jejích rozhodovacích pravomocí musí proto být v zásadě stanoven příslušným zákonem, aby se omezilo na minimum nebezpečí zneužití moci.

### 1.4.1 Ekonomická funkce veřejného sektoru – zajišťování veřejných statků

**Veřejné statky** jsou takové statky, takové služby, které neprochází trhem, dochází u nich k tzv. tržnímu selhání, tzn. ve většině případů se jedná o tzv. netržní statky, za určitých okolností (rozhodne-li se o tom veřejnou volbou) to však mohou být i polotržní statky, jsou spotřebovávány kolektivně, jsou více či méně užitečné celé společnosti, a proto je veřejný zájem na jejich zabezpečování. Často je efektivní, jestliže jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státem i územní samosprávou v rámci veřejného sektoru. Veřejné statky můžeme rozdělit na čisté a smíšené.

**Čisté veřejné statky** jsou statky kolektivní spotřeby. Jejich spotřeba je automatická. Pro čisté veřejné statky je charakteristická **nedělitelnost spotřeby**, jednotlivci **nelze zabránit spotřebovat** tyto statky. Nedělitelnost spotřeby vede k **nevylučitelnosti ze spotřeby**. Nevylučitelnost ze spotřeby je spjata s **nesoutěživostí** (nerivalitou) mezi jednotlivými uživateli veřejného statku. Není možné **kvantifikovat podíl jednotlivce na spotřebě**, nelze ocenit tuto spotřebu cenou, ani modifikovanou cenou – tzv. uživatelským poplatkem (např. služby policie, hasičů, veřejného osvětlení, veřejných sadů, ale i obrany apod.). **Spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovat tento statek (službu) jiným uživatelem**. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové. **Kvalita (standard) veřejného statku je nedělitelná**. Při nadměrné spotřebě (převaze poptávky nad nabídkou) však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny, např. důsledkem přetížené dálnice je zpomalení provozu, ztráta času všech automobilistů, vyšší spotřeba pohonných hmot, znečištění životního prostředí zplodinami apod. (tzv. jev přetížení neboli nával).

**Smíšené veřejné statky** jsou rovněž statky kolektivní spotřeby, nicméně od čistých veřejných statků se liší tím, že jejich **kvantita je dělitelná**, je tedy možné poměrně **přesně určit podíl jednotlivce** na jejich spotřebě. Lze tudíž i **ocenit tuto spotřebu**, lze stanovit **uživatelský poplatek jako modifikovanou cenu za jednotku spotřeby** veřejného statku. V této souvislosti se někdy zmiňuje problém tzv. **černého pasažera**, který veřejné statky využívá, ale nechce za ně platit. Náklady na evidenci jeho spotřeby a vynucení platby, respektive jeho vyloučení ze spotřeby, přinucení, aby za spotřebu zaplatil, by byly neúměrné – jsou to tzv. **transakční náklady**, které snižují efektivnost. Proto je u nich volen nízký uživatelský poplatek

dotovaný z daňového výnosu nebo jsou náklady na produkci dokonce financovány plně z daňového výnosu – de facto tím dochází k přesunu mezi kategoriemi veřejných statků. Rozhoduje se o tom nepřímou veřejnou volbou. **Kvalita** (standard) **však u nich není dělitelná** mezi jednotlivce. Například kvalita poskytovaného vzdělání je nedělitelná, čím však bude počet žáků ve třídě větší, tím více se bude kvalita vzdělání všem snižovat, pohodlí cestování v tramvaji se bude cestujícím snižovat úměrně s růstem přetíženosti tramvaje apod.

**Spotřeba** smíšených veřejných statků je buď **fakultativní**, tzn. že jednotlivec sám rozhoduje, zda daný veřejný statek bude využívat či nikoliv – tak je tomu např. u veřejné hromadné dopravy, u kulturních služeb, u některých zdravotnických služeb, sociálních služeb apod., nebo **příkázaná** státem, respektive zákonem. To jsou pak tzv. **preferované veřejné statky** (neboli upřednostněné, paternalistické či poručnické), např. základní vzdělání (tzn. zákonem se určí délka povinné školní docházky, kterou musí žák absolvovat). Užitek ze spotřeby smíšených veřejných statků je individuální.

Smíšené veřejné statky, zejména s fakultativní spotřebou, **se poskytují občanům za uživatelský poplatek, který je modifikovanou cenou**. Je tomu tak proto, že smíšené veřejné statky **neprocházejí trhem**. **Motivem** pro jejich zabezpečování **není zisk**, a proto jsou uživatelům poskytovány za uživatelský poplatek konstruovaný na **neziskovém principu**.

Pro výši **uživatelského poplatku** je důležitá plánovaná kalkulace nákladů provedená v účetnictví. Může pak být **konstruován** tak, že pokryje **část nákladů**, a to **ve výši variabilních nákladů**, respektive jejich části, nebo **ve výši variabilních nákladů a části fixních nákladů**, vynaložených na produkci daného smíšeného veřejného statku v závislosti na analýze poptávky po daném smíšeném veřejném statku – které sociální vrstvy daný smíšený veřejný statek poptávají a využívají, jaká je jejich schopnost platit uživatelský poplatek, do jaké míry hrozí nebezpečí „černého pasažéra“. Je nutné vyhodnotit, jak velké by byly transakční náklady na zamezení tohoto jevu. Jestliže uživatelský poplatek nepokryje 100 % ekonomicky nutných nákladů, je produkce veřejného statku **dotována z veřejného rozpočtu** té vládní úrovně, která smíšený statek zabezpečuje pro obyvatelstvo. Na dotaci však profitují i bohaté vrstvy obyvatel, pokud využívají dotovaný smíšený veřejný statek. Vzniká nebezpečí nadspotřeby. To je neefektivní z pohledu alokační efektivity (a funkcí veřejných financí).

Stále častěji se však konstrukce uživatelského poplatku přibližuje výši **celkových**, tzv. **ekonomicky nutných nákladů** na produkci smíšeného veřejného statku. **Sociálně slabším vrstvám obyvatel** se pak poskytuje **adresná dotace**, aby byl pro ně daný smíšený veřejný statek dostupný. Tento způsob konstrukce uživatelského poplatku se jeví jako efektivnější, neboť působí proti nadspotřebě, odstraní se

přerozdělovací efekt vůči bohatým klientům. Zabezpečení veřejného statku je pro stát a územní samosprávu hospodárnější.

Uživatelský poplatek je výjimečně konstruován ve výši **ekonomicky nutných nákladů a zisku**. Tak tomu může být v případě, kdy je uživatelský poplatek stanoven **diferencovaně**, a to na neziskovém principu obyvatelům a **na ziskovém principu** podnikatelům, firmám, pokud veřejný statek odebírají (například vodné, stočné apod.).

Skutečné náklady na produkci smíšeného veřejného statku se mohou lišit od plánované kalkulace nákladů. V delším časovém období může být výše uživatelského poplatku upravována s ohledem na vývoj skutečných nákladů na produkci smíšeného veřejného statku, vývoj poptávky a vývoj schopnosti platit uživatelský poplatek. Proto je nutné dělat i analýzy důchodové situace klientů.

Na financování produkce smíšených veřejných statků se však v řadě případů musí podílet nejen uživatelské poplatky, ale i ostatní finanční prostředky veřejných rozpočtů, i když v rozdílné výši. Největší podíl veřejných finančních prostředků pak připadá v úvahu u preferovaných smíšených veřejných statků, např. u povinného základního vzdělání apod. **Preferované veřejné statky se financují především z daňového výnosu** při využití redistribučních vztahů v rámci soustavy veřejných rozpočtů, tzn. z dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí, případně do rozpočtů vyšších stupňů územní samosprávy. Proto se někdy označují jako **redistribuční služby**.

V praxi se velmi často používá pro veřejné statky spíše termín **veřejná služba** jako netržní služba, a to zpravidla pro nehmotné veřejné statky, jejímž výsledkem není vlastnictví (např. služby ve školství, ve zdravotnictví, v kultuře apod.). Toto pojetí je využíváno v posledních desetiletích při aplikaci **managementu a marketingu veřejných služeb**, v řízení veřejnoprávních neziskových organizací ve veřejném sektoru, včetně veřejné správy (podrobněji dále).<sup>10</sup>

Na rozdíl od veřejných statků se u veřejných služeb zdůrazňují další typické vlastnosti. Jako charakteristické vlastnosti veřejných služeb jsou zpravidla uváděny nehmotnost, neoddělitelnost ve smyslu neoddělitelnosti produkce a spotřeby s přímým kontaktem na uživatele služby, nestálost ve smyslu nestejně kvality, kterou jednotliví uživatelé veřejné služby dostávají, neskladovatelnost služby a zničitelnost služby, pokud není využita uživatelem, nemožnost vlastnictví služby, lze vlastnit pouze právo na poskytnutí služby. Toto pojetí obtížně umožňuje rozdělit veřejné služby z hlediska dělitelnosti či nedělitelnosti kvantity a kvality a z hlediska způsobu stanovení modifikované ceny a typu modifikované ceny (tzn. daňová cena, uživatelský poplatek jako zpravidla dotovaná cena).

<sup>10</sup> Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, kap. č. 1. KOTLER, P. *Marketing od A do Z*. Praha : Management Press, 2003.

V minulosti docházelo a i v současnosti dochází k tomu, že v důsledku politických rozhodnutí (nepřímé veřejné volby), tzn. panovníka, parlamentu, dochází de facto k přesunutí soukromých statků, zejména hraničních statků, do skupiny smíšených veřejných statků, což má významné finanční dopady do rozpočtové soustavy.

## 1.4.2 Externality a úloha veřejného sektoru

Aktivity subjektů vyvolávají náklady a užitky. Pokud připadají tomu subjektu, který činnost vykonává, nevznikají externality a dochází k efektivní alokaci zdrojů. V opačném případě vznikají externality a neefektivnost. Dochází k přenosu vnějšího efektu **mimo trh**, tzn. neprodávají se na trhu.

Externality jsou specifickým statkem (jevem) jako **výsledek určité aktivity**, výrobci i spotřebitelů, jejímž důsledkem je vyvolaný **nechtěný, nezamýšlený vnější efekt** – specifický **přenos užitku**, kdy aktivita jednoho subjektu (např. výrobce) vyvolává užitek, který si subjekt – původce nemůže přivlastnit, tzn. externí užitek pro jiné subjekty – **pozitivní externalita**. Pozitivní externalita vede k nesouladu mezi společenským užitekem a individuálními užitky (výnosy) soukromých subjektů.

Příkladem pozitivních externalit je například užitek ze vzdělání nejenom pro samotného vzdělaného člověka (lepší uplatnění na trhu práce, vyšší výdělek, vyšší životní úroveň, vyšší vnitřní uspokojení apod.), ale i pro firmy (vyšší produktivita práce, vyšší zisk), pro celou společnost (vyšší konkurenceschopnost země, vyšší hospodářský růst). Výsledkem je angažovanost státu při zvyšování vzdělanostní úrovně obyvatelstva, růst veřejných výdajů na školství.

Pozitivní externality jsou spojeny například i s péčí o památky, kde se angažuje stát a územní samospráva, ale také soukromé subjekty – například pozitivní dopad na kvalitu života, na cestovní ruch. Nicméně stát musí dát určitý rámec péči o památky. „Dokážeme nalézt překvapivě množství opakujících se, a tedy společných rysů pro důvody existence památkové péče. V minulosti vždy docházelo ke snaze definovat ideální krajinu či prostředí; rájem počínaje, LeCorbusierem pokračuje a nejnověji environmentalisty konče. Co nás nutí tento ideál hledat? Jsou to podvědomé pochody způsobené zkušeností tisíců generací našich předchůdců. Je to snaha nalézt řád a systém... Člověk touží po libé krajině, v prostředí člověkem přetvořeném, avšak nezničeném a i do budoucna funkčním. To jej nutí opakovat vzory, zachovávat stopy minulosti, a tedy se chovat obecně „památkově kladně“...<sup>11</sup> Nicméně s údržbou a financováním památek je spojen problém finanční (i jiné) náročnosti.

---

<sup>11</sup> PEK, T. *Financování provozu, údržba a obnova památek. Díl I. Prostředí a souvislost*. Praha : Nakladatelství Oeconomica, VŠE, 2007, s. 19.

Na rozdíl od financování školství je v řadě zemí vydáván téměř zanedbatelný objem finančních prostředků z rozpočtové soustavy na údržbu památek. Například v ČR se dlouhodobě nenachází dostatečný objem finančních prostředků, který by bylo možné alokovat na záchranu památek, na které je ČR velmi bohatá. To je jeden z důvodů potřeby spolupráce veřejného a soukromého sektoru při údržbě, opravách a financování památek. Na druhé straně jsou významné aktivity některých mezinárodních institucí, které jsou si vědomy významu památek, dopadu pozitivních externalit. Připomeňme úsilí UNESCO o záchranu významných světových památek, připomeňme ale i úsilí EU podporovat záchranu památek.

Vedle přenosu užítku může docházet i k přenosu **újm**, kdy aktivita jednoho subjektu (např. výrobce) vyvolává náklad, který subjekt – původce nehradí a přenáší ho na jiné subjekty, tzn. jde o **externí náklad** pro jiné subjekty – **negativní externalita**. Negativní externalita vede také k nesouladu mezi společenskými náklady a individuálními náklady soukromých subjektů. Příkladem negativní externality je znečišťování životního prostředí škodlivými exhalacemi a negativní dopad na zdraví obyvatel. Vyšší nemocnost si vyžaduje vyšší náklady na léčbu.

Stát a územní samospráva se snaží prostřednictvím **veřejného sektoru předcházet vzniku zejména negativních externalit, respektive řešit jejich důsledky**, ve vztahu k životnímu prostředí, zdraví občanů apod. Například na původce negativní externality (např. továrnu znečišťující řeku) stát uvalí zvláštní daň, např. ekologickou daň. V ČR využívá sankční pokuty (poplatky). Poskytuje dotace na financování ozdravných pobytů rizikovým skupinám obyvatel z míst se silným znečištěním životního prostředí. Poskytuje dotace na výzkum šetrných technologií, na odstraňování příčin znečištění apod.

Zvláštním druhem externalit je **vzájemný přenos prospěchu – reciproční externalita** (častým učebnicovým příkladem je vzájemný přenos užítku mezi sadařem a včelařem).

Pozitivní i negativní externality přitom mohou být **spotřební**, pro které je charakteristický nezamýšlený přenos užítku či újmy ze spotřeby určitého statku na jiný subjekt, dále **produkční**, tzn. nezamýšlený přenos užítku či újmy při produkci určitého statku jiným subjektům, podnikům. Jsou někdy označovány jako **technologické externality**.

Většina aktivit je doprovázena externalitami. V důsledku externalit nemusí vždy trh vést k pareto efektivní alokaci zdrojů a důsledkem je neefektivní alokace. Proto se analýze externalit a způsobu jejich řešení věnovala od začátku 20. století řada ekonomů.

**Externality jsou zpravidla důsledkem problémů v definování vlastnických práv a porušení práva nějakého subjektu.** Nedostatečně definovaná vlastnická práva umožňují porušení tohoto práva a vedou k neefektivnosti. Ve zvláštním případě

externality nebudou závislé na charakteru vlastnických práv. Jsou-li vlastnická práva právním systémem jasně a dostatečně definována, externality se řeší v rámci trhu soukromým vyjednáváním mezi subjekty. Prostřednictvím cenového mechanismu je i v případě externalit zajišťována efektivní alokace zdrojů (odmyslíme vliv monopolu a dalších faktorů). Pokud subjekty mohou spolu vyjednávat bez dodatečných nákladů – tzn. při nulových tzv. transakčních nákladech – a „odškodní se“, uspějí v efektivní alokaci svých zdrojů, najdou řešení s nejvyšším celkovým ekonomickým přebytkem – to je tzv. **Coasův teorém**<sup>12</sup>. Důležité je, že transakční náklady, které vznikají při vyjednávání, nejsou vysoké (tzn. čas, náklady na uzavírání smluv o odškodnění apod.). Jestliže by transakční náklady byly příliš vysoké, jsou překážkou pro soukromé vyjednávání. Trh selhává, dochází k neefektivnosti. Za této situace se stát snaží svými zásahy, zejména právním systémem, daněmi, dotacemi<sup>13</sup> a dalšími nástroji potlačovat, respektive zmírňovat jev externalit a zmírňovat jejich vliv na neefektivnost.

## 1.5 Struktura veřejného sektoru, faktory ovlivňující velikost a strukturu veřejného sektoru

Veřejný sektor se různě strukturuje. Obvykle se člení podle **resortů**, kdy kritériem členění jsou specifika činnosti dané části veřejného sektoru. Do veřejného sektoru patří vlastní **veřejná správa**, která má specifické postavení, poněvadž **řídí veřejný sektor**, respektive organizace ve veřejném sektoru, ovlivňuje tak jeho efektivnost.

Do veřejného sektoru patří **resorty**:

- justice,
- policie,
- armáda,
- školství,
- věda a výzkum,
- kultura a památková péče,

<sup>12</sup> Podle amerického profesora na právnické fakultě University of Chicago R. Coaseho, nositele Nobelovy ceny za ekonomii z r. 1991. Své závěry publikoval v r. 1960 v: „The Problem of Social Costs“. The Journal of Law and Economics, No 3. Podrobněji např. v: HOLMAN, R. *Ekonomie*. Praha : C. H. Beck, 1999.

<sup>13</sup> Už na začátku 20. století se analýzou externalit zabýval anglický ekonom A. C. Pigou – viz *Ekonomie blahobytu* – 1920. Právě Pigou navrhoval řešit externality daněmi – například ekologickými daněmi na znečišťovatele životního prostředí, a dotacemi (účelovými subvencemi). Pokud by se však využívalo jednotných ekologických daní či plošných dotací, nevedly by tyto finanční nástroje k řešení externalit. Pokud by se využívaly diferencované daně a adresné dotace, zvyšuje to náklady na správu a výběr daní a náklady na kontrolu nároku na poskytnutí adresné dotace, což snižuje efektivnost takového řešení.



- tělesná kultura a sport,
- zdravotnictví,
- sociální služby,
- veřejná hromadná doprava,
- spoje,
- sociální bydlení,
- informační systémy a masmédia,
- vodní hospodářství – regulace vodních toků,
- oblasti ochrany životního prostředí,
- v některých zemích i energetické hospodářství.

Podrobněji viz Klasifikace vládních institucí (COFOG) v příloze č. 2.

Další možné členění je podle orgánů a **institucí**, které zabezpečují činnosti veřejného sektoru, organizují činnost i samotnou veřejnou správu, například státní správa, územní samospráva. Vlastní činnosti se zajišťují prostřednictvím neziskových organizací, např. v ČR to jsou tzv. organizační složky (zkr. OS) a příspěvkové organizace (zkr. PO).

**Rozsah veřejného neziskového sektoru** (někdy se používá pojem vládní neziskový sektor, vládní v ekonomickém smyslu) **nepřetržitě roste**. Neziskové organizace se významně podílejí na tvorbě hrubého domácího produktu (zkr. HDP), je v nich zaměstnán významný podíl průběžného obyvatelstva vedle významné práce i dobrovolných pracovníků (dobrovolníků). Zřizováním neziskových organizací ve veřejném sektoru tedy může stát i územní samospráva řešit nejen zabezpečení veřejných statků, ale i vytvoření dalších pracovních příležitostí, snížení nezaměstnanosti, například v lokální či regionální ekonomice. Je to však i finančně nákladné, proto by to neměla být rozhodující funkce veřejného sektoru. Některé činnosti ve veřejném sektoru vytvářejí podmínky pro rozvoj soukromého sektoru, růst výroby a růst zaměstnanosti v soukromém sektoru, například budování dopravní infrastruktury, technické infrastruktury v obcích, zajišťování dopravní obslužnosti (zaměstnanci mohou dojíždět do zaměstnání) apod.

Velikost veřejného sektoru je předmětem časových i prostorových analýz. Pro srovnání vývoje veřejného sektoru, a to i pro mezinárodní srovnání, se využívá nejčastěji ukazatel podílu výdajů na veřejný sektor (zkr. VVS) k tzv. hrubému domácímu produktu (HDP) v procentech, tzn.

$$(VVS / HDP) \times 100.$$

Tento podíl se v jednotlivých zemích pohybuje od 30 % (v tradičních liberálních zemích, tj. v USA, Kanadě, Austrálii, na Novém Zélandu) po více než 50 % (ve většině skandinávských zemí, i když i tam v posledních desetiletích klesá). V ČR

má tento podíl v posledních letech klesající tendenci, v současné době se pohybuje kolem 40 %. Objem a vývoj veřejného sektoru v posledních sto letech ovlivňovala celá řada faktorů – ekonomických i politických.

Významná je strukturální analýza veřejného sektoru. Umožňuje **porovnávat rozvoj jednotlivých resortů veřejného sektoru v čase i v prostoru**, např. školství, zdravotnictví, vědy, obrany atd. Umožňuje analyzovat vývoj **podílu veřejných výdajů** vynaložených na **jednotlivé resorty veřejného sektoru na HDP**, i v mezinárodním srovnání. Například v rámci určitých ekonomických seskupení je snaha sblížovat úroveň podílu veřejných výdajů na HDP mezi členskými zeměmi. Děje se tak i například v rámci vojenského seskupení států v NATO – např. z členství ČR v této organizaci vyplývá pro ČR nutnost zvýšit podíl výdajů na obranu na HDP a modernizovat armádu, což naráží na problém nedostatku finančních zdrojů ve SR. Podíl veřejných výdajů na hrubém domácím produktu se označuje jako tzv. **výdajová kvóta**.

Pro srovnání dynamiky veřejných výdajů v čase se používá dále **ukazatel elasticity (pružnosti) veřejných výdajů (E)**. Vyjadřuje změnu veřejných výdajů (VV) ke změně hrubého domácího produktu (HDP) mezi obdobími (např.  $t$ ;  $t+1$ ),

$$tj. ((VV_{t+1} - VV_t) : VV_t) : ((HDP_{t+1} - HDP_t) : HDP_t).$$

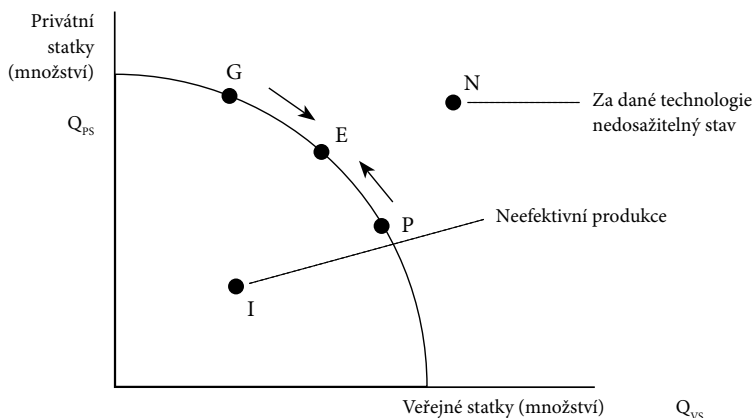
Podobným způsobem se zjišťuje **strukturální elasticita výdajů** – dílčí (z hlediska jednotlivých resortů, např. změny výdajů na školství ke změně HDP mezi obdobími, podobně výdajů na zdravotnictví apod.).

Je-li  $E > 1$ , veřejné výdaje rostou rychleji než HDP, což je dlouhodobě neudržitelné z hlediska zdrojů financování, protože zdrojem financování veřejných výdajů je část HDP nenávratným způsobem přerozdělovaná přes rozpočtovou soustavu formou vybraných daní, respektive i ostatních příjmů daňového charakteru (např. povinného sociálního pojištění a veřejného zdravotního pojištění).

Je-li  $E = 1$ , vývoj veřejných výdajů je stejný jako vývoj HDP (tzn. stejný růst či pokles),

je-li  $E < 1$ , dynamika růstu veřejných výdajů je menší než u hrubého domácího produktu. Analýza musí zahrnout rozbor a hodnocení vlivu všech faktorů, které ovlivňují veřejné výdaje a HDP.

Dostupné zdroje financování soustředěné v rozpočtové soustavě by měly z dlouhodobého hlediska ovlivňovat možný rozvoj veřejného sektoru, neboť v zásadě jde o rozhodování mezi produkcí soukromých a veřejných statků, rozhodování mezi soukromým a veřejným financováním. Jaké množství veřejných statků má, respektive může společnost produkovat, se často znázorňuje tzv. **křivkou produkčních možností**, která znázorňuje různá množství soukromých (privátních) a veřejných statků, které lze vyrobit.

**Graf 1.1** Křivka produkčních možností

Čím více chce stát, respektive i územní samospráva, produkovat veřejných statků, tím více musí vybrat daní a tržeb z uživatelských poplatků na financování produkce veřejných statků, tím více se musí omezit produkce soukromých statků (posun z bodu *G* do bodu *E*) a naopak (posun z bodu *P* do bodu *E*). V praxi nereálném případě by se produkovaly pouze soukromé statky (a nepotřebují se vybírat daně). Naopak v opačném extrémním nereálném případě by se produkovaly pouze veřejné statky, na jejichž financování by se musely odčerpat soukromým subjektům potřebné finanční zdroje. Soukromým subjektům by nezbyly finanční prostředky ani na produkci, ani na spotřebu soukromých statků. Zároveň se tak rozhoduje i o proporcích ve spotřebě (a v poptávce), neboť placené daně a uživatelské poplatky snižují objem finančních prostředků použitelných na nákup soukromých statků.

**Velikost a strukturu veřejného sektoru** ovlivňují různé faktory. Mezi nejdůležitější patří **faktory ekonomické**. Mezi ně patří zejména fáze ekonomického rozvoje, výkonnost ekonomiky, možnosti přerozdělovacích procesů v ekonomice přes veřejné finance, ale i existující **bariéry výkonnosti**, které omezují možnosti přerozdělovat část finančních zdrojů (část HDP) nenávratným způsobem přes rozpočtovou soustavu a financovat z těchto prostředků potřeby v rámci veřejného sektoru, a **bariéry spotřeby**, např. jako důsledek vysoké míry nezaměstnanosti s nízkou mírou podpory v nezaměstnanosti (důsledkem je nízká individuální poptávka obyvatel po smíšených veřejných statcích i po soukromých statcích).

Fungování tržního systému ovlivňuje výkonnost ekonomiky, a tím i možnost vybrat potřebné finanční prostředky formou daní do rozpočtové soustavy a přerozdělit

je na financování potřeb veřejného sektoru. **Velikost návratných disponibilních finančních zdrojů rozpočtové soustavy** na financování jednotlivých činností ve veřejném sektoru v určitém období je, respektive by měla být tedy **limitujícím faktorem rozvoje veřejného sektoru**, dlouhodobě tzv. rozpočtovým omezením. V řadě zemí tomu tak prakticky od krize 70. let 20. století není a potřeby veřejného sektoru jsou financovány stále více i z návratných zdrojů.<sup>14</sup>

Velikost veřejného sektoru už v minulosti ovlivňovaly i **faktory historické a geopolitické**. Vývoj veřejného sektoru ovlivňuje tradice ve **využívání principu solidarity a rovnosti**, využívání státního paternalismu, nebo naopak liberalismu, který zdůrazňuje roli svobodného jedince, který se o sebe musí postarat. V řadě evropských zemí má sociální citění svou tradici. Čím jsou také tvrdší přírodní podmínky (např. v Norsku pro život obyvatel v severních částech země) a hrozí nebezpečí ohrožení země (např. v období války, při velkých přírodních katastrofách apod.), tím více se zdůrazňuje úloha veřejného sektoru, např. zajišťujícího služby pro obyvatele žijící v tvrdých přírodních podmínkách (aby se neodstěhovali), zajištění obrany při nebezpečí vnějšího napadení státu.

Velikost a vývoj veřejného sektoru dlouhodobě ovlivňují **faktory demografické**, zejména růst populace a změny v její věkové a sociální struktuře. Růst populace obecně vede k růstu veřejného sektoru za předpokladu, že neklesá poptávka obyvatel po veřejných statcích. Je-li cílem hospodářské politiky udržet rozsah a standard poskytovaných veřejných statků, vytváří to tlak na růst zdrojů financování potřeb veřejného sektoru. Změny ve věkové a sociální struktuře obyvatel se promítají do změn ve struktuře poptávky po veřejných statcích, a tudíž i do změn v produkci jednotlivých resortů veřejného sektoru, např. nízká porodnost a stárnutí obyvatelstva ovlivní ve střednědobém a dlouhodobějším horizontu změny ve školství – nízký počet žáků se postupně bude promítat do základního, středního i vysokého školství, růst počtu obyvatel starších věkových kategorií ovlivní růst poptávky po veřejných statcích ve zdravotnictví, v sociální péči, postupně bude klást nároky na objem finančních prostředků v důchodovém zabezpečení apod.

Mezi faktory ovlivňující dlouhodobě velikost veřejného sektoru patří i **faktory kulturně-náboženské**. Ovlivňují **sociální citění**, zejména v Evropě, charitativní charakter sociální podpory a sociální péče. Podporují snahy o vytvoření pracovních příležitostí a vzdělávání lidského potenciálu, aby i nejchudší skupiny obyvatel mohly slušně žít. Připomeňme v této souvislosti dlouhodobé snahy EU při prosazování

<sup>14</sup> Podrobněji například v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

vyšší kvality vzdělání, prosazování koncepce celoživotního vzdělávání, různých forem podpor vyšší zaměstnanosti atd.<sup>15</sup>

Zejména ve 20. století začaly ovlivňovat velikost a strukturu veřejného sektoru i **faktory politické**. Kvantita a kvalita veřejných statků zabezpečovaných veřejným sektorem je často jedním z hlavních bodů volebních programů politických stran, díky kterému získávají hlasy voličů. V obdobích před volbami se vláda, respektive i koaliční strany, zpravidla snaží prosadit v zákonodárném sboru návrhy zákonů, které umožňují zvětšit rozsah poskytovaných veřejných statků, zvýšit sociální transfery apod., a naopak nepřichází s nepopulárními úspornými návrhy, odsouvá finančně náročné projekty (zejména investice ve veřejném sektoru). Realizaci nepopulárních opatření si nechá na období po volbách (jde o tzv. politický cyklus).<sup>16</sup> Nicméně v současné době významně poznamenané celosvětovou hospodářskou krizí doprovázenou stagnací, respektive poklesem daňových příjmů, musí i státy sociálně orientované přistupovat k významným reformám sociálního státu, protože dluhové financování potřeb veřejného sektoru se stává neúnosným.

Napjatost ve financování potřeb veřejného sektoru více než v minulosti vyžaduje věnovat pozornost efektivnosti veřejného sektoru.

## 1.5.1 Veřejné statky a jejich zabezpečování veřejným sektorem

Veřejné statky zajišťuje stát i územní samospráva. Mezi zeměmi jsou rozdíly v delegování kompetencí, pravomoci a odpovědnosti za zajišťování různých veřejných statků ze státu na nižší stupně – územní samosprávu. To řeší např. tzv. kompetenční zákon, zákon o veřejné správě apod.

**Veřejné statky může stát a územní samospráva zabezpečovat** pro obyvatelstvo, případně řešit negativní důsledky externalit, různým způsobem. O konkrétním způsobu zajištění zpravidla rozhoduje volený orgán, rozhoduje se nepřímou veřejnou volbou. Vlastní zabezpečení zajišťuje, organizuje výkonný orgán, veřejná správa. Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků je třeba zvažovat **hospodárnost ve vynakládání finančních prostředků** z příslušného veřejného rozpočtu a **užitek občanů**, a to nejenom z krátkodobého hlediska, ale i z dlouhodobého.

**Veřejné statky (služby)** se pro obyvatelstvo zpravidla zajišťují prostřednictvím **neziskových organizací**. Ty se k tomuto účelu zřizují především ve **veřejném**

<sup>15</sup> Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, kap. č. 11–12.

<sup>16</sup> Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

**sektoru.** Hovoří se o vládních<sup>17</sup> či veřejnoprávních<sup>18</sup> neziskových organizacích. Tento způsob se volí tam, kde **není konkurenční prostředí** v rámci soukromého sektoru, zabezpečovatel si nemůže vybírat soukromého dodavatele, v monopolním prostředí je monopol soukromé firmy nežádoucí, statek by byl zajišťován za vysokou cenu. Tento způsob se volí i tehdy, jde-li o nezbytné služby, zejména **preferované veřejné statky**, u kterých je nutné zajistit jejich **absolutní spolehlivost** (např. samotná veřejná správa, vnější obrana, vnitřní bezpečnost apod.). Příslušná vládní úroveň zodpovídá za kvalitu (standard) statku (např. odpovědnost ze zákona). Volí se i tehdy, **není-li možné najít soukromou firmu** ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany, neboť z důvodu nízké míry zisku, respektive dokonce ztrátovosti, je taková produkce pro soukromý sektor nezajímavá.

V případech zabezpečování tzv. polotržních statků, případně i tržních statků, kdy trh při jejich zabezpečování selhává (např. výroba a dodávka tepla pro bydlení apod.), se zřizují pro jejich zabezpečení v některých zemích **státní a komunální podniky**. V takovém podniku se zpravidla ztráta ze zabezpečování veřejných statků na neziskovém principu kompenzuje ziskem ze zabezpečování tržních a polotržních statků (míra zisku je většinou nízká).

**V konkurenčním prostředí** se veřejné statky stále častěji zajišťují **ve spolupráci se soukromým sektorem** – soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem, např. prostřednictvím zakázky u soukromé firmy na základě výběrového řízení s pečlivě vypracovanou smlouvou, je-li možné zajistit veřejné statky hospodárněji v požadovaném množství a kvalitě. Pro soukromý sektor to představuje jisté zakázky a jistý odbyt (což může být příčinou zájmu lobbistických skupin o získání veřejné zakázky, na zvýšení objemu veřejných výdajů v příslušném rozpočtu apod.).

V posledních desetiletích se ve vyspělých zemích stále častěji využívají i **různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru** (PPP – Public Private Partnership). Může jít i o založení společného podniku. Tento způsob se většinou využívá na úrovni územní samosprávy, např. na úrovni obce. Využívá se tehdy, povede-li k vyšší hospodárnosti. Do společného podniku lze vložit nemovitý a movitý majetek i peněžní prostředky. Může však jít i o založení společného podniku, případně i neziskové organizace několika obcemi. Forem PPP je celá řada (podrobněji viz subkap. č. 1.7). Vždy však musí platit, že PPP je výhodné pro všechny zúčastněné strany.

<sup>17</sup> Vládní ve smyslu vládních úrovní – v ekonomickém slova smyslu, jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy – obce, případně i vyššího stupně územní samosprávy – podrobněji další kapitola.

<sup>18</sup> Veřejnoprávní ve smyslu vlastnictví a aplikace právních předpisů.

**Zabezpečování veřejných statků prostřednictvím veřejného sektoru** ve střednědobém a dlouhodobém horizontu často **vyžaduje investice**. Investiční potřeby státu i územní samosprávy většinou převyšují možnosti jejich financování. Proto je nutné plánovat zdroje financování v rozpočtovém výhledu. Zejména na úrovni jednotlivých subjektů územní samosprávy je nutné vypracovat **dlouhodobou strategii** zabezpečení veřejných statků, včetně investiční strategie, a to na základě **dlouhodobého rozboru hospodaření obce či regionu (kraje) a preferencí občanů**. Proto také ve většině vyspělých zemí i územní samospráva sestavuje **rozpočtový výhled**. Volené orgány územní samosprávy musí zvážit, **které projekty** pro zabezpečování veřejných statků **jsou oprávněné**, poněvadž na ně budou muset schválit výdaje svého rozpočtu, **a stanovit pořadí jejich postupné realizace**, a to i podle jejich **finanční náročnosti**.

Abyste rozhodnutí volených orgánů bylo kvalitní, je nezbytné, aby výkonné orgány ve veřejné správě připravily kvalitní rozbor a potřebné podklady. Tím se zabývá management zabezpečování veřejných služeb a finanční management (podrobněji viz dále).

Je-li zabezpečení veřejných statků podmíněno investicemi, **z pohledu efektivity** se musí posoudit **cíl**, požadovaný rozsah a kvalita veřejného statku z dlouhodobého hlediska, **požadovaná kapacita zařízení**, na základě analýzy budoucí nabídky podle **odhadu budoucího počtu uživatelů** veřejného statku, tj. podle odhadu budoucí poptávky po veřejném statku, např. s využitím moderních marketingových metod. Pro zvýšení efektivity je nutné **vyhodnotit možné varianty řešení** a vybrat tu **nejefektivnější variantu**. Metody oceňování variant byly postupem času převzaty ze soukromého sektoru<sup>19</sup>. Jejich hodnocení se však ve veřejném sektoru modifikuje. Nelze použít rozhodování ryze na základě budoucího zisku (jako je tomu v soukromém sektoru).

Používají se jednokriteriální metody, v řadě případů však i vícekriteriální metody.

**Mezi jednokriteriální metody** využívané ve veřejném sektoru mohou být zařazeny:

- **metoda analýzy nákladů a výnosů (užitků)**, (cost-benefit analysis – zkr. CBA). Tato metoda hodnotí důsledky (užitky) výdajových programů v peněžních jednotkách, aby je bylo možné poměřit s náklady. Výdajovým programem

<sup>19</sup> Podrobněji o metodách např. v: SYNEK, M. a kol. *Podniková ekonomika. 2. vydání*. Praha : Nakl. C. H. Beck, 2000 nebo v: OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. Praha : CODEX Bohemia, s. r. o., 1999; OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

je i pořízení investice ve veřejném sektoru. Jde o posouzení, který projekt (či alternativa) s minimálními náklady povede k maximálnímu užítku. Předpokladem využití této metody je možnost ocenit užítky v peněžních jednotkách. Někdy je nutné použít ocenění tzv. stínovou cenou (tzn. tržní cena ošetřená o deformující vlivy), jestliže tržní cena prokazatelně neodráží společenské náklady. V hodnotovém vyjádření jsou vstupy i výstupy. Možnost ocenit užítky ovlivňuje použití metody analýzy nákladů a užitek při analýze a výběru varianty. Není-li možné užítky ocenit, je nutné se omezit pouze na posouzení – analýzu nákladů.

- **metoda analýzy účinnosti nákladů – nákladová efektivnost** (cost-effectiveness analysis – zkr. CEA). Tato metoda se používá tehdy, není-li možné kvantifikovat užitek z výdajových programů v peněžních jednotkách, nelze kvantifikovat výstupy v hodnotových jednotkách. Jde o analýzu, jak nejlevněji dosáhnout stanoveného cíle. Výstupy se měří v naturálních jednotkách.
- **metoda analýzy minimalizace nákladů** (cost-minimum-analysis – zkr. CMA). Tato metoda je poměrně jednoduchá. Používá se tehdy, není-li možné, respektive nemá smysl měřit výstupy, předpokládá se, že výstupy jsou kvantitativně i kvalitativně relativně shodné. Kritériem pro rozhodování je pouze minimalizace vstupů (nákladů), proto se používají standardy, kalkulační normy apod.
- **metoda analýzy užitečnosti nákladů**, která je určitou modifikací metody CBA. Užitečnost se měří tzv. životností a podobnými kritérii.

**Důležité je vyhodnotit způsob financování investice na základě rozpočtu projektu**, druhy dostupných finančních zdrojů, vyhodnotit možnost využít návratné finanční prostředky a **schopnost v budoucnu splácet dluh**.

U investice ve veřejném sektoru se analyzuje **vliv investice na zaměstnanost**, na sociálně-ekonomický rozvoj obce či regionu. Neméně důležité je i vyhodnocení plnění **požadavků ekologické povahy, splnění zákonných norem** apod.

Investicemi se pořízuje dlouhodobý hmotný majetek, zvyšují náklady organizací zajišťující veřejné statky. Dlouhodobý majetek je předmětem odepisování, odpisy zvyšují neinvestiční náklady neziskových organizací. Je proto nutné do budoucna analyzovat i **předpokládanou výši uživatelského poplatku** za smíšený veřejný statek, zvážit jeho únosnou výši s ohledem na schopnost klientů ho platit – viz různá sociálně-ekonomická struktura poptávajících se občanů.

Investiční potřeby souvisí s budoucím zabezpečováním veřejných statků. Financují se z kapitálových výdajů rozpočtu, případně z návratných příjmů.

S pořízením investice ve veřejném sektoru souvisí i výběr projektanta, dodavatele, budoucího provozovatele, pokud se investicí pořízený dlouhodobý majetek pronajme soukromému subjektu, který smluvně bude zabezpečovat veřejné statky. Se všemi zúčastněnými subjekty se musí uzavřít perfektní smlouva, ve které budou



vymezena práva a povinnosti všech zúčastněných partnerů, zejména požadovaný rozsah a kvalita služby, finanční podmínky, doba trvání smlouvy, možné sankce, důvody pro vypovězení smlouvy apod.

Pro zabezpečování veřejných statků pro občany zřizují jednotlivé stupně veřejné správy (respektive orgány veřejné správy) na základě rozhodnutí volených orgánů většinou **neziskové organizace**, které hospodaří na neziskovém principu.

## Neziskové organizace

Pro neziskové organizace<sup>20</sup> se zpravidla používají následující charakteristiky:

- typ zřizovatele,
- institucionální hledisko,
- samosprávnost v řízení organizace,
- nerozdělování případně dosaženého zisku (zaměstnancům, manažerům, případně vlastníkům), ale jeho použití pro rozvoj neziskové organizace,
- využívání dobrovolnické práce apod.

---

<sup>20</sup> Členění neziskových organizací je různé, bere v úvahu různá hlediska. Nejčastějším hlediskem je vlastnictví, zakládání, činnost a rušení organizací buď podle veřejného práva, nebo podle soukromého práva, podle zakladatele, podle hlediska, zda výstupy těchto organizací slouží jen vlastním členům – neziskové zájmové organizace, či zda výstupy jsou určeny široké veřejnosti – veřejně prospěšné neziskové organizace a člení se i podle způsobu financování a podle dalších hledisek.

V ČR je skupina neziskových organizací velmi různorodá. Postavení těchto organizací upravují různé právní normy.

Například zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů vymezuje tzv. poplatníky – právnické osoby, které nejsou založeny nebo zřízeny za účelem podnikání:

- obce jako základní územní samosprávné celky,
- kraje jako vyšší územní samosprávné celky,
- organizační složky státu, obcí a krajů,
- příspěvkové organizace,
- státní fondy (podobně zdravotní pojišťovny apod.),
- veřejné vysoké školy,
- obecně prospěšné společnosti,
- nadace,
- nadační fondy,
- registrované církve a náboženské společnosti,
- politické strany a politická hnutí,
- zájmová sdružení právnických osob s právní subjektivitou,
- občanská sdružení včetně odborových organizací,
- komory a jiné neziskové organizace, které vznikají podle zvláštních předpisů – zákonů.

Pro neziskové organizace je významnou charakteristikou, kdo je jejich zřizovatelem nebo zakladatelem – tzn. zda stát (prostřednictvím ministerstev a ústředních správních úřadů) a územní samospráva – pak se hovoří o vládních neziskových organizacích (ve smyslu obecného ekonomického označení vládní úrovně) nebo o nevládních neziskových organizacích zakládaných soukromými subjekty, církvemi apod. – např. jde o obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy a další.

Další významnou charakteristikou pro odlišení typu neziskové organizace je vlastnictví, vlastnická práva a podle jakého práva nezisková organizace vznikne a vyvíjí činnost, případně zanikne. Pak jde o tzv. veřejnoprávní neziskové organizace, které zřizuje stát a územní samospráva podle veřejného práva a majetek je ve veřejném vlastnictví, a o soukromoprávní neziskové organizace zřizované podle soukromého práva a majetek je v soukromém vlastnictví. Veřejnoprávní neziskové organizace mají i formu veřejnoprávních korporací.

## 1.5.2 Neziskové organizace ve veřejném sektoru v ČR

V ČR jsou veřejné služby (statky) stále zajišťovány pro obyvatelstvo převážně prostřednictvím veřejného sektoru, tzn. prostřednictvím institucí, veřejnoprávních neziskových organizací. Jsou to v současné době jako veřejnoprávní neziskové organizace<sup>21</sup> **organizační složky**, které nemají právní subjektivitu,<sup>22</sup> a **příspěvkové**

---

<sup>21</sup> Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

Zřizování a hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

<sup>22</sup> Organizační složky jsou zřizovány v odvětvích justice, policie, armády, vědy a výzkumu, dále v oblasti řízení – správní orgány apod. v odvětví školství (a tělesné kultury a sportu), kultury a památkové péče, zdravotnictví, sociálních služeb, veřejné hromadné dopravy, sociálního bydlení, informačních systémů a masmédií, ochrany životního prostředí, vodního hospodářství (regulace vodních toků).

Do konce roku 2000 to byly tzv. **rozpočtové organizace** (zkr. RO). Obce, ale i ústřední orgány státní správy, okresní úřady a některé rozpočtové organizace mohly určit své vlastní organizační jednotky, které byly jejich nedílnou organizační součástí a hospodařily jako tzv. zálohované organizace. Zálohované organizace mohly vystupovat v právních vztazích pouze jménem své obce, rozpočtové organizace na základě zmocnění a ustanovení v organizačních předpisech (vnitřním řádu). Podrobněji k hospodaření rozpočtových organizací například v.: KYZLINK, V., JURČEKA, M., PEKOVÁ, J. *Finanční hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací*. Praha : SNTL, 1986. Vyhláška MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými

**organizace**<sup>23</sup> s právní subjektivitou, které zřizuje stát, respektive ústřední orgány státní správy a územní samospráva – obce a kraje. Dalším typem organizace jsou **obecně prospěšné společnosti** (zkr. OPS)<sup>24</sup>, zřizované územní samosprávou (většina OPS je však zřizována soukromými subjekty).

**Neziskové organizace** jsou formálně založeny, mají institucionální strukturu a organizační formu. Neziskové organizace nejsou zakládány za účelem podnikání a dosahování zisku. Slouží ke splnění veřejně prospěšných cílů, zabezpečují veřejné statky.

Ve zřizovací listině každé veřejnoprávní neziskové organizace musí být přesně specifikován cíl, pro který je zřizována, musí být přesně vymezen její statut, náplň její činnosti, druhy zabezpečovaných veřejných statků. Musí být přesně specifikován majetek, který zřizovatel své neziskové organizaci poskytne pro zajištění veřejných statků, tzn. i účel využití majetku. Musí být přesně specifikována i dispoziční práva k takovému majetku. Organizační forma neziskové organizace – tzn. OS nebo PO – a náplň činnosti dané organizace, ale i skutečnost, kým je zřizována, ovlivňuje nejenom způsob nakládání s majetkem, ale i způsob financování potřeb dané organizace, strukturu jejích finančních zdrojů.

## Organizační složky

Organizační složky zřizuje stát a územní samospráva. Jejich postavení a hospodaření upravují oba zákony o rozpočtových pravidlech.<sup>25</sup> Specifické postavení má veřejná správa. Ústřední orgány státní správy mají postavení organizačních složek státu, nicméně samy řídí veřejný sektor, zřizují další veřejnoprávní neziskové organizace – organizační složky a příspěvkové organizace.

**Organizační složka státu** (OSS) se zřizuje rozhodnutím příslušného ústředního orgánu státní správy ve formě **opatření**, jehož součástí je zřizovací listina. V některých případech jsou organizační složky státu zřizovány podle zvláštních zákonů a příslušný zvláštní zákon vymezuje náplň činnosti dané organizace. Funkci

---

prostředky státního rozpočtu ČR a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.

<sup>23</sup> V jednotlivých odvětvích veřejného sektoru zajišťují služby obyvatelstvu především příspěvkové organizace. Po roce 2000 byla na formu příspěvkových organizací transformována většina dříve tzv. rozpočtových organizací. Rozpočtové organizace podle zákona neexistují, nicméně termín rozpočtová organizace se stále používá, a to nejenom ve sdělovacích prostředcích, ale často i tiskovými mluvčími některých ministerstev.

<sup>24</sup> Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

<sup>25</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

zřizovatele pak plní ten ústřední orgán státní správy, na jehož kapitolu SR je taková organizační složka napojena finančními vztahy. Organizační složky státu mohou zřizovat další organizace – organizační složky a příspěvkové organizace. O finančních transakcích účtují. Organizační složky státu se mohou členit na **vnitřní organizační jednotky** (tzn. i dekoncentráty). Rozhoduje o tom vedoucí organizační složky státu. Musí také určit zaměstnance odpovědné za hospodaření, vedení účetnictví, musí s nimi uzavřít písemnou dohodu o hmotné zodpovědnosti.

Organizační složkou státu jsou například ministerstva a jiné správní úřady, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Úřad vlády ČR, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR a další. Zákon umožňuje ministerstvům se souhlasem ministerstva financí zřizovat vlastní organizační složky státu.

Organizační složky zřizované státem a územními samosprávnými celky jsou co do náplně činnosti velmi různorodé. Jsou zřizovány pro zajišťování především takových služeb, které ekonomická teorie označuje za tzv. čisté veřejné statky, tzn. zejména ve veřejné správě. Proto také tyto organizace nedosahují výraznějších příjmů a také se to nepředpokládá.

**Organizační složka územního samosprávného celku** vzniká na základě **rozhodnutí** voleného orgánu (usnesením), tzn. zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje a je zřizována rovněž na základě zřizovací listiny. Podobným způsobem může zřizovatel rozhodnout o změně zřizovací listiny, o zrušení organizační složky. Funkci zřizovatele plní výkonný orgán. Neziskové organizace, u nichž zřizovatel volí statut organizační složky, jsou organizace bez právní subjektivity. Organizační složka hospodářá jménem svého zřizovatele. Organizační složky zřizované územní samosprávou nejsou samostatnou účetní jednotkou. Nehospodářá podle vlastního rozpočtu, jejich příjmy i výdaje jsou součástí rozpočtu zřizovatele. Zřizovatel jmenuje vedoucího organizace, stanoví mu jeho práva a povinnosti v rámci řízení této organizace.

Zákony o rozpočtových pravidlech upravují, kdy je pro neziskovou organizaci vhodná tato forma. Upravují základní pravidlo, kdy by měl zřizovatel volit u organizace typ organizační složky. Tuto formu by měl zřizovatel volit tehdy, jestliže organizace budou zabezpečovat činnosti, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, činnosti nevyžadují složité a rozsáhlé strojní nebo technické vybavení, organizace není nutné vnitřně dále odvětvově či jinak členit, nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů, zabezpečují služby, zpravidla čisté veřejné statky, které poskytují obyvatelstvu bezplatně, případně za malou, de facto symbolickou úhradu.

**Zřizovací listina organizační složky** musí obsahovat<sup>26</sup>:

- **úplný název zřizovatele**, tzn. název příslušné obce či kraje (podobně zřizovatele – orgánu v případě státu). Obec jako zřizovatel musí uvést i zařazení organizace do správního obvodu okresu;
- **název a sídlo organizační složky** (musí být jednoznačně identifikovatelný);
- vymezení **účelu**, pro který je zřízena, **předmět její činnosti**;
- označení osob, které jsou oprávněny jednat za organizační složku;
- **vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele**, pokud se organizační složce předává **do správy**, se kterým bude zabezpečovat svou činnost, veřejné statky;
- **vymezení majetkových práv** tak, aby organizační složka mohla majetek využívat pro účely, pro které byla zřízena, a vymezení péče o tento majetek;
- **druhy příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatele** související s činností organizační složky, které zřizovatel světuje do působnosti organizační složky, a způsob použití těchto prostředků;
- **způsob vedení účetních záznamů o svěřených příjmech a výdajích**, případně zřízení a využívání samostatného bankovního účtu, způsob vyúčtování včetně vyúčtování záloh poskytovaných organizační složce na krytí jejích neinvestičních provozních výdajů;
- **vymezení doby**, na kterou je organizace zřizována.

Zřizovatel přenáší na organizační složku oprávnění disponovat s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, opakující se činností. Finanční prostředky jí poskytuje formou **zálohy v hotovosti** nebo na **běžný účet** zřízený u banky.

Organizační složky zabezpečují především **čisté veřejné statky**. Zřizovatel však může pověřit svou organizační složku vybírat ze své činnosti některé **rozpočtové příjmy** v hotovosti nebo v bezhotovostní formě prostřednictvím běžného účtu, pokud k jeho zřízení dal souhlas. Zpravidla však tyto příjmy budou velmi **malé**. Peněžní operace příjmů a výdajů vede organizační složka v **peněžním deníku** v členění podle platné rozpočtové skladby.<sup>27</sup> Podle záznamů v peněžním deníku se finanční prostředky převádějí do rozpočtu zřizovatele ve stanovených termínech, a to nejméně jedenkrát měsíčně a nejpозději před koncem roku (v návaznosti na

<sup>26</sup> Podrobněji zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

<sup>27</sup> K rozpočtové skladbě např. v: KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2004*. Pragoeduca. 2004. LORENC, J., KAŠPÁRKOVÁ, J. *Rozpočtová skladba 2007 pro územní samosprávné celky*. 2., rozšířené vydání. Polešovice : M LORDY, s. r. o., 2006.

Dále viz: *Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě*, s účinností od 1. 1. 2003, ve znění pozdějších předpisů.

pokladní plnění rozpočtu). Ve stejných termínech musí organizační složka **vrátit nevyčerpanou zálohu** do rozpočtu svého zřizovatele.<sup>28</sup> Hospodaření organizační složky podléhá **finanční kontrole** ze strany zřizovatele.

## Příspěvkové organizace

Zřizování, postavení a hospodaření příspěvkových organizací upravují oba zákony o rozpočtových pravidlech<sup>29</sup> (tzn. veřejným právem, proto veřejnoprávní organizace). Zákony o rozpočtových pravidlech rovněž upravují základní pravidlo, kdy by měl zřizovatel volit typ příspěvkové organizace.

Stát reprezentovaný ústředními orgány státní správy i územní samosprávné celky – obce, respektive kraje by měly z pohledu ekonomické teorie zřizovat příspěvkové organizace zejména pro zabezpečování neziskových činností, pro zabezpečování smíšených veřejných statků, které jsou poskytovány uživatelům za uživatelský poplatek (jako modifikovaná cena, tzn. s finanční spoluúčastí občana – uživatele statku). Na úrovni územní samosprávy o výši uživatelského poplatku rozhoduje volený orgán zřizovatele. Proto také příspěvkové organizace dosahují ze své činnosti výraznější vlastní příjmy, se kterými hospodaří podle svého vlastního rozpočtu. Jsou součástí tržeb PO.

Tyto organizace mají samostatnou právní subjektivitu. Příspěvková organizace se proto na návrh zřizovatele zapisuje do obchodního rejstříku.

**Zřizovací listina příspěvkové organizace** musí obsahovat<sup>30</sup>:

- **úplný název zřizovatele**, tzn. například název příslušné obce, respektive kraje, podobně zřizovatele – orgánu v případě státu. Obec jako zřizovatel musí rovněž u zřizované příspěvkové organizace uvést i její zařazení do správního obvodu okresu;
- **název, sídlo a identifikační číslo** příspěvkové organizace;
- vymezení hlavního **účelu**, pro který je zřízena, **předmět její činnosti**;
- **označení statutárních orgánů** osob a způsob, jakým vystupují jménem organizace;
- **vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele**, který zřizovatel předává do správy příspěvkové organizaci k jejímu hospodaření a využití zejména pro zabezpečování veřejných statků;

<sup>28</sup> Podrobněji např. v: NOVÁKOVÁ, Š. *Účetnictví státní správy a samosprávy. I. vydání.* Praha : Nakladatelství Oeconomica VŠE, 2006.

<sup>29</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

<sup>30</sup> Podrobněji tamtéž.

- **vymezení majetkových práv** tak, aby příspěvková organizace mohla řádně spravovat svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, darem apod., tzn. i povinnost pečovat o ochranu majetku, jeho rozvoj a zvelebení. Příspěvková organizace tedy může hospodařit jednak se svěřeným majetkem – od zřizovatele, jednak s vlastním majetkem;
- **vymezení pravidel pro výrobu a prodej zboží**, pokud jsou předmětem činnosti příspěvkové organizace (např. v rámci tzv. doplňkové činnosti);
- vymezení práv a povinností spojených s případným **pronajímáním svěřeného majetku** jiným subjektům;
- **druhy zřizovatelem povolené doplňkové činnosti** navazující na hlavní účel činnosti příspěvkové organizace (aby mohla lépe využít všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců). Doplňková činnost **nesmí narušovat plnění hlavní činnosti a sleduje se odděleně**. Doplňková činnost nesmí být ztrátová, jinak se musí zrušit (tzn. zabezpečování tržních statků se ztrátou v rámci veřejného sektoru nemá smysl);
- **vymezení doby**, na kterou je příspěvková organizace zřízena.

Ke vzniku, případně k rozdělení či sloučení, splynutí nebo zrušení příspěvkové organizace dochází dnem určeným zřizovatelem v opatření, respektive v rozhodnutí podle druhu zřizovatele. V něm také zřizovatel určí rozsah převodu práv a závazků na nové či přejímající organizace. Při zrušení příspěvkové organizace přecházejí práva a závazky na zřizovatele dnem opatření, respektive rozhodnutí.

Zřizované veřejnoprávní neziskové organizace jsou napojeny svými **finančními vztahy** na rozpočet svého zřizovatele **dotacemi, respektive zálohami (OS), příspěvkem (PO a OPS)**, tzn. nenávratnými přiděly z rozpočtu zřizovatele. **Zálohy** podléhají **vyúčtování**. Druhem finančního vztahu jsou i **odvody** do rozpočtu zřizovatele, a to v případě OS, ale i v některých případech u PO, například odvod z odpisů. Ztrátu z hospodaření veřejnoprávních neziskových organizací hradí ve vymezených případech zřizovatel z výdajů běžné části svého rozpočtu. Zabezpečují-li tyto neziskové organizace ve své doplňkové činnosti i tržní statky, jejich cena by měla být kalkulována tak, aby pokryla náklady na produkci tržního statku, případně i zisk. K hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací a jejich vztahu k rozpočtu se vrátíme ve 3. kapitole.

Oba zákony o rozpočtových pravidlech velmi omezeně vytváří tlak na organizační složky a příspěvkové organizace, aby zvyšovaly alokační efektivnost, když hospodáří s rozpočtovými prostředky (a velmi často objemově značnými). Soustředí se na zákaz – aby tyto veřejnoprávní organizace nepůjčovaly finanční prostředky jiným subjektům – mimo veřejný sektor a aby také neručily za závazky jiných subjektů. To pozitivně ovlivňuje, respektive předchází vzniku alokační

neefektivnosti z důvodu úhrady závazků jiných subjektů. K vyšší alokační efektivnosti by měla přispět i v zákonech zakotvená povinnost plánovat tvorbu a použití finančních prostředků nejenom v časovém horizontu jednoho rozpočtového období, ale i delším. Nicméně tlak na efektivní hospodaření, včetně hospodaření s majetkem je ve formulacích obou zákonů na velmi obecné úrovni. A právě v této oblasti je pole působnosti pro management a zejména finanční management, a to jak na úrovni veřejné správy – státní správy a územní samosprávy, tak na úrovni managementu v organizačních složkách a v příspěvkových organizacích.

Většinu veřejnoprávních neziskových organizací zřizuje územní samospráva v rámci lokálního a regionálního veřejného sektoru. Je to důsledek pokračující decentralizace ve veřejném sektoru.

## 1.6 Zajišťování veřejných statků soukromoprávními neziskovými organizacemi a veřejnými zakázkami

K zabezpečování veřejných statků se využívají i **soukromoprávní (nevládní) neziskové organizace**. Ve většině vyspělých zemí stát podporuje tyto aktivity soukromoprávních neziskových organizací, a to zejména daňovými úlevami a dotacemi.

Tyto organizace, které zakládají jiné – soukromé subjekty (v ČR fyzické a právnické osoby, církve, nadace apod.<sup>31</sup>), jsou zakládány podle soukromého práva. Jsou zakládány nikoliv za účelem podnikání, ale pro zabezpečování veřejných služeb na neziskovém principu, buď pro vlastní členy, nebo pro obyvatelstvo, většinou **s finanční podporou státu** často i **územní samosprávy** – např. i soukromé školy dostávají dotaci na žáka. O dotacích těmito organizacím z příslušného rozpočtu rozhoduje volený orgán na příslušné vládní úrovni, příslušného subjektu územní samosprávy při schvalování rozpočtu. V ČR je stále většina dotací poskytována těmito organizacím ze státního rozpočtu.

Činnost těchto organizací se velmi často specializuje na zajišťování služeb málo početným cílovým skupinám klientů, např. v oblasti sociálních služeb. Pro veřejný sektor je to odlehčení, neboť při zajišťování takových služeb nemůže dosahovat tzv. úspor z rozsahu (na fixních nákladech) na jednotku výkonu – např. na místo v sociálním zařízení. Naopak soukromoprávní neziskové organizace mohou dosahovat i výrazných úspor – například ve mzdových nákladech v důsledku využívání i bezplatné práce dobrovolníků, která zároveň často přispívá ke zvýšení kvality služeb.

Pro soukromoprávní (nevládní, nestátní) neziskové organizace je charakteristické:

<sup>31</sup> Jejich postavení a činnost v ČR upravují zákony.