VEŘEJNÁ EKONOMIKA A SPRÁVA

Studijní textová opora pro učitele odborných předmětů

MARTINA HALÁSKOVÁ

OSTRAVA, LISTOPAD 2017

Jazyková korektura nebyla provedena, za jazykovou stránku odpovídá autor.

Recenzent: *Ing. David Slavata, Ph.D.*
VŠB - Technická univerzita Ostrava

© doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.
© Ostravská univerzita v Ostravě
ISBN: 978-80-7464-984-4

POUŽITÉ GRAFICKÉ SYMBOLY

Průvodce studiem

Cíl kapitoly

Klíčová slova

Kontrolní otázky

Shrnutí

Korespondenční úkol

Doporučená a citovaná literatura

Otázky k zamyšlení

Úlohy k textu

Obsah

Slovo úvodem 6

1 Veřejná ekonomie a veřejná ekonomika 8

1.1 Veřejná ekonomie jako součást obecné ekonomie 8

1.2 Příčiny tržních selhání a vznik veřejné ekonomiky 10

1.3 Veřejná ekonomika a její souvislosti 14

1.4 Smíšená ekonomika 17

2 Veřejné statky a externality 21

2.1 Klasifikace statků v ekonomické teorii 21

2.2 Veřejné statky 25

2.2.1 Zabezpečování veřejných statků 28

2.3 Externality 31

2.3.1 Způsoby řešení externalit 34

3 Teorie veřejné volby 41

3.1 Význam a podstata teorie veřejné volby 41

3.2 Aktéři veřejné volby a typy kolektivních rozhodnutí 42

3.2.1 Aktéři veřejné volby 43

3.2.2 Kolektivní akce a kolektivní rozhodnutí 44

3.3 Pravidla hlasování 46

3.4 Přímá a nepřímá demokracie 48

3.5 Koalice 49

4 Veřejný a občanský sektor 53

4.1 Kritéria členění národního hospodářství a postavení sektorů 53

4.2 Definice a charakteristika veřejného sektoru 55

4.3.1 Velikost veřejného sektoru 58

4.3.2 Efektivnost veřejného sektoru 61

4.3.3 Veřejný sektor a teorie potřeb 63

4.4 Organizace ve veřejném sektoru 64

4.5 Občanský sektor a jeho organizace 67

5 Veřejná správa 74

5.1 Charakteristika, funkce a pojetí veřejné správy 74

5.2 Veřejná moc 78

5.3 Státní správa 80

5.4 Územní samospráva 83

5.4.1 Krajská samospráva 84

5.4.2 Obecní samospráva 86

5.5 Zájmová samospráva 88

Slovo úvodem

Problematika veřejné ekonomiky a správy je velmi široká a poskytuje řadu možných přístupů k jejímu výkladu a studiu. Předkládaný učební text vychází z požadavků pro získání základních znalostí, pojmů a informací. Rozsah textu „Veřejná ekonomika a správa“ je přizpůsoben zejména pro učitele odborných předmětů na Ostravské univerzitě v kombinované formě studia. Využít učební text však mohou i studenti jiných vysokých škol a oborů se zaměřením na veřejnou ekonomiku a veřejnou správu.

Učební text „**Veřejná ekonomika a správa**“ je vstupem do problematiky veřejné ekonomiky, teoretických východisek vycházejících z veřejné ekonomie, uvádí informace o veřejných statcích, externalitách a veřejné volbě, které můžeme zařadit mezi základní kategorie veřejné ekonomie. V návaznosti na teoretická východiska se studenti v učebním textu seznámí s významnou obsahovou částí veřejné ekonomiky tj. veřejným a občanským sektorem. Každá moderní ekonomika je smíšená, kdy se na ekonomické činnosti a jejím řízení podílejí nejen soukromé subjekty, ale také veřejné organizace a instituce. Ekonomické aktivity proto podléhají dvoukanálové koordinaci v podobě působení trhu a jeho zákonů a v podobě regulačních opatření a fiskálně regulačních podnětů. Působení trhu i příslušných opatření státu (formou veřejné správy resp. dvou linií státní správy a samosprávy) jsou nezbytná pro existenci prosperující ekonomiky.

Předložený text je rozdělen do pěti obsahových kapitol. *První kapitola* věnuje pozornost ekonomické teorii, příčinám tržních selhání, smíšené ekonomice, veřejné ekonomii a veřejné ekonomice. *Druhá kapitola* rozebírá klasifikaci statků se zaměřením na veřejné statky, jejich členění a způsoby zabezpečování a externality jako hlavní příčiny tržních selhání, jejích členění a způsoby řešení externalit. *Třetí kapitola* pojednává o významu a podstatě teorie veřejné volby. Zdůrazněn je obsah veřejné volby, její aktéři, typy kolektivních rozhodnutí, pravidla hlasování a proces veřejné volby v rámci přímé a nepřímé demokracie. *Čtvrtá kapitola* se soustředí na kritéria členění národního hospodářství a postavení sektorů. Zdůrazněna je role veřejného neziskového sektoru, jeho velikost, efektivnost, potřeby ve veřejném sektoru a na roli občanského (soukromého neziskového) sektoru ve vazbě s veřejným sektorem a na jejich organizace.

Pátá kapitola je zaměřena na veřejnou správu v České republice, jako na jednu obsahovou část veřejné ekonomiky, kde je zdůrazněna úloha ústavního uspořádání a činnost veřejné správy v širším pojetí, která je představovaná mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Pozornost je věnována činnosti a výkonu státní správy (na centrální i územní úrovni) a činnosti samosprávy (územní a zájmové) včetně působnosti jejich orgánů.

Autorka si je vědoma, že text zdaleka nevyčerpává širokou problematiku veřejné ekonomiky a správy a předpokládá, že další vědomosti z této oblasti studenti získají na přednáškách. Vážný zájemce o veřejnou ekonomiku a veřejnou správu při hlubším studiu problematiky může sáhnout po doporučené a speciálnější literatuře, které je na našem knižním trhu dostatek.

Martina Halásková

1 Veřejná ekonomie a veřejná ekonomika

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly:

- **Budete umět** definovat veřejnou ekonomiku, nástroje veřejné ekonomiky a její obsahové části.
- **Budete znát** pojem a podstatu veřejné ekonomie, příčiny vládních selhání, smysl a fungování smíšené ekonomiky.
- **Budete schopni** rozlišit soukromou a veřejnou ekonomiku a definovat příčiny tržních selhání (mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické).

Klíčová slova

Veřejná ekonomie, veřejná ekonomika, soukromá ekonomika, smíšená ekonomika, veřejný efekt, veřejné aktivity, příčiny tržních selhání, vládní selhání.

1.1 Veřejná ekonomie jako součást obecné ekonomie

***Průvodce studiem*:**

Ekonomie *představuje vědu o vzácných zdrojích a o tom, jak společnosti rozhodují o využití těchto zdrojů. Ústředním problémem ekonomie je určit nejefektivnější způsoby alokace (rozdělení a užití) výrobních faktorů (přírodních zdrojů, práce a kapitálu) a vyřešit problém vzácnosti, vzniklý v důsledku neomezených potřeb společnosti a omezených zdrojů. Jak uvádí Kolář, Veselá (2006) pojem* ***ekonomie*** *(economics) se používá ve významu ekonomické teorie, např. obecná ekonomie, veřejná ekonomie, ale též ve smyslu nauky o hospodaření. Pojem* ***ekonomika*** *(economy) se používá ve významu dílčí vědecké disciplíny, např. odvětvová ekonomika, manažerská ekonomika, ale také ve významu hospodářství a hospodárnost. Ekonomie má řadu podob a mnoho disciplín. Úvodem do jejich studia je obecná ekonomická teorie, která popisuje obecné zákonitosti ekonomického života a mechanismy jejich fungování, které Vám pomohou pochopit reálné ekonomické procesy.*

Obecná ekonomie se člení z hlediska předmětu zkoumání zpravidla na makroekonomii a mikroekonomii. **Makroekonomie** studuje chování ekonomiky jako jednoho celku. Pozornost se zaměřuje především na ekonomický růst, inflaci, nezaměstnanost, platební bilanci a měnové kurzy. **Mikroekonomie** studuje chování jednotlivých ekonomických subjektů (jednotlivců, domácností a firem). Věnuje se zkoumání individuálních cen, množství a trhů, analyzuje dokonale a nedokonale konkurenční trhy, trhy vstupů a výstupů, trh práce, efektivnost konkurenčních trhů a celou řadu dalších problémových otázek (blíže např. Samuelson, Nordhaus, 1991).

Průvodce studiem:

Stávající pojetí ekonomie, které se zabývá poznáním ekonomických jevů a procesů prostřednictvím vědních disciplín makroekonomie a mikroekonomie, se v podstatě nezabývá neziskovým sektorem. Z tohoto důvodu vedle disciplín makroekonomie a mikroekonomie vznikla ***veřejná ekonomie*** *jako věda o neziskových sektorech. V následující části textu bude věnována pozornost veřejné ekonomii a problémům, které jsou diskutovány ekonomickými teoriemi ve vazbě na veřejnou ekonomii.*

Veřejná ekonomie představuje vědní disciplínu, která zkoumá příčiny existence, strukturu, zákonitosti fungování a efektivnost neziskového sektoru, tedy té části národního hospodářství, která má neziskový charakter a ve které nepůsobí zákonitosti trhu (Strecková a kol., 1997; Strecková, Malý a kol. 1998). Setkat se však můžeme i s jiným pojetím předmětu studia veřejné ekonomie, kdy někteří autoři např. Tetřevová (2008) uvádí, že předmětem studia veřejné ekonomie je ta část národního hospodářství, v rámci které se uplatňuje veřejná moc, zejména donucovací moc při alokačních rozhodnutích jednotlivců, domácností i firem. V souvislosti se změnou společenských podmínek se také měnily názory na pojetí veřejné ekonomie jako teoretického východiska veřejné ekonomiky. Vyčlenění veřejné ekonomie z oblasti obecné ekonomie závisí na převládajících směrech ekonomického myšlení. Jednotlivé ekonomické směry nediskutují ani tak problematiku pojetí a podstaty veřejné ekonomie a veřejného zájmu jako spíše problematiku s veřejným zájmem úzce spojenou tj. velikost zdanění, velikost vládního dluhu, četnost státních zásahů do ekonomiky a míru redistribuce. Veřejná ekonomie se tedy vyvíjí v souvislosti s historickým vývojem a učením jednotlivých

ekonomických teorií (Halásek, 2007). Za základní problémy, které diskutují ekonomické teorie ve vztahu k veřejné ekonomii lze označit:

- roli vlády ve vztahu k ekonomice (míra zásahů státu do ekonomiky),
- míru redistribuce a velikost daňového zatížení,
- velikost a dynamiku veřejného dluhu,
- rozsah zajištění veřejných statků,
- pojetí spravedlnosti.

Neoklasický přístup představuje zatím jediné ucelené učení, které dokázalo odpovědět na otázky související s kritickou analýzou veřejné (státní, netržní) ekonomiky. Vychází z kritéria maximální efektivnosti a z kategorie ekonomicky se chovajících subjektů, kteří maximalizují svůj blahobyt (funkci užitku). Jak uvádí Halásek (2007, 2012) na tomto základě dává neoklasický přístup odpověď na otázky, do jaké míry má stát vykonávat intervence alokačního charakteru a poskytovat určité statky (např. určení optimálního rozsahu poskytnutí veřejného statku (Clarkeho daň) s cílem dosáhnout co nejvyšší úroveň ekonomické efektivnosti a sociální spravedlnosti). Zkoumání těchto souvislostí je jádrem veřejné ekonomie. Někteří autoři např. Samuelson, Hicks kritizují teoretická východiska veřejné ekonomie a vychází převážně z neoklasické teorie veřejných statků, Paretova optima a selhání státu, která je značně abstraktní a těžko převoditelná do roviny kritérií posuzování reálného stavu veřejné ekonomiky (resp. veřejného sektoru). Opírají se o **teorii veřejných potřeb**, která se dá lépe aplikovat v oblasti reálné veřejné ekonomiky jednotlivých zemí. Teorie potřeb představuje alternativní výklad základů veřejné ekonomie a umožňuje nový pohled na zkoumání současných procesů v moderních ekonomikách. Výhodou této teorie je její bezprostřední spjatost s nositeli individuální nebo společenské spotřeby. Blíže je teorii potřeb věnována pozornost v publikacích Strecková (1997); Halásek (2007) nebo Benčo, Kuvíková a kol. (2011).

1.2 Příčiny tržních selhání a vznik veřejné ekonomiky

Průvodce studiem:

Existence veřejné ekonomiky je zdůvodňována tržním selháním. Tržní systém je nehierarchický, dobrovolný. Vliv nabídky a poptávky se v dokonale konkurenčním trhu

promítá do tvorby ceny. Monopolizace výroby vede k deformaci ceny (k tzv. monopolní ceně, která může být velmi vysoká v důsledku vysokého zisku), výrobci a spotřebitelé nemají vždy kvalitní informace, podle kterých by se efektivně rozhodovali o výrobě či spotřebě. Dochází proto k problémům v neefektivní alokaci zdrojů, jak u výrobců, tak u spotřebitelů. To vede k problémům se spravedlivým rozdělováním důchodů a majetku a k nestabilitě hospodářství. Proto jsou nutné ***státní zásahy****, které vedou ke zmírňování těchto problémů či k jejich řešení a* ***dávají podnět pro vznik veřejného sektoru.***

Základními přednostmi trhu je jeho orientace na efektivnost, svobodné rozhodování subjektů a nulové náklady na vlastní fungování. Ale vzhledem k tomu, že neexistuje dokonalá konkurenční tržní ekonomika, tj. stav, kdy by silou konkurenčních vztahů bylo dosaženo ekonomické rovnováhy a prvního Paretova optima (velmi zjednodušeně definovaného stavu, ve kterém se vyrobí přesně tolik, kolik se požaduje a spotřebuje se vše, co se vyrobí), hovoříme o **tržním selhání.** Tyto distorze jsou hlavními ekonomickými důvody existence veřejného sektoru a smíšených ekonomik. Problematika tržních selhání je řešena a diskutována řadou autorů např. Jackson, Brown (2003); Mikušová Meričková, Stejskal (2014); Strecková, Malý a kol. (1998); Tetřevová (2008).

***Průvodce studiem*:**

Příčiny selhání trhu *neboli* ***příčiny existence veřejného sektoru*** *zpravidla členíme na 1) mikroekonomické, 2) makroekonomické a 3) mimoekonomické. Toto členění příčin tržních selhání používá např. Strecková, Malý a kol. 1998; Tetřevová (2008) nebo Halásek (2012). S jednotlivými příčinami tržních selhání se nyní blíže seznámíme.*

1) **Mikroekonomické příčiny tržních selhání** souvisí *s* ***efektivností*** ekonomického systému. Trh selhává při optimální alokaci vzácných zdrojů. Společnou podstatou této skupiny problémů je deformace tržní ceny. Za hlavní mikroekonomické příčiny existence veřejného sektoru se považuje:
    - **nedokonalá konkurence** (zboží a výrobních faktorů tzn. kapitál, půda, práce, tendenci k monopolizaci trhu),
    - **nedostatek informací** (podle nichž by se výrobci a spotřebitelé rozhodovali při alokaci svých zdrojů a dosáhli efektivní alokace),

- **kolektivní (veřejné) statky,** čisté a smíšené. V důsledku tzv. *tržního selhání* některé statky totiž nemohou být pro obyvatelstvo zajišťovány soukromým sektorem v požadované kvalitě a kvantitě (blíže kap. 2.1.2),
- **externality,** tzn. **přenášení užitku** (pozitivní externalita), nebo **škody,** jejichž odstranění si vyžaduje náklady (tzv. negativní externalita), na jiné subjekty mimo trh (blíže kap. 2.3),
- **nekomplexní trhy.**

2) Makroekonomické příčiny tržních selhání souvisí se ***stabilitou*** ekonomického systému. Trh může vést k nepříznivému vývoji a nestabilitě základních makroekonomických agregátů (produkt, inflace, nezaměstnanost, platební bilance). Za hlavní makroekonomické příčiny existence veřejného sektoru je považováno ***nedostatečné využívání zdrojů, zejména lidského potenciálu a potřeba zajistit stabilitu makroekonomických agregátů*** (stabilní hospodářský růst, vyrovnanou platební bilanci, stabilitu zaměstnanosti a zmírnit inflaci).

3) Mimoekonomické příčiny tržních selhání souvisí s otázkou ***solidarity, spravedlnosti či rovnosti***. Trh přirozeně vede ke značné diferenciaci důchodů a bohatství, jež může vést až k sociální nestabilitě společnosti. Za hlavní mimoekonomické příčiny existence veřejného sektoru se považuje potřeba:

- zachování institucionálních hodnot,
- respektování lidské důstojnosti,
- zabránit zanedbávání budoucnosti a zajistit udržitelný způsob života,
- zmírnit nerovnosti mezi subjekty, ke kterým přirozeně vede trh polarizací bohatství a chudoby.
- zvyšovat kvalitu lidského potenciálu a kvalita životního prostředí.

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete se nad jednotlivými příčinami tržních selhání. Které z nich považujete za nejproblémovější při neexistenci veřejného sektoru resp. veřejné ekonomiky?

Průvodce studiem:

V případě, že v dané ekonomice působí alespoň jedna z makroekonomických, mikroekonomických či neekonomických příčin, nemůže příslušný ekonomický systém dosáhnout optimálního stavu z hlediska teorie tržní ekonomiky a dochází k narušení tohoto systému. Jde o selhání tržní, ale problémy nastávají i v důsledku ***vládních selhání****. V tržní ekonomice existují objektivně příčiny, které vyžadují existenci veřejného sektoru a určitý rozsah zásahů státu do ekonomiky s cílem zlepšení jejího fungování. Následně se zaměříme na vládní selhání a na okruhy příčin selhání státních zásahů.*

Proces zásahů do ekonomiky však není bez problémů a v ekonomické teorii je popsána řada potíží a problémů, které vedou **k selhání vládních (státních) zásahů**. Nelze tedy konstatovat, že státní zásahy jsou realizovány bez problémů, že jsou jednoduchým nástrojem, který zabezpečí dosažení ekonomického optima. Termínem **vládní selhání** rozumíme celou škálu problémů, jež se projevují v používání neadekvátní (a tudíž neúčinné) hospodářské politiky.

Problematikou možností selhání státních zásahů se zabývá řada autorů např. Jackson, Brown (2003); Halásek (2012); Mikušová Meričková, Stejskal (2014); Tetřevová (2008), a jejich názory lze shrnout do následujících **hlavních devíti okruhů problémů státního zasahování:**

- vztah efektivnosti a rovnosti ve vztahu ke spravedlnosti,
- obtížnost správného předvídání důsledků státních zásahů,
- stát má omezenou možnost kontroly,
- problém ukazatelů (hodnocení ekonomických a mimoekonomických účinků),
- ekonomické a sociální procesy lze jen obtížně modelovat,
- vzájemný nesouhlas mezi ekonomy,
- podstata politických procesů a kolektivního rozhodování,
- zájmy a schopnosti byrokracie,
- nevyužití politického kapitálu.

1.3 Veřejná ekonomika a její souvislosti

Průvodce studiem:

V této části textu je věnována pozornost definici a smyslu veřejné ekonomiky, veřejnému efektu a veřejným aktivitám. Blíže se nyní seznámíme i s obsahovými částmi a nástroji veřejné ekonomiky.

Veřejná ekonomika je aplikovaná vědní disciplína, která používá poznatků veřejné ekonomie při zkoumání struktury a zákonitostí fungování ekonomického systému (národního hospodářství) konkrétního celku (země) v konkrétním čase. Souvislosti a podstatu veřejné ekonomiky zkoumá a diskutuje mnoho autorů Auerbach, Feldstein (2006); Benard (1990); Halásek (1997); Jackson, Brown (2003); Musgrave, Musgrave (1994); Musil (2006); Nemec, Lawson (1992) či Stiglitz (1988). Veřejnou ekonomiku lze označit za velmi široký pojem související s úlohou státu v ekonomice. Uplatňovat tento pojem, zabývat se jeho vymezením, zkoumáním funkcí a problematikou její efektivnosti, má smysl pouze v tržní ekonomice. V centrálně plánované ekonomice byl tento pojem zbytečný, neboť pojem ekonomika splýval vlastně s pojmem veřejná ekonomika. Vše, co bylo státní, reguloval státní plán, prakticky vše se odevzdávalo státu, stát vše rozděloval a stát také určoval výrobce a ceny.

Příklad:

*V literatuře lze vysledovat pokusy o **definování veřejné ekonomiky**, např.:*

- ***podle Bénarda (1990)** "veřejná ekonomika zahrnuje veškeré sociálně ekonomické činnosti řízené státem, které produkují netržní statky a uskutečňují transfery důchodů a bohatství mezi občany…",*
- ***Nemec, Lawson (1992)** definuje veřejnou ekonomiku jako "… zkoumání vztahů mezi ekonomickými aktivitami veřejného sektoru a chováním firem, domácností a jednotlivců. Zvláštní pozornost se přitom věnuje státním výdajům a zdaňování, přičemž veřejná ekonomika zasahuje svým obsahem do dalších specifických oblastí, např. makroekonomiky, managementu řízení podniků veřejného sektoru a politického rozhodování…".*

- ***Halásek, D. (1997)*** *definuje veřejnou ekonomiku z hlediska mikro a makro struktury jejích subjektů, použitých nástrojů a participujících institucí. Rozlišuje hlavní části veřejné ekonomiky jako systém založený na provázanosti* ***veřejných financí*** *(alokaci a redistribuci veřejných výdajů a veřejných příjmů),* ***veřejných informací*** *(potřebných k účinnému řízení, koordinaci a rozhodování);* ***veřejné správy*** *jako koordinátora, objednatele resp. producenta veřejných statků a veřejných služeb a* ***veřejného*** *a* ***občanského sektoru.***

Podstatným znakem každé ekonomiky je měření a vzájemné porovnávání ekonomických výsledků (efektů) s vynaloženými náklady. Soukromá i veřejná ekonomika mají v tomto bodě jednu podstatnou společnou vlastnost:

- **soukromá ekonomika** kalkuluje získaný efekt pomocí měření finančního rozdílu mezi realizovanou cenou a vynaloženými náklady, používá tedy nepřímé metody (ziskové, finanční) pro analýzu výsledků svého hospodaření;
- **veřejná ekonomika** taktéž analyzuje výsledky hospodaření (v našem případě s veřejným majetkem a veřejnými financemi). Posuzování efektivnosti vynaložených nákladů je založeno, na rozdíl od soukromé ekonomiky, na přímém vyjádření získaného efektu. Veřejné náklady jsou finančně kvantifikovatelné (v Kč vyjádřené náklady na mzdy, investice apod.). Získaný efekt není finančně (peněžně) kvantifikovatelný, protože veřejný efekt je vázán na uspokojení určité společenské potřeby.

***Průvodce studiem*:**

Z teze, že ***veřejný efekt*** *není peněžně kvantifikovatelný, ještě nevyplývá, že nelze hovořit o efektivnosti ve veřejné ekonomice. Východiskem pro analýzu efektivnosti ve veřejné ekonomice a pro analýzu efektivnosti jednotlivých částí (segmentů) veřejné ekonomiky a veřejných programů je definování* ***přímého*** *(nepeněžního)* ***efektu.***

Příklad:

Přímý efekt investice do životního prostředí *je např. snížení exhalací (a tedy snížení nemocnosti a prodloužení délky života), záchrana lesních porostů, snížení míry koroze kovových konstrukcí apod.* ***Přímým efektem středního odborného vzdělávání*** *je získání profesní způsobilosti absolventů vykonávat specifickou kvalifikovanou* práci apod.

Definování **veřejného efektu**, jeho kvantifikace pomocí příslušných společenských užitků, jejich porovnání se stupněm naléhavosti v rámci omezených veřejných zdrojů, formulování škály společenských priorit – to je základní schéma souvislostí, které je nutno speciálně analyzovat a tvoří metodologické východisko pro zkoumání a určení efektivnosti vynakládání veřejných prostředků na příslušné veřejné statky a služby.

Veřejné aktivity jsou zejména aktivity **státních**, ale **i regionálních a municipálních** orgánů tj. těch institucí, které hospodaří s veřejným majetkem a využívají veřejných financí. Stiglitz (1988) rozděluje veškeré **veřejné aktivity** do 4 kategorií:

- základní úlohou je vytváření právního systému, ve kterém probíhají veškeré ekonomické transakce,
- produkce zboží a služeb veřejného charakteru (obrana, bezpečnost, aj.),
- nákup zboží a služeb (od raket až po čištění ulic) pro potřeby veřejné služby,
- redistribuce příjmů (tj. poskytování prostředků specifickým skupinám lidí, s cílem umožnit jim spotřebovávat více, než by mohli za normálních podmínek).

Zatímco **soukromá ekonomika** je organizována a řízena příslušnými soukromo-podnikatelskými institucemi a organizacemi a koordinačními funkcemi tržního mechanismu, **veřejná ekonomik**a je odkázána na koordinační úlohu veřejné správy a na mechanismus veřejného rozhodování.

Veřejná ekonomika se tedy zabývá těmi částmi (segmenty, odvětvími) národního hospodářství, kde ***dochází ke smíšení soukromého a veřejného*** a kde část tohoto segmentu či odvětví produkuje statky soukromé a část statky či služby veřejného charakteru.

Příklad:

Ke ***smísení veřejného a soukromého sektoru*** *dochází zejména u ekonomiky obrany, ekonomiky veřejné správy, ekonomiky justice, ekonomiky školství, ekonomiky zdravotnictví, ekonomiky kultury, ekonomiky bydlení, ekonomiku bezpečnosti a veřejného pořádku, ekonomiky sociálního zabezpečení, ekonomiky sportu a tělesné kultury, ekonomiky dopravy, ekonomiky životního prostředí, ekonomiky vědy a výzkumu, ekonomiky zemědělství, ekonomiky přírodních zdrojů apod.*

Posláním veřejné ekonomiky je zejména předcházet důsledkům selhání trhu a řešit důsledky selhání trhu v ekonomickém růstu a sociálním rozvoji. Veřejná ekonomika a její postupy jsou do veřejné správy každé země více či méně začleněny, podle toho, jak plní instituce veřejné správy svoji úlohu tj. organizaci a řízení veřejných záležitostí a taktéž jak vykonávají tzv. veřejnou kontrolu. Veřejná ekonomika musí být také organizována podle kritérií ekonomické efektivnosti. Má k tomu řadu mechanismů, které jsou nevyhnutelně začleněny do systému organizace veřejné správy jako jeden ze způsobů jejího fungování. Veřejná správa podléhá v průběhu času reformám, které obvykle vyúsťují do jiných, pozměněných forem řízení i veřejné ekonomiky.

Příklad:

Za nejvýznamnější nástroj veřejné ekonomiky můžeme označit ***veřejné finance****. Dalšími významnými nástroji veřejné ekonomiky jsou* ***veřejná kontrola, veřejné zakázky a koncese****,* ***veřejné investice a podpora, veřejná informatika*** *nebo různé formy* ***partnerství soukromého a veřejného sektoru*** *(PPP).*

1.4 Smíšená ekonomika

Všechny ekonomické systémy jsou v současné době smíšené ekonomiky s vyústěním veřejného a soukromého zájmu ve vzájemnou symbiózu a určité regulování některých činností. Jak uvádí mnozí autoři např. Halásek (1997), Strecková, Malý a kol. (1998), Tetřevová (2008) čistá forma ekonomických systémů se již nevyskytuje a jednotlivé ekonomiky jsou spíše smíšenými ekonomikami s prvky příkazového i tržního způsobu řízení ekonomických záležitostí. **Smíšená ekonomika** představuje takový typ

ekonomického systému, který je založen na společném působení 1) ziskového (tržního) a neziskového (netržního) sektoru a 2) různých forem vlastnictví (soukromé, veřejné).

Vzájemný vztah a působení veřejného a tržního sektoru řeší Strecková (1997), která uvádí, že vztah mezi těmito sektory je komplementární a oba sektory se vzájemně doplňují a podmiňují. Existence relativně rozsáhlého veřejného sektoru ve všech vyspělých ekonomikách, založených na principech tržního hospodářství, svědčí i o značném rozsahu státního zasahování do vývoje jednotlivých ekonomik. Podle principů koordinace mohou existovat ekonomické systémy s tržním rozdělováním zdrojů (prostřednictvím cen) a s rozdělováním zdrojů na základě ekonomických plánů (prostřednictvím příkazů). Ve veřejném hospodaření se příjmy obvykle řídí podle výdajů. Vlastnické právo je oprávnění vlastníka (majitele) držet, užívat a svobodně nakládat se svým majetkem (prodat jej nebo pronajmout). Právní kodifikace vlastnictví má výrazný vliv na alokaci a využití ekonomických zdrojů. Ve smíšené ekonomice můžeme rozlišit **vlastnictví soukromé a veřejné**. U soukromého vlastnictví je východiskem pro rozhodování vlastníka vazba mezi náklady a výnosy a náklady se u veřejného vlastnictví vytrácí.

Úkol k textu:

Na základě prostudovaného textu vysvětlete podstatu smíšené ekonomiky.

Shrnutí:

Veřejná ekonomie *představuje vědní disciplínu, která zkoumá příčiny existence, strukturu, zákonitosti fungování a efektivnost neziskového sektoru, tedy té části národního hospodářství, která má neziskový charakter a ve které nepůsobí zákonitosti trhu.* ***Veřejná ekonomika*** *je aplikovaná vědní disciplína, která používá poznatků veřejné ekonomie při zkoumání struktury a zákonitostí fungování ekonomického systému (národního hospodářství). Existence veřejné ekonomiky je zdůvodňována tržním selháním. Příčiny selhání trhu neboli příčiny existence veřejného sektoru členíme na mikroekonomické, makroekonomické, mimoekonomické. Veřejnou ekonomiku lze označit za velmi široký pojem související s úlohou státu v ekonomice. Veřejná ekonomika analyzuje výsledky hospodaření (s veřejným majetkem a veřejnými financemi).*

Posuzování efektivnosti vynaložených nákladů je založeno, na rozdíl od soukromé ekonomiky, na přímém vyjádření získaného efektu. Získaný efekt ale není finančně (peněžně) kvantifikovatelný, protože veřejný efekt je vázán na uspokojení určité společenské potřeby. Veřejná ekonomika se zabývá těmi částmi (segmenty, odvětvími) národního hospodářství, kde dochází ke smíšení soukromého a veřejného a kde část tohoto segmentu či odvětví produkuje statky soukromé a část statky či služby veřejného charakteru (jde např. o ekonomiku obrany, ekonomiku veřejné správy, ekonomiku justice, ekonomiku školství, ekonomiku zdravotnictví, ekonomiku kultury, ekonomiku sociálního zabezpečení). Posláním veřejné ekonomiky je zejména předcházet důsledkům selhání trhu a řešit důsledky selhání trhu v ekonomickém růstu a sociálním rozvoji.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. Co zkoumá veřejná ekonomie?
2. Uveďte hlavní okruhy problémů diskutované v ekonomické teorii ve vztahu k veřejné ekonomii.
3. Jaké znáte příčiny tržních selhání?
4. Uveďte okruhy problémů státního (vládního) zasahování.
5. Charakterizujte význam a poslání veřejné ekonomiky.
6. Jaký je rozdíl mezi soukromou a veřejnou ekonomikou?
7. Uveďte hlavní obsahové části veřejné ekonomiky.
8. Jaké znáte nástroje veřejné ekonomiky?

Citovaná a doporučená literatura

AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. (2006). *Handbook of Public Economics – Volume II*. Amsterdam: Elsevier.

BENARD, J. (1990). *Veřejná ekonomika II*. Praha: EÚ ČSAV.

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika veřejných služeb*. Bánská Bystrica: UMB.

HALÁSEK, D. (1997). *Veřejná ekonomika*. Ostrava: VŠB-TUO.

HALÁSEK, D. (2007). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSEK, D. (2012). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.

KOLÁŘ, P., VESELÁ, M. (2006). *Ekonomie a ekonomika*. Praha: ASPI.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer.

MUSIL, M. (2006). *Veřejná ekonomie.* Praha: Oeconomica.

MUSGRAVE, P., MUSGRAVE, R. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.

NEMEC, J., LAWSON, C. (1992). *Verejná ekonomika*. Banská Bystrica: UMB.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W.D. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press.

STRECKOVÁ, Y. a kol. (1997). *Veřejná ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita.

STIGLITZ, J.E. (1988). *Ecomomics of the Public Sector.* N.Y.London: W.W. Bortin and Co.

TETŘEVOVÁ, L. (2008). *Veřejná ekonomie*. Praha: Profesional Publishing.

2 Veřejné statky a externality

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly:

- **Budete znát** pojem veřejného statku a jeho vlastnosti, podstatu poručnického statku, soukromá a veřejná řešení externalit.
- **Budete umět** způsoby zabezpečování veřejných statků, definovat externalitu, rozlišit typy externalit podle povahy, zdroje a rozsahu působení.
- **Budete schopni** klasifikovat ekonomické statky, rozlišit čistý a smíšený veřejný statek a uvést jejich příklady.

Klíčová slova

Klasifikace statků, čistý veřejný statek, smíšený veřejný statek, poručnický statek, zabezpečování veřejných statků, externalita, veřejná řešení externalit, soukromá řešení externalit.

2.1 Klasifikace statků v ekonomické teorii

***Průvodce studiem*:**

Ekonomická teorie třídí statky podle různých hledisek. Klasifikací statků se zabývá např. Tetřevová (2008) nebo Halásek (2012). V následující části textu se blíže seznámíme s klasifikací statků a s kritérii členění ekonomických statků.

Primární je třídění statků ***podle původu*** *na*:

- **volné statky** – jsou volně dostupné, bez omezení, nemusí být produkovány ani distribuovány mezi jednotlivé spotřebitele, jejich tržní cena je nulová, např. vzduch;
- **ekonomické statky** – jsou vzácné, nedostatkové, představují produkt ekonomických činností člověka a je třeba za ně platit, jsou předmětem různých alokačních, produkčních a distribučních úvah.

Příklad:

Za určitých podmínek se může volný statek stát statkem ekonomickým (např. ***pitná voda balená).***

Průvodce studiem:

Ekonomické statky *lze třídit z hlediska spotřeby; vzájemného vztahu; geografického hlediska; institucionálního hlediska; způsobu rozhodování o statcích a jejich financování nebo ekonomického hlediska. S jednotlivými hledisky a členěním statků se nyní společně seznámíme.*

A) Z hlediska spotřeby členíme ekonomické statky na:

- **spotřební statky** – statky, které slouží přímo ke spotřebě, krátkodobé či dlouhodobé.
- **kapitálové statky** – statky, které se používají k další výrobě.

Příklad:

Spotřební statky *jsou např. potraviny, televizor, lednička, notebook, mobilní telefon; automobil.* ***Kapitálové statky*** *jsou např. obráběcí stroje, tkací stroje, tovární haly, průmyslové zóny, pozemky*.

B) Z hlediska vzájemného vztahu členíme ekonomické statky na:

- **substituty** – statky, které mají podobné užitné vlastnosti a mohou uspokojovat tutéž potřebu, a tudíž je lze vzájemně nahrazovat;
- **komplementy** – statky, které se vzájemně doplňují.

Příklad:

Substituty *jsou káva – čaj; rohlík- chleba; vlaková či autobusová doprava na trase Ostrava – Praha.* ***Komplementy*** *jsou auto – benzín, pračka – prášek, myčka na nádobí- tableta; dálkový ovladač – baterie.*

C) Z hlediska geografického členíme ekonomické statky na**:**

- **statky národní** (celostátní) – statky, které využívají obyvatelé celého státu;
- **statky regionální** – statky, které využívají obyvatelé určitého regionu;

- **statky lokální** – statky, které využívají obyvatelé určité lokality (obce, sdružení obcí).

Příklad:

Statkem národním *(celostátním) je veřejná obrana;* ***statky regionální*** *jsou služby hasičského záchranného sboru;* ***statky lokální*** *představují služby mateřských škol.*

Průvodce studiem:

Ekonomické statky můžeme také členit podle toho, kdo nebo jaká instituce rozhoduje o statcích. Toto členění označujeme jako institucionální. Z hlediska tohoto třídění je důležitá přítomnost, ale i charakteristicky tržní ceny jako alokačního mechanismu a dále i politické rozhodnutí o způsobu poskytování statků.

D) Z hlediska institucionálního členíme ekonomické statky na:

- **čisté tržní statky** – statky, které se nabývají koupí na trhu, jejich cena je sjednána na trhu bez intervencí státu;
- **čisté netržní statky** – statky, které neprocházejí trhem, a tudíž nemají svobodně stanovenou cenu, jejich cena je nulová (jsou financovány z daňových výnosů) anebo cena je stanovena administrativně ve formě uživatelského poplatku, o produkci a alokaci se nerozhoduje na trhu, rozhoduje stát – jednotlivé vládní úrovně;
- **polotržní statky** (nečisté tržní statky) – statky, které procházejí trhem, cena sjednaná na trhu je předmětem diskriminačních opatření státu, např. v podobě stanovení maximální ceny, diferencovaných nepřímých daní, subvencí (příděly ekonomickým subjektům) či příspěvků k ceně, o těchto opatřeních se rozhoduje na jednotlivých vládních úrovních. Stačí politické rozhodnutí, aby většina těchto statků přešla z jedné kategorie do druhé (blíže viz tab. 2.1.).

Tab. 2.1 – Institucionální kritérium a kategorie statků

Kategorie statků	Existence tržní ceny jako alokačního mechanismu	Diskriminační intervence státu
Čisté tržní statky	Ano	Ne
Čisté netržní statky	Ne	Ano
Polotržní statky	Ano	Ano

Zdroj: Halásková, Kovář (2004, s. 14)

E) Z hlediska způsobu rozhodování o statcích (tzn. podle toho, jak se rozhoduje o produkci, spotřebě statků a o alokaci finančních prostředků na tyto statky) **členíme ekonomické statky** na soukromé a veřejné statky.

1) soukromé (tržní, privátní) statky

- o výrobě a spotřebě, tzn. o alokaci finančních prostředků na výrobu a spotřebu rozhodují soukromé subjekty – producenti, či spotřebitelé;
- soukromé subjekty o nich rozhodují individuálně podle svých individuálních potřeb s ohledem na ceny na trhu a své rozpočtové omezení;
- při rozhodování mají snahu maximalizovat užitek – výrobci zisk a spotřebitelé vlastní užitek.

2) veřejné (netržní, veřejně poskytované) statky

- o výrobě a spotřebě, tzn. alokaci finančních prostředků na výrobu a spotřebu se rozhoduje veřejnou volbou v rámci daného společenství;
- uspokojují potřeby daného společenství lidí bez ohledu na to, zda je chtějí jednotlivci spotřebovávat;
- jsou určovány politickými hlasy;
- jsou zajišťovány státem a územní samosprávou – je tak zajištěno potřebné množství těchto statků;
- jsou financovány z prostředků veřejných rozpočtů;
- produkce těchto statků zvýhodňuje určité skupiny obyvatel, což souvisí s problémem rozdělování a se spravedlností v rozdělování.

F) *Dalším kritériem členění ekonomických statků je ekonomické hledisko.* ***Podle ekonomického hlediska*** *pak členíme ekonomické statky na* ***soukromé (privátní) statky*** *a* ***čisté veřejné (kolektivní) statky*** *a* ***smíšené veřejné (kolektivní) statky****.*

Příklad:

Čistým soukromým statkem *jsou např. obuv, oblečení, potraviny, služby cestovní kanceláře, automobil, počítač.*

Průvodce studiem:

V další části textu se budeme podrobněji zabývat veřejnými statky, jejich členěním, charakteristickými vlastnostmi a způsoby jejich zabezpečování.

2.2 Veřejné statky

Pod pojmem **veřejný statek** se rozumí takový statek, u kterého platí, že je-li poskytnut, pak nelze nikomu zabránit, aby daný statek užíval. Dále platí, že má-li z daného statku užitek jedna osoba, nebere tím možnost ostatním subjektům, aby z něj měli stejný užitek. Prvním, kdo definoval pojem veřejný statek (public goods), byl v roce 1954 Samuelson (Samuelson, 1954). Dle něj jsou veřejnými statky takové statky, které mají tu vlastnost, že spotřeba statku kterýmkoliv jednotlivcem nezpůsobuje omezení spotřeby ostatních, což je základní rozdíl oproti statkům soukromým, které při spotřebě či využití jako vstupu do výrobního procesu, ztrácí možnost využití pro spotřebu ostatními. **Veřejné statky** jsou takové aktivity či takové služby, které jsou více, či méně užitečné celé společnosti, neprochází trhem (jedná se o **tzv. netržní statky**), jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státním orgánem nebo územní samosprávou. Ekonomickou analýzou veřejných statků se blíže zabývají i jiní autoři Jackson, Brown (2003); Hampl (2001); Halásek (1994, 2007, 2012); Mikušová Meričková, Stejskal (2014a, 2014b); Musil (2006); Samuelson, Nordhaus (1991); Stiglitz (1988); Strecková, Malý a kol. (1998); Špalek (2011).

Pro veřejné statky je charakteristická:

- nedělitelnost spotřeby mezi jednotlivé uživatele (občany);
- nevylučitelnost ze spotřeby;

- nesoutěživost spotřebitele;
- nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího jedince.

Veřejné statky můžeme rozdělit na **čisté** a **smíšené**.

1) **Čisté veřejné statky** jsou statky kolektivní spotřeby**,** které mají **automatickou potřebu**. Čisté veřejné statky jsou charakteristické:

   a) **nedělitelností spotřeby** (nelze určit podíl jednotlivce na spotřebě veřejného statku), jednotlivci **nelze zabránit spotřebovávat takové statky**, i když jednotlivci nechtějí za tyto statky platit. Nedělitelnost spotřeby vede k **nevylučitelnosti ze spotřeby**. V některých případech by bylo možné zabránit jednotlivci spotřebovávat veřejný statek, ale vyžádalo by si to vynaložit neúměrné náklady, což by bylo neefektivní. V této souvislosti se někdy zmiňuje problém tzv. **černého pasažéra**, který veřejné statky využívá, ale nechce za ně platit. Náklady na evidenci jeho spotřeby a vynucení platby, resp. jeho vyloučení ze spotřeby, by byly neúměrné (proto jsou financovány z daňového výnosu). Nevylučitelnost ze spotřeby vyvolává **nesoutěživost mezi jednotlivými uživateli** veřejného statku;

   b) **nekvantifikovatelností podílu jednotlivce na spotřebě** a neocenitelností této spotřeby cenou – tzv. uživatelským poplatkem (např. služby policie, hasičů, veřejného osvětlení);

   c) **spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovávat tuto službu jiným uživatelem**. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové. **Kvalita (standard) veřejného statku je nedělitelná**. Při nadměrné spotřebě (převaze poptávky) však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny, např. důsledkem přetížené dálnice nastane zpomalení provozu, ztráta času všech automobilistů, vyšší spotřeba pohonných hmot, znečištění životního prostředí zplodinami apod. (tzv. jev přetížení).

Příklad:

Čistým veřejným statkem *jsou služby obrany státu (vnější = armáda; vnitřní = policie), služby veřejné správy, soudnictví, hasiči, veřejné komunikace, veřejné osvětlení, veřejná prostranství, lavičky v parku, podchod, maják nebo využívání světelně řízené křižovatky.*

2) Smíšené veřejné statky jsou takové:

a) u nichž je kvantita dělitelná, je tedy možné poměrně přesně určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Lze ocenit tuto spotřebu, lze stanovit uživatelský poplatek za jednotku spotřeby veřejného statku.

b) **Spotřeba** je buď:

- **fakultativní**, tzn., že jednotlivec sám rozhoduje, zda daný veřejný statek bude využívat, či nikoliv;
- **přikázaná** státem, resp. zákonem. To jsou pak tzv. upřednostněné veřejné statky (paternalistické);

c) u nichž však není dělitelná kvalita (standard veřejného statku) mezi jednotlivce (např. kvalita poskytovaného vzdělání je stejná pro všechny žáky, čím však bude jejich počet 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.).

Smíšené statky, zejména **s fakultativní spotřebou**, se poskytují občanům za uživatelský poplatek, který je modifikován cenou. Je tomu tak proto, že smíšené veřejné statky neprochází trhem. Motivem pro jejich zabezpečování není zisk, a proto jsou uživatelům poskytovány za uživatelský poplatek konstruovaný na neziskovém principu. Uživatelský poplatek může pokrýt až 100% nákladů na produkci smíšeného veřejného statku. Někdy také může působit proti vzniku nadspotřeby, následnému snížení kvality smíšeného veřejného statku a vzniku přetížení.

Příklad:

Statek s fakultativní spotřebou *je veřejná hromadná doprava (občan se svobodně rozhodne, zda použije levnější veřejnou hromadnou dopravu, či zda naopak použije*

dražší dopravu svým osobním autem), kulturní služby, některé zdravotnické služby, sociální služby apod. Jako ***statek s přikázanou spotřebou*** *je možné uvést základní vzdělání (tzn., zákonem se určí délka povinné školní docházky).*

Průvodce studiem:

Považuje se za správné, aby produkce veřejných statků byla zabezpečena veřejným sektorem a financována zcela nebo zčásti z finančních prostředků rozpočtové soustavy s využitím přerozdělovacích procesů. Na financování smíšených veřejných statků se tedy vždy podílejí finanční prostředky veřejných rozpočtů, i když v rozdílné výši. Největší podíl veřejných finančních prostředků pak připadá v úvahu u upřednostněných veřejných statků, např. u povinného základního vzdělání. Upřednostněné 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, (příp. vyšších stupňů územní samosprávy). Proto se někdy označují jako redistribuční služby.

Mezi zeměmi jsou však rozdíly v delegování kompetencí, v pravomoci a v odpovědnosti za zajišťování různých typů veřejných statků na nižší stupně veřejné správy.

2.2.1 Zabezpečování veřejných statků

Průvodce studiem:

Pro zabezpečování veřejných statků pro občany zřizují jednotlivé stupně státní správy (resp. orgány územní samosprávy) organizace, které hospodaří převážně na neziskovém principu. Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků je třeba zvažovat hospodárnost vynakládání finančních prostředků z příslušného veřejného rozpočtu a užitek občanů (blíže např. Benčo, Kuvíková, 2011; Halásek, 2012 nebo Stejskal a kol., 2017). S jednotlivými způsoby zabezpečování veřejných statků se nyní blíže seznámíme.

Veřejné statky lze pro obyvatele **zabezpečovat** prostřednictvím:

a) **neziskových organizací**, které jsou k tomuto účelu zřízeny státem, krajem či obcemi (příspěvkové organizace a organizační složky - podrobněji kap. 4.4). Tento způsob je zvolen tam, kde je:

- **nekonkurenční prostředí**, nemůže si vybírat dodavatele či je-li monopol soukromé firmy nežádoucí, jde-li o nezbytné služby, zejména upřednostněné veřejné statky, u kterých je nutné zajistit jejich **absolutní spolehlivost** (např. vzdělání);
- **kde není možné najít soukromou firmu** ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany;

b) státními a komunálními podniky, a to zejména v případech zabezpečování takových statků, které jsou obtížné zahrnout do tržních statků, tzv. polotržních statků (případně i tržních statků), resp. trh při jejich zabezpečování selhává (např. výroba tepla apod.). V takovém podniku se zpravidla ztráta ze zabezpečování veřejných statků kompenzuje ziskem ze zabezpečování tržních a polotržních statků (přičemž míra je většinou nízká);

c) formou zakázek u soukromého sektoru v konkurenčním prostředí, např. 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 lobbistické skupiny o veřejné výdaje);

d) založením společného podniku, většinou obce spolu s jinou obcí, nebo se soukromým subjektem, povede-li tento způsob k vyšší hospodárnosti;

e) organizacemi občanského sektoru, reprezentovaného veřejně prospěšnými organizacemi, tj. spolky, ústavy, obecně prospěšnou společností, nadací nebo nadačním fondem (fundace), příp. dalšími organizacemi, kterým se poskytují dotace, granty, příp. jiné finanční zdroje.

Příklad:

V *ČR jsou v současné době nejobvyklejší formou zabezpečení veřejných statků:*

- ***organizační složky** státu, resp. organizační složky obcí a krajů,*
- ***příspěvkové organizace** státu, resp. příspěvkové organizace obcí a krajů,*
- ***obecně prospěšné společnosti**.*

Odpovědnost za zabezpečení určitých veřejných statků stát přenáší v některých případech na jednotlivé stupně územní samosprávy. Je tomu tak tehdy, zabezpečí-li je územní samospráva hospodárněji. Hovoříme o **decentralizaci zabezpečování veřejných statků** (blíže Peková, 2011; Provazníková, 2015)**.** Při rozhodování o decentralizaci zabezpečování a financování veřejných statků se bere v úvahu analýza prospěchu, tedy kdo má prospěch z veřejného zabezpečování a financování veřejných statků, tzn., zda obyvatelstvo celého státu, nebo obyvatelé určitého kraje nebo obce.

Průvodce studiem:

*Měly by být zabezpečovány takové veřejné statky, o které má obyvatelstvo zájem, neboť také na jejich financování platí daně, případně uživatelský poplatek v případě smíšeného veřejného statku. U některých veřejných statk*ů *jejich zabezpečování státem může vést* ***k neefektivnosti*** *a tzv. ztrátám z centralizace.*

Stát nemá vždy potřebné informace o individuálních preferencích občanů. Jak uvádí Halásek (2007, 2012); Peková (2011) nebo Peková, Pilný, Jetmar (2012) mohou být zajišťovány i veřejné statky občany málo využívané. Pak jsou nehospodárně vynakládány finanční prostředky státního rozpočtu. Proto je nutné rozhodnout:

a) **pro kolik obyvatel konkrétní veřejný statek zabezpečovat** (pro obyvatele obce nebo několika obcí při jejich sdružování, pro obyvatele kraje, pro všechny obyvatele státu), **aby se dosáhlo tzv. úspor ze sdílených nákladů** (díky odlišnému průběhu fixních a variabilních nákladů) a omezil se rozsah ztráty efektu z centrálně zajišťovaných veřejných statků;
b) **jaké druhy veřejných statků** bude příslušný stupeň veřejné správy zabezpečovat;
c) **jaký standard veřejných statků** můžeme financovat vzhledem k omezeným finančním zdrojům v rozpočtové soustavě (tzv. rozpočtovému omezení).

Současně se musí rozhodnout, z jakých finančních prostředků budou jednotlivé stupně veřejné správy financovat příslušné veřejné statky, za jejichž zabezpečení jsou odpovědny. Dochází k **fiskální decentralizaci**, tzn. zejména k **rozvržení daňového výnosu** mezi jednotlivé rozpočty. Posiluje se postavení, pravomoci a odpovědnost jednotlivých

článků územní samosprávy (zejména obcí) v zabezpečování a financování veřejných statků (blíže Peková, 2011; Provazníková, 2015).

Obce zabezpečují:

a) **tzv. národní veřejné statky**. Jsou to většinou čisté veřejné statky a některé smíšené veřejné statky, zejména **upřednostněné**, z nichž mají užitek občané celého státu.

Příklad:

Jedná se např. o základní vzdělání, o zabezpečení výstavby a údržby silnic, o regulaci vodních toků apod.;

b) lokální veřejné statky, které obce zajišťují především pro své občany, jejich užívání je místně ohraničeno. Některé z nich mají charakter poplatkových služeb.

Příklad:

Lokální veřejné statky *mohou mít charakter čistých veřejných statků (např. místní komunikace, péče o veřejnou zeleň), některé mají charakter smíšených veřejných statků (např. městská hromadná doprava).*

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete nad způsoby zabezpečení (čistých i smíšených) veřejných statků a nad možnostmi jejich financování.

2.3 Externality

Průvodce studiem:

Další významnou mikroekonomickou příčinou tržního selhání, jak již bylo řečeno, je existence externalit. ***Externalita*** *je chápána jako vazba mezi funkcemi užitku rozdílných ekonomických subjektů, která vzniká mimo trh. Externalita je typickým příkladem porušení tržní rovnováhy v oblasti alokace zdrojů. Problematice externalit věnují pozornost např. Jackson Brown (2003); Lisý a kol. (2008); Tetřevová (2008); Halásek (2007,2012); Mikušová Meričková a Stejskal (2014a). Blíže se nyní seznámíme s pojmem a příčinami externalit, ale i s jejich typy a se způsoby řešení externalit*.

Pigou (1921**) externality** definuje jako situace, kdy aktivita jednoho ekonomického subjektu přináší jinému ekonomickému subjektu určité náklady (externality negativní), nebo výnosy či výhody (externality pozitivní), aniž by za ně tento jiný subjekt byl odškodněn, nebo za ně musel platit (podle charakteru externality).

Ekonomická teorie definuje **externality** i jako vedlejší efekty ekonomické aktivity (výroby nebo spotřeby), které neprocházejí trhem (jsou externími efekty). Znamená to, že náklady nebo výnosy z ekonomické činnosti subjektů se přenášejí na třetí osoby a přinášejí jim buď újmu, nebo prospěch (blíže např. Jackson, Brown, 2003). Externality jsou specifickým příkladem veřejných statků, kdy aktivita jednoho subjektu (např. výroba) vyvolává externí užitek pro jiné subjekty (pozitivní externalita), nebo externí náklad (negativní externalita), a to mimo trh. Externality, zejména negativní (vedle existence veřejných statků) jsou jednou z příčin selhání trhu a nutnosti vládních zásahů, kdy se snažíme prostřednictvím různých nástrojů odstranit negativní externality (např. na továrnu znečišťující řeku uvalí zvláštní daň nebo sankci, či pokutu), respektive uvalí ekologickou daň celostátně (blíže kap. 2.3.1).

Průvodce studiem:

Externality lze členit podle povahy (charakteru), zdroje a rozsahu působení, jak uvádí Tetřevová (2008), Halásek (2012) nebo Mikušová Meričková a Stejskal (2014a). V následující části textu si přiblížíme typy externalit a jejich příklady.

Externality členíme **podle povahy** (charakteru) na:

- **pozitivní (kladné) externality** → vznikají, když aktivita jednoho subjektu vyvolá prospěch, externí užitek jinému subjektu, aniž by daný subjekt za tento užitek musel platit,
- **negativní (záporné) externality** → vznikají, když aktivita jednoho subjektu vyvolá škodu, externí náklad u jiného subjektu, na který mu původce újmy finančně nepřispěje,
- **reciproční externality** → vznikají, když subjektům vzniká vzájemný prospěch či vzájemná újma.

Příklad:

Pozitivní externality *(vnější kladné úspory) jsou úspory, k nimž dochází, když činnost firmy přináší prospěch ostatním, aniž by za to platili. Jedná se např. o Firmu, která najímá bezpečnostní hlídky, odrazuje zloděje z blízkého okolí, čímž poskytuje externí bezpečnostní služby. Očkování proti chřipce, jejímž důsledkem je pokles rizika nákazy i pro ostatní obyvatele.* ***Negativní externality*** *– vnější (záporné) úspory představují činnost firmy, která způsobuje ostatním stranám nevykompenzované náklady (ocelárny, které vypouštějí kouř a sirné plyny poškozují ostatním majetek a veřejné zdraví, aniž se poškozeným stranám platí za škody = znečištění je vnější (zápornou) úsporou. Jako další příklad negativních externalit lze uvést znečištění životního prostředí a dopravní ruch (hluk, výfukové plyny).* ***Reciproční externalitou*** *je umožňuje-li sadař sousedovým včelám sbírat pyl, má větší úrodu ovoce a současně včelař má prospěch v podobě většího množství snůšky medu.*

Externality podle zdroje členíme na:

- **produkční (technologické) externality** → jsou vyvolávány producenty (tj. výroby jiných podniků nebo jejich spotřeby). Jedná se o nezamýšlený přenos užitku nebo nákladu při produkci určitého statku na jiný subjekt,
- **spotřebitelské externality** → jsou vyvolávány spotřebiteli (tj. spotřebou jiných subjektů). Jedná se o nezamýšlený přenos užitku nebo nákladu při spotřebě určitého statku na jiný subjekt.

Příklad:

Produkční externalitou *je znečištění životního prostředí a vypouštění škodlivých látek do ovzduší, znečištění vodních toků nebo kontaminace půdy, kterou způsobují např. (ocelárny, cementárny, mlékárny).* ***Spotřebitelskou externalitou*** *je jízda autem, kdy jednotlivec využívající osobní automobil způsobuje negativní externalitu ostatním lidem v podobě znečištěného ovzduší. Cigaretový kouř v restauraci, který musí dýchat ostatní, aniž by sami kouřili. Hlasitý poslech rádia na koupališti – o negativní externalitu se bude jednat, pokud bude hlasitá hudba někoho kolem obtěžovat. O pozitivní externalitu půjde v případě, že se tato hudba bude někomu dalšímu líbit.*

Podle **rozsahu působení** lze pak rozlišit:

- **globální externality** → jedná se o externality, které ovlivňují široký okruh subjektů např. znečištěné ovzduší,
- **adresné externality** → jedná se o externality, které mají vliv pouze na omezený okruh subjektů.

Příklad:

Globální externalitou *je znečištěné ovzduší pro široký okruh lidí.* ***Adresnou externalitou*** *je výstavba dálnice nebo dopravní ruch, který se bude dotýkat nejbližšího okruhu lidí a jejich nemovitostí či pozemků.*

2.3.1 Způsoby řešení externalit

Průvodce studiem:

Rozlišujeme dva základní ***způsoby řešení externalit*** *tj.* ***veřejná řešení,*** *která jsou založena na vládních (státních) intervencích a snaze o nápravu trhu a* ***soukromá řešení,*** *která jsou založena na působení určitých samovolných tendencích trhu, jež za určitých podmínek automaticky vedou k odstranění externích vlivů. Řešením externalit se zabývají Samuelson, Nordhaus (1991); Strecková, Malý a kol. (1998); Jackson, Brown (2003); Halásek (2007, 2012); Tetřevová (2008) nebo Mikušová Meričková, Stejskal (2014a). S jednotlivými způsoby řešení externalit se nyní seznámíme.*

1) Veřejná řešení externalit

Veřejná řešení externalit neboli **státní zásady při internalizaci externalit** se mohou realizovat uvalením daně, regulačními opatřeními, poskytováním dotací na ochranu, snížením znečišťování, právními normami (které dávají možnost poškozenému na uplatnění náhrady).

Daňový systém funguje v tom směru, že přiblíží individuální náklady (např. při produkci znečišťující ovzduší) celospolečenským a tím se objem produkce přiblíží k společensky optimálnímu bodu. **Daně** neregulují přímo znečišťování, ale fungují prostřednictvím snižování produkčních objemů.

Regulační předpisy (Státní regulace) – při omezování negativních externalit používá stát spíše regulační předpisy a nařízení než pokuty a dotace.

Příklad:

Regulačním opatřením *je vybudování čističky odpadních vod k omezení negativních externalit.*

Mezi **veřejné řešení** negativních externalit patří dále **zákaz či příkaz,** tj. že každý subjekt má stanoveno, kolik negativní externality může vyprodukovat.

Příklad:

Příkladem ***příkazových řešení*** *je např. stanovení normy hlučnosti, maximální týdenní počet vzletů a odletů letadel nebo maximální roční produkce cementárny. Jako příklady* ***zákazů*** *lze uvést zákaz kouření na zastávkách MHD nebo v restauracích, v budovách státních úřadů nebo ve sportovních halách.*

Dotace, subvence, jednorázová finanční podpora se využívají v případě pozitivních externalit. Kdekoli dochází k pozitivní externalitě, tam je rozdíl mezi společenským a soukromým přínosem. Soukromý přínos (produkce, spotřeby) je menší než společenský, a proto stát dotuje produkci nebo spotřebu, aby se zvýšily na společensky žádoucí úroveň. Základním problémem však zůstává měření velikosti externího užitku a jeho vyčíslení v podobě dotace.

Příklad:

Příkladem dotačního opatření je poskytnutí dotace na vybudování čističky, dotace na modernizaci vozového parku, dotace na vybudování tělocvičny.

Právní nástroje řešení externalit – s jejich používáním je spojena výhoda, kdy místo spoléhání se na stát nese odpovědnost z přinucení postižená strana, která má na věci přímý zájem. Využití právního systému má výhodu, že výskyt negativních externalit nezjišťuje vláda, ale přímo poškozená strana. Právní systém potřebuje správně definovat vlastnická práva. V tomto případě se však mohou vyskytnout vysoké transakční náklady spojené s náklady soudního procesu a nejistotou jeho výsledku v praxi!

K **veřejným řešením** pozitivních externalit řadíme i **vlastní činnost** → kdy vláda prostřednictvím organizací a institucí veřejného sektoru sama vykonává určité činnosti a nahrazuje tak soukromé producenty (vytváří pozitivní externality).

2) Soukromá řešení *externalit*

Průvodce studiem:

*Další možností **řešení externalit** jsou **soukromá řešení –** u tzv. čistých veřejných statků jsou zpravidla externality velké a zejména jejich protihodnota není požadovaná, takže žádný (soukromý) ekonomický subjekt není ochoten zajišťovat na soukromé bázi jejich nabídku. Způsobem, jak se může **soukromý sektor vypořádat s externalitami** bez pomoci státní intervence, je zejména jejich internalizace, Coasův teorém, uspořádání vlastnických práv, pravidla odpovědnosti, společenský postih, soukromá vyjednávání. S jednotlivými možnostmi soukromých řešení externalit se nyní seznámíme.*

Internalizace, spočívá ve vytvoření takových ekonomických jednotek, které by byly natolik velké, aby se většina dopadů jejich činností projevila uvnitř jednotky (*externality se tak stanou pouze vnitřní záležitostí*). Další možností soukromého řešení externalit je **Coasův teorém** (blíže Halásek, 1997; Jackson, Brown, 2003; Kolář, Veselá, 2006; Tetřevová, 2008). Zúčastněné strany se mohou spojit a vytvořit nějaký soubor opatření, kterým mohou navenek působící přesahy svých činností internalizovat. Pokud spolu mohou strany sporu vyjednávat a odškodňovat se (a pokud budou navíc splněny i jisté podmínky), dojdou k efektivnímu řešení.

Převážná část autorů např. Halásek (1994); Jackson, Brown (2003) vidí ale vlastní příčinu externalit v **chybějících či nedostatečných vlastnických právech**. Řešením externalit je **uspořádání vlastnických práv**, kdy problém externalit je možné vyřešit přidělením či prodejem vlastnických práv. Jsou-li vlastnická práva a práva vyloučení (ze spotřeby) jasně vymezena a definována, pak v zásadě existuje možnost, že ten, kdo zapříčinil na jedné straně a postižený na straně druhé vstoupí do jednání o kompenzačních platbách.

Dalšími formami soukromých řešení externalit jsou **pravidla odpovědnosti a společenský postih** (využívají se v případě negativních externalit) → původce externalit je ze zákona odpovědný za každou újmu způsobenou jiným osobám. **Soukromá**

vyjednávání se pak využívají v případě řešení negativních i pozitivních externalit. Jedná se o vyjednávání mezi zainteresovanými subjekty, která vedou k soukromé dohodě.

Úkol k textu:

Uveďte výhody či nevýhody jednotlivých způsobů řešení externalit. Vysvětlete na 2–3 příkladech.

Průvodce studiem:

V souvislosti s externalitami hovoříme o zvláštním druhu statku, tzv. ***poručnickém statku*** *neboli* ***statku pod ochranou****, podle terminologie zavedené Musgravem (1957) a Headem (1966) "merit goods". Statek pod (státní) ochranou může být individuálně nebo kolektivně spotřebovávaným statkem, neboť pouze orgán veřejné správy je schopen přijmout rozhodnutí o produkci veřejného statku s pozitivními externalitami a pouze tento orgán může omezit nebo kontrolovat soukromou produkci statků s negativními externalitami (př. znečištění životního prostředí).*

Pokud jde o tržní statek, stát uplatňuje nástroje k deformaci cenové tvorby ve formě penalizace spotřeby pomocí určité nepřímé daně (cigarety, alkohol) nebo ve formě specifické subvence (vzdělání, zdravotní péče, kultura). Pokud jde o veřejný statek, jeho produkce spadá do koordinace veřejnou správou a může nabývat v realitě podobu netržního nebo smíšeného (polotržního) statku.

Příklad:

Statkem pod ochranou *je např. stanovená délka povinné školní docházky, povinné očkování, používání bezpečnostních pásů v autě, dodržování pravidel silničního provozu, zákaz podávání alkoholu osobám mladším 18-ti let nebo omezená spotřeba některých statků (např. léky na předpis).*

Rozhodování, zda jakýkoliv statek se má produkovat prostřednictvím tržní nebo netržní formy realizace, je poměrně složité a při úvahách je možno vycházet z porovnání negativních souvislostí spojených s jednou i druhou formou:

a) ***produkce veřejných statků a jejich případná tržní realizace*** – způsobuje ztráty na alokační efektivnosti – tj. vyprodukuje se menší objem statků, jak by vyžadovalo

optimum. Zároveň dochází i k nedostatečné spotřebě. Tato forma je spojená rovněž s otázkou spravedlnosti a rovnosti;

b) ***netržní realizace veřejných statků*** může být spojená s následujícími problémy:
   - možnost přetížení – nedostatečná kapacita, produkce těchto statků,
   - uniformita výběru a spotřeby,
   - možnost nadspotřeby,
   - morální hazard – spotřebitel není dostatečně opatrný, protože ví, že v případě problémů mu stát pomůže s jejich řešením (nemocenské, důchodové pojištění).

S oběma formami je spojen **problém černého pasažéra** – tj. problém osob vyloučených ze spotřeby, které profitují ze spotřeby veřejného statku, ale nechtějí se podílet na úhradě za jeho produkci.

Příklad:

*Jako příklad **černého pasažéra** lze uvést cestování v MHD bez zaplacení jízdného, využívání služeb internetu nebo služeb kabelové televize bez zaplacení poplatku.*

Shrnutí:

*Ekonomická teorie třídí ekonomické statky z hlediska spotřeby; vzájemného vztahu; geografického; institucionálního; způsobu rozhodování o statcích a jejich financování; a z ekonomického hlediska. Podle ekonomického hlediska členíme ekonomické statky na soukromé statky a veřejné (kolektivní) statky. **Veřejné statky** jsou takové aktivity či takové služby, které jsou více, či méně užitečné celé společnosti, je-li poskytnut, pak nelze nikomu zabránit, aby daný statek užíval, neprochází trhem (jedná se o tzv. netržní statky), jsou zabezpečovány veřejnou správou. Pro veřejné statky je charakteristická nedělitelnost spotřeby mezi jednotlivé uživatele (občany); nevylučitelnost ze spotřeby; nesoutěživost spotřebitele a nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího jedince. Veřejné statky můžeme rozdělit na čisté a smíšené. Veřejné statky lze zabezpečovat pro obyvatelstvo prostřednictvím neziskových organizací veřejného sektoru (příspěvkové organizace, organizační složky), státními a komunálními podniky, zakázkou u soukromého sektoru v konkurenčním prostředí, založením společného podniku nebo*

organizacemi občanského sektoru. ***Externalita*** *je chápána jako vazba mezi funkcemi užitku rozdílných ekonomických subjektů, která vzniká mimo trh. Externality definujeme jako situace, kdy aktivita jednoho ekonomického subjektu přináší jinému ekonomickému subjektu určité náklady (externality negativní), nebo výnosy či výhody (externality pozitivní), aniž by za ně tento jiný subjekt byl odškodněn, nebo za ně musel platit. Externality lze členit podle povahy na pozitivní, negativní a reciproční, podle zdroje na produkční a spotřebitelské a podle rozsahu působení na globální a adresné. Rozlišujeme dva základní způsoby řešení externalit tj. veřejná řešení, která jsou založena na vládních (státních) intervencích a snaze o nápravu trhu a soukromá řešení, která jsou založena na působení určitých samovolných tendencí trhu, jež za určitých podmínek automaticky vedou k odstranění externích vlivů.*

Kontrolní otázky a úkoly:

1. Jaké znáte kritéria členění ekonomických statků?
2. Charakterizujte veřejný statek.
3. Uveďte vlastnosti čistých a smíšených veřejných statků.
4. Jaké znáte způsoby zabezpečení veřejných statků?
5. Co je to externalita? Uveďte typy externalit.
6. Jaké znáte možnosti řešení externalit?
7. Charakterizujte poručnický statek.

Citovaná a doporučená literatura

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika veřejných služeb.* Bánská Bystrica: UMB.

HAMPL, M. (2001). Trojí přístup k veřejným statkům. *Finance a úvěr*, roč. 51, č. 2., s. 111–125.

HALÁSEK, D. (1994). *Základy veřejné ekonomiky*. Ostrava: VŠB- TU, Ekf.

HALÁSEK, D. (2007). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSEK, D. (2012). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSKOVÁ, M., KOVÁŘ, J. (2004). *Veřejná ekonomika a veřejná správa*. Ostrava: VŠB-TUO.

HEAD, J. G. (1966). On Merit Goods. *FinanzArchiv* 25: 1–29.

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.

KOLÁŘ, P., VESELÁ, M. (2006). *Ekonomie a ekonomika*. Praha: ASPI.

LISÝ, J. a kol. (2000). *Ekonomia. Všeobecná ekonomická teoria*. Bratislava: Ekonomia.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky.* Praha: Wolters Kluwer.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). Hodnota statku kolektivní spotřeby. *Politická ekonomie,* roč. 62, č. 2 /2014, s. 216–231.

MUSGRAVE, R. A. (1957). A Multiple Theory of Budget Determination. *FinanzArchiv* 17, pp. 333–343.

MUSIL, M. (2006). *Veřejná ekonomie.* Praha: Oeconomica.

PEKOVÁ, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* Praha: Wolters Kluwer ČR.

PEKOVÁ, J., PILNÝ J., JETMAR, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer ČR.

PROVAZNÍKOVÁ, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing.

SAMUELSON, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics,* vol. 36, no. 4, pp. 387- 389.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W.D. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Praha: Wolters Kluwer.

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press.

STIGLITZ, J.E. (1988). *Ecomomics of the Public Sector.* N.Y. London: W.W. Bortin and Co.

ŠPALEK, J. (2011). *Veřejné statky. Teorie a experiment*. Praha: C. H. Beck.

TETŘEVOVÁ, L. (2008). *Veřejná ekonomie*. Praha: Profesional Publishing.

3 Teorie veřejné volby

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly:

- **Budete umět,** co je podstatou veřejné volby, logiku kolektivní akce a výsledky kolektivních rozhodnutí, modely zastupitelské (reprezentativní) demokracie.
- **Budete znát** přístupy teorie veřejné volby, aktéry veřejné volby, pravidla hlasování, rozdíl mezi prostou a kvalifikovanou většinou.
- **Budete schopni** rozlišit formy veřejné volby (přímou a nepřímou demokracii), definovat pojem logrolling.

Klíčová slova

Veřejná volba, voliči, politici, lobby, byrokraté, kolektivní rozhodnutí, jednomyslnost, většinové pravidlo, kvalifikovaná většina, přímá demokracie, nepřímá demokracie, koalice, logrolling.

3.1 Význam a podstata teorie veřejné volby

Průvodce studiem:

*Velký význam pro veřejnou ekonomii má specifická větev ekonomické teorie – **teorie veřejné volby**, která se rozvinula jako samostatná oblast ekonomie po roce 1948 a která se zabývá užitím ekonomických metod v analýze netržního rozhodování. Základní myšlenkou je skutečnost, že rozhodování o veřejných zdrojích má povahu kolektivního (veřejného) rozhodování. Teorií veřejné volby (TVV) a otázkami s ní souvisejícími se ve svých dílech zabývají mnozí ekonomové např. Bénard (1990), který podrobně rozpracovává otázku společenského rozhodování v podmínkách přímé i nepřímé demokracie, dále Buchanann, Tollison (1984), Cullis, Jones (1992) nebo v českých překladech Samuelson, Nordhaus (1991); Musgrave, Musgrave (1994); Stiglitz (1997) nebo Jackson, Brown (2003). Na obsah teorie veřejné volby se nyní blíže podíváme.*

Přístup teorie veřejné volby je založen na třech předpokladech: 1) **Behaviorální předpoklady** – jednotlivci uvažují racionálně, s cílem maximalizovat užitek, sledují svůj vlastní prospěch. 2) **Proces odhalování preferencí**, který je analogický tržním preferencím – voliči odhalují své preference prostřednictvím hlasování, odhalené preference vystupují jako poptávka. 3) **Klade si stejné otázky jako tradiční teorie cen** tj. Existuje rovnováha? Je stabilní? Paretovsky efektivní? Jak jí lze dosáhnout?

Teorie veřejné volby (TVV) je vědní disciplína, která studuje, jak se veřejná správa (vlády) rozhodují a jak řídí ekonomiku. Je významná ve všech oblastech, ve kterých je ekonomický mechanismus rozhodování nahrazen z jakýchkoliv důvodů politickým systémem rozhodování. Teorie veřejné volby reaguje na tržní selhání. Zkoumá podmínky pro efektivní alokaci zdrojů za přítomnosti veřejných statků a externalit a vede přímo ke studiu netržních procedur odhalujících za této situace preference. Rozhodování o veřejných zdrojích má povahu kolektivního (veřejného) rozhodování. Důležitou otázkou, diskutovanou ekonomy ve všech dobách, je úloha vlády (veřejné správy) v ekonomice. V podmínkách příkazové ekonomiky vláda plně rozhoduje o výrobě a rozdělování, klíčové ekonomické funkce jsou vykonávány na základě centrálních nařízení.

Teorie veřejné volby popisuje, jak veřejná správa (vlády) rozhodují o úrovni daní a společenské spotřeby, o rozsahu transferových plateb, výdajích, regulaci a dalších otázkách. Ve veřejné ekonomice je řada jak věcných, tak finančních rozhodnutí oblastí nejen ekonomickou, ale i politickou. Trh je zde vyřazen a je třeba volit jiné způsoby rozhodování. Teorie veřejné volby si klade otázky **"jak"**, **"co"** a **"pro koho"** ve veřejné ekonomice, obdobně jako to analyzuje teorie nabídky a poptávky pro soukromý sektor. V soukromém sektoru lidé vyjadřují svá stanoviska odevzdáváním toho, co je možno nazvat "peněžními hlasy", statkům, které si přejí. Ve sféře veřejné ekonomiky a politiky odevzdávají reálné hlasy politickým představitelům.

3.2 Aktéři veřejné volby a typy kolektivních rozhodnutí

Průvodce studiem:

Veřejná volba představuje proces, kterým se individuální preference spojují do preferencí a rozhodnutí kolektivních (veřejných). Jak dalece jsou tato veřejná rozhodnutí ovlivněna

preferencemi voličů, je otázka, kterou se také zabývá teorie veřejné volby. Jde o to, jak se lidé chovají jako voliči, politici, zákonodárci a byrokraté (úředníci) a jaký je vliv zájmových skupin. S jednotlivými aktéry TVV se v následující části textu seznámíme.

3.2.1 Aktéři veřejné volby

Ekonomický trh je nahrazen **trhem politickým**, jehož se účastní občané (voliči), politici, nátlakové resp. zájmové skupiny (lobby) a byrokraté (úředníci). Blíže je aktérům veřejné volby věnována pozornost v publikacích Dvorská Krupková (1994); Halásková, Kovář (2004); Halásek (2012); Strecková, Malý a kol.(1998) nebo Tetřevová (2008). **Občané - voliči**, jsou spotřebitelé veřejných statků a daňoví poplatníci. Přitom občané mají různé individuální preference u spotřeby veřejných statků, i co se týká jejich struktury, kvality a kvantity (standardu). Důležité jsou proto preference tzv. voliče mediána, který je uprostřed souboru lichého počtu voličů, které ovlivňuje to, z jaké sociální vrstvy volič medián pochází. Volič – medián je v postavení soudce (arbitra), protože má možnost věnovat vítězství voličům, bez ohledu na to, jestli se jedná o levici nebo pravici. Bez něho by se tedy nemohla spojit ani levice, ani pravice, a z tohoto důvodu bývá někdy označován za "pozičního diktátora. **Politici** jsou ve volbách zvoleni do volených orgánů, např. do zastupitelstev, obcí, krajů, do zákonodárného sboru státu, kteří zpravidla svým hlasováním rozhodují o struktuře, velikosti a kvalitě veřejných statků a o způsobu jejich financování z veřejných financí. Volený proces se uskutečňuje ve formě přímé nebo zastupitelské demokracie (blíže kap. 3.4). **Nátlakové skupiny resp. zájmové skupiny (lobby)** se různým způsobem snaží ovlivnit rozhodování volených orgánů, případně i výkonných orgánů (byrokracie), např. zastrašováním, podplácením, aférami, ve svůj prospěch (farmaceutický průmysl a průmysl vyrábějící zdravotnickou techniku mají zájem na vyšších výdajích státního rozpočtu na zdravotnictví). **Byrokraté (úředníci)** ve výkonných orgánech rozhodují, resp. plní rozhodnutí volených orgánů. Často záleží na tom, jak byrokraté připraví zastupitelům, parlamentu příslušný zákon a návrh zdůvodní (např. o rozsahu bezplatné zdravotní péče).

A čeho se veřejnou volbou dosahuje? Mechanismus tvorby kolektivních rozhodnutí neboli mechanismus veřejné volby existuje v každé zemi. Je to proces, kterým se individuální preference spojují do kolektivních rozhodnutí. Demokratická společnost v

tomto celkovém spojení klade důraz na význam individuálních hodnot a preferencí. Ve srovnání s jakýmkoli soukromým rozhodnutím jsou tato rozhodnutí donucovací, protože na rozdíl od soukromých rozhodnutí obsahuje kolektivní volba nevyhnutelný rys nedělitelnosti.

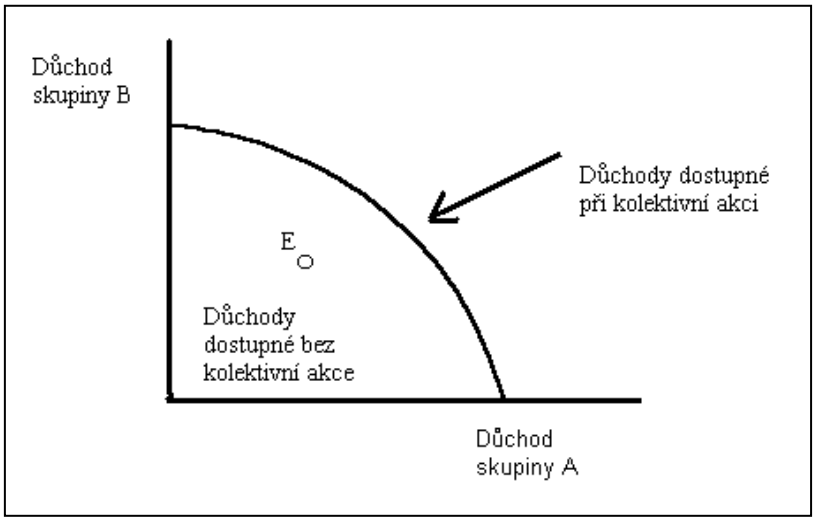
3.2.2 Kolektivní akce a kolektivní rozhodnutí

Logiku kolektivní akce představuje společnost se dvěma různými typy lidí, typ A a typ B. Může jít o rozlišení podle jakéhokoli hlediska *(*bohatí a chudí, republikáni a demokraté, obyvatelé venkova a obyvatelé měst, atd.).

Příklad:

Obrázek 3.1 ukazuje ekonomickou výkonnost společnosti tvořené dvěma typy obyvatel při kolektivní akci a bez ní.

Obr. č. 3.1. Logika kolektivní akce



Zdroj: Halásek (1994, s. 54); Halásková, Kovář (2004, s. 37)

Bod E znázorňuje společnost, která se vyhýbá jakémukoliv druhu vlády. Jde o výsledek čistého laissez-faire, kde vlády nebudují silnice, neočkují děti a "nechávají jít věci samy sebou". Je to ekonomika, pro kterou jsou příznačné relativně nízké důchody. Na druhé straně uskutečňování rozumných kolektivních akcí, jako je budování dálnic, veřejně prospěšná opatření na ochranu zdraví, podpora vědy, regulace nabídky peněz nebo programy zmírnění znečišťování, může důchod každého jednotlivce zvyšovat s tím, jak se společnost pohybuje z bodu E směrem k vyznačené hranici.

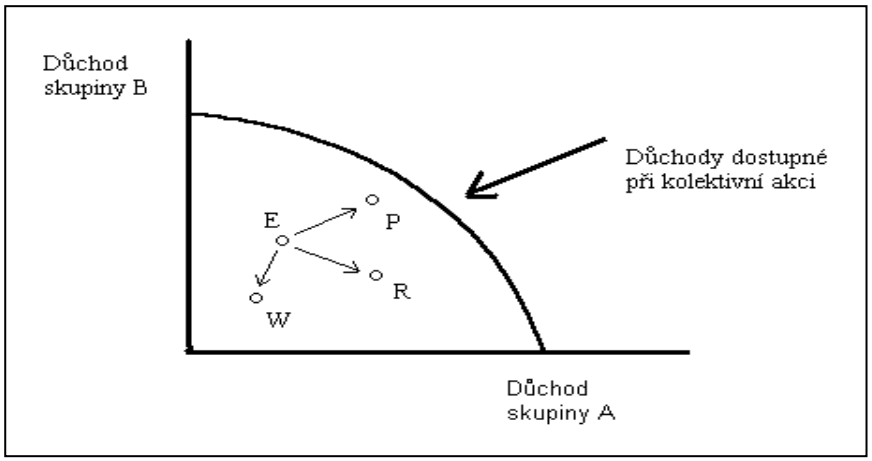
Otázkou je, zda kolektivní akce vždy zvyšují efektivnost. Kolektivní rozhodnutí mohou být rozdělena dle řady autorů (např. Halásek, 1997; Halásková, Kovář, 2004; Peková, 2011; Tetřevová, 2008) do tří obecných kategorií:

- na škodlivé
- redistribuční a
- efektivní.

Příklad:

Obrázek 3.2 ukazuje výsledky kolektivní akce v podobě ***škodlivých rozhodnutí*** *(bod W),* ***redistribučních výsledků*** *(bod R), a* ***efektivních rozhodnutí*** *(bod P).*

Obr. č. 3.2: Tři výsledky kolektivní akce



Zdroj: Halásek (1994, s. 55); Halásková, Kovář (2004, s. 38)

Případ ***škodlivého rozhodnutí*** *nastává, jestliže vláda uskutečňuje opatření, která každého poškozují. Jde o situaci, kdy konkrétní strategie směřuje například k jaderné válce, což může být označeno za vážné selhání (bod W).*

Na dalším místě existují ***redistribuční výsledky****, kdy má z uskutečněné akce jedna skupina prospěch, kdežto druhá škodu (bod R). Jde například o zvýšení daní jedné skupině a poskytování dotací skupině jiné. Tyto programy mají přerozdělovací charakter.*

Třetím typem jsou ***efektivní rozhodnutí****, která představují akce zlepšující uspokojení všech, a která mohou vést k Paretovským zlepšením (blíže např. Halásek, 1997 nebo Halásková, Kovář, 2004).*

V jejich důsledku je na tom každý lépe a nikdo hůře (bod P). Příkladem Paretovských zlepšení může být podpora vědeckým novinkám nebo šíření veřejně prospěšných zdravotnických opatření (očkování proti některým nemocem).

3.3 Pravidla hlasování

Průvodce studiem:

*Jedním z hlasovacích pravidel je **pravidlo jednomyslného konsensu.** Princip pravidla spočívá v tom, že jakékoliv rozhodnutí může být učiněno pouze v případě souhlasu všech účastníků rozhodovacího procesu. Vedle pravidla jednomyslnosti existují také **většinová pravidla hlasování.** Jedná se o pravidlo **prosté většiny** (používané většinou legislativních institucí ve světě), některé případy hlasování vyžadují použití pravidla **kvalifikované většiny.** Kromě většinových pravidel jsou též používána pravidla **poměrného hlasování.** Pravidly hlasování se zabývá např. Halásek (1997); Strecková, Malý a kol (1998); Jackson, Brown (2003); Tetřevová (2008). S jednotlivými pravidly hlasování se nyní seznámíme podrobněji.*

1) Pravidlo jednomyslného rozhodnutí

Rozhodnutí na základě jednomyslnosti neboli konsensu vyžaduje, aby každý souhlasil s příslušným kolektivním rozhodnutím. Bez splnění této podmínky nelze žádné rozhodnutí učinit. Tento systém zaručuje, že všechna přijatá rozhodnutí budou Paretovým zlepšením, že se nikdy nezhorší situace žádného jednotlivce. Další výhodou je to, že nemůže dojít k potlačování menšiny většinou (blíže Halásek, 1997). Nedostatkem pravidla jednomyslnosti jsou vysoké nároky na čas a energii, které vznikají při snaze získat souhlas od větší skupiny lidí. K tomu, aby bylo jakékoli opatření zablokováno, stačí nesouhlas jediného člověka. Jakmile si jedinec uvědomí svou moc, může vydírat ostatní, kterým by případné rozhodnutí mohlo prospět.

2) Pravidlo většinového rozhodnutí

Na základě používání většinového pravidla mohou být jakákoli nařízení nebo zákony schváleny pouze za předpokladu, že s nimi souhlasí nadpoloviční většina voličů. Jak uvádí Jackson, Brown (2003), jedná se o nejrozšířenější pravidlo hlasování. Na základě čistě

ekonomické kalkulace budou skupiny voličů hlasovat pro každé opatření, které zvýší jejich reálný důchod. Použití většinového pravidla ale nezaručuje Paretovo zlepšení. Dále může pravidlo většiny způsobovat "tyranii většiny" tím, že bude vnucovat svou politickou vůli menšinám, což je při pravidle jednomyslnosti vyloučeno. Na druhé straně při většinovém hlasování nemůže dojít ke vzniku vládního selhání. Při volbě alternativ může sice dojít ke značnému zhoršení situace jedné skupiny lidí, nebude však (až na zjevné omyly) zvolena alternativa, která by zhoršila postavení všech voličů. **Absolutní většina** je definována jako polovina z celkového počtu voličů plus jedna. Takto definovaná **prostá většina** je co možná nejužší rozhodovací koalice. Je to **minimální koalice**, která je schopna zabezpečit, aby nebyly zároveň přijaty dva protichůdné návrhy. Prostá většina není tak dokonalá jako pravidlo jednomyslnosti, protože porušuje preference menšiny.

Průvodce studiem:

*Obvykle upřednostňujeme **kvalifikovanou většinu**, protože zmenšuje početní stav menšiny a tedy i počet nespokojených. Možností, jak zabránit tyranii, je použití **pravidla kvalifikované většiny**. Podle tohoto pravidla je ke schválení opatření nutné dosáhnout předem definované tzv. kvalifikované většiny, která je větší než většina prostá (jedná se například o tři čtvrtiny nebo dvě třetiny hlasů). Pravidlo kvalifikované většiny se používá v případech, kdy je v zájmu ochrany menšin dávána přednost zachování neměnného stavu. Dále si přiblížíme poměrné hlasování a hlasování podle počtu získaných bodů.*

3) Poměrné hlasování

K použití **poměrného hlasování**, dle Haláska (2007; 2012), se přistupuje obvykle tehdy, je-li nutno rozhodnout tři a více návrhů (variant) najednou a je přijat ten návrh, který obdrží největší počet hlasů, i když tento počet je nižší než nadpoloviční většina. Každý volič řadí navrhované varianty podle svých preferencí. Výsledek poměrného hlasování odpovídá většinovému hlasování, pokud existují pouze dvě varianty. V případě existence více alternativ se výsledky mohou lišit, neboť zvítězí ta varianta, která získá nejvíce hlasů (nemusí to být ani prostá většina).

4) Dalším možným pravidlem poměrného hlasování je **hlasování podle počtu získaných bodů.** Při použití tohoto systému má volič k "dispozici" určitý počet bodů, které připisuje podle svého přání jednotlivým variantám. Volič může připsat všechny své body jedné podle něj nejlepší variantě, nebo je může rozdělit mezi více variant. Varianta, která takto získá největší počet bodů, vyhrává. Výsledek hlasování na základě bodů závisí na intenzitě preferencí a může se také lišit od výsledku při většinovém hlasování.

Při většinovém hlasování je možno vyjádřit pouze pořadí mezi dvěma variantami tak, jak jsou předkládány, a nelze vyjádřit sílu své preference, ani spojit varianty z různých dvojic. Při poměrném hlasování mohou voliči uplatnit své preference u všech otázek najednou, ale lze je vyjádřit pouze prostřednictvím výsledného pořadí variant. Intenzitu preferencí zohledňuje až hlasování pomocí počtu získaných bodů.

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete se nad jednotlivými pravidly hlasování a uveďte jejich výhody a nevýhody.

3.4 Přímá a nepřímá demokracie

Proces veřejné volby se může odehrávat ve dvou základních formách tj. v rámci přímé a nepřímá demokracie. V této souvislosti jsou řadou autorů řešeny aktuální otázky spojené s procesem veřejné volby a jejich praktickým využitím (Jackson, Brown, 2003; Strecková, Malý a kol., 1998; Peková, 2011; Mikušová Meričková, Stejskal, 2014; Tetřevová, 2008). **Přímá demokracie** znamená, že na rozhodování se podílejí všichni členové skupiny, ve které se volí**.** Jde o nejjednodušší volební systém, kde o záležitostech rozhoduje přímo referendum jednotlivců a kde chybí mezičlánek reprezentantů (např. v ČR přímá volba prezidenta). V průběhu historického vývoje byla kolektivní rozhodnutí prováděna různými způsoby a byla používána různá pravidla hlasování. Moderní demokratické společnosti se shodují v názoru, že každý člověk by měl mít jeden hlas a jednotlivé hlasy by měly mít stejnou váhu. Některé specifické znaky hlasování se však mohou stále měnit. Jak uvádí Musgrave, Musgrave (1994) například federální parlament ve Švýcarsku dal teprve ve 2. polovině 20. století právo volit ženám.

Nepřímá nebo **reprezentativní demokracie** představuje formu, kdy jsou nejprve voleni reprezentanti (zastupitelé), kteří potom rozhodují za voliče. Prakticky to znamená, že se politické řešení ekonomických procesů v demokracii odehrává dvoustupňově. Občané volí své zástupce, kteří určitým způsobem kontrolují výkonnou moc (exekutivu). Zastupitelé jsou voleni občany na omezenou dobu.

V **zastupitelské (reprezentativní) demokracii** se dle Streckové (1997); Haláska (1997, 2012) nebo Tetřevové (2008) rozlišují **dva modely**, kterými jsou:

- **Model demokracie dvou politických stran** – tento systém funguje tak, že většinová strana tvoří vládu a menšinová strana vytváří opozici. Hlavním cílem vlády je udržení moci a hlavním cílem opozice je moc získat. Občané, z nichž má každý pouze jeden hlas, zvažují v programech jednotlivých stran spíše výhody a ekonomické náklady týkající se jich samotných, než přitažlivost dané stranické ideologie. Za předpokladu, že se jednotliví občané budou chovat racionálně, udělí své hlasy té straně, o níž si myslí, že její program bude maximalizovat jejich užitek.
- **Model demokracie více politických stran** – jestliže se systém dvou stran (skupin voličů) rozčlení, vzniká systém více stran (skupin voličů), v jehož podmínkách vyvstávají problémy cyklického hlasování. Také zde se objevují problémy týkající se vzniku koalic v rámci zastupitelských sborů (parlamentu, zastupitelstev obcí, krajů ap.).

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete se nad praktickým využitím jednotlivých forem procesu veřejné volby v České republice.

3.5 Koalice

Průvodce studiem:

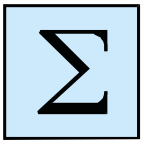
*Základem koalic a **smlouvání, tzv. logrollingu**, je to, že jedna strana nemá dostatek hlasů a věnuje své hlasy druhé straně ve prospěch jejího návrhu (Halásek, 2007, 2012). Výměnou za to, poskytne druhá strana své hlasy projektu preferovanému první stranou,*

který by bez nich nemohl zvítězit. Tato situace může nastat pouze v případě výběru mezi alternativami, které se vzájemně nevylučují. Smlouvání může vyústit v takovou dohodu, že se například strany A a B sjednotí, aby byl přijat projekt X, který je zajímavý hlavně pro skupinu A, a potom výměnou za tento postup udržují koalici, aby byl přijat projekt Y, na němž záleží hlavně straně B.

Cílem volených zástupců obvykle není dosažení vítězství jenom jako jednotlivců, ale i vítězství v kontextu politických stran a jejich programů. Politické programy jednotlivých stran jsou utvářeny tak, aby oslovily určité skupiny voličů. Znamená to, že organizování na základě zájmových skupin usnadňuje realizaci politického procesu, protože snižuje potřebu kontaktu mezi volenými zástupci a jednotlivými voliči. V tomto smyslu je úloha zájmových skupin a jejich odraz v politických stranách pro demokratický proces velmi významná. Zájmy jednotlivých skupin se mohou lišit v různých směrech. Například příjemci vysokého a nízkého důchodu se budou lišit ve svých názorech na progresivní zdanění a na sociální dávky, odlišný bude názor různých věkových skupin na problémy sociálního zabezpečení a na vzdělání.

Úkol k textu:

Na základě prostudovaného textu, vysvětlete pojem logrolling.



Shrnutí:

Přístup teorie veřejné volby je založen na behaviorálních předpokladech, kdy jednotlivci uvažují racionálně, s cílem maximalizovat užitek a sledují svůj vlastní prospěch. Teorie veřejné volby si klade stejné otázky jako tradiční teorie cen (Existuje rovnováha? Je stabilní? Paretovsky efektivní? Jak jí lze dosáhnout?). Teorie veřejné volby je významná ve všech oblastech, ve kterých je ekonomický mechanismus rozhodování nahrazen z jakýchkoliv důvodů politickým systémem rozhodování. Teorie veřejné volby popisuje, jak veřejná správa (vlády) rozhodují o úrovni daní a společenské spotřeby, o rozsahu transferových plateb, výdajích, regulaci a dalších otázkách. Veřejná volba představuje proces, kterým se individuální preference spojují do rozhodnutí kolektivních (veřejných). Ekonomický trh je v procesu veřejné volby nahrazen trhem politickým, jehož se účastní hlavní aktéři, kterými jsou občané (voliči), politici, nátlakové resp. zájmové skupiny

(lobby) a byrokraté (úředníci). Kolektivní rozhodnutí mohou být rozdělena do tří obecných kategorií tj. na škodlivé, redistribuční a efektivní. Jedním z hlasovacích pravidel je ve veřejné volbě pravidlo jednomyslného konsensu, vedle pravidla jednomyslnosti existují také většinová a pravidlo poměrného hlasování. Proces veřejné volby se může odehrávat ve dvou základních formách tj. v rámci přímé a nepřímá demokracie. Přímá demokracie znamená, že na rozhodování se podílejí všichni členové skupiny, ve které se volí. Nepřímá (reprezentativní) demokracie představuje formy, kdy jsou nejprve voleni reprezentanti (zastupitelé), kteří potom rozhodují za voliče. V zastupitelské (reprezentativní) demokracii se rozlišují dva možné modely tj. model demokracie dvou politických stran a model demokracie více politických stran.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Co je podstatou teorie veřejné volby?*
2. *Kdo jsou hlavní aktéři veřejné volby?*
3. *Uveďte typy kolektivních rozhodnutí.*
4. *Jaké znáte pravidla hlasování?*
5. *V jakých formách může probíhat proces veřejné volby?*
6. *Jaké rozlišujeme modely reprezentativní demokracie?*

Citovaná a doporučená literatura

BENARD, J. (1990). *Veřejná ekonomika II*. Praha: EÚ ČSAV.

BUCHANAN, J., TOLLISON, R. (1984). *The Theory of Public Choice – II*. The Amazon Book Review.

CULLIS, J., JONES, P. (1992). *Public Finance and Public Choice. London*: McGraw- Hill book company.

DVORSKÁ KRUPKOVÁ, L. (1994). *Teorie veřejné volby.* Praha: VŠE.

HALÁSEK, D. (1994). *Základy veřejné ekonomiky*. Ostrava: VŠB- TU, Ekf.

HALÁSEK, D. (1997). *Veřejná ekonomika*. Ostrava: VŠB-TUO.

HALÁSEK, D. (2012). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSKOVÁ, M., KOVÁŘ, J. (2004). *Veřejná ekonomika a veřejná správa*. Ostrava: VŠB-TUO.

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer.

MUSGRAVE, P., MUSGRAVE, R. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.

PEKOVÁ, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W.D. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.

STIGLITZ, J.E. (1997). *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Grada.

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. Praha: Computer Press.

TETŘEVOVÁ, L. (2008). *Veřejná ekonomie*. Praha: Profesional Publishing.

4 Veřejný a občanský sektor

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly:

- **Budete umět** kritéria členění národního hospodářství a postavení veřejného neziskového sektoru a nestátního neziskového (občanského) sektoru, které organizace působící ve veřejném neziskovém sektoru a nestátním neziskovém sektoru.
- **Budete znát** odvětví veřejného sektoru včetně podílu jejich financování z veřejných zdrojů, velikost veřejného sektoru a metody a postupy používané při zjišťování efektivnosti veřejného sektoru.
- **Budete schopni rozlišit** vnitřní a vnější faktory ovlivňující veřejný sektor a bloky potřeb ve veřejném sektoru.

Klíčová slova

Veřejný sektor, velikost veřejného sektoru, efektivnost veřejného sektoru, potřeby, organizační složky, příspěvkové organizace, nestátní neziskový (občanský) sektor.

4.1 Kritéria členění národního hospodářství a postavení sektorů

Průvodce studiem:

Národním hospodářstvím rozumíme ekonomiku určité země. Národní hospodářství představuje soustavu subjektů a vztahů mezi nimi, jež provádějí ekonomickou činnost (vyrábějí, spotřebovávají, investují, realizují důchodové a finanční transakce) na území určitého státního útvaru. Dříve než se budeme podrobněji zabývat charakteristikou a vymezením veřejného sektoru a občanského (soukromého neziskového) sektoru je třeba zmínit význam národního hospodářství, kritéria jeho členění a postavení sektorů v národním hospodářství. Podle Tetřevové (2008) a Haláska (2012) mezi nejdůležitější ***kritéria třídění národního hospodářství*** *patří zejména* ***kritérium odvětví, kritérium sektorů, kritérium prostoru, kritérium vlastnictví a kritérium financování,*** *kterým se nyní budeme blíže věnovat.*

1) **Kritérium odvětví – Odvětví** je ta část národního hospodářství, která sdružuje ekonomické subjekty, které si vzájemně konkurují při produkci homogenních statků.

Dle tohoto kritéria členíme národního hospodářství (NH) na:

- **odvětví hmotné výroby** (zemědělství a průmysl),
- **odvětví služeb** (veškeré materiální i nemateriální služby vč. stavebnictví, dopravy apod.)

V České republice představuje vzorové třídění všech druhů ekonomických činností „Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE)“. Garantem této klasifikace je Český statistický úřad.

2) **Kritérium sektorů – Sektor** je tvořen souborem odvětví, která jsou charakteristická shodnými podmínkami produktivity práce a současně shodnou mírou vlivu na produktivitu práce národního hospodářství. Dle tohoto kritéria členíme v moderním pojetí národní hospodářství na:

- **primární sektor** (těžba přírodních zdrojů, zemědělství, lesnictví a rybolov),
- **sekundární sektor** (zpracovatelský průmysl a stavebnictví),
- **terciární sektor** (služby související s materiálními statky i statky charakteru služeb),
- **kvartární sektor** (služby, jež uspokojují společenské potřeby člověka),
- **kvintární sektor** (služby působící na rozvoj člověka, jeho poznání a množství i kvalitu informací, kterými disponuje).

3) **Kritérium prostoru** člení národní hospodářství **na územní celky podle územního uspořádání veřejné správy** a **přirozené regiony**, tzn. územní celky vytvořené na základě přírodní, ekonomické a sociální příbuznosti. Čím propracovanější je veřejnosprávní členění státu, tím blíže k sobě tato dvě členění mají.

4) **Kritérium vlastnictví,** podle kterého rozlišujeme vlastnictví soukromé a veřejné**. Soukromé vlastnictví** je vlastnictví, kdy vlastníkem je konkrétní fyzická či soukromá právnická osoba. **Veřejné vlastnictví** je vlastnictví, kdy vlastníkem je veřejnost (stát, obec, kraj), nikoli tedy konkrétní osoba. Dle **kritéria vlastnictví** členíme národní

hospodářství na **sektor soukromý**, který je založen na soukromém vlastnictví a **sektor veřejný**, který je založen na veřejném vlastnictví a dále se rozděluje na sektor státní a sektor samosprávný.

5) **Kritérium financování –** podle kritéria financování členíme národní hospodářství na sektor ziskový a neziskový**. Sektor ziskový (tržní)** sdružuje ekonomické subjekty, jejichž *cílem je dosažení zisku.* Finanční prostředky jsou získávány realizací vlastních tržeb za prodané statky na principu nabídky a poptávky za tržní ceny. S**ektor neziskový (netržní)** sdružuje ekonomické subjekty, jejichž hlavním **cí***lem není dosažení zisku, nýbrž produkce užitku.* Finanční prostředky jsou získávány z významné části z veřejných rozpočtů, popřípadě prostřednictvím jiných přerozdělovacích procesů. **Neziskový sektor** se dále člení na:

- **neziskový veřejný sektor**, který je financován z veřejných financí, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.
- **neziskový soukromý sektor**, jehož cílovou funkcí není přímý užitek, je financován ze soukromých financí, aniž by byl očekáván finančně vyjádřený zisk.
- **sektor domácností**.

4.2 Definice a charakteristika veřejného sektoru

Průvodce studiem:

V *současné ekonomické teorii nepřevládá jednoznačná definice veřejného sektoru. Existence různých definic je výrazem narůstání složitosti vědeckého poznání a více aspektového pohledu na zkoumané jevy. Veřejnému sektoru, jeho vymezení a pojetí se věnuje řada autorů např. Connolly, Munro (1999); Duben (2001); Halásek (2007, 2012); Peková, Pilný, Jetmar (2012); Pestoff (1995); Stiglitz, Rosengard (2015); Strecková (1998); Vorlíček (2008). Nejčastěji používaná hlediska pro vymezení pojmu veřejný sektor jsou* ***hledisko vlastnictví, financování a práva****.*

Někteří autoři definují veřejný sektor jako „vše, co je ve **státním vlastnictví**“. K**ritérium vlastnictví** není nejpřesnějším vymezením, neboť některé činnosti veřejného sektoru mohou zajišťovat subjekty, které jsou ve **vlastnictví krajů** nebo **obcí**, a také instituce pověřené těmito činnostmi na základě příspěvků, grantů apod. K vymezení veřejného sektoru lze využít i **kritéria financování**, které používají i státy Evropské unie. Podle tohoto kritéria jsou do veřejného sektoru zařazeny ty subjekty, které jsou zcela nebo zčásti **financovány prostřednictvím veřejných rozpočtů**. Vymezovacím znakem veřejného sektoru je tedy financování z veřejných financí. Tato finanční účast může být realizována přímým napojením na veřejný rozpočet nebo poskytnutím dotací a subvencí samostatným ekonomickým subjektům. Aby mohla být organizace zařazena z hlediska financování do veřejného sektoru, musí podíl veřejných zdrojů přesahovat více jak polovinu jejích celkových příjmů (tj. 51 a více %).

Všechny vyspělé ekonomiky mají **charakter smíšených ekonomik**, to znamená, že kromě tržního sektoru a sektoru domácností existuje také sektor veřejný, resp. sektor občanský. Příčiny selhání trhu jsou okolnosti, které zabraňují tržnímu mechanismu efektivně alokovat zdroje. Veřejný sektor, stejně jako i další sektory tržní (podnikatelský), občanský a sektor domácností, má svou ekonomiku, jejímž prostřednictvím vznikají náklady, které svým rozsahem přesahují v některých zemích EU více než polovinu HDP. Alokace zdrojů na zabezpečení veřejných statků a služeb a na vynakládání prostředků na výkon příslušných funkcí státu je doménou fiskálního mechanismu (blíže Peková, 2011 nebo Peková, Pilný, Jetmar, 2012).

Názornější a detailnější členění národního hospodářství umožňuje **trojúhelníkový model,** který dělí národní hospodářství do jednotlivých sektorů podle **3 kritérií**:

- dle **kritéria financování** provozu a rozvoje na sektor **ziskový a neziskový**,
- dle **kritéria vlastnictví** na sektor **soukromý a veřejný**,
- dle **míry právní formalizace** na sektor **formální a neformální**.

Rozdělení národního hospodářství na sektory a organizace dle těchto kritérií blíže dokumentuje **trojúhelníkový model národního hospodářství** obr. 4.1.

Obr. 4.1. Trojúhelníkový model národního hospodářství

Zdroj: Halásek (2007, s. 101)

Veřejný sektor zaměstnává významnou část práceschopného obyvatelstva v produktivním věku, přispívá ke zvyšování zaměstnanosti. Strecková, Malý a kol. (1998); Halásek (2007); Peková (2011) a Peková, Pilný, Jetmar (2012), definují **veřejný sektor** jako **tu část národního hospodářství**, která**:**

- zabezpečuje veřejné statky kolektivní spotřeby pro obyvatelstvo na neziskovém principu;
- je proto financována z finančních prostředků soustředěných v rozpočtové soustavě, zejména v soustavě veřejných rozpočtů;
- je řízena veřejnou správou (a to státní správou a územní samosprávou), která je zároveň rezortem veřejného sektoru;
- rozhoduje veřejnou volbou o rozsahu produkce statků a služeb smíšeného (polotržního) charakteru;
- podléhá veřejné kontrole ze strany občanů, resp. jejich volených zástupců.

V návaznosti na dosavadní stav poznání v současné době v ČR dochází postupně ke shodě, s tím, že **do veřejného sektoru řadíme** zejména **ty části národního hospodářství,** které vlastní a řídí veřejná správa:

- justice;
- policie;
- armáda;

- veřejná správa,

anebo **do veřejného sektoru řadíme ty odvětví,** které jsou **hrazeny zcela, příp. z více jak 50 % z veřejných financí.** Patří sem zejména školství; věda a výzkum; kultura, tělesná kultura a sport; zdravotnictví; sociální služby; veřejná doprava a spoje; ochrana a péče o životní prostředí; energetické a vodní hospodářství; bydlení, zejména sociální; zemědělství a lesnictví.

Úkoly k textu:

Uveďte odvětví národního hospodářství v ČR, pro které jsou charakteristické prvky smíšené ekonomiky tj. existence veřejného a soukromého sektoru.

4.3.1 Velikost veřejného sektoru

Průvodce studiem:

Rozsah veřejného sektoru nepřetržitě ve 2. polovině minulého století rostl. Jeho podniky a organizace se významně podílejí na tvorbě hrubého domácího produktu (HDP) a je v nich zaměstnán významný podíl práceschopného obyvatelstva. Zřizováním podniků a organizací ve veřejném sektoru může stát i územní samospráva řešit nejen zabezpečení veřejných statků, ale i vytvoření dalších pracovních příležitostí, snížení nezaměstnanosti apod. Některé činnosti ve veřejném sektoru vytvářejí podmínky pro rozvoj soukromého sektoru, růst výroby a služeb.

Velikost veřejného sektoru je předmětem časových i prostorových analýz. Velikost veřejného sektoru je diskutována mnoha autory např. Halásek (2007, 2012); Mikušová Meričková, Stejskal (2014); Peková, Pilný, Jetmar (2012); Stejskal a kol. (2017); Strecková (1998) nebo Tetřevová (2008). Pro srovnání vývoje veřejného sektoru, a to i pro mezinárodní srovnání, se využívá ukazatel **podílu výdaje na veřejný sektor (VVS) k hrubému domácímu produktu (HDP)** (v procentech).

***Příklad**:*

Podíl výdajů na veřejný sektor v HDP (velikost veřejného sektoru) se v jednotlivých zemích v minulém století pohyboval od 30 % v tradičních liberálních zemích (USA, Kanadě,

Austrálii, Novém Zélandu) a do 65 % ve většině skandinávských zemí. V ČR se podíl výdajů na veřejný sektor k HDP v současné době se pohybuje kolem 45%.

Najít optimum velikosti veřejného sektoru je velmi obtížné. Významná je i **strukturální analýza veřejného sektoru**, která umožňuje porovnávat rozvoj jednotlivých resortů, resp. segmentů veřejného sektoru v čase i prostoru, např. školství, zdravotnictví, vědy. Umožňuje analyzovat podíl veřejných výdajů vynaložených na jednotlivé resorty či segmenty veřejného sektoru na HDP, a to v čase i mezinárodním srovnání. Velikosti veřejného sektoru je věnována pozornost v řadě výzkumů. Strukturální analýzou veřejných výdajů ve vybraných oblastech veřejného sektoru a jejich zhodnocením v zemích EU se zabývá např. Halásková, Halásková (2017).

K nejdůležitějším **vnějším faktorům,** které ovlivňují velikost a strukturu **veřejného sektoru** podle Haláska (2007, 2012); Pekové (2011); Streckové (1998); Streckové, Malého a kol. (1998) nebo Tetřevové (2008**)** řadíme:

a) faktory ekonomické. Mezi ně patří zejména fáze ekonomického rozvoje, výkonnost ekonomiky, možnosti přerozdělovacích procesů v ekonomice, veřejné finance, ale i existující bariéry výkonnosti, které omezují možnosti přerozdělovat finanční zdroje, a bariéry spotřeby, např. jako důsledek vysoké míry nezaměstnanosti s nízkou mírou podpory v nezaměstnanosti. Fungování tržního systému ovlivňuje výkonnost ekonomiky a tím i možnosti vybrat potřebné finanční prostředky formou daní do rozpočtové soustavy a přerozdělit je na financování veřejných potřeb. Velikost disponibilních finančních zdrojů rozpočtové soustavy na financování jednotlivých činnosti ve veřejném sektoru v určitém období je tedy limitujícím faktorem rozvoje veřejného sektoru (je tzv**. rozpočtovým omezením**);

b) faktory historické a geopolitické. Historický 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. Čím jsou také tvrdší přírodní podmínky (např. v Norsku pro život obyvatelstva v severních částech země) a hrozí nebezpečí ohrožení země (např. v období války), tím více se zdůrazňuje úloha veřejného sektoru, např. zajišťujícího

služby pro obyvatelstvo žijící v tvrdých přírodních podmínkách (aby se neodstěhovávali), obrany při nebezpečí vnějšího napadení státu apod.;

c) **faktory demografické** tzn. růst populace a změny v její věkové a sociální struktuře. Růst populace obecně vede k růstu veřejného sektoru, změna věkové a sociální struktury vede ke změnám v jednotlivých resortech veřejného sektoru (např. nízká porodnost a stárnutí obyvatelstva ovlivní ve střednědobém a dlouhodobějším horizontu změny ve školství, ve zdravotnictví, v sociální péči, v důchodovém zabezpečení);
d) **faktory kulturně náboženské,** které ovlivňují **sociální cítění**, charitativní charakter sociální podpory a pomoci a podporují snahy o vytvoření pracovních příležitostí a vzdělávání lidského potencionálu, aby i nejchudší skupiny obyvatel mohly slušně žít;
e) **faktory politické,** kdy kvantita a kvalita veřejných statků zabezpečovaných veřejným sektorem je často jedním z hlavních bodů volebních programů politických stran, díky kterému získávají hlasy voličů.

Podle toho, jestli faktory vycházejí přímo zevnitř veřejného sektoru a ovlivňují efektivnost ekonomiky, rozeznáváme v**nitřní faktory efektivnosti,** kterými jsou takové faktory, které může sám veřejný sektor využívat pro zvýšení své efektivnosti. Všechny tyto faktory úzce **souvisí s řízením veřejného sektoru**. Patří sem:

- **vědeckotechnický pokrok** – do oblasti veřejného sektoru přináší zefektivnění např. formou využití poznatků teorie řízení při projektování řídicích systémů nebo aplikací poznatků veřejné ekonomie při rozhodování ve veřejném sektoru (např. formulace užitku).
- **systémové řízení –** je nejvýznamnějším vnitřním faktorem efektivnosti, neboť přímo ovlivňuje využívání všech ostatních faktorů. Je to v podstatě nejúčinnější faktor, protože při malé investiční i nákladové náročnosti může přinést vysoké efekty. Veřejný sektor přes svá specifika, vychází z teorie řízení, která byla formulována pro oblast tržní ekonomiky.
- **kvalita zaměstnanců** – tento pojem v sobě zahrnuje celou skupinu faktorů, jako jsou kvalifikace pracovníků, jejich schopnosti, dovednosti a zkušenosti, motivace a iniciativa pracovníků atd. Celý veřejný sektor je podmíněn

využíváním tohoto faktoru, který je v podstatě nenahraditelný jiným. Je to dáno specifiky veřejného sektoru, především tím, že většina činností veřejného sektoru vyžaduje odborné vzdělání.

- **všechny formy dělby práce** – představuje rozdělení úkolů v rámci společnosti. Výrazně ovlivňuje efektivnost v tržním sektoru, svůj význam má však i ve veřejné správě. Zde se také uplatňují především tři formy dělby práce tj. dělba práce uvnitř organizace, dělba práce mezi institucemi a mezinárodní dělba práce.
- **struktura činností ve veřejném sektoru –** tento faktor můžeme sledovat ve třech rovinách tj. ve struktuře a činnostech primárních funkcí veřejného sektoru, což se týká přímo produkce veřejných a smíšených statků, dále ve struktuře činností sekundárních funkcí veřejného sektoru a ve struktuře řídících funkcí na všech úrovních řízení.

Úkoly k textu:

Na základě prostudovaného textu, uveďte faktory ovlivňující strukturu a velikost veřejného sektoru a vnitřní faktory veřejného sektoru spojené s jeho řízením.

4.3.2 Efektivnost veřejného sektoru

Průvodce studiem:

Velkým problémem při řízení veřejného sektoru je dosažení efektivnosti při vynakládání finančních zdrojů rozpočtové soustavy, které pocházejí především z daní. Tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i selhání vlády a veřejné správy. Veřejné finance mají za úkol zajistit zdroje financování veřejného sektoru a hospodárné a efektivní využívání těchto finančních prostředků ve veřejném sektoru. Zároveň disponibilní finanční prostředky rozpočtové soustavy jsou limitujícím faktorem velikostí, struktury a dalšího rozvoje veřejného sektoru. Pojetím efektivnosti ve veřejném sektoru se zabývá mnoho autorů Mikušová Meričková, Stejskal (2014); Peková (2011); Peková, Pilný, Jetmar (2012); Stejskal a kol. (2017); Strecková, Malý a kol. (1998); Tetřevová (2008). Nyní se zaměříme na pojetí efektivnosti veřejného sektoru a metody a postupy k výpočtu efektivnosti.

Užší pojetí efektivnosti se většinou chápe v pojetí **tzv. paretovské efektivnosti** (pojmenované podle jejího autora – Itala V. Pareta). V tomto pojetí dané ekonomické uspořádání, ekonomické rozhodnutí (např. ve veřejném sektoru o daňovém zatížení) je efektivní tehdy, nemůže-li nastat změna, při kterém by některý subjekt (občan, apod.) získal, aniž by jiné subjekty něco ztratily. Pro efektivnost veřejného sektoru v pojetí paretovské efektivnosti pak platí, že efektivní je takové řešení (např. o struktuře, velikosti či standardu produkovaných veřejných služeb), kdy roste užitek alespoň jednomu jedinci, a přitom ostatním zůstává užitek nezměněn (tzn., nezhorší se). Řešení paretovsky efektivních může být celá řada.

Postupy a metody využívané **při výpočtu efektivnosti veřejného sektoru** jsou ovlivněny zejména tím, že ve veřejném sektoru nelze použít velikost zisku, jako kritérium úspěšnosti; efektivnost vložených prostředků se projevuje se značným časovým zpožděním; často chybí reálné vyjádření objektivní potřeby určitého statku pro určitou lokalitu nebo určitou skupinu obyvatel; málo se používají, resp. nejsou vypracované vhodné normy a limity pro určité druhy výdajů a pro hodnocení efektivnosti vynakládaných prostředků je potřeba vysoké efektivnosti, a to jak obecné, tak speciální.

Je proto vhodné použít některé **specifické postupy**, které by vedly k objektivnímu posuzování efektivnosti výdajů ve veřejném sektoru.

Příklad:

Mezi postupy, které mohou při vhodném způsobu jejich použití vést k objektivizaci a efektivnosti vynakládaných výdajů ve veřejném sektoru patří podle Streckové (1998) nebo Haláska (2007, 2012) zejména ***komparativní metody; výkony, normy, standardy; kalkulace; hodnocení občany; komplexní audit*** *aj.*

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete se nad jednotlivými postupy a metodami využívanými při zjišťování efektivnosti veřejného sektoru a nad jejich využitím např. ve zdravotnictví, školství, kultuře.

4.3.3 Veřejný sektor a teorie potřeb

Průvodce studiem:

Potřebu *definujeme jako pociťovaný nedostatek. Ekonomie, se zabývá těmi potřebami, které se uspokojují cestou produkce a spotřeby materiálních statků a služeb. V ekonomii je nejdůležitějším znakem pro třídění potřeb postavení subjektů v ekonomickém reprodukčním procesu. Z hlediska tohoto třídícího znaku členíme potřeby na* ***výrobní a finální (konečné).*** *Využitím teorie potřeb k objektivizaci existence veřejného sektoru a soustavou potřeb a jejich hledisky třídění se zabývá Strecková, Malý a kol. (1998). Tito autoři zaměřují pozornost na vztah finálních a individuálních potřeb a veřejného sektoru. Dále problematiku potřeb ve veřejném sektoru řeší i jiní autoři např. Benčo, Kuvíková a kol. (2011); Halásek (2007, 2012); Strecková (1998); nebo Tetřevová (2008), kteří je sledují podle kritéria uspokojování společenských potřeb. Nyní se blíže seznámíme s potřebami ve veřejném sektoru.*

Ve veřejném sektoru se setkáváme jen s finálními potřebami. **Finální (konečné) potřeby** pociťuje člověk v postavení spotřebitele za účelem zachování své existence a její kvality. Tyto potřeby třídíme podle kritéria příčiny, která vyvolává pocit potřeby, a to na potřeby společenské a potřeby individuální. **Potřeby společenské** pociťuje člověk tím, že žije ve společnosti. Jedná se o potřebu organizovaného uspořádání společnosti, potřebu ochrany osoby a jejího majetku, potřebu zajištění spravedlnosti, potřebu ochrany území, na kterém žije a společenství, do kterého jedinec patří. **Potřeby individuální** pak pociťuje člověk jako genetický druh. Jedná se o zejména o potřeby nezbytné na přežití tj. potřebu výživy, potřebu odívání, potřebu bydlení, dále se jedná potřebu ochrany zdraví, potřebu dopravy, potřebu vzdělání, potřebu poznání, informací a spojů a potřebu estetických zážitků.

Ve veřejném sektoru lze rozlišit podle Streckové (1998); Streckové, Malého a kol. (1998) nebo Benča, Kuvíkové a kol. (2011) následující bloky potřeb:

- **Blok společenských potřeb** (potřeba organizace, bezpečí, veřejná správa, policie, justice, armáda).

- **Blok rozvoje člověka** (školství, kultura, tělesná kultura a sport, zdravotnictví, sociální služby).
- **Blok poznání a informací** (věda a výzkum, informační systémy, masmédia).
- **Blok zabezpečení potřeb zásobování** (doprava, spoje, energetika, vodní hospodářství).
- **Blok existenčních jistot** (bydlení, zaměstnanost, sociální zabezpečení, životní prostředí).

4.4 Organizace ve veřejném sektoru

Průvodce studiem:

Z hlediska postavení subjektů působících ve veřejném sektoru v České republice lze podle Haláska (2007, 2012) provést členění na následující organizace a podniky:

- ***Státní podnik a komunální podnik,***
- ***Organizační složky*** *(státu napojené na státní rozpočet a územních samospráv napojených na příslušný územní rozpočet),*
- ***Příspěvkové organizace*** *(státu, územních samospráv).*

Jednotlivými typy organizací se nyní budeme zabývat podrobněji.

1) Státní podnik, který je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem a státní podnik má k takovému majetku jen právo hospodaření. Státní podniky existují obvykle v těch oblastech ekonomické činnosti, kde tržní mechanismus nevytváří dostatečné podněty pro soukromé investice. Patří sem především rozsáhlá sféra výrobní infrastruktury a státní režie (tabák, alkohol, zápalky), která vznikla účelově jako dodatečný příjem do státního rozpočtu.

V současné době jsou v ČR dva typy státních podniků tj. „**Zbytkové podniky**“ a **Státní podniky strategického významu**, na jejichž zachování má stát z nejrůznějších důvodů zájem např. Česká pošta, Řízení letového provozu, ap.

Průvodce studiem:

Nyní se zaměříme podrobněji na charakteristiku dalších typů organizací veřejného

sektoru. Podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky a podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, od 1. ledna 2001 v oblasti veřejného sektoru existují tyto základní druhy ekonomických subjektů:

- ***organizační složky státu*** *(podle zákona č. 218/2000 Sb.),*
- ***organizační složky krajů a obcí (****podle zákona č. 250/2000 Sb.),*
- ***příspěvkové organizace zřizované státem*** *(podle zákona č. 218/2000 Sb.),*
- ***příspěvkové organizace zřizované územními samosprávnými celky*** *(podle zákona č. 250/2000 Sb.).*

2) Organizační složky

Ústřední orgány (ministerstva, ústřední organy státní správy aj.) k plnění svých úkolů, tj. k produkci veřejných statků na úseku své působnosti, zřizují specializované organizace **tzv. organizační složky státu (OSS)**. Organizační složky státu (OSS) hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly. Její příjmy jsou příjmy státního rozpočtu a její výdaje jsou výdaji státního rozpočtu (pokud zákon nestanoví jinak). Rozpočet OSS může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezené ve zřizovací listině, případně stanovené zákonem, kterým byla zřízena. **OSS** tvoří dva peněžní fondy tj. rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb (blíže zákon č. 218/2000 Sb.).

Obdobně pak územní samosprávné celky (kraje a obce) zřizují k produkci veřejných statků a služeb na místní úrovni specializované organizace tzv. **organizační složky územních samospráv (krajů a obcí)**. Organizační složky (OS) krajů a obcí vznikají rozhodnutím jejich zastupitelstev. O vzniku OS územních samospráv vydá zřizovatel zřizovací listinu. OS územních samospráv hospodaří jménem svého zřizovatele (obce nebo kraje) a OS územních samospráv nejsou účetní jednotkou (blíže zákon č. 250/2000 Sb.).

3) Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace (PO), zřizují jednak **ústřední orgány státní správy** ale i **územní samosprávy** (obce a kraje). PO charakterem své hospodářské činnosti tvoří jakýsi přechod mezi organizačními složkami, které jsou svým rozpočtem přímo vázány na

svého zřizovatele a mezi normálními ziskovými či podnikatelskými subjekty, jejichž hlavní náplní činnosti je podnikání a tvorba zisku.

Příspěvkové organizace státu se řídí svým rozpočtem, který po zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu nebo stanovení odvodu do státního rozpočtu, musí být sestaven jako vyrovnaný (blíže zákon č. 218/2000 Sb.). Rozpočet PO může zahrnovat pouze náklady a výnosy, jež souvisí s poskytovanými službami, které jsou předmětem její hlavní činnosti. Peněžní prostředky, kterými disponuje, může používat jen k účelům, na které jsou určeny. PO získávají ze státního rozpočtu *příspěvek* na svoji činnost. Mohou získat též dotace. PO zjišťují hospodářský výsledek, který je tvořen výsledkem z hlavní činnosti a ziskem vytvořeným v jiné činnosti po zdanění. PO státu tvoří peněžní fondy (rezervní fond, fond reprodukce majetku, fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb),

Příspěvkové organizace zřizují i **kraje a obce** pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové, a jejich rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. O vzniku PO obce či kraje vydá zřizovatel zřizovací listinu. Zřizovatel poskytuje PO příspěvek na provoz. Pokud PO vytváří zisk ve své doplňkové činnosti, může jej použít ve prospěch své hlavní činnosti. PO hospodaří podle rozpočtu, který může zahrnovat pouze náklady a výnosy související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině, případně stanovenými jinou zákonnou normou. O využití výsledků hospodaření PO rozhoduje zřizovatel (obec nebo kraj). PO územních samospráv vytváří své fondy tj. rezervní fond, investiční fond, fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb. Zůstatky všech fondů se po skončení roku převádějí do následujícího roku (blíže zákon č. 250/2000 Sb.).

Organizační složky (státu, krajů, obcí) by měly zajišťovat hlavně **čisté veřejné statky** a **příspěvkové organizace** (státu, krajů, obcí) **smíšené veřejné statky**. V praxi však tato hranice nebývá striktně dodržována.

Příklad:

Organizační složky a příspěvkové organizace působí převážně ve sféře nevýrobní, hlavně v oblasti veřejné správy, služeb, školství, kultury, významných institucí aj. Příspěvkové organizace územních samospráv se vyskytují nejvíce v oblasti poskytování smíšených

veřejných statků, tj. v kulturní oblasti (např. knihovny) ve školství (základní školy zřizují obce, střední školy zřizují kraje), při zajišťování sociálních služeb, ve zdravotnictví, ve výzkumných organizacích.

***Otázky k zamyšlení**:*

Zamyslete se, proč subjekty působící ve veřejném sektoru (stát, kraj a obec) nezřizují jen jeden typ neziskových organizací k zabezpečení veřejných potřeb?

4.5 Občanský sektor a jeho organizace

Průvodce studiem:

*V české odborné ekonomické literatuře není jednoznačně definována charakteristika organizací, které působí **v občanském (neziskovém soukromém) sektoru** resp. nevládním tzv. třetím sektoru. Neziskový soukromý (občanský) sektor je založen na působení mezi ziskovým tržním sektorem a veřejným neziskovým sektorem. Neziskový soukromý (občanský) sektor se primárně věnuje takovým problémům, při jejichž řešení selhává trh i veřejný sektor tedy problémům, u kterých dochází k tržnímu či vládnímu selhání. Jeho cílovou funkcí není přímý užitek, je financován ze soukromých financí, aniž by byl očekáván finančně vyjádřený zisk. Problematice nestátního neziskového (občanského) sektoru a jeho organizacím se ve svých publikacích věnují např. Halásek (2007, 2012); Rektořík (2001, 2010); Stejskal (2013) nebo Škarabelová (2002).*

Názory na zahrnutí těch kterých organizací do nevládního neziskového sektoru se různí podle kritérií jejich členění. V rámci nestátního neziskového sektoru rozlišujeme zejména následující **kritéria členění neziskových organizací**:

a) Členění neziskových organizací **podle právní formy** – od 1. 1. 2014 nastala v České republice výrazná změna legislativy nestátních neziskových organizací. Většina organizací se nyní řídí novým občanským zákoníkem (z. č. 89/2012 Sb.). Právní úprava nestátních neziskových organizací v novém občanském zákoníku spadá pod *oddíl korporace***.** Zde rozlišujeme např. spolky, ústavy, nadace, nadační fondy (fundace).

b) Členění nevládních neziskových organizací **podle kritéria globálního charakteru poslání** – toto kritérium je zásadní pro vymezení hranice mezi vzájemné a veřejně

prospěšnou činností. Toto kritérium používá např. Halásek (2012), Rektořík (2001, 2010), Škarabelová (2002) ve své typologii neziskových organizací. Podle tohoto kritéria se neziskové organizace člení na:

- ***Organizace veřejně prospěšné***, které jsou založeny za účelem poslání spočívající v produkci veřejných a smíšených statků, které uspokojují potřeby veřejnosti – společnosti.
- ***Organizace vzájemně prospěšné***, které jsou založeny za účelem vzájemné podpory skupin občanů (i právnických osob), které jsou spjaty společným zájmem. Jejich posláním je tedy uspokojování svých vlastních zájmů a veřejná správa dbá, aby se jednalo o takové zájmy, které jsou ve vztahu k veřejnosti korektní, tedy neodporují zájmům druhých občanů a právnických osob.

Příklad:

Veřejně prospěšné organizace *působí v oblasti charity, ekologie, zdravotnictví, vzdělávání, ve veřejné správě.* ***Organizace vzájemně prospěšné*** *realizují aktivity v kultuře, tělesné kultuře, zajišťují profesní zájmy (profesní komory) ochranu zájmů skupin (zájmové svazy, kluby) apod.*

c) Členění neziskových organizací **podle předmětu jejich činnosti,** kdy jsou pro neziskové organizace dostupné různé klasifikace např. mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICNPO).

Příklad:

Mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICNPO*) zahrnuje 12 typů organizací podle* ***předmětu činnosti*** *tj.: 1) kultura, sport a volný čas, 2) vzdělávání a výzkum, 3) zdravotnictví, 4) sociální služby, 5) přírodní a životní prostředí, 6) komunitní rozvoj a bydlení, 7) občanskoprávní osvěta a politické organizace, 8) dobročinnost, 9) mezinárodní nadační aktivity, 10 náboženství a církve, 11) profesní komory, svazy a odbory, 12) nespecifikované, ostatní*.

d) Členění neziskových organizací **podle zdroje příjmů a způsobu jejich kontroly** (blíže Hansmann, 1987), který dělí nestátní neziskové organizace podle:

- **zdroje příjmů** na *dárcovské* organizace, které získávají podstatnou část svých příjmů z darů a *komerční* organizace, které získávají podstatnou část svých příjmů z prodeje zboží a služeb;
- **způsobu kontroly jejich činnosti** *vzájemné* organizace, ve kterých je vedení voleno, a *podnikatelské* organizace, ve kterých je vedení jmenováno a dle statutu se samo obměňuje.

e) Neziskové organizace členíme dále **dle kritéria převládající činnosti** na:

- ***organizace servisní***, jež poskytují služby různého druhu,
- ***organizace advokační***, jež obhajují práva a zájmy různých skupin lidí anebo celé společnosti.

Příklad:

Do organizací občanského sektoru ve vyspělých zemích řadíme univerzity, akademie věd, veřejnoprávní rozhlas, veřejnoprávní televize, národní divadla, národní muzea, špičková koncertní tělesa apod. Součástí občanského sektoru jsou také různé fondy, sociální a zdravotní pojišťovny, zájmová sdružení (např. odbory.), politické strany, profesní komory, spolky, ústavy, kluby, nadace a nadační fondy (fundace), veřejně prospěšné organizace neziskového typu apod.

Systém **financování nestátních neziskových organizací** je vícezdrojový. Dle Streckové (1998) ho tvoří zdroje veřejného financování, na kterém se podílí instituce veřejné správy (státní správy a samosprávy a jejich rozpočty, případně zdroje EU) a finance z neveřejných zdrojů (nadace tuzemské i zahraniční, podnikatelská sféra, individuální dárci tuzemští i zahraniční, příjmy z vlastní činnosti, členské příspěvky, část příjmů z loterií a her nebo daňová a poplatková zvýhodnění).

Korespondenční úkol:

Zvolte si neziskovou organizaci. Uveďte, její právní formu, co je jejím posláním, jaký je její předmět činnosti a způsob jejího financování. Úkol zpracujte v rozsahu cca 1 strany formátu A4 a zašlete Vašemu tutorovi.

Shrnutí:

Detailnější členění národního hospodářství umožňuje trojúhelníkový model, který dělí národní hospodářství do jednotlivých sektorů podle kritéria financování provozu a rozvoje na sektor ziskový a neziskový, podle kritéria vlastnictví na sektor soukromý a veřejný a podle míry právní formalizace na sektor formální a neformální. Všechny vyspělé ekonomiky mají v současné době charakter smíšených ekonomik, tj. že kromě tržního sektoru a sektoru domácností existuje také neziskový veřejný sektor a neziskový soukromý sektor (občanský). Neziskový sektor kromě veřejného sektoru a neziskového soukromého sektoru zahrnuje ještě sektor domácností. ***Veřejný sektor*** *je ta část národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky kolektivní spotřeby pro obyvatelstvo na neziskovém principu; je financována z finančních prostředků v soustavě veřejných rozpočtů; je řízena veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou o rozsahu produkce statků a služeb smíšeného charakteru a podléhá veřejné kontrole ze strany občanů, resp. jejich volených zástupců. Pro vyjádření velikosti veřejného sektoru a srovnání vývoje veřejného sektoru se využívá ukazatel podíl výdajů na veřejný sektor k hrubému domácímu produktu v procentech. K nejdůležitějším vnějším faktorům, které ovlivňují velikost a strukturu veřejného sektoru řadíme faktory ekonomické, historické a geopolitické, demografické, kulturně náboženské a politické. K vnitřním faktorům souvisejících s řízením a efektivností veřejného sektoru pak řadíme vědeckotechnický pokrok, systémové řízení, kvalitu zaměstnanců, všechny formy dělby práce a strukturu činností. K objektivizaci a efektivnosti vynakládaných výdajů ve veřejném sektoru se používají specifické metody a postupy tj. komparativní metody, výkony, normy, standardy, kalkulace, hodnocení občany, komplexní audit aj. Z hlediska postavení subjektů působících ve veřejném sektoru v České republice se setkáváme se třemi typy podniků tj. se státními podniky a komunálními podniky, organizačními složkami (státu a územních samospráv) a příspěvkovými organizacemi (státu, územních samospráv).*

Neziskový soukromý *(občanský, třetí, nevládní)* ***sektor*** *je založen na působení mezi ziskovým tržním sektorem a veřejným neziskovým sektorem. Neziskový soukromý (občanský) sektor se primárně věnuje takovým problémům, při jejichž řešení selhává trh i veřejný sektor tedy problémům, u kterých dochází k tržnímu či vládnímu selhání. Jeho cílovou funkcí není přímý užitek, je financován ze soukromých financí, aniž by byl očekáván finančně vyjádřený zisk. V české odborné ekonomické literatuře není jednoznačně definována charakteristika organizací, které působí v občanském sektoru. Příkladem organizací občanského sektoru jsou univerzity, akademie věd, veřejnoprávní rozhlas, veřejnoprávní televize, národní divadla, národní muzea, špičková koncertní tělesa, zájmová sdružení (např. odbory.), politické strany, profesní komory, spolky, ústavy, kluby, nadace a nadační fondy (fundace), veřejně prospěšné organizace neziskového typu apod. Systém financování nevládních neziskových organizací tvoří veřejné zdroje financování (zdroje státní správy a samosprávy) a soukromé zdroje financování (nadace, podnikatelská sféra, členské příspěvky, vlastní činnost, daňová a poplatková zvýhodnění).*

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Jaké znáte kritéria členění národního hospodářství?*
2. *Charakterizujte postavení veřejného neziskového sektoru v systému národního hospodářství.*
3. *Jak vyjádříme velikost veřejného sektoru?*
4. *Uveďte bloky potřeb ve veřejném sektoru a příklady odvětví.*
5. *Které organizace působí ve veřejném sektoru?*
6. *Charakterizujte občanský (soukromý neziskový) sektor.*
7. *Jaká znáte kritéria členění nestátních neziskových organizací?*
8. *Uveďte příklady organizací občanského sektoru.*
9. *Uveďte zdroje financování nestátních neziskových organizací.*

Citovaná a doporučená literatura

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika veřejných služeb*. Bánská Bystrica: EF UMB.

CONNOLLY, S., MUNRO, A. (1999). *Economic of the Public Sector*. Harlow: Pearson Education.

DUBEN, R. (2001). *Ekonomika veřejného sektoru I. (Některé oblasti působnosti veřejného sektoru)*. Praha: VŠE.

HALÁSEK, D. (2007). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSEK, D. (2012). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2017). Public Expenditures in Areas of Public Sector: Analysis and Evaluation in EU Countries. *Scientific Papers of the University of Pardubice – Series D,* vol. 24., no. 1, pp. 39–50.

HANSMANN, H.B. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. In W. W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (pp. 27–42). New Haven, CT: Yale University Press.

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer.

PEKOVÁ, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Praha*: Wolters Kluwer ČR.

PEKOVÁ, J., PILNÝ J., JETMAR, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer ČR.

PESTOFF, V. (1995). *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview*. Crakow: Cracow Academy of Economics.

REKTOŘÍK, J. (2001). *Organizace neziskového sektoru*. *Základy ekonomiky, teorie a řízení.* Praha: Ekopress.

REKTOŘÍK, J. (2010). *Organizace neziskového sektoru*. Praha: Ekopress.

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Praha: Wolters Kluwer.

STEJSKAL, J. (2013). *Neziskové organizace – vybrané problémy ekonomiky se zaměřením na nestátní neziskové organizace.* Praha: Wolters Kluwer ČR.

STIGLITZ, J. E., ROSENGARD, J. K. (2015). *Economics of the Public Sector.* New York: W. W. Norton & Company.

STRECKOVÁ, Y. (1998). *Teorie veřejného sektoru.* Brno: Masarykova univerzita.

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press.

ŠKARABELOVÁ, S. (2002). *Když se řekne nezisková organizace*. Brno: Masarykova univerzita.

TETŘEVOVÁ, L. (2008). *Veřejná ekonomie*. Praha: Profesional Publishing.

VORLÍČEK, J. (2008). *Úvod do ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Oeconomica.

Zákon č. 218/2000 Sb.*, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).*

Zákon č. 250/2000 Sb.*, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.*

Zákon č. 89/ 2012 Sb., *Občanský zákoník.*

5 Veřejná správa

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly:

- **Budete umět** jaké je postavení veřejné správy ve společnosti, činnost veřejné správy, orgány obecní a krajské samosprávy.
- **Budete znát** pojem veřejná správy, obsah, pojetí a funkce veřejné správy, veřejnou moc, strukturu orgánů státní správy a jejich působnost, územní a zájmovou samosprávu a jejich orgány.
- **Budete schopni rozlišit** činnost státní správy a samosprávy, jednotlivé složky veřejné moci a jejich orgány.

Klíčová slova

Veřejná správa, veřejná moc, zákonodárná moc, výkonná moc, soudní moc, státní správa, samospráva, územní samospráva, krajská samospráva, obecní samospráva, zájmová samospráva.

5.1 Charakteristika, funkce a pojetí veřejné správy

Průvodce studiem:

*Pojem **správa** je odvozen z pojmu „právo" a znamená činnost spojenou s právem. Správa může být chápána také jako administrativa, tento pojem pochází z latiny a doslovně přeložen znamená přisluhování. Ve spojení se slovem veřejný jde o sféru tzv. veřejného zájmu, především o sféru vymezenou veřejným právem. Většina otázek, které se týkají výkonu veřejné správy, je upravena právními normami (ústavou, zákony, podzákonnými předpisy). Tato svázanost s právem na jedné straně zasahuje do života občanů, ale na druhé straně přesné vymezení práv, povinností, organizačního uspořádání, postupů a kompetencí je ochranou občanů před zneužitím veřejné moci. V následující kapitole se blíže seznámíme s postavením veřejné správy ve společnosti a jejími funkcemi.*

Na veřejnou správu lze nahlížet z různých pohledů. Jak uvádí Halásková, Kovář (2004); Halásková (2007, 2014); Hendrych a kol. (2012); Horzinková, Novotný (2010); Káňa

(2007) nebo Svoboda, Schelle (2007) obsahově je věcí veřejné správy vše, co je obecně uznáno za zájem veřejnosti, tedy věci, v nichž zájmy širšího okruhu lidí převládají nad zájmy jednotlivých subjektů. Veřejná správa je subjektem i objektem veřejné politiky, realizátorem a koordinátorem a kontrolorem jedné z jejich částí tj. veřejné ekonomiky. Veřejná správa je nástrojem státu v procesu realizace veřejných statků a působí tak na: 1) celou společnost, 2) národní hospodářství a 3 veřejný sektor. Je chápána jako služba veřejnosti, i když v mnoha směrech má donucovací charakter.

Charakteristickým rysem veřejné správy je její totální (úplná, absolutní) ***institucionalizace*.** Veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulativů. Výsledkem činnosti institucí veřejné správy je nemateriální produkt (služba) spočívající v rozhodování. Základní rozhodování ve veřejné správě je politického charakteru. Pod jeho vlivem se jako základní nástroj veřejné správy vytváří právní řád. S obsahem a činností veřejné správy jsou spojeny i její funkce (blíže Halásková, 2007, 2014).

Funkce veřejné správy tvoří:

- **Normativní funkce** – je zcela nezastupitelná, souvisí s tvorbou právních norem.
- **Ochranná funkce** – povinnost zajistit a zorganizovat vnitřní a vnější bezpečnost a pořádek státu.
- **Ekonomicko-regulační funkce** – týká se usměrňování vývoje ekonomiky (navazují na ni funkce *plánovací* – veřejná správa ovlivňuje pomocí rozpočtů, *fiskální* – pomocí veřejného dluhu a veřejných výdajů apod.).
- **Hospodářsko-organizátorská funkce** – slouží k přerozdělování, tvorbě a použití bohatství, její význam je především ve veřejném sektoru.

Veřejná správa má v rámci veřejného sektoru zcela specifické postavení, nejenže řídí celý veřejný sektor, ale zároveň reguluje celou ekonomiku a nejen ekonomiku, ale příslušným způsobem (podle typu státu) celou společnost, i ve věcech neekonomických. V tomto smyslu stojí veřejná správa "nad" všemi ostatními odvětvími a sektory a vytváří páteř řídícího systému celého společenství, zformovaného ve stát. Z ekonomického hlediska

je veřejná správa jedním z odvětví (resp. segmentů) národního hospodářství. Ve statistické klasifikaci NACE-CZ (odvětvová klasifikace ekonomických činností) je veřejná správa zařazena do sekce O (Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení). Výkony veřejné správy (= náklady na ni) se započítávají do tvorby hrubého domácího produktu. Jako v jiných odvětvích i ve veřejné správě se pracuje s faktory, jako jsou pracovníci (pracovní síly), investiční majetek, náklady, příjmy, spotřeba materiálu.

Otázky k zamyšlení:

Zamyslete se nad jednotlivými funkcemi veřejné správy a jejich významem pro společnost.

***Průvodce studiem*:**

Každá vědní disciplína přináší určité specifické poznatky, proto i na veřejnou správu lze nahlížet, jak již bylo řečeno, z různých pohledů. Jako nejvhodnější se pro náš výklad jeví přístup interdisciplinární, systémový, respektující širší pojetí veřejné správy. V následující části textu se blíže seznámíme s pojetím veřejné správy.

Veřejná správa v širším pojetí zahrnuje organizaci záležitostí celého společenství, tj. je představována orgány, vztahy a činnostmi moci zákonodárné, soudní a výkonné a dále také prvky systému veřejné správy v užším smyslu (Klíma, 2006; Halásková, 2007, 2014). Moc zákonodárná je představovaná Parlamentem, výkonnou moc charakterizuje prezident, vláda a správní úřady a moc soudní zahrnuje činnost struktury soudů (blíže kap. 5.2). **Veřejná správa v užším pojetí** je vymezena jako správní činnost vykonávaná zmocněnými subjekty na základě zákona v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti. Může být realizována jen exekutivou vlády, státními a pověřenými nestátními orgány. Členění ve vztahu k principům rozhodování o potřebách občanů a jejich zabezpečení na státní správu a samosprávu je nazýváno jako veřejná správa v užším pojetí. Veřejná správa v užším pojetí je rozlišena na státní správu a samosprávu, která se dále člení na územní samosprávu (obce, kraje) a zájmovou samosprávu (komory, svazy, sdružení). Dále rozlišujeme funkční a institucionální pojetí veřejné správy. **Funkční pojetí veřejné správy** je souhrn záměrných činností, úkolů zabezpečovaných na jednotlivých vládních úrovních ve veřejném zájmu, a to na úrovni státu a územní samosprávy, tzn. spravování,

služba, dozor, organizování apod. Jedná se o úkoly, za které odpovídá stát a ostatní subjekty veřejné správy, zejména však zajišťování veřejných služeb. **Organizační pojetí veřejné správy** zahrnuje souhrn institucí**,** které tuto činnost vykonávají přímo, či zprostředkovaně. Veřejná správa je soustavou institucí, naplňujících pojem stát v jeho nejširším smyslu (tedy vlastní stát + další veřejnoprávní korporace podílející se na řízení státu vč. orgánů územní a zájmové samosprávy).

Veřejnou správu můžeme chápat i jako **systém**, složený z prvků propojených vzájemnými vazbami, přičemž tyto vazby jsou silnější než vazby na okolí systému (ostatní společnost). Systémové pojetí veřejné správy tvoří jednotlivé obsahové části veřejné správy (blíže Halásková, 2007, 2014). Z hlediska systémového pojetí zahrnuje veřejná správa zejména ***institucionální stránku***. Veřejná správa jako reálný segment společnosti je vytvářena soustavou institucí. Každou institucí veřejné správy můžeme rozložit na její jednotlivé organizační součásti a dále na jednotlivá funkční místa. Základ veřejné správy vytvářejí státní orgány (státní správa je ta část veřejné správy, která je zabezpečována státem a jeho institucemi), dále je veřejná správa zajišťována a realizována územními samosprávnými institucemi a zájmovými samosprávnými institucemi příp. dalšími veřejnoprávními korporacemi, kterým stát svěří určité funkce (činnosti) ve veřejné správě.

Další část systémového pojetí veřejné správy tvoří ***personální stránka***. Instituce veřejné správy oživují lidé (funkcionáři, zaměstnanci, úředníci), kteří obsazují jednotlivá funkční místa, fungují v těchto formálních organizačních vztazích a zároveň vytvářejí i další neformální struktury. Veřejnou správu můžeme chápat také jako soustavu materiálně technických prvků, vytvářejících ve svém souhrnu pracoviště, jež jsou "širším prostředím" pro instituce veřejné správy a lidi v nich, protože Lidé, kteří "naplňují" instituce veřejné správy ke své činnosti potřebují i určité reálné, materiální prostředky – budovy, místnosti, různé technické prostředky a zařízení, materiál ap. V tomto případě hovoříme o **materiálně-technické stránce** veřejné správy. Další částí je **dokumentační stránka** veřejné správy. Veřejná správa pracuje s celou řadou dokumentů (legislativní, hospodářské, účetní, statistické a vnitřní dokumenty, interní předpisy, směrnice), které jsou formálním produktem lidí činných ve veřejné správě. ***Informační stránka*** *veřejné*

správy je pak její rozhodující, určující stránkou – vše ostatní je zde právě proto, aby byl zajištěn tento koloběh informací. Informace tak tvoří vlastní vazby mezi prvky systému, a mezi systémem a jeho okolím. Každá činnost lidí má zároveň svou ***ekonomickou stránku*.** Provoz institucí veřejné správy, personální složení, existence a fungování materiálně technické základny, tvorba a oběh dokumentů, představují určité náklady, které společnost nebo nějaká její část musí pro fungování veřejné správy pokrýt. S ekonomickou stránkou veřejné správy nejsou spojeny pouze vynaložené náklady na činnost a provoz veřejné správy, ale i ukazatele pro její hodnocení tj. ve smyslu efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti (blíže Hendrych, 2009).

5.2 Veřejná moc

***Průvodce studiem**:*

***Veřejná moc** je v nejširším slova smyslu řízení věcí veřejných, a to způsobem odpovídajícím legislativním, organizačním a jiným opatřením a podmínkám státu. Veřejná moc se stává vedle veřejného zájmu ústředním prvkem veřejné správy. Veřejnou moci a jednotlivými složkami se zabývá např. Klíma (2006); Sciskalová, Gongol (2006); Svoboda, Schelle (2007). Veřejná moc zahrnuje státní moc a ostatní veřejnou moc. Činnost orgánů veřejné moci je vymezena Ústavou České republiky (Ústavní zákon č.71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů). Nyní se blíže seznámíme s orgány veřejné moci v ČR.*

Ústava definuje Českou republiku jako stát typu parlamentní demokracie s omezenými pravomocemi prezidenta republiky a s odpovědností vlády vůči zákonodárnému orgánu. Ústava České republiky má 8 částí (hlav) a preambuli (úvodní prohlášení). První část obsahuje základní **ustanovení o České republice**, druhá pojednává **o moci zákonodárné**, třetí **o moci výkonné** a čtvrtá **o moci soudní**. Další hlavy pojednávají **o Nejvyšším kontrolním úřadu**, **České národní bance, územní samosprávě** a poslední obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení. Ústava České republiky byla od svého přijetí v roce 1993 změněna již několikrát. Většinou šlo o změny dílčí nebo technického rázu. Skutečně zásadní změnu ústavních poměrů novodobých českých zemí však přinesla novela Ústavy z 8. února 2012 provedená ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Tímto zákonem byla zavedena přímá volba prezidenta republiky veškerým lidem, oproti volbě nepřímé zákonodárným sborem, uplatňované od vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918. *Ústavní vymezení činnosti veřejné správy* vyplývá z Ústavy a Listiny základních práv a svobod, podle kterých státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Politický systém v České republice (ČR) je představován **státní mocí** tj**.** mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Jak uvádí Halásková (2007, 2014) členění ve vztahu k základnímu poslání institucí (nazývané též jako veřejná správa v širším pojetí) souvisí s uplatňovanými demokratickými principy v řízení státu a jejich třemi pilíři:

1) **Mocí zákonodárnou**. Zákonodárným orgánem ČR je ***Parlament***. V Ústavě ČR je koncipován jako dvoukomorový (poslanecká sněmovna a senát). Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, volených na dobu 4 let ve volebních krajích. Senát má 81 senátorů**,** volených na dobu 6 let v 81 zhruba stejných volebních obvodech na základě většinového systému.
2) **Mocí výkonnou** (prezident, vláda a samospráva). ***Prezident ČR*** je od roku 2012 volen přímou volbou (do roku 2012 byl volen oběma komorami Parlamentu) je volen na období 5 let, může být zvolen pouze dvakrát za sebou, není Parlamentem odvolatelný. Významnou složkou výkonné moci je ***vláda ČR***. Funkce vlády a její pravomoci se vztahují na vše, co není zákonodárnou či soudní mocí a co není v pravomoci hlavy státu.
3) **Mocí soudní** (soudy obecné, správní, Ústavní soud) případně **mocí kontrolní** (nejvyšší kontrolní úřad, národní banka, apod.). Soudní moc je specializovaná část státního mechanismu zajišťující ochranu práv. V demokratických státech je soudní moc budována na principech nestrannosti a nezávislosti soudů. Ústavní soudnictví má pak obvykle specifické postavení, jak v systému soudnictví i ve veřejné správě. Jednotlivé složky veřejné moci dokumentuje tab. 5.1.

Tab. 5.1 Struktura veřejné moci v České republice

Státní moc	**Zákonodárná moc** (dvoukomorový parlament tj. Poslanecká sněmovna a senát)
	Výkonná moc (prezident, vláda, ústřední orgány státní správy (ministerstva) a jiné správní orgány)
	Soudní moc – Ústavní soud a soustavu obecných soudů (okresní soudy; krajské soudy; vrchní soudy; Nejvyšší soud České republiky, Nejvyšší správní soud).
Ostatní veřejná moc	**Výkon samosprávy**

Zdroj: Vlastní zpracování

Otázky k zamyšlení:

Zaměřte se na orgány veřejné moci v ČR (moc zákonodárnou, výkonnou a soudní) a jejich kompetence. Dále srovnejte orgány veřejné moci ve zvoleném státě EU s orgány veřejné moci v ČR na základě shodných a odlišných znaků.

5.3 Státní správa

Průvodce studiem:

Státní správa *je veřejná správa vykonávaná přímo státem jako realizace jeho výkonné moci zahrnující v sobě jak prvky klasického řízení, tak i regulace. V rámci státní správy stát vykonává veřejnou správu přímo prostřednictvím svých orgánů, které jsou při výkonu státní správy správními úřady. Státní správě je věnována pozornost v publikacích mnoha autorů Halásková (2007, 2014); Halásková, Kovář (2004); Hendrych a kol. (2012); Sciskalová, Gongol (2006) nebo Svoboda, Schelle (2007). Se státní správou a strukturou jejich orgánů se nyní blíže seznámíme.*

Státní správu lze v mezích jejího působení charakterizovat jako činnost, která je:

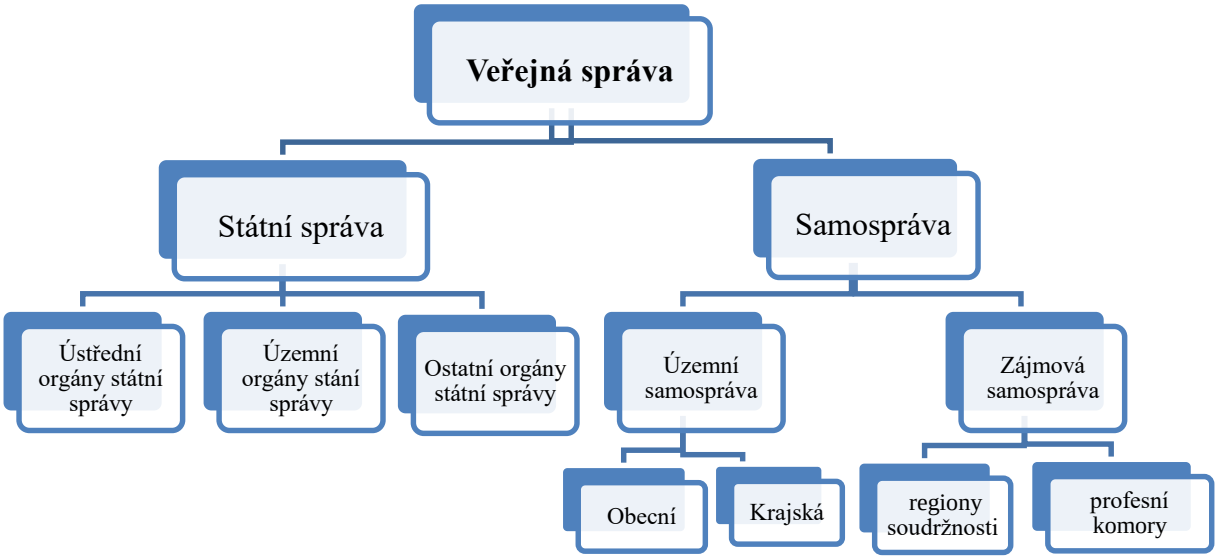
- **výkonná a nařizovací**, kdy státní správa v rámci výkonné moci zajišťuje provádění norem a v mezích jejich zmocnění vlastními normativními akty dále usměrňuje regulované vztahy;
- **podzákonného charakteru**, kdy vlastní činnost státní správy může probíhat pouze v mezích zákonů, přičemž správní úřady nesmí konat nic, co jim zákon neumožňuje.

Pro státní správu je charakteristická hierarchická struktura správních orgánů s jasně definovanými vztahy nadřízenosti a podřízenosti. **Výkon státní správy** lze členit na: 1) ústřední státní správu, 2) územní státní správu, 3) ostatní státní správu (např. instituce rezortního typu, soudy, státní fondy apod.) a 4) výkon státní správy v přenesené působnosti.

Průvodce studiem:

Pro názornost je dokumentována v obr. 5. 1. struktura veřejné správy v ČR a její orgány, kdy jednu linii tvoří státní správa a druhou samospráva. V následujícím textu se pak zaměříme na strukturu státní správy a její orgány.

Obr. 5.1 Struktura veřejné správy v ČR



Zdroj: Halásková (2014, s. 79)

A) Ústřední orgány státní správy

Státní správa zahrnuje **orgány se všeobecnou působností** – ústřední vláda a orgány **se specializovanou působností** – ministerstva a ostatní ústřední správní orgány a orgány s odvětvovou působností na úrovni nižších správních obvodů. Do organizace státní správy lze zařadit i některé instituce výkonné moci, které státní správu přímo neprovádí, ale mají vliv na její výkon. V ČR mezi instituce na státní úrovni můžeme zahrnout Parlament, prezidenta, vládu.

Příklad:

*Ústřední orgány státní správy (s celostátní působností) jsou představovány **resortními ministerstvy** (např. ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo pro místní rozvoj, ministerstvo financí, ministerstvo obrany, ministerstvo kultury, ministerstvo zdravotnictví) a **ústředními orgány státní správy** (např. Český statistický úřad, Úřad vlády, Český báňský úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Příklady **ostatních orgánů státní správy** jsou soudy, státní fondy apod.*

B) Územní orgány státní správy

Spravují a obsluhují vždy jen část území. **Územní státní správa** je reprezentována:

1) **Specializovanými územními správními úřady,** které představují širokou škálu správních úřadů působících v území (mají místní, okresní, krajskou nebo regionální působnost). Tyto správní úřady charakterizujeme jako orgány s dílčí, specializovanou věcnou působnosti a omezenou územní působností, jsou zpravidla podřízeny ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.
2) **Dekoncentrovanými orgány státní správy,** kdy některé ústřední orgány státní správy zřizují svá detašovaná pracoviště zajišťující státní správu ve městech či obcích ve správních obvodech okresů a krajů. Jsou zřizovány podle příslušných zákonů jako specializované, odborné nebo dekoncentrované správní úřady a pracoviště ústředních orgánů v místech kraje, obcí s rozšířenou působností apod. a ve správních obvodech okresů a krajů.

3) Státní správu vykonávají i jiné subjekty než stát, výkon státní správy je na ně přenesen. Jedná se o **orgány územní samosprávy**, které v přenesené působnosti vykonávají funkce státní správy (orgány obcí a krajů**),** ale i o osoby soukromého práva (fyzické a právnické osoby) – např. lesní stráž.

Územní orgány statní správy tvoří:

- **Detašovaná pracoviště** různých, zejména **ústředních** a ostatních **orgánů** (jedná se o **dekoncentraci** výkonu státní správy).

- **Samostatné specializované orgány,** zřízené na základě zákona, resp. podzákonné normy (jedná se o **decentralizaci** výkonu státní správy).
- **Úřady územních samospráv** (**krajů a obcí) vykonávající státní správu v přenesené působnosti (**jedná se o **delegaci** výkonu státní správy).

Příklad:

Specializované orgány státní správy *s věcnou působnosti a omezenou územní působností jsou krajské pobočky úřadů práce, finanční úřady, okresní správy sociálního zabezpečení, katastrální úřady, živnostenské úřady apod. Ústřední orgány státní správy rezortního typu mají obvykle podřízeny další obslužné instituce či úřady.* ***Obslužné instituce*** *či úřady (ve formě organizační složky státu)* ***většinou ústředních orgánů státní správy*** *jsou např.: 1) Česká školní inspekce (podřízena Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy); 2) Česká inspekce životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav (podřízeny MŽP); 3) Česká zemědělská a potravinářská inspekce a Státní veterinární správa ČR (podřízeny Ministerstvu zemědělství); 4) Vězeňská služba ČR (podřízena Ministerstvu spravedlnosti); 5) Krajské pobočky úřadů práce (podřízeny Ministerstvu práce a sociálních věcí) apod.*

5.4 Územní samospráva

Průvodce studiem:

*Druhou linii veřejné správy kromě státní správy představuje samospráva****. Samosprávu*** *tvoří v České republice dvě složky (územní samospráva a zájmová samospráva). Nyní se budeme podrobněji věnovat územní samosprávě. Aktuální otázky územní samosprávy v České republice řeší zejména Koudelka (2003, 2007); Peková (2004) nebo Provazníková (2015). Do Ústavy ČR byla zahrnuta pasáž* ***o územní samosprávě*** *(hlava sedmá), která definuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu, vymezuje tyto celky na* ***obce*** *(základní územní samosprávné celky) a* ***kraje*** *(vyšší územní samosprávné celky), stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a které hospodaří podle*

vlastního rozpočtu, určuje, že územní samosprávné celky jsou spravovány zastupitelstvy, volenými v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na čtyřleté období.

V České republice je smíšený model veřejné správy. **Územní samospráva** plní základní funkci samosprávnou a přenesenou neboli výkon státní správy, pokud ji ze zákona vykonává. V **samostatné působnosti** zabezpečuje lokální, resp. regionální potřeby svých občanů. Tato funkce je u územní samosprávy rozhodující. Územní samospráva má dále **přenesenou působnost** neboli výkon státní správy, tzn. v rámci přenosu kompetencí, zejména ve veřejném sektoru pro zabezpečování některých veřejných statků pro občany. Jednotlivé činnosti vykonávané v rámci samostatné a přenesené působnosti zajišťují výkonné orgány (jako součást veřejné správy).

5.4.1 Krajská samospráva

Regionální (**krajská) samospráva** je zpravidla vyšším stupněm územní samosprávy a mezistupněm mezi obcí a ústřední vládou. Regionální (krajská) úroveň územní samosprávy zastupuje a hájí, resp. by měla hájit, zájmy a preference společenství občanů kraje, vystupuje v regionálním veřejném zájmu, hájí tento zájem vůči státu, vůči ostatním krajům. Postavení, práva a povinnosti krajů v ČR jsou upraveny v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Charakteristice a činnosti krajských zřízení v ČR se pak věnuje i řada autorů Halásková (2014); Horzinková, Novotný (2010); Koudelka (2003, 2007); Káňa (2007); Peková (2004); Peková, Pilný, Jetmar (2012); Provazníková (2015); Sciskalová, Gongol (2006) aj.

Kraj je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně. Zejména se jedná o povinnost zvelebovat svůj vlastní majetek, využívat ho především pro zabezpečování veřejných statků regionálního charakteru, zabezpečovat veřejné statky regionálního charakteru pro své občany, ať už prostřednictvím svých organizací v rámci regionálního veřejného sektoru, tak i jinými způsoby.

Průvodce studiem:

*V následující části textu se zaměříme na **orgány kraje**, které dle zákona z. č.129/2000 Sb., o krajích tvoří:*

- *Zastupitelstvo kraje,*
- *Rada kraje,*
- *Hejtman,*
- *Výbory a komise,*
- *Krajský úřad.*

Blíže se orgánům územních samospráv resp. orgánům kraje věnují Peková, Pilný, Jetmar (2012) nebo Halásková (2014), kteří uvádí, že vrcholným orgánem kraje je **zastupitelstvo kraje** s nejrozsáhlejšími rozhodovacími pravomocemi v rámci samostatné působnosti. Počet členů zastupitelstva kraje upravuje zákon o krajích. Jednání zastupitelstva kraje jsou veřejná. Zastupitelstvo může zřizovat a zakládat právnické osoby i zařízení bez právní subjektivity. **Rada kraje** je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti. Odpovídá zastupitelstvu kraje. Ve věcech přenesené působnosti může rada kraje rozhodovat pouze na základě ustanovení příslušného zákona. Radu kraje tvoří hejtman, náměstci hejtmana a další členové volení z řad zastupitelstva kraje. Počet členů rady kraje upravuje zákon o krajích. **Hejtman kraje** zastupuje kraj navenek. Hejtmana zastupují **náměstci** hejtmana.

Dalšími orgány kraje jsou iniciativní a kontrolní orgány **– výbory zastupitelstva kraje.** Podle zákona o krajích jsou vždy zřizovány **finanční výbor, kontrolní výbor, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost**, který se vyjadřuje k síti škol a školských zařízení, studijním a učebním oborům v rámci kraje. Dále musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny, jestliže podle posledního sčítání lidu se ke stejné národnosti hlásilo nejméně 5 % občanů. Zřizování dalších výborů je v pravomoci zastupitelstva kraje. **Komise** jsou iniciativní a poradní orgány rady kraje. Mohou jí předkládat návrhy a náměty. Jsou jí odpovědny ze své činnosti. Výkonným orgánem je **krajský úřad.** Plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem kraje, vykonává přenesenou působnost s výjimkou té, která je zákonem svěřena zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu. Tvoří ho ředitel a zaměstnanci. Ředitel je zaměstnancem kraje. V oblasti samostatné působnosti je krajský úřad odpovědný zastupitelstvu kraje, v oblasti přenesené

působnosti je odpovědný hejtmanovi. Krajský úřad se člení na sekretariát hejtmana, sekretariát ředitele, odbory, oddělení (blíže zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.).

Úkoly k textu:

Uveďte orgány kraje. Zaměřte se na vrcholný orgán, výkonné orgány a iniciativní a kontrolní orgány kraje.

5.4.2 Obecní samospráva

Průvodce studiem:

Dále se budeme věnovat obecní samosprávě. Základem obecní samosprávy jsou občané obce, tj. osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Principy Ústavy, týkající se obecní samosprávy, jsou zakotveny v hlavě sedmé Ústavy a dále upraveny v několika zákonech. Nejvýznamnější z nich je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. S činností obecní samosprávy se nyní seznámíme.

Obec plní **samostatnou působnost** obce v záležitostech, o kterých může samostatně rozhodovat, tzn. má určité zákonem upravené pravomoci. Obec jako územní společenství občanů má právo na samosprávu, právo samostatně rozhodovat v mnoha oblastech veřejné správy – a to ve věcech územní samosprávy (Podrobněji k obecní samosprávě např. Koudelka 2003, 2007; Peková, 2004 nebo Provazníková, 2015). Obec vykonává veřejnou správu v samostatné působnosti, tzn. volené orgány obce, které svým rozhodnutím svěřují vlastní realizaci svým výkonným orgánům. Orgány rozhodují za občana, ve prospěch občana, neboť v rozhodování zastupují občana. **Přenesenou působnost** (výkon státní správy) vykonávají výkonné orgány obcí a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy, v přenesené působnosti i krajským úřadem. V ČR je 6251 obcí a jejich úřady jsou orgány územní samosprávy v přenesené působnosti vykonávající současně určitý úsek státní správy. Některé činnosti se týkají každé obce (evidence obyvatelstva), jiné činnosti realizují jen vybrané obce, resp. jejich úřady (např. matrika, sociální oblast, živnostenské věci ap.). Stát obcím určitým způsobem hradí náklady spojené s výkonem státní správy (formou datace na výkon státní správy).

Příklad:

Přenesená působnost ve výkonu obcí je představována matričními úřady, stavebními úřady, pověřenými obecními úřady a úřady obcí s rozšířenou působností

Průvodce studiem:

*Dále se budeme věnovat **orgánům obce**, které dle zákona o obcích, z. č. 128/2000 Sb. tvoří:*

- *Zastupitelstvo obce,*
- *Rada obce,*
- *Starosta,*
- *Výbory a komise a*
- *Obecní úřad.*

Na orgány obce se blíže zaměřují Peková (2004); Peková, Pilný, Jetmar (2012); Halásková (2014); Provazníková (2015). **Zastupitelstvo obce** je kolektivní volený orgán. Zastupitelstvo obce má hlavní rozhodovací pravomoci v samostatné působnosti. Může rozhodovat ve všech samosprávných záležitostech kromě těch, které patří do rozhodovací pravomoci zastupitelstva kraje jako vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstvo obce v rámci samostatné působnosti (samosprávné) rozhoduje a schvaluje zejména program rozvoje územního obvodu obce, rozpočet obce a závěrečný účet obce, výši osobních a věcných nákladů obecního úřadu, výši odměn starosty a členů zastupitelstva; přijetí nebo převzetí úvěru, půjčky, převzetí dluhu. **Rada obce** je výkonným orgánem. V samostatné působnosti podléhá zastupitelstvu obce, v rámci přenesené působnosti obce (výkonu státní správy) rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Radu obce tvoří starosta a jeho zástupci – místostarostové a další členové, ve velkých městech primátor, náměstci primátora a ostatní členové. **Starosta** je představitelem obce, zastupuje obec navenek. Ze své činnosti je odpovědný zastupitelstvu obce. Uznává se za statutární orgán obce a je odpovědný zastupitelstvu obce. Místostarosta, ve městech náměstek primátora, zastupuje starostu při jeho nepřítomnosti. **Výbory** jsou iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce. Počet výborů závisí na rozhodnutí zastupitelstva obce, počet členů musí být lichý. Předsedou každého výboru je vždy člen

zastupitelstva obce. Výbor plní úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo obce. Vždy musí být zřízen (podle zákona o obcích) **finanční výbor,** který kontroluje hospodaření s majetkem včetně finančních prostředků v rámci hospodaření obce a plní další úkoly, kterými ho pověří zastupitelstvo obce a **kontrolní výbor,** který kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, dodržování právních předpisů. **Komise** jsou iniciativní a poradní orgány rady obce. Mohou předkládat návrhy, náměty v rámci samostatné působnosti obce. Výkon samosprávy a v přenesené působnosti i výkon státní správy zabezpečuje **obecní (městský) úřad.** Tajemník řídí celý administrativní aparát. V rámci samostatné působnosti plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, řídí organizace, které obec zřídila pro zabezpečení veřejných statků (případně i ostatních). V rámci přenesené působnosti vykonává státní správu v rozsahu vymezeném zákonem o obcích, kromě té činnosti, která je svěřená do působnosti zvláštního orgánu. Obecní úřad řídí starosta, kterému pomáhají jeho zástupci – místostarostové a jmenovaný tajemník.

Úkoly k textu:

Uveďte orgány obce a jejich význam. Které orgány musí obec povinně zřídit?

Otázky k zamyšlení:

Na základě prostudovaného textu z kapitol 2.2.1 a 4.4 popřemýšlejte nad rolí jednotlivých částí veřejné správy (státní správy a samosprávy) při zabezpečování veřejných statků a služeb.

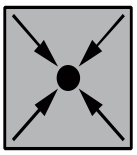
5.5 Zájmová samospráva

Průvodce studiem:

Druhou složku samosprávy, kromě již zmíněné územní samosprávy, tvoří samospráva zájmová. Ústava České republiky jiné formy samosprávy, než je samospráva územní, nezná, ale nevylučuje je. V různých zákonech máme u nás vedle samosprávy organizované na územním principu zakotveny i jiné formy samosprávných aktivit. Obvykle se označují pojmem ***zájmová samospráva*** *(blíže Halásková, Kovář, 2004; Halásková, 2014 nebo Lipertová, 2010).*

Zájmová samospráva sice není tak rozšířená a populární jako forma územní samosprávy, představuje však druhý možný směr přenosu funkcí státu na nestátní, veřejnoprávní korporace a instituce. Smyslem těchto aktivit je účinnějšími (efektivnějšími) formami než výkonem státní správy naplňovat veřejné zájmy a dosahovat vyšší míry angažovanosti občanů v řízení věcí veřejných. Ústavní základ zájmové samosprávy je dán v Listině základních práv a svobod (článek 20) – právo svobodně se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích (podrobněji usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky).

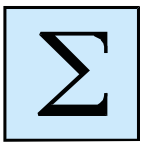
Zájmová samospráva je projevem samořízení a samoregulace občanské společnosti. Vyjadřuje zájem dílčího společenství (jiného než územního), např. určitého profesního stavu. Zájmová samospráva jako subjekt veřejné správy se vztahuje k fyzickým osobám. Subjekty zájmové samosprávy jsou zpravidla zřízeny zákonem jako veřejnoprávní korporace. Mají charakter samostatných právnických osob, tzn., mají právní subjektivitu. Spravují vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. V našich současných podmínkách tvoří skupinu takových samosprávných aktivit ***profesní*** **(stavovské) komory**. Mají charakter samosprávných stavovských (profesních) organizací. Hájí profesionální zájmy svých členů. Vytváří si vlastní organizační strukturu a vlastní orgány volené demokratickými způsoby, vč. orgánů kárných. Z ekonomického hlediska příjmy komor tvoří převážně příspěvky jejich členů, výdaje slouží k zabezpečení funkcí komory; majetek je účelový. Vesměs mají tzv. institut povinného členství – vedou seznamy členů, kteří jediní jsou (ze zákona) oprávněni vykonávat dané činnosti na základě osvědčení, jež jim příslušná komora vydává. Komora obvykle stanovuje podmínky výkonu dané specializace (činnosti) a vůči společnosti (státu) garantuje odbornost svých členů.



Příklad:

Profesní stavovské komory *jsou hospodářské komory, agrární komora, lékařská komora, stomatologická komora, lékárnická komora, advokátní komora, komora auditorů, komora architektů, komora soudních exekutorů, komora daňových poradců, komora veterinárních lékařů.*

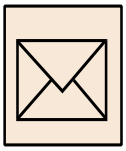
Dalšími příklady zájmové samosprávy jsou zájmová sdružení a spolky. Jednou z možných zájmových samospráv lze nazvat i územně statistické jednotky tzv. NUTS, které jsou vymezeny v rámci cílů EU účelově a časově do exaktně ohraničených území.



Shrnutí:

Veřejná správa *je chápána jako služba veřejnosti, v mnoha směrech má i donucovací charakter. Obsahově je věcí veřejné správy vše, co je obecně uznáno za zájem veřejnosti. Veřejná správa je nástrojem státu v procesu realizace veřejných statků a působí tak na celou společnost, národní hospodářství a veřejný sektor. Veřejná správa je subjektem i objektem veřejné politiky, realizátorem, koordinátorem a kontrolorem veřejné ekonomiky. Charakteristickým rysem veřejné správy je její totální (úplná, absolutní) institucionalizace. Funkce veřejné správy tvoří funkce normativní, ochranná, ekonomicko-regulační a hospodářsko-organizátorská. Na veřejnou správu lze nahlížet z různých pohledů, kdy ve veřejné správě rozlišujeme širší, užší, funkční a organizační pojetí. Veřejnou správu můžeme chápat také jako systém, složený z prvků propojených vzájemnými vazbami, kdy ve veřejné správě rozlišujeme institucionální, personální, informační, dokumentační, materiálně technickou a ekonomickou stránku. Činnost orgánů veřejné moci je vymezena Ústavou České republiky.* ***Veřejná moc*** *zahrnuje státní moc a ostatní veřejnou moc. Státní veřejnou moc tvoří moc zákonodárná (Parlament), výkonná moc (vláda, prezident, ústřední orgány státní správy), soudní moc (struktura soudů) a ostatní veřejná moc (výkon samosprávy v přenesené působnosti). Veřejná správa v užším pojetí zahrnuje dvě složky tj. státní správu a samosprávu.* ***Státní správa*** *je ta část veřejné správy, která je zabezpečována státem a jeho institucemi. V rámci státní správy stát vykonává veřejnou správu přímo prostřednictvím svých orgánů, které jsou při výkonu státní správy správními úřady. Rozlišujeme ústřední státní správu resp. ústřední orgány státní správy a územní státní správu (územní orgány státní správy). Dále je veřejná správa v České republice zajišťována a realizována samosprávou, která má dvě složky (územní a zájmovou samosprávu). V České republice je smíšený model veřejné správy. Rozlišujeme dva stupně územní samosprávy (nižší stupeň tvoří obecní samospráva, vyšší stupeň představuje krajská samospráva).* ***Územní samospráva*** *plní základní funkci samosprávnou a přenesenou neboli výkon státní správy, pokud ji ze*

zákona vykonává. Regionální (krajská) samospráva je zpravidla vyšším stupněm územní samosprávy a mezistupněm mezi obcí a ústřední vládou. Územní samosprávě je věnována sedmá hlava Ústavy a blíže jsou činnost a postavení územní samosprávy upraveny v zákoně o obcích (z. č. 128/2000 Sb.) a v zákoně o krajích (z. č. 129/2000 Sb.). Organy obce tvoří zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce (kontrolní a finanční výbor). Orgány kraje pak tvoří zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje (finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost). ***Zájmová samospráva*** *je projevem samořízení a samoregulace občanské společnosti. Představuje druhý možný směr přenosu funkcí státu na nestátní, veřejnoprávní korporace a instituce. Smyslem je naplňovat veřejné zájmy a dosahovat vyšší míry angažovanosti občanů v řízení věcí veřejných.*



Korespondenční úkoly

Zvolte si instituci veřejné správy, charakterizujte její postavení a činnost v systému veřejné správy, kompetence, působnost, legislativní úpravu a způsob jejího financování. Úkol zpracujte v rozsahu cca 1–2 stran formátu A4 a zašlete Vašemu tutorovi.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Charakterizujte veřejnou správu a její postavení ve společnosti.*
2. *Jaké znáte pojetí veřejné správy?*
3. *Které orgány tvoří veřejnou moc v České republice?*
4. *Charakterizujte státní správu a uveďte strukturu orgánů státní správy.*
5. *Charakterizujte územní samosprávu v ČR, její stupně a jakou legislativou je upravena.*
6. *Co je smyslem zájmové samosprávy?*
7. *Uveďte příklady zájmové samosprávy.*

Citovaná a doporučená literatura ke kapitole

HALÁSKOVÁ, M. (2014). *Veřejná správa v České republice.* Opava: Slezská univerzita.

HALÁSKOVÁ, M. (2007). *Veřejná správa*. Ostrava: Ostravská univerzita.

HALÁSKOVÁ, M., KOVÁŘ, J. (2004). *Veřejná ekonomika a veřejná správa*. Ostrava: VŠB-TUO.

HENDRYCH, D. (2009). *Správní věda: teorie veřejné správy.* Praha: Wolters Kluwer.

HENDRYCH, D. a kol. (2012). *Správní právo*. *Obecní část*. Praha: C. H. Beck.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. (2010). *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk.

KÁŇA, P. (2007). *Základy veřejné správy.* Ostrava: Montanex.

KLÍMA, K. (2006). *Teorie veřejné moci (vládnutí).* Praha. ASPI.

KOUDELKA, Z. (2003). *Průvodce územní samosprávou*. Praha: Linde.

KOUDELKA, Z. (2007). *Samospráva*. Praha: Linde.

LIPERTOVÁ, Š. (2010). Některé otázky zájmové samosprávy a její činnosti. *Správní právo,* roč. XLIII, č. 3, s. 155-165.

PEKOVÁ, J. (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press.

PEKOVÁ, J., PILNÝ J., JETMAR, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer ČR.

PROVAZNÍKOVÁ, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing.

SVOBODA, I., SCHELLE, K. (2006). *Základy organizace veřejné správy*. Brno: KEY Publishing.

SCISKALOVÁ, M., GONGOL, T. (2006). *Veřejná správa. Distanční studijní opora*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Usnesení č. 2/1993 Sb., České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky ve znění z. č.162/1998 Sb.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.