



Veřejný sektor – řízení a financování

JITKA PEKOVÁ
JAROSLAV PILNÝ
MAREK JETMAR



Wolters Kluwer
Česká republika

VEŘEJNÝ SEKTOR – ŘÍZENÍ A FINANCOVÁNÍ

Veřejný sektor – řízení a financování

JITKA PEKOVÁ
JAROSLAV PILNÝ
MAREK JETMAR



Wolters Kluwer
Česká republika

Autoři jednotlivých subkapitol a kapitol

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

Pilný, J.: kap. č. 4

Jetmar, M.: subkap. č. 1.7, kap. č. 5

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

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

ISBN 978-80-7357-936-4 (váz.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.12.4.1	Využívání výnosu církevního majetku	397
4.12.4.2	Výnosy z kostelních a jiných sbírek, sponzorské dary a daně	399
4.12.4.3	Státní příspěvky na památkovou péči a podnikání církví	400
4.12.5	Legislativní ustanovení financování církví v ČR	400
4.12.6	Restituce majetku církvím	401
4.12.6.1	Argumenty pro a proti restituci majetku církvím	401
4.12.6.2	Současný stav financování církví v ČR	402
4.12.7	Hospodaření církví	403
4.12.7.1	Příklad hospodaření farnosti	403
4.13	Financování zemědělství, lesnictví a rybářství	405
4.13.1	Charakteristika a význam zemědělství v ČR	405
4.13.2	Vztah zemědělství k veřejnému sektoru	406
4.13.2.1	Zajištění základní výživy obyvatel	406
4.13.2.2	Zajištění ochrany a tvorby krajiny a hospodaření s vodou v krajině	407
4.13.3	Výrobní faktory v zemědělství	408
4.13.4	Hlavní znaky ekonomiky zemědělství	409
4.13.4.1	Financování zemědělství	410
4.13.5	Charakteristika a význam lesnictví v ČR	411
4.13.5.1	Ekonomika a řízení lesnictví	412
4.13.6	Charakteristika a význam rybářství v ČR	413
4.13.7	Vztah rybářství k veřejnému sektoru	414
4.13.8	Rybníkářství	414
4.13.9	Ekonomika a řízení rybářství	415
5	Úloha veřejné správy v regionálním rozvoji a regionální politice	417
5.1	Regionální rozvoj a regionální politika	418
5.2	Urbánní politika	430
5.3	Územní rozvoj a územní plánování	432
5.4	Formování rozvojových politik, politiky regionálního rozvoje	436
Literatura		447
Vysvětlení některých zkratk		459
Summary		461
Přílohy		463
Rejstřík		471

V této kapitole se seznámíme:

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

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

1.1 Státní zásahy – příčiny a důsledky, vznik veřejného sektoru¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

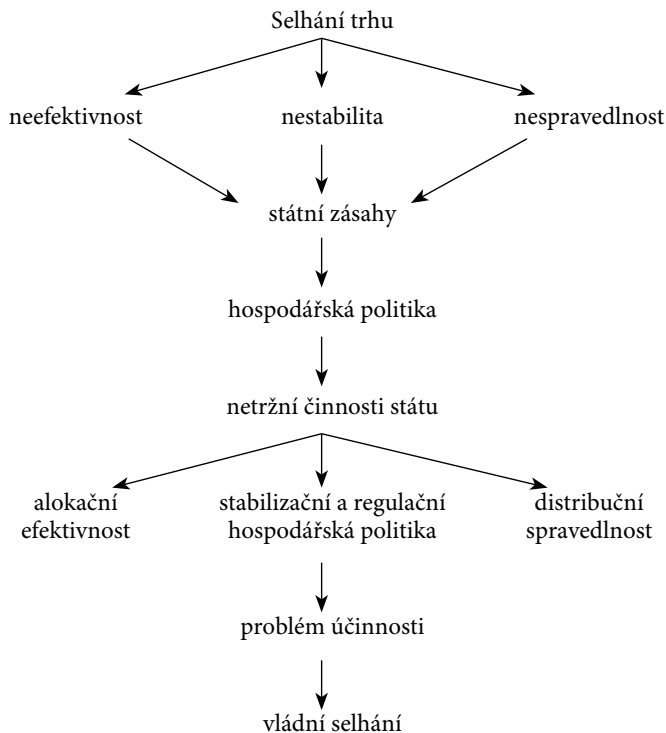
Stát využívá různé nástroje na regulaci podmínek podnikání, pracovního trhu apod., a to jak legislativní (ústava, zákony atd.), tak finanční. Vytváří právní prostředí pro fungování tržního mechanismu, pro svobodu podnikání na základě soukromovlastnických vztahů a dohlíží nad dodržováním zákonů a ostatních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

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

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

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

Schéma 1.1 Tržní selhání



1.2 Rozhodování o netržních aktivitách. Teorie veřejné volby

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

zvíťeží ta varianta, která získala největší počet bodů (rozhodovatel má určitý počet bodů, které přiděluje jednotlivým variantám).⁸

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

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

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

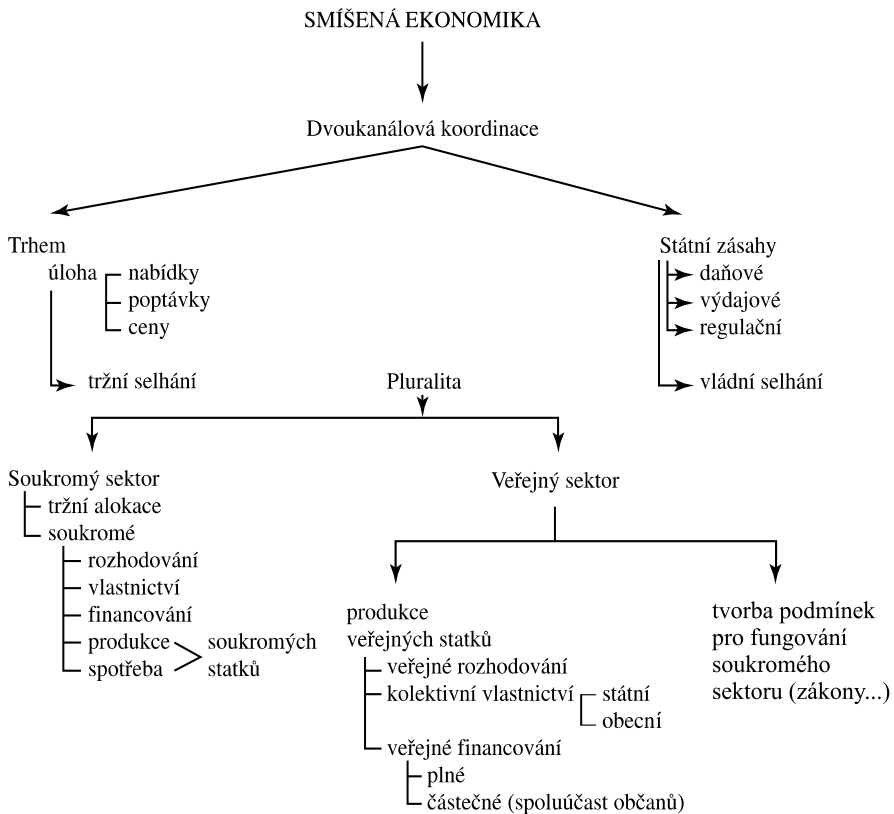
1.3 Úloha veřejného sektoru ve smíšené ekonomice

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

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

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

Schéma 1.2 Smíšená ekonomika



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

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

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

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

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

1.4 Funkce veřejného sektoru

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

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

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

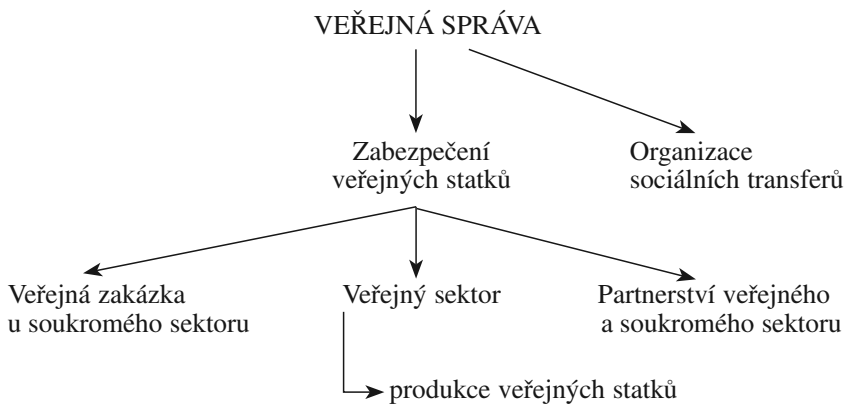
K základním činnostem, respektive ekonomicko-sociálním funkcím veřejného sektoru patří **zajistit potřebné veřejné statky**, na produkci veřejných statků efektivně alokovat finanční prostředky soustředěné v rozpočtové soustavě s pomocí přerozdělovacích procesů. Zajistit efektivnost veřejného sektoru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

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

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

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

Schéma 1.3 Veřejná správa



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

1.4.1 Ekonomická funkce veřejného sektoru – zajišťování veřejných statků

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 Externality a úloha veřejného sektoru

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

externality nebudou závislé na charakteru vlastnických práv. Jsou-li vlastnická práva právním systémem jasně a dostatečně definována, externality se řeší v rámci trhu soukromým vyjednáváním mezi subjekty. Prostřednictvím cenového mechanismu je i v případě externalit zajišťována efektivní alokace zdrojů (odmyslíme vliv monopolu a dalších faktorů). Pokud subjekty mohou spolu vyjednávat bez dodatečných nákladů – tzn. při nulových tzv. transakčních nákladech – a „odškodní se“, uspějí v efektivní alokaci svých zdrojů, najdou řešení s nejvyšším celkovým ekonomickým přebytkem – to je tzv. **Coasův teorém**¹². Důležité je, že transakční náklady, které vznikají při vyjednávání, nejsou vysoké (tzn. čas, náklady na uzavírání smluv o odškodnění apod.). Jestliže by transakční náklady byly příliš vysoké, jsou překážkou pro soukromé vyjednávání. Trh selhává, dochází k neefektivnosti. Za této situace se stát snaží svými zásahy, zejména právním systémem, daněmi, dotacemi¹³ a dalšími nástroji potlačovat, respektive zmírňovat jev externalit a zmírňovat jejich vliv na neefektivnost.

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

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

Do veřejného sektoru patří **resorty**:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

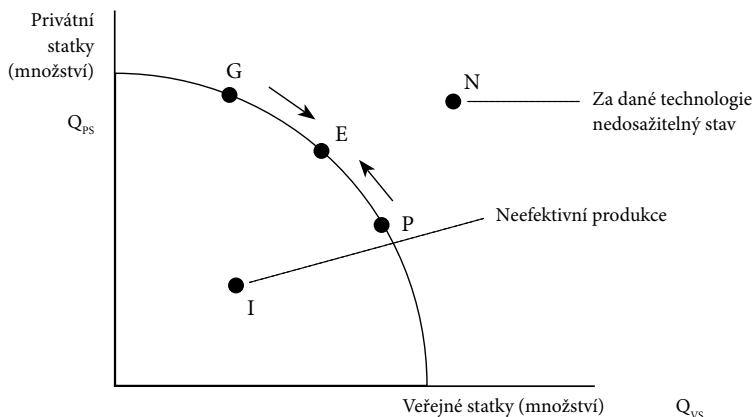
Je-li $E > 1$, veřejné výdaje rostou rychleji než HDP, což je dlouhodobě neudržitelné z hlediska zdrojů financování, protože zdrojem financování veřejných výdajů je část HDP nenávratným způsobem přerozdělovaná přes rozpočtovou soustavu formou vybraných daní, respektive i ostatních příjmů daňového charakteru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

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

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

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

Graf 1.1 Křivka produkčních možností



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

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

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

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

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

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

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

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

vyšší kvality vzdělání, prosazování koncepce celoživotního vzdělávání, různých forem podpor vyšší zaměstnanosti atd.¹⁵

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

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

1.5.1 Veřejné statky a jejich zabezpečování veřejným sektorem

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

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

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

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

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

sektoru. Hovoří se o vládních¹⁷ či veřejnoprávních¹⁸ neziskových organizacích. Tento způsob se volí tam, kde **není konkurenční prostředí** v rámci soukromého sektoru, zabezpečovatel si nemůže vybírat soukromého dodavatele, v monopolním prostředí je monopol soukromé firmy nežádoucí, statek by byl zajišťován za vysokou cenu. Tento způsob se volí i tehdy, jde-li o nezbytné služby, zejména **preferované veřejné statky**, u kterých je nutné zajistit jejich **absolutní spolehlivost** (např. samotná veřejná správa, vnější obrana, vnitřní bezpečnost apod.). Příslušná vládní úroveň zodpovídá za kvalitu (standard) statku (např. odpovědnost ze zákona). Volí se i tehdy, **není-li možné najít soukromou firmu** ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany, neboť z důvodu nízké míry zisku, respektive dokonce ztrátovosti, je taková produkce pro soukromý sektor nezajímavá.

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

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

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

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

¹⁸ Veřejnoprávní ve smyslu vlastnictví a aplikace právních předpisů.

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

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

Je-li zabezpečení veřejných statků podmíněno investicemi, **z pohledu efektivnosti** se musí posoudit **cíl**, požadovaný rozsah a kvalita veřejného statku z dlouhodobého hlediska, **požadovaná kapacita zařízení**, na základě analýzy budoucí nabídky podle **odhadu budoucího počtu uživatelů** veřejného statku, tj. podle odhadu budoucí poptávky po veřejném statku, např. s využitím moderních marketingových metod. Pro zvýšení efektivnosti je nutné **vyhodnotit možné varianty řešení** a vybrat tu **nejefektivnější variantu**. Metody oceňování variant byly postupem času převzaty ze soukromého sektoru¹⁹. Jejich hodnocení se však ve veřejném sektoru modifikuje. Nelze použít rozhodování ryze na základě budoucího zisku (jako je tomu v soukromém sektoru).

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

Mezi jednokriteriální metody využívané ve veřejném sektoru mohou být zařazeny:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Neziskové organizace

Pro neziskové organizace²⁰ se zpravidla používají následující charakteristiky:

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

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

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

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

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

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

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

1.5.2 Neziskové organizace ve veřejném sektoru v ČR

V ČR jsou veřejné služby (statky) stále zajišťovány pro obyvatelstvo převážně prostřednictvím veřejného sektoru, tzn. prostřednictvím institucí, veřejnoprávních neziskových organizací. Jsou to v současné době jako veřejnoprávní neziskové organizace²¹ **organizační složky**, které nemají právní subjektivitu,²² a **příspěvkové**

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

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

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

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

organizace²³ s právní subjektivitou, které zřizuje stát, respektive ústřední orgány státní správy a územní samospráva – obce a kraje. Dalším typem organizace jsou **obecně prospěšné společnosti** (zkr. OPS)²⁴, zřizované územní samosprávou (většina OPS je však zřizována soukromými subjekty).

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

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

Organizační složky

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zřizovací listina organizační složky musí obsahovat²⁶:

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

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

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

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

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

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

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

Příspěvkové organizace

Zřizování, postavení a hospodaření příspěvkových organizací upravují oba zákony o rozpočtových pravidlech²⁹ (tzn. veřejným právem, proto veřejnoprávní organizace). Zákony o rozpočtových pravidlech rovněž upravují základní pravidlo, kdy by měl zřizovatel volit typ příspěvkové organizace.

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

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

Zřizovací listina příspěvkové organizace musí obsahovat³⁰:

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

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

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

³⁰ Podrobněji tamtéž.

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

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

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

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

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

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

1.6 Zajišťování veřejných statků soukromoprávními neziskovými organizacemi a veřejnými zakázkami

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

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

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

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

³¹ Jejich postavení a činnost v ČR upravují zákony.

- zakládání podle soukromého práva **na základě dobrovolnosti a pro veřejný prospěch**,³²
- institucionální postavení, statut, jednací pravidla apod.,
- samosprávní postavení, autonomie,
- oddělení od veřejné správy, nejsou řízeny veřejnou správou,
- zakládání nikoliv pro zisk, případný dosahovaný zisk nerozdělují mezi vlastníky, ale používají k financování neziskových služeb,
- využívání dobrovolné práce jednotlivců.

Soukromoprávní nevládní neziskové organizace mohou i konkurovat veřejnoprávním neziskovým organizacím ve veřejném sektoru, zejména kvalitou služeb. Konkurence může vést ke zlepšení řízení a k vyšší alokační efektivnosti v organizacích ve veřejném sektoru.

Neziskové organizace mohou být někdy i ziskové (platí to například i pro příspěvkové organizace). Pokud ojediněle vykází ve svém hospodaření zisk, nerozdělují ho ani mezi své členy, zaměstnance ani řídicí aparát, ale **musí** ho **použít** na financování účelů, pro které byly zřízeny (založeny), tzn. **na financování neziskových, veřejně prospěšných činností**. V případě ztráty musí soukromoprávní neziskové organizace najít zdroje jejího krytí.

Vztahy mezi veřejnou správou a soukromoprávními neziskovými organizacemi ovlivňují zejména:

- hospodářská a politická situace, finanční zdroje, kterými disponuje rozpočtová soustava (např. ovlivňuje poskytování dotací z veřejných rozpočtů soukromoprávním neziskovým organizacím);
- legislativa, neboť většina vazeb včetně finančních vazeb je podložena zákonnými úpravami;
- veřejná správa způsobem poskytování dotací;
- míra zasahování veřejné správy do života společnosti umožněná legislativou a s tím spojená míra decentralizace veřejné správy a odbornost veřejné správy na decentralizované úrovni;
- vliv zájmových skupin;
- informační exploze;
- zdokonalování informačních technologií a jejich využití v řízení a činnosti soukromoprávních neziskových organizací;
- metodická pomoc těmto organizacím ze strany veřejné správy.

³² Rozdělují se na **veřejně prospěšné** (obecně prospěšné), které poskytují veřejně prospěšné služby tomu, kdo je potřebuje (tzn. bez omezení), a na **vzájemně prospěšné**, které poskytují služby svým členům – tzn. uzavřené skupině osob – např. profesní komory, zájmové organizace apod.

U soukromoprávních neziskových organizací je pravidlem vícezdrojové financování jejich potřeb (krytí nákladů). Finanční prostředky z rozpočtové soustavy nejsou zpravidla rozhodující, často jsou ze zákona nenárokovány, získávají se na základě žádostí v rámci grantových a podobných programů.

Zajišťování veřejných statků veřejnou zakázkou

Veřejné zakázky jsou jednou z forem **spolupráce** veřejného sektoru se soukromým sektorem. Tento způsob zabezpečování veřejných statků má smysl tehdy, **je-li hospodárnější z hlediska použití rozpočtových zdrojů na zabezpečení veřejného statku** než zajištění prostřednictvím veřejného sektoru, při **dodržení požadavku kvality, účelnosti, užitečnosti** takto produkovaného veřejného statku pro občana – uživatele. Poněvadž na financování veřejných zakázek se využívají zdroje rozpočtové soustavy, které jsou v každé zemi omezené, je nutné zajistit maximální efektivnost této formy zajišťování a financování veřejných potřeb, omezit neefektivnost na minimum, **zamezit korupci** při zadávání veřejné zakázky. Standardně se veřejné zakázky využívají při pořizování investic do veřejného sektoru.

Pro soukromý sektor představuje tento způsob zabezpečování veřejných statků **jisté zakázky, jistou výrobu a odbyt**. Ve snaze získat veřejnou zakázku se může soukromý sektor snažit zasahovat do rozhodování o výběru dodavatele, a to i neférovými způsoby (úplatky, výhrůžky apod.). Aby se minimalizovalo nebezpečí korupce při zadávání veřejných zakázek, ve většině zemí je způsob výběru a zadávání veřejných zakázek upravován **zákonnou úpravou a podléhá procedurální, ale i finanční kontrole**. To se týká nejenom využívání finančních prostředků rozpočtové soustavy, ale i využívání finančních prostředků ve formě pomoci od nadnárodních fondů a organizací. Zákonnou úpravu musí respektovat všichni zadavatelé³³.

Předpokladem využití tohoto způsobu proto **je konkurenční prostředí**, ve kterém lze vybrat zájemce – soukromou firmu, která nejlépe splní v zadávacím řízení stanovené požadavky na kvantitu a kvalitu veřejného statku, ale i cenu (tzv. nabídková cena). Už v **zadávacím řízení je třeba stanovit všechny požadavky i případné sankce** za nedodržení požadavků, včetně možnosti odstoupení od smlouvy s vybranou firmou.

Je velmi důležité zajistit transparentnost výběrového řízení při volbě veřejných zakázek, zamezit korupci a minimalizovat všechna možná rizika spojená s touto formou zajištění veřejných služeb.

³³ V ČR upravuje zadávání veřejných zakázek v současné době zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. V době psaní publikace se v parlamentu projednává nový zákon o veřejných zakázkách.

Je třeba si však uvědomit, že soukromá firma bude mít zájem o veřejnou zakázku pouze tehdy, přinese-li jí zisk. Vliv konkurenčního prostředí zpravidla vede k vyšší hospodárnosti v nákladech na pořízení investic do veřejného sektoru, na zabezpečení veřejných statků při zachování požadované kvality veřejného statku, nebo dokonce vede k vyšší kvalitě poskytovaných služeb. Soukromá firma se snaží minimalizovat náklady na zabezpečované veřejné statky, riziko ztrátovosti (případně i riziko penalizace za nedodržení smluvních podmínek), aby dosáhla dohodnutou ziskovou přírážku (a zhodnotila svůj kapitál). To má pozitivní dopad na hospodárné, efektivní využívání všech finančních prostředků, tedy i na výdaje rozpočtu objednatele – státu nebo příslušného subjektu územní samosprávy.

Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka různých subjektů – **zadavatelů**, kteří ji **financují ze zdrojů rozpočtové soustavy**, tzn. ze státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtů jednotlivých subjektů územní samosprávy (v ČR z rozpočtů územních samosprávních celků – obcí a krajů), včetně finančních zdrojů ve formě **příspěvků z nadnárodních rozpočtů** (např. v rámci Evropské unie ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti), a od mezinárodních organizací.

Veřejnými zakázkami se v ČR zajišťují:

- **dodávky**, např. vstupů do organizací ve veřejném sektoru, na základě smlouvy o dodání zboží, včetně koupě věcí na splátky či nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě. U dodání zboží i související montáž a uvedení do provozu movitých i nemovitých věcí.
- **služby** (tzn. i zabezpečování veřejných statků na základě smlouvy o poskytování služeb);
- **provedení stavebních prací** (na základě smlouvy), a to i montážních prací souvisejících s prováděním stavby, a to v případě nových staveb, stavebních změn dokončení stavby (v rámci pořizování investice), udržovacích prací na stavbě, odstranění stávající stavby a jakýchkoliv stavebních prací pořizovaných prostřednictvím jiného subjektu.

Proces zadávání veřejných zakázek specifikuje v každé zemi zákon o zadávání veřejných zakázek. EU stanovila směrnice k zadávání veřejných zakázek a snaží se, aby je členské země respektovaly při tvorbě své legislativní úpravy.

EU má vlastní předpisy vztahující se k zadávání veřejných zakázek – zejména k čerpání finančních prostředků z fondů EU na jejich financování v jednotlivých členských zemích. Pravidla EU se týkají přímé dohody, rámcové smlouvy, zúženého výběrového řízení, otevřeného výběrového řízení. Mají přispět ke koordinaci národních pravidel. Evropská unie postupuje při poskytování finančních prostředků na financování veřejných zakázek v souladu se schválenými cíli (například podpora zaostávajících regionů) a pravidly upravujícími využívání fondů EU. Dodržuje se

důležitý **princip finanční spoluúčasti zdrojů národních rozpočtové soustavy** (princip adicionality) a dodržení stanovených předpokladů a postupů pro čerpání finančních prostředků od EU. Finanční prostředky jsou poskytovány na základě dohody o financování, respektive spolufinancování, a žádosti o převod prostředků z EU **přísně účelově**. Použití finančních prostředků podléhá přísné kontrole na základě výkazu výdajů a kontrole uznatelných a neuznatelných nákladů stanovených předpisy EU.

Hlavním cílem při využívání tohoto způsobu zabezpečování veřejných potřeb by přitom mělo být dosažení maximální **hospodárnosti** při zabezpečování veřejných potřeb (tzn. i na vstupech v organizacích veřejného sektoru). Zároveň však musí jít i o dosažení maximální **užitečnosti na výstupu** (tzn. u zajišťovaných služeb požadované kvality), a tím i **efektivnosti**, zajištění **rovných podmínek** pro potenciální zájemce o veřejnou zakázku, tzn. **nediskriminace, spravedlnost a otevřená soutěž**, zajištění **transparentnosti** celého průběhu zadávání veřejné zakázky a výběru zájemce, aby se zamezilo lobbismu a korupci ve veřejné správě, zvýšení **zodpovědnosti při výběru zájemce**. To vyžaduje kvalifikovaný, odborný výběr optimální nabídky, což mohou zajistit nezávislí znalci, experti.

Cyklus každé veřejné zakázky obsahuje **fáze**:

- definice potřeb,
- příprava zakázky a zpracování zadávací dokumentace,
- hodnocení nabídek a výběr dodavatele,
- realizace veřejné zakázky,
- kontrola plnění veřejné zakázky, eventuálně přehodnocení potřeb.

V první fázi je nutné zhodnotit dosavadní stav v nabídce příslušného veřejného statku, jak je uspokojována poptávka po daném veřejném statku, jaké jsou cíle v uspokojení poptávky (kvantitativní a kvalitativní), jak tyto cíle dosáhnout – tzn. i rozhodnutí, že veřejnou zakázkou. Je třeba správně a transparentně definovat potřeby, aby bylo možné hodnotit nabídky.

Ve druhé fázi je nutné rozhodnout o druhu veřejné soutěže. Přitom je nutné respektovat zákon o zadávání veřejných zakázek. Zadávací dokumentace by neměla být složitá, měla by být pro uchazeče srozumitelná, nediskriminační, neměla by dopředu vylučovat některé potenciální uchazeče, respektive neměla by být „šita na míru“ už „předem“ vybrané firmě. V této fázi se stanovují kvalifikační kritéria uchazečů a jejich potenciálních subdodavatelů. Dále je nutné rozhodnout o hodnotících kritériích, jejich váze v hodnocení – např. bodovací metodika, nebo alespoň sestupné pořadí kritérií, případně jiná metodika³⁴. Hodnotící kritéria a způsob

³⁴ OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. Praha : Codex Bohemia, 1999. OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

hodnocení musí být obsaženy v zadávací dokumentaci. V zadávací dokumentaci musí být stanovena další hodnoticí kritéria pro případ, že se sejde více rovnocenných ekonomicky výhodných nabídek – tzn. „stejná kvalita za peníze“, například dodatečná kvalitativní kritéria – sociální apod. V každém případě musí být dodrženy principy – rovnost, nediskriminace, transparentnost.

Zadávací dokumentace musí obsahovat obecné údaje, tak jak je vymezuje zákon o veřejných zakázkách, a požadavky vztahující se ke konkrétní veřejné zakázce (předmětu).

V zadávací dokumentaci musí být:

- zadávací podmínky, tzn. popis požadovaného plnění zakázky,
- obchodní a platební podmínky,
- technické a kvalifikační podmínky,
- požadavky na nabídkovou cenu,
- požadavky na zpracování formy nabídky,
- způsob hodnocení nabídek, hodnoticí kritéria, která musí souviset s předmětem veřejné zakázky, musí být jasně specifikována, nesmí být diskriminační,
- další – jiné požadavky zadavatele, například kvalitativní požadavky, požadavky v sociální oblasti, na zaměstnanost, v oblasti životního prostředí atd., stanovení sankcí, které územní samospráva jako zadavatel využije v případě, že po uzavření smlouvy budou požadavky na kvalitu atd. ze strany vybrané firmy porušeny.

Třetí fáze zahrnuje hodnocení nabídek a výběr dodavatele podle předem stanovených jasných kritérií. Hodnocení by mělo být svěřeno nezávislým posuzovatelům. Končí výběrem uchazeče a uzavřením smlouvy s dodavatelem veřejné zakázky, přičemž všechny podmínky (např. i sankce) by měly být známy předem, už v zadávací dokumentaci.

V případě veřejné zakázky na dodání služeb se **ve smlouvě** musí stanovit, zda zadavatel bude dodavateli služby hradit z výdajů svého rozpočtu:

- předem pevně stanovenou výši nákladů na základě **nabídkové ceny**, respektive **fixní ceny**. Náklady na zabezpečování veřejných statků však mohou v budoucnu růst z objektivních důvodů, například v důsledku inflace. Musí se proto předem dohodnout způsob úhrady překročení nákladů. Proto v praxi dochází k tomu, že konkrétní výše této fixní ceny se na základě dohody v kratších časových intervalech, zpravidla na každý rok upravuje (valorizace ceny). Stanovení fixní ceny nutí provozovatele k maximální hospodárnosti, aby se mu nesnižovala míra zisku v dohodnuté fixní ceně. Jestliže naopak dodavatel ušetří na nákladech, uspořené finanční prostředky mu zůstanou. Zadavatel (objednavatel) však musí dohlédnout na to, aby se tak nestalo na úkor dohodnuté kvality tímto způsobem zabezpečovaného veřejného statku;

- **skutečné celkové náklady** na veřejné statky (včetně nákladů na opravy a údržbu);
- **sdílené náklady** i případné **úspory**. V tomto případě se o překročení nákladů předem dohodnutým způsobem podělí provozovatel i zadavatel (objednavatel), stejně jako o případnou úsporu na nákladech.

Smluvně musí být dohodnuty nejenom objem a kvalita veřejných statků, ale také **sankce** za porušení ustanovení ve smlouvě.

Objem veřejných zakázek na zabezpečování veřejných statků může být příčinou zájmu lobbistických skupin na velkém objemu veřejných výdajů, ze kterých se financuje zabezpečování veřejných statků.

V posledních letech se v EU prosazuje nový trend při zadávání veřejných zakázek. Na úrovni EU a v některých členských zemích EU se při zadávání veřejných zakázek zohledňují i sociální cíle (v souladu s Evropským sociálním modelem) a environmentální cíle (dopad do životního prostředí), tzn. i udržitelný sociálně-ekonomický rozvoj, prosperita společnosti založená na ekonomických zájmech, ale také na ochraně životního prostředí a společenském kapitálu.

Při zadávání veřejné zakázky na úrovni územní samosprávy jsou sledovány **další cíle**, například **podpora podnikání** v dané lokalitě, v daném regionu, **vytvoření dalších pracovních příležitostí**, **zajištění speciálních kvalitativních cílů**, např. **v oblasti životního prostředí** apod. Veřejné zakázky mají návaznost na strategické dokumenty územní samosprávy, které se týkají dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje daného území. V rámci zadávacího řízení jsou stanoveny požadavky, aby firma zaměstnala určité procento pracovníků z dané lokality, regionu, tento požadavek se může týkat i zaměstnání určitého procenta tělesně postižených (což však už je určitým prvkem diskriminace). Pokud však v rámci podpory podnikání je při výběru upřednostňován místní zájemce, dochází k prvkům nežádoucí diskriminace. Mezi jinými požadavky může být vytvoření pracovních příležitostí po skončení veřejné zakázky – např. po dokončení investice a její zařazení do provozu (např. výstavba domu s pečovatelskou službou apod.). Mezi dalšími požadavky u veřejné zakázky na služby může být požadavek, aby služby byly takové kvality, aby mohly mít tzv. „ekoznačku“³⁵, značku označující ekologicky šetrný výrobek.

Složitější výběr je mezi nabídkami v případě, kdy mezi zadávacími požadavky není jenom nabídková cena, ale i splnění **kvalitativních požadavků**, např. bezbariérové využití veřejného statku osobami tělesně postiženými apod.³⁶

³⁵ Viz: Nařízení Evropského parlamentu a rady ES č. 1980/2000.

³⁶ Metody hodnocení a výběru, hlasovací metody jsou různé. Podrobněji k hodnocení a výběru např. v: OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. Praha :

V praxi se využívá zajišťování veřejných statků i s využitím veřejných zakázek zejména v lokálních a regionálních veřejných statků – veřejné zakázky na dodávky služeb.

V ČR se zákon o veřejných zakázkách vztahuje na zadávání veřejných zakázek státem, státními příspěvkovými organizacemi, územními samosprávnými celky a v případě Prahy a statutárních měst i jimi zřizovanými příspěvkovými organizacemi a jinými subjekty (právníckými či fyzickými osobami), pokud z veřejných finančních prostředků bude u veřejné zakázky financováno více než 50 % nákladů. Uvedené podmínky platí i tehdy, jsou-li tyto subjekty společně zadavatelem veřejné zakázky.

Financování veřejných zakázek ovlivňují v ČR i rozpočtová pravidla, zákon o veřejné podpoře, zákon o regionálním rozvoji, v širších souvislostech i zákon o obcích a zákon o krajích. Ovlivňují i možnosti čerpání finanční podpory od EU.³⁷

Úskalím spojeným se zadáváním veřejných zakázek zejména na úrovni územní samosprávy jsou zpravidla **nedostatečné a neúplné podklady** a někdy **značný rozptyl v nabídkové ceně**. Často je nabídková cena úmyslně podhodnocena a je nereálná. V průběhu plnění veřejné zakázky hrozí nebezpečí jejího překročení. Otázkou pak je, kdo toto překročení má uhradit. Určitým problémem může být úmyslné podhodnocení nabídkové ceny ze strany zájemce o veřejnou zakázku. Proto je nutné, aby zadavatel věnoval důkladnou pozornost náležitostem smlouvy s vybraným zájemcem, který bude zajišťovat smluvně pro občany veřejný statek. Úskalím je i **neprofesionalita v hodnocení a rozhodování o nabídkách**. Zejména při zadávání veřejných zakázek v obcích je nutné sestavit tým expertů, kteří kvalifikovaně posoudí nabídky a navrhnou optimální řešení pro výběr, má-li být dosaženo maximální efektivity. Rozhodovatelé při svém rozhodnutí by měli vzít v úvahu doporučení nezávislých expertů.

Při zadávání veřejných zakázek se využívá i elektronická forma, tzv. e-aukce – E-ZAK. Elektronická aukce představuje nástroj umožňující uchazečům o veřejnou zakázku ve vzájemném soutěžení vylepšit své nabídky a vyhrát soutěž. Přínosem pro zadavatele veřejné zakázky je obvykle snížení ceny nebo vylepšení nabídkových podmínek, případně obojí.

CODEX Bohemia, s. r. o., 1999. OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

³⁷ Například 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; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 179/2009 Sb., úplné znění zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory.

1.7 Spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru

Spolupráce či partnerství veřejného a soukromého sektoru je jednou z forem veřejného obstarávání, tj. řešení potřeb veřejného sektoru garantujícího nabídku konkrétních veřejných statků. Tradičnější zadávání veřejných zakázek soukromým dodavatelům znamená zapojení soukromého sektoru při poskytování veřejných statků a služeb. Tento postup však zpravidla nevytváří partnerství mezi obcí, krajem a soukromým subjektem. Je zaměřen na řešení dílčí úkolů spojených s aktivitami samosprávy.

1.7.1 Vztah veřejného a soukromého sektoru

Ve vztahu veřejného a soukromého sektoru je nutno rozlišit termíny spolupráce a partnerství. Spolupráce je širší pojem, který vždy zahrnuje i partnerství.

Partnerství lze definovat jako dlouhodobý strategický kooperační svazek partnerů, kteří jasně a zřetelně definovali oblast společného zájmu, v této oblasti postupují společně či koordinovaně a uvědomují si přínos (výhodnost) spolupráce pro zúčastněné strany. Oproti ostatním formám spolupráce se vyznačuje dlouhodobostí uzavřeného vztahu (často i na desítky let) a zpravidla velkými objemy investovaných prostředků, které soukromý subjekt do zajištění poskytování veřejných statků a služeb vkládá.

Lze v podstatě rozlišit tři základní okruhy, kterých se spolupráce či partnerství dotýká:

- **spolupráce v oblasti definování druhu a objemu statků či služeb, které budou veřejným sektorem poskytovány, a způsobu, jakým budou v budoucnu distribuovány,**
- **vlastní poskytování veřejných statků a služeb,**
- **realizace rozvojových opatření umožňující poskytování výše uvedených služeb, spolupráce při tvorbě a realizaci strategických rozvojových dokumentů.**

Základním rysem účinné spolupráce je její dobrovolnost. Důvody uzavírání spolupráce mezi veřejnou a soukromou sférou bývají vždy založeny na **pragmatické kalkulaci o její výhodnosti pro obě strany.** Navazovaný vztah má smluvní charakter, využití regulatorní role veřejné správy je z podstaty věci v podstatě vyloučeno. Kontrolní funkce veřejné správy ale není dotčena. Co se však týče procesních otázek spojených s výběrem partnera a průběhem soutěže, jsou tyto postupy upraveny obecně závaznými platnými předpisy.

Nezbytnou podmínkou je reálné uznání vážnosti účasti druhé strany, která bývá často vyjádřena i v písemné smlouvě o vzájemném porozumění.

Cílem spolupráce z hlediska veřejné správy může být:

- **dosažení** vyššího stupně uspokojení **potřeb obyvatelstva**,
- **nabídka** většího množství či větší šíře statků a služeb **při zapojení všech disponibilních zdrojů**,
- **zajištění** větší užitečnosti, tj. **produkce** lepší struktury statků, která **přináší obyvatelstvu maximální užitek a je možné zajistit její produkci**,
- **zajištění** větší hospodárnosti **při poskytování daného veřejného statku**, tj. **minimalizace vstupů při výrobě stanoveného množství výstupu**.

1.7.2 Výhody z uzavření spolupráce plynoucí pro veřejný sektor

1) Rozšíření šíře a množství statků poskytovaných místnímu společenství³⁸

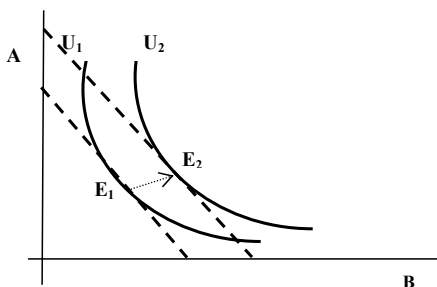
Na straně politických představitelů samosprávy je impulsem k navazování spolupráce **naplnění poptávky voličů**, ke kterému se coby vítězové voleb zavázali. V krajním případě, tj. jestliže existuje nerovnováha mezi poptávkou po veřejných statcích a zdroji veřejného sektoru, je přímé (nedluhové) využití soukromých zdrojů jednou z možností, jak tuto mezeru odstranit.

Na tuto problematiku lze nahlížet pomocí mikroekonomických přístupů, např. využitím postupů vycházejících z teorie užitku.

Vyššího stupně užitku místního společenství je možné dosáhnout posunem hranice rozpočtového omezení směrem nahoru. Posílením zdrojů (úžeji finančních zdrojů), které je možno využít na výrobu veřejných statků, umožní poskytování většího objemu požadovaných statků, tj. dosáhnout vyšší křivky užitku společenství.

Dosažení vyššího stupně uspokojení místního společenství

Graf 1.2 Vyšší užitek společenství dosažením vyšší indifferenční křivky



³⁸ Za společenství jsou považováni občané (obce či kraje, respektive obyvatelstvo na území obce a kraje).

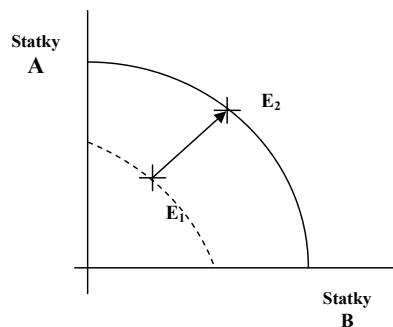
- U_1 – užitek společnosti vznikající spotřebou statků A a B, posunem po indifferenční křivce (změnou kombinace statků A a B) se nemění celkový užitek plynoucí ze spotřeby
- U_2 – vyšší užitek spojený s dostupností kombinace většího množství statků A a B, poté co došlo k posunu linie rozpočtového omezení
- E_1 – optimum, dosažitelná kombinace statků A a B, v rámci daného rozpočtového omezení
- E_2 – nové optimum dosažené při novém rozpočtovém omezení

Vyššího užitku je v tomto konkrétním případě dosaženo díky zapojení dodatečných zdrojů soukromého sektoru. Ceny statků (respektive výše nákladů na jejich výrobu) se nemění.

Stejnou situaci je možné zobrazit rovněž pomocí křivky produkčních možností. Při zapojení všech disponibilních zdrojů (zdrojů veřejného sektoru a zdrojů soukromého sektoru) je možno produkovat takovou kombinaci veřejných statků, která je společenstvím poptávána.

Nabídka většího množství statků a služeb při zapojení všech disponibilních zdrojů

Graf 1.3 Vyšší nabídka statků a služeb díky dosažení vyšší hranice produkčních možností



E_1 – kombinace statků A a B, kterou je možno vyprodukovat při plném zapojení stávajících zdrojů

E_2 – vyšší množství statků, které je možno vyprodukovat při zapojení většího množství zdrojů

Zapojení vnějších zdrojů umožňuje poskytnout obyvatelstvu větší množství statků a služeb. Bez využití soukromých prostředků by požadované množství a struktura statků nebyly vůbec nabízeny.

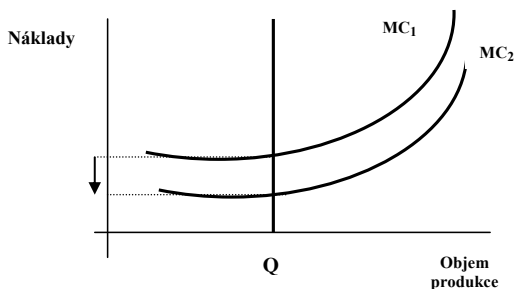
2) Efektivnější poskytování veřejných statků

Kromě toho, že soukromý sektor disponuje zdroji, které mohou být využity pro cíle sledované sektorem veřejným, je dalším důležitým znakem soukromého sektoru zpravidla větší výrobní efektivnost. Soukromý sektor disponuje moderními technologiemi, znalostmi, vysoce kvalifikovanými pracovníky, což umožňuje dosahovat nižších nákladů při výrobě.

Veřejný sektor tak spoluprací se soukromým sleduje vyšší efektivitu poskytování veřejných statků, respektive úsporu nákladů při jejich poskytování (rozpočtové tlaky).

Zajištění větší hospodárnosti při poskytování daného veřejného statku, tj. minimalizace vstupů při výrobě stanoveného množství výstupu

Graf 1.4 Minimalizace vstupů při výrobě stanoveného množství výstupu



- Q – množství statků, které je nutné vyrobit (respektive které je poptáváno)
MC₁ – křivka mezních nákladů prvního výrobce (vlastněného veřejným sektorem)
MC₂ – křivka mezních nákladů druhého výrobce (soukromý producent)

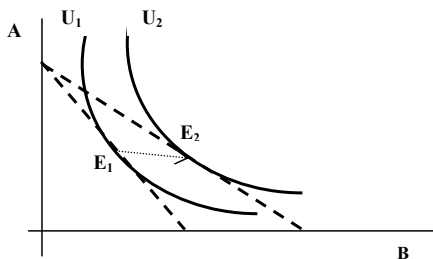
Představitelé veřejného sektoru volí takového producenta veřejných statků, který je schopen zajistit výrobu požadovaného množství **s nejnižšími náklady**. Samostatný způsob zajištění výroby je v tomto případě sekundární. Statky jsou poskytovány soukromým sektorem při jeho výrobě ve vlastních zařízeních, případně veřejných zařízeních spravovaných však soukromou společností.

Úspory při výrobě jednoho veřejného statku, respektive pokles nákladů spojených s jeho výrobou, znamenají úsporu veřejného rozpočtu. Uspořené prostředky je možné využít buď na produkci většího množství daného statku, nebo (při fixaci nabízeného množství) na poskytování jiných statků³⁹.

³⁹ Možné je rovněž využití úspor k dosažení přebytku rozpočtu, případně snížení rozpočtu. Tato rozhodnutí však závisí na prioritách politických představitelů obce, kraje.

Při využití disponibilních zdrojů je možné zvýšit užitek společenství tím, že mu bude poskytován koš statků či služeb, obsahující větší množství statků – bude dosažena vyšší křivka užitku společenství.

Graf 1.5 Vyšší užitek společenství dosažením vyšší indifferenční křivky

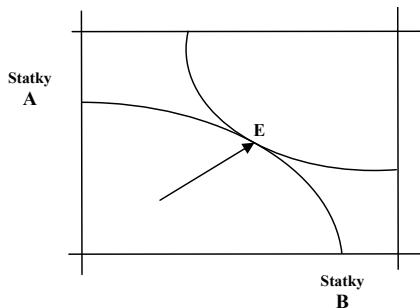


- U_1 – užitek společenství vznikající spotřebou statků A a B, posunem po indifferenční křivce (změnou kombinace statků A a B) se nemění celkový užitek plynoucí ze spotřeby
- U_2 – vyšší užitek spojený s dostupností kombinace většího množství statků A a B
- E_1 – optimum, dosažitelná kombinace statků A a B, v rámci daného rozpočtového omezení
- E_2 – nové optimum dosažené při novém rozpočtovém omezení

Vyššího užitku je v tomto konkrétním případě dosaženo díky poklesu cen statku B a pootočení rozpočtového omezení.

Při celkovém pohledu je možné hovořit o zajištění větší efektivnosti, tj. produkci takové kombinace statků, která přináší společenství **maximální užitek** a je možné zajistit její produkci.

Graf 1.6 Nalezení optimálního množství produkováných statků



E – optimum, tj. bod, kde se rovná mezní míra substituce ve spotřebě s mezní mírou transformace ve výrobě

Vedle přímo kvantifikovatelných úspor pro veřejný sektor plynoucích ze spolupráce na produkci a distribuci veřejných statků to jsou i **další efekty**, které může veřejný sektor získat – přínosy v podobě sdílení informací, přejímání inovací, využívání znalostí (know-how) soukromé společnosti, tj. efekty mající podobu **externích užitků**.

3) Přenos rizika

Veřejný sektor **přenáší na soukromý subjekt plně či částečně rizika** spojená s poskytováním statků a služeb. Riziko je spojené s vlastním výrobním procesem, např. technologickým rizikem, financováním počáteční investice, ale i s vnějšími zásahy (přírodní pohromy), které mohou ohrozit hladké poskytování statků a služeb. Soukromý subjekt rovněž musí vzít v úvahu i rizika plynoucí ze změny vnějších podmínek, jako je vývoj ekonomických veličin – úrokové míry, inflace, či změny v regulaci prostředí, tj. legislativy apod. Měl by být také zainteresován na účelnosti poskytování statků, tj. měl by nést riziko spojené se změnami poptávky konečných uživatelů.

Tato **úspora**, která tak vzniká samosprávě, bývá označována za **přidanou hodnotu partnerství** a ve vazbě s nákladovou úsporou hodnotou za peníze (value for money), respektive protihodnotou partnerství. **Koncept hodnoty za peníze** je jedním ze základních postupů pro hodnocení projektů realizovaných obcemi, kraji, nebo státem. Chce-li tedy zadavatel úspěšně rozhodnout, zdali bude projekt realizovat vlastními silami či ve spolupráci se soukromým sektorem, je pro něj stěžejní výsledek porovnání čisté současné hodnoty komparátoru veřejného sektoru (NPV PSC) a čisté současné hodnoty při realizaci metodou PPP (NPV PPP), jejíž rozdíl udává výslednou hodnotu za peníze.

Bez ohledu na povahu rizika se uplatňuje **pravidlo optimálního přenosu rizika**. Konkrétní **riziko je přeneseno na toho partnera** – ať už veřejného, nebo soukromého, **který je schopen ho řešit při vynaložení nižších nákladů**. Základem dohody o spolupráci mezi veřejným a soukromým subjektem je tedy i **ujednání o sdílení rizik**.

1.7.3 Výhody z uzavření spolupráce plynoucí pro soukromý sektor

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru umožňuje vstup soukromoprávních subjektů, především firem, do nových segmentů podnikání, doposud kontrolovaných veřejným sektorem.

Pro soukromou společnost přináší spolupráce tyto výhody:

- a) **stabilní podnikatelské prostředí** – smlouva s veřejným subjektem je uzavírána na dobu určitou, v případě velkých investic i na desítky let,

- b) **konkurence** – po uzavření smlouvy je znemožněno poskytování daných statků ze strany jiných subjektů,
- c) **vyšší míra ziskovosti** ve srovnání s podnikáním v soukromé sféře – míra ziskovosti je zpravidla výrazně vyšší než při podnikání na otevřeném trhu,
- d) **garantovaná výše zisku** – smluvně je ošetřena výše poplatků a dalších plánovaných příjmů, a tedy i výše zisku, racionalizací postupů je zpravidla možné dosáhnout dalších úspor a participovat tak na dodatečném zisku,
- e) **sdílení rizika** – riziko je rozděleno mezi veřejnou instituci a soukromou společnost.

Přestože veřejná správa zpravidla usiluje o celkový přenos rizik na soukromý subjekt, ve skutečnosti, z důvodu její garance nabídky daných statků a služeb, lze očekávat **součinnost veřejného subjektu v případě nenadálého rizika**.

Pro soukromý sektor koncept partnerství znamená **alternativní možnost zhodnocení jeho volného kapitálu**. Atraktivní mohou být i daňové úlevy, které veřejný sektor může nabízet s cílem mobilizovat soukromé investory.

1.7.4 Rizika využití principu spolupráce a partnerství pro územní samosprávu

Samo uplatnění principu spolupráce nemůže a priori vzhledem k dobrovolnému charakteru způsobovat zúčastněným subjektům újmu. Avšak jeho chybná či nedokonalá aplikace, zvláště co se týče sféry sdílení rizik a kalkulace poplatků či vyrovnávacích plateb, může přinést zúčastněným stranám rozčarování nad dosaženými výsledky, případně i škody veřejnému sektoru.

Předpokladem úspěšného uplatnění přístupu a dosažení úspor je především **kvalita institucionálního prostředí. V případě absence základních právních institutů, či pouhé jejich formálnosti a neschopnosti je v reálu prosadit, nelze tento přístup realizovat**. Možnost využívání principu partnerství tedy úzce souvisí i s existencí právního státu, právní jistoty participujících stran, reálné možnosti dosáhnout svých práv. Spolupráce a partnerství jsou **realizovatelné tradičními nástroji práva** (lze využít ustanovení obchodního a občanského zákoníku), některé formy však zpravidla vyžadují **zvláštní právní úpravu** (např. koncese). Důležitým předpokladem efektivní spolupráce je **vymahatelnost uzavřené smlouvy** ze strany obou participujících stran.

Další nezbytnou podmínkou je **otevřené a transparentní výběrové řízení**, které zajistí výběr nejvhodnějšího partnera. Vyšší intenzita komunikace se soukromoprávními subjekty při jejich snaze získat veřejnou zakázku znamená nárůst **rizika morálního selhání** zodpovědných představitelů – porušování péče řádného

hospodáře, případně až korupce (morální hazard). Je zřejmé, že **výskyt těchto jevů výrazně snižuje, případně neguje přínosy plynoucí ze spolupráce** veřejné správy a občanům. Odtud plyne, že zvláště v těchto případech je třeba klást důraz na průhlednost výběrového procesu, přehlednost nastavených vztahů a transparentnost průběhu vlastní realizace spolupráce.

Zdroje rizik na straně samosprávy:

- a) **složitost právní úpravy smluvního vztahu** v případě dlouhodobě uzavíraných strategických partnerství (např. koncese),
- b) **náročnost využívání finančních a ekonomických analýz** důležitých pro posouzení výhodnosti partnerství, ale i pro sledování naplňování uzavřených dohod, např. správná identifikace a ocenění možných rizik,
- c) **nízká obeznámenost úředníků** samosprávy a zaměstnanců podřízených organizací **s danou problematikou**, právními a ekonomickými aspekty spolupráce,
- d) **rozdělení rizik** mezi veřejný a soukromý subjekt **v neprospěch veřejného**,
- e) **chybně nastavený systém poplatků, vyrovnávacích plateb či finančních toků** mezi samosprávou a soukromým subjektem,
- f) **vytváření dlouhodobých závazků veřejných rozpočtů** v případě uzavírání dlouhodobých strategických partnerství.

Při nízké schopnosti veřejné správy zabezpečit řádné dodržování všech nezbytných pravidel nelze v praxi spolupráci a partnerství rozvinout. Případné pokusy končí nezdary a výraznými finančními ztrátami pro veřejný sektor i újmou pro společnost, což může uvedené postupy zdiskreditovat na řadu dalších let dopředu.

1.7.5 Způsob navázání spolupráce při zajišťování veřejných statků

1.7.5.1 Výběr partnera a uzavření smluvního vztahu

Základní formou spolupráce mezi veřejnoprávním subjektem a soukromoprávním organizací je **dohoda**. Tato dohoda se může týkat jak celého procesu produkování a distribuce statků, respektive poskytování a nabízení služeb, tak i pouze jednotlivých částí (fází výroby).

Fáze procesu výběru partnera a navazování spolupráce:

1. Identifikace potřeb občanů a poptávky po veřejných statcích

Představitelé místní samosprávy **definují** dle preferencí občanů (zveřejněných prostřednictvím voleb či na základě podnětu občanů) **okruh veřejných statků či služeb, jejichž nabídku bude veřejná správa garantovat.**

2. Stanovení objemu a kvality požadovaného statku a služby

Po vymezení struktury veřejných statků přistoupí představitelé veřejné správy ke **stanovení objemu a kvality každého požadovaného statku či služby a okruhu jeho spotřebitelů**. Důležitým krokem v rozhodování je rovněž **diskuse o ceně statku pro konečného uživatele** – občana. Politická reprezentace musí zvážit, zdali bude statek poskytován bezplatně či v jaké výši bude stanoven uživatelský poplatek.

3. Rozhodování o způsobech výroby a distribuce statků a služeb

V další fázi představitelé samosprávy **posuzují**, zdali tyto **statky je možné zajišťovat prostřednictvím zařízení a podniků vlastněných veřejnou správou** (tj. zdali má veřejná správa k dispozici potřebné technologie a další zařízení, vlastní příslušné licence, má vyškolený personál). V případě kladné odpovědi je možné zkoumat otázku efektivnosti poskytování statků a služeb veřejným sektorem. K tomu slouží základní metody kalkulace, a to především nákladů rámcově srovnávající veřejný a soukromý sektor. Výsledkem je rozhodnutí o poskytování statků veřejným sektorem či ve spolupráci se soukromým subjektem.

4. Soutěž na výběr partnera

Veřejná správa zpravidla vypisuje **veřejnou soutěž** na výběr dodavatele či poskytovatele statků a služeb. Cílem je vybrat takového partnera, který nejlépe naplní zadání samosprávy. Z nabídky soukromých společností pak **vybírá** tu **společnost**, která je schopná **zajistit produkci** zvoleného množství statků **s nejnižšími náklady**.

Klíčovým faktorem efektivního navázání spolupráce mezi veřejným a soukromým subjektem je prvotní **existence konkurence** na straně nabídky, tj. většího množství potenciálních poskytovatelů veřejných statků. V případě, že své služby nabízí vícero společností, má veřejná správa možnost provést **komparaci způsobu produkce a distribuce statků** (z hlediska využívané technologie, a tedy nákladovosti výroby, kvality poskytovaných statků, způsobu distribuce statků a požadované formy kompenzací, tj. plateb z veřejných rozpočtů poskytovateli). Z tohoto důvodu je důležitá i podpora konkurenčního prostředí, o jehož vznik a dlouhodobé působení by měli představitelé veřejné správy usilovat.

V případě uzavírání partnerství (dlouhodobé strategické spolupráce) může být využito v průběhu soutěže i **mechanismu soutěžního dialogu**, který umožní transparentním způsobem diskutovat s uchazečem o všech parametrech dohody.

Jestliže na trhu neexistuje subjekt, který by byl schopen zajistit poskytování veřejného statku svými prostředky (zařízeními), může příslušný orgán zvážit pověření soukromé společnosti poskytováním uvedených statků prostřednictvím svého majetku (tj. firma dodává management, znalosti, veřejná správa pak zařízení, nemovitosti apod.).

Při posuzování výhodnosti nabídky bývají zjišťovány ukazatele, jako je čistá současná hodnota, čisté současné náklady, či způsob přenosu rizik.

Výsledkem je buď výběr vhodného partnera, či modifikace zadání a hledání partnerů pro odlišnou formu spolupráce.

5. Uzavření smlouvy

Výsledkem veřejné soutěže je uzavření dohody o spolupráci mezi představiteli veřejné správy a soukromým subjektem.

Dohoda má formu **písemné smlouvy** uzavřené mezi subjekty dle obchodního (případně občanského) zákoníku; ve vybraných případech i dle speciálních právních předpisů (jako je v případě koncesí koncesní zákon). Ve smlouvě zástupce veřejné správy stanoví rozsah, strukturu a kvalitu veřejných statků, které bude soukromá firma produkovat (případně i poskytovat). Vedle **základních ustanovení** (jako je uvedení stran, předmětu smlouvy, způsobu a formy dodání, poskytnutí, časového hlediska atd.) smlouva obsahuje i **trestní sankce** v případě jejího neplnění některou z uvedených stran a způsoby stanovení odchylek od smlouvou stanovených (očekávaných) forem plnění.

Absence některého z těchto parametrů znamená pro veřejnou správu **riziko její neplatnosti**, případně **omezené vynutitelnosti**, včetně **oslabení možnosti dovolání se náhrady škod** při jejím odlišném naplňování.

Může se jednat o **poruchy v procesu vlastního poskytování veřejných statků**, jako jsou odchylky v časovém průběhu nabídky statků a služeb, v objemu poskytovaných statků, v jejich kvalitě, v distribuci a jejím zacílení, ve výběru poplatků či.

Dalším rizikem je **zneužívání silné pozice poskytovatele vůči samosprávě a jejím klientům**. Smluvní vztah poskytovateli garantuje ojedinelé právo pro vybrané území, vymezenou skupinu obyvatel a v daném čase poskytovat daný typ veřejných statků a služeb, ale i povinnost je poskytovat v souladu s dohodnutými podmínkami. Veřejná správa by měla před uzavřením smlouvy posoudit a následně bedlivě sledovat, zdali potenciální subjekt nemá tendenci zneužívat svého dominantního (monopolního) postavení při poskytování statků.

Chybně či nedostatečně upravený smluvní vztah snižuje možnost veřejné správy v případě krizové situace nalézt alternativní způsob zajištění veřejných služeb, tj. pověřit výrobou a distribucí statku jiný subjekt či je zajistit vlastními zdroji.

Nalezení nových způsobů zajištění dostupnosti významných veřejných statků či služeb si vyžádá řadu transakčních nákladů. Je rovněž poměrně náročné z hlediska časového průběhu (z důvodu nutnosti respektování rozhodovacích procesů, případně splnění dalších požadavků legislativy). Občané by se rozhodně neměli stát „rukojmími“ v případě rozporů mezi smluvními stranami.

6. Realizace

V této fázi dochází k **vlastní produkci a distribuci veřejných statků**.

Veřejná správa kontroluje průběh poskytování statků a služeb, případně přijímá opatření k odstranění nedostatků.

Důležitým prvkem je **posuzování kvality** poskytovaného veřejného statku či služby, které je vždy povinností objednatele (tj. např. municipality).

7. Ukončení spolupráce a její vyhodnocení

Veřejná správa po řádném či jiném zakončení spolupráce **vyhodnotí dosažené výsledky a navrhne další postupy** pro zajištění dostupnosti veřejného statku či služby.

1.7.5.2 Hodnocení partnerství

K uzavření spolupráce se soukromým subjektem by měla veřejná správa, veřejný sektor přistoupit pouze tehdy, pokud lze prokázat **dosažení přidané hodnoty** ve srovnání s jinými přístupy. Hovoří se tak o **úspoře vyplývající z uzavření partnerství**, někdy označované jako **hodnota za peníze** (value for money), respektive **protihodnota partnerství**.

Využití **finančního komparátoru** a dalších metod napomůže zjistit, zda předkládaný projekt splňuje uvedené předpoklady.

Metody kalkulace protihodnoty

Faktory, které ovlivňují velikost přidané hodnoty, jsou pro jednotlivé zvažované oblasti spolupráce či partnerství odlišné. Výrazně lepší protihodnotu je možno získat díky těmto očekávaným benefitům:

- nižším nákladům v průběhu životního cyklu,
- nižším nákladům vycházejícím z ocenění rizik,
- lepšímu rozdělení rizika,
- rychlejšímu průběhu realizace,
- zlepšení kvality statků a služeb,
- tvorbě dodatečných příjmů.

Při analýze přidané hodnoty je zkoumán vztah mezi požadovanými (navrhovanými, plánovanými) vstupy a očekávanými (nabízenými) výstupy, tj. statky a službami, způsob rozdělení rizika mezi soukromý a veřejný subjekt, výše navrhovaných uživatelských poplatků a mechanismus jejich výběru a správy, velikost příjmů případně třetí strany a možnosti snižování nákladů projektu. Tyto informace lze získat

z provedení analýzy trhu. V případě nedostatečnosti nebo neexistence takových údajů je možno přistoupit k vypracování tzv. stínové nabídky. Bývají využívány následující mechanismy:

- a) **odhad úspor nákladů** – k finančnímu komparátoru (poměr zkoumané nabídky spolupráce s náklady na dodání projektu tradičními metodami veřejných zakázek) se přidají dodatečné náklady spojené s uplatněním partnerského přístupu (jako jsou náklady soukromého financování, ziskové rozpětí, náklady veřejné soutěže a náklady na regulaci veřejného sektoru). Následuje hodnotový odhad možnosti soukromého sektoru podílet se na eliminaci těchto dodatečných nákladů.
- b) **skutečná nabídka** – vypracuje se skutečná nabídka partnerského projektu a porovná se s odhadovanými náklady tradičního zadávání veřejných zakázek.

Odhad protihodnoty je nutné provádět s ohledem na plánovaný způsob financování partnerského projektu. Je zřejmé, že soukromý subjekt očekává postupnou úhradu investovaných prostředků a přiměřené výše zisku prostřednictvím poplatků uvalených na konečné spotřebitele služeb, případně doplněné dalšími vyrovnávacími transfery od garanta, tj. veřejného sektoru. Soukromý subjekt tedy vstupuje do partnerství s tím, že zamýšlený projekt je komerčně přijatelný a představuje výhodný způsob zhodnocení kapitálu.

Pokud veřejný sektor usiluje o využití partnerství při realizaci projektu, pak následuje stanovení uživatelských poplatků a vytvoření platebního mechanismu. Výše protihodnoty se zjišťuje v průběhu veřejné soutěže.

Partnerství je často spojeno i s přímým využíváním veřejných zdrojů. Je proto nezbytné zajistit, aby projekt představoval nejefektivnější využití veřejných prostředků. Poté je nutné porovnat přínosy získané z využití těchto prostředků s přínosem, který by přineslo použití prostředků na alternativní projekt. U projektů, které jsou z valné většiny financovány z veřejných prostředků, se doporučuje vypracovat velmi podrobné ocenění protihodnoty.

Odhad protihodnoty má dvě části:

- a) **peněžní porovnání** – porovnáváme náklady posuzovaného partnerského projektu s náklady tradičního zadávání veřejných zakázek, které vyjádříme jako diskontované toky peněz během životnosti partnerství;
- b) **nepeněžní porovnání** – v úvahu bereme faktory, které lze obtížně vyčíslit v peněžním vyjádření, ale jejichž hodnota je pro představitele správy významná.

Rozlišují se tyto metody finančního porovnání partnerských projektů:

Komparátor veřejného sektoru (PSC)

Porovnává nákladovou stránku zamýšleného partnerského projektu s kalkulací nákladů při tradičním způsobu veřejných statků a služeb, respektive při zapojení soukromého sektoru pouze dílčím způsobem (zadávání veřejných zakázek). Při komparaci se využívá hypotetické alternativy, podle které by veřejný sektor zajišťoval veškeré funkce (viz např. model DBO – navrhni, postav, provozuj), a to na základě skutečných nákladů vynaložených na podobné projekty. Odhadovaný objem nákladů se následně vyjádří pomocí čisté současné hodnoty⁴⁰, která se porovná s čistou současnou hodnotou partnerského projektu. Pokud je rozdíl kladný, pak je posuzovaný projekt pro samosprávu výhodný. Metoda finančního komparátoru je časově velmi náročná a výsledky závisejí na dostupnosti a kvalitě vstupních dat.

Komparátor veřejného sektoru se skládá z těchto částí:

Základní (hrubý) PSC – složka hrubého PSC představuje základní výpočet nákladů (nepřímých i přímých), v případě, že by byl projekt zrealizován a poté od začátku vlastněn pouze veřejným sektorem.

Konkurenční neutralita (neutralita srovnání) – úkolem druhé části komparátoru veřejného sektoru je úprava o konkurenční neutralitu, což znamená zohlednit výhody a nevýhody vyplývající z vlastnictví veřejného sektoru.

Rizika přenositelná – jde o ocenění přenositelných rizik soukromým subjektem, tvoří velmi podstatnou část PSC.

Rizika zadržaná – nebo také rizika ponechaná veřejnému sektoru.

Výpočet komparátoru veřejného sektoru:

$$\text{PSC} = \text{hrubý PSC} + \text{konkurenční neutralita} + \text{rizika přenesená} + \text{rizika zadržaná}$$

Nejlepší dostupná alternativa

Tento postup se použije tehdy, pokud veřejná správa nemá k dispozici podrobné informace o obdobných uskutečněných projektech (ať již se jedná o záznamy z investičních aktivit zajištěných z vlastních zdrojů nebo o poznatky z projektů realizovaných prostřednictvím veřejných zakázek). Kalkulace nákladů zvažovaného projektu se porovnají s náklady na nejlepší dostupnou alternativu. Při kalkulaci

⁴⁰ Současná hodnota vyjadřuje dnešní hodnotu budoucího toku příjmů. Při výpočtu čisté současné hodnoty musíme odečíst od současné hodnoty příjmů současnou hodnotu investičních nákladů, které bylo nutné vynaložit na získání tohoto toku příjmů.

nejlepší dostupné alternativy se vychází z poskytování služeb podle nižších nebo alternativních nákladů. Nejlepší dostupná alternativa může být totožná i s náklady na současné poskytování služeb.

Cenové kritérium – pokud jsou služby nabízeny na rozvinutém trhu, můžeme porovnat předložené nabídky soukromých subjektů s porovnatelnými a cenově nezávislými cenovými kritérii nebo jednotkovými náklady.

Srovnatelné partnerské projekty – hodnotíme preferovaný projekt v kontextu ostatních porovnatelných existujících partnerských projektů.

Nepeněžní porovnání

Při realizaci partnerských projektů existují i další faktory, které ovlivňují protihodnotu, a proto je důležité je do hodnocení zahrnout, avšak které je velmi obtížné kvantifikovat. Příkladem může být rychlost dodání projektu, kvalita služeb, bezpečnost dodávek, dopady na životní prostředí atd. Při porovnávání nepeněžních stránek se využívají analýzy dopadu nebo váhové a vyhodnocovací matice.

Výsledky odhadu protihodnoty

Na konci veřejné soutěže provedeme odhad protihodnoty, který určí, zda využití partnerského přístupu přinese vyšší protihodnotu ve srovnání s tradičním zadáním veřejné zakázky či partnerskými projekty ostatních uchazečů.

1.7.5.3 Problematika stanovení ceny statku pro uživatele

Důležitou otázkou je **stanovení výše uživatelského poplatku**, tj. modifikované ceny statku pro uživatele. Poplatek může být stanoven v jakékoliv výši – ve výši mezních produkčních nákladů až po poskytování zdarma, (tj. vychází se ze záměrů veřejné správy, odrážejících její politiku, ale i z jejích ekonomických možností samosprávy a povahy poskytovaného statku).

V případě, že veřejná správa stanoví poplatek pod výši produkčních mezních nákladů, bude muset **uhradit výrobci ztrátu** plynoucí z rozdílu mezi výši mezních nákladů a výši stanoveného poplatku.

1.7.6 Zvláštní formy spolupráce při poskytování veřejných statků

Smluvního vztahu bývá využíváno nejčastěji. Uplatní se např. při spolupráci v oblasti poskytování technických služeb, provozu environmentální infrastruktury (čistírny odpadních vod, vodovody, kanalizace, skládky komunálního odpadu) či správy městského mobiliáře. Nelze opomenout ani oblasti typu správa bytového fondu, provádění stavebních a údržbářských prací, správa veřejné informační sítě

a zpracování dat či poskytování specializovaných služeb v rámci politiky zaměstnanosti – např. rekvalifikační kurzy.

Lze však vymezit i **speciální formy**, které upravují vztahy mezi veřejným a soukromým subjektem na **částečně či výrazně modifikovaném základě**. Oproti klasickému smluvnímu vztahu se odlišují využívání různých **speciálních právních institutů**, které odkazují na navázání vzájemných vztahů dle zvláštní právní úpravy, ať již je součástí systému soukromého či veřejného práva. Jiným důvodem je např. používání standardizovaných finančních nástrojů.

Pronájem veřejného podniku

Veřejný subjekt, který doposud provozoval zařízení poskytující veřejné statky, se rozhodne pronajmout uvedené zařízení soukromé společnosti. Jeho záměrem je snížit ztrátu z provozování podniku, tj. je **přesvědčen**, že soukromý subjekt je schopen lepší organizace výroby, uplatněním nových technologií, zapojením svých znalostí a zkušeností **produkovat veřejný statek výrazně levněji**. Soukromá společnost proto přivádí do tohoto podniku nový management, znalosti a podílí se přímo na řízení společnosti.

V případě, že se podaří soukromé společnosti snížit mezní náklady na produkci, a za předpokladu zachování kvality statku, snižuje se výše ztráty z poskytování daného statku, respektive objem dotací, které musí veřejná správa na úhradu nákladů poskytnout⁴¹.

Dalším možným způsobem snížení nákladové mezery je využití volných kapacit pronajatého podniku pro produkci statků či služeb za tržní cenu. Tržby z jejich prodeje představují dodatečné příjmové zdroje vylepšující celkovou ekonomiku podniku. Na nákladové straně se mohou rovněž projevit úspory z rozsahu. Je zřejmé, že tyto aktivity jsou z pohledu veřejného sektoru druhořadé a nesmějí se dostat do rozporu s primární funkcí podniku, tj. poskytovat veřejné statky.

Nevýhodu tohoto modelu pro veřejnou správu je riziko zcizování či zatěžování veřejného majetku – hrozba zadlužování, možnost využívání pronajatého zařízení i k dalším aktivitám, nyní již ziskovým, na jejichž výnosu se však veřejná správa nepodílí. Tomu lze ovšem zabránit smluvním ujednáním, které taková jednání vyloučí, a důslednou kontrolou.

⁴¹ Často bývá uváděn poněkud odlišný postup pronájmu veřejného podniku, kdy veřejná správa nejprve převede právo produkovat statek na soukromou společnost s přesvědčením, že výroba bude zajištěna výrazně levněji. Soukromá společnost po provedení racionalizace výrobního procesu dosáhne úspory a otázkou je pak rozdělení těchto efektů mezi uvedenou společnost a samosprávu.

Společné podniky

Veřejnoprávní korporace mají **právo zakládat obchodní společnosti a účastnit se činností již existujících**. Mohou proto **majetkově vstupovat i do firem**, které již založila soukromá společnost, případně spolu se soukromými subjekty společnost nově založit. **Veřejný subjekt se svojí účastí na podnikání stává společníkem** (akcionářem apod.). Vzájemné vztahy a činnosti jsou rámovány především obchodním zákoníkem.

Vytvořením společného podniku si veřejná správa ponechává vedle pravomoci **kontroly i právo přímo se podílet na řízení společnosti**, tj. je zastoupena v jejích orgánech a účastní se jejich činnosti. Oproti předchozímu modelu se tak výrazně posiluje možnost veřejného sektoru účinným způsobem ovlivnit vlastní výrobu veřejného statku, tj. může okamžitě zasáhnout v případě nespokojenosti s kvalitou či objemem poskytovaných statků, případně při zjištění dalších nežádoucích jevů (časová prodleva apod.).

Veřejná správa vstupuje do společného podniku především vkladem majetku (nemovitostmi, zařízeními), **soukromý subjekt pak kapitálem a svými zkušenostmi**.

Cílem spolupráce bývá opět snížení ztrát plynoucích z produkce veřejných statků (snížení nákladů), a tedy i zvýšení hospodárnosti veřejného sektoru. Vedlejším efektem takovéto spolupráce může být i vytvoření dodatečného zdroje příjmů v případě, že společný podnik poskytuje vedle veřejných i soukromé statky.

Veřejný subjekt, jakožto jeden z vlastníků, má zaručenu účast na případném rozdělování dosažených zisků.

Koncese

Koncese je jednou z forem správního rozhodnutí, jehož podstatou bývá **přivolení k určité činnosti**. Jedná se tedy o **veřejnou mocí schválené** (či pouze potvrzené, uznané) **právo provádět konkrétní (podnikatelskou) činnost nebo provozovat určité zařízení**. Jsou-li veřejné statky a služby poskytovány na základě koncesní smlouvy, poté se poskytovatel služby stává plně odpovědným za jejich dostupnost a kvalitu.

Prostřednictvím koncese veřejný sektor také **předává soukromému partnerovi právo vybírat poplatky za poskytované služby**. Koncese se použije především v případě, kdy poskytování služby je pro veřejnou správu příliš náročné na vstupní kapitál (fixní náklady spojené s nákupem strojů a zařízení).

Koncese se udělují ve veřejné soutěži. Koncesní smlouvy jsou uzavírány na poměrně dlouhou dobu i několika desítek let. V koncesní smlouvě je proto přesně

definován charakter poskytované služby i možnost a způsob odstoupení od smlouvy. Rovněž v tomto případě zůstává po vypršení smlouvy zařízení ve vlastnictví veřejného sektoru. Ve většině zemí upravuje tuto formu poskytování veřejných statků a služeb **speciální zákon**. Koncese je typicky využívána při poskytování infrastrukturních služeb a v síťových odvětvích.

Smlouvy o udělení koncese jsou velmi podobné smlouvám „Navrhni, postav, provozuj a financuj“ (viz dále), avšak s tou výjimkou, že soukromý subjekt hradí své náklady buď prostřednictvím vybírání uživatelských poplatků, nebo prostřednictvím kombinace poplatků a plateb veřejného sektoru (dotace, vyrovnávací platby).

Licence

Licence je obecně chápána jako označení **pro oprávnění k legálnímu využívání určitého produktu nebo znalostí**, jejichž autorství náleží výhradně konkrétní firmě nebo jednotlivci. Jedná se o **povolení vlastníka výlučných práv** (poskytovatele licence) k tomu, **aby jiný subjekt** (nabyvatel licence) **mohl užívat předmět tohoto práva** (např. nehmotný statek). **Licence může být omezena z hlediska časového, nebo rozsahu zboží.**

Udělením licence **přenáší** veřejnoprávní subjekt na soukromou firmu **právo poskytovat statky, jejichž produkce je v jeho pravomoci**. Vzájemné vztahy jsou upraveny smlouvou, ve které je stanoven zejména rozsah a kvalita služby či zboží a určena cena, za kterou bude poskytována. Občané platí za službu přímo soukromé firmě.

Je samozřejmě možné udělit licenci k poskytování služeb i několika vzájemně nezávislým subjektům, čímž veřejná správa sleduje vytvoření konkurence mezi soukromými subjekty a posiluje efektivitu jejich výroby a snižuje cenovou náročnost poskytování veřejného statku.

Využití: provozování veřejné dopravy, údržba komunikací, odvoz komunálního odpadu, provozování sociálních zařízení, údržba parků, provoz knihoven, zásobování elektrickou energií aj.

Franchising

Chápe se jako **způsob podnikání pod obchodní firmou, názvem či obchodním jménem jiného podnikatele**. Smlouvou o franchisingu poskytovatel **uděluje nabyvateli franchisu**, tj. svolení k užívání svého „obchodního formátu“ – firmy, obchodního jména a dalších pro něj příznačných nehmotných statků (ochranné známky, průmyslového vzoru, typického provedení služby apod.). Součástí „obchodního formátu“ je i know-how, týkající se jak vlastního poskytování služby či zboží, tak i způsobu řízení podniku, personální práce apod. Cílem je poskytnout zákazníkům

službu stejného vnějšího projevu všemi členy sítě, kterou tvoří právně nezávislí poskytovatelé (podnikatelé). Jedná se tedy o **úplné přenesení práv na používání jména či ochranné známky jednoho podniku na podnik jiný**. Zpravidla je **omezeno na určité území (a samozřejmě odvětví)** a uživatel, kterému bylo toto právo uděleno, musí dodržovat **původní technologie, cenu a kvalitu poskytovaného statku**. Na druhou stranu **získá jméno, image a zavedenou službu**, která již na trhu obstála. Zároveň i využívá další služby s franchisou spojené (společný marketing, reklama aj.).

Veřejný subjekt tak **prodá soukromé firmě právo provozování určité služby na vymezeném území**. Jednotliví občané jsou pak zákazníci této společnosti, nikoliv uvedeného subjektu, a hradí poplatky za danou službu této firmě. Veřejnoprávní subjekt si ponechává **regulační pravomoc, která vyplývá z vlastnictví jména a značky**. Dle podmínek smlouvy může kontrolovat ceny a kvalitu služby; v případě nespokojenosti s provozovatelem mu právo využívat jméno a značku odebere.

Franchising poskytuje obyvatelům větší výběr dodavatelů, snižuje ceny a zvyšuje kvalitu, ale jen tehdy, není-li monopolem. Pro soukromou firmu je snazší zvýšit poplatek či cenu služby než třeba pro samosprávu, zvláště chybí-li konkurence a získá-li firma monopol na danou službu v daném území. Na druhou stranu firma musí mít dostatečně velké území, aby mohla získat úspory z rozsahu.

Oproti předchozím případům **může veřejná správa tohoto nástroje využívat výrazně volněji**. Jedná se o standardní nástroj uplatňovaný v soukromém právu, a není tedy jeho využití limitováno existencí právních norem umožňujících veřejnoprávním orgánům využít své veřejné moci.

Financování veřejné investice ze soukromých zdrojů

Tato forma spolupráce se zpravidla využívá **při kapitálově náročných investicích, především infrastrukturních, kdy příslušný orgán veřejné správy nedisponuje dostatečným objemem kapitálu**. U PPP projektů primárně nedochází k přímému financování soukromým partnerem. Finanční instituce poskytne zdroje SPV (tedy soukromému partnerovi, popřípadě společnému podniku). Veřejný partner je v tomto případě zavázán pevně stanovenou platbou za dostupnost vůči SPV.

Vedle efektivnosti a hospodárnosti proto vstupuje do popředí **otázka schopnosti zabezpečení poskytování veřejného statku či jeho existence**. Poptávka budoucích uživatelů na jedné straně a nedostatek potřebných zdrojů na druhé pak nutí samosprávu zabezpečit poskytování statků subjekty mimo veřejný sektor.

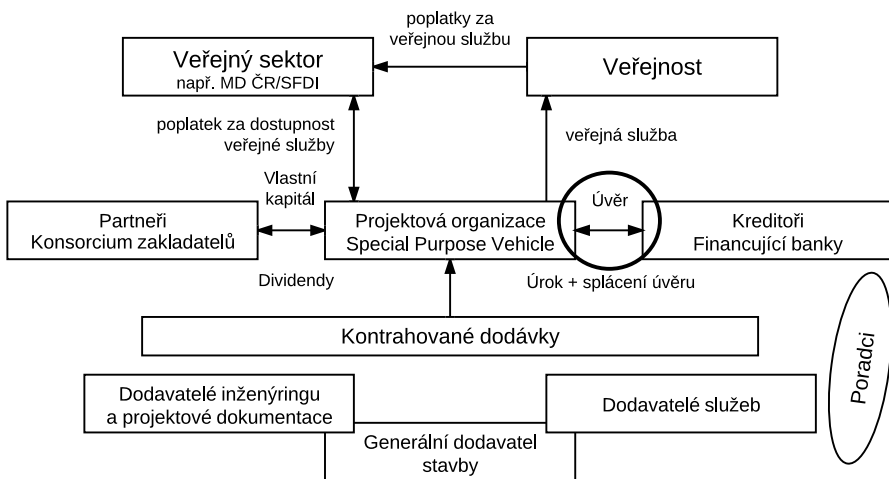
Financování projektu veřejného charakteru má proto charakter sdružení prostředků, kdy jsou vedle veřejných využívány i soukromé zdroje, případně veškeré riziko financování přebírá soukromá společnost. **Po realizaci výstavby se na**

příslušný orgán veřejné správy převádí vlastnické právo k novému objektu, zatímco soukromý podnik má právo provozovat a spravovat dotyčné zařízení po smlouvou vymezené období.

Náklady vzniklé provozováním zařízení (vždy zahrnují údržbu) hradí soukromé firmě veřejný subjekt po uvedení investice do provozu; jsou-li poskytované služby zpoplatněny, je možno ke splátkám využít výnosu z uživatelských poplatků.

Uvedená spolupráce je charakterizována dlouhodobým nastavením vztahů a je spojena s významnými závazky, co se týče objemu investovaných prostředků (soukromý subjekt) i následných pravidelných finančních toků (veřejný subjekt). Má tedy již charakter partnerství. Existuje celá škála podtypů, které se uplatňují především v praxi anglosaských zemí. U nás je často spojována s koncesí. Podrobný popis jednotlivých forem a vzájemných vztahů je uveden v následující pasáži.

Schéma 1.4 Finanční toky PPP projektu



Zdroj: asociace PPP

Subvence a granty soukromým subjektům

Subvence je forma poskytnutí určitého množství finančních prostředků z veřejných rozpočtů soukromému subjektu, který poskytuje konkrétní veřejné statky či služby. V případě neziskových organizací hovoříme spíše o **grantech**.

Subvence a granty poskytuje veřejná správa externím subjektům, aby podpořila zajišťování určité služby, tak aby ji nemusela produkovat sama. Často se

jedná o služby poskytované ohroženým skupinám obyvatelstva (staří lidé, zdravotně a tělesně postižení apod.). Další kategorii představují služby obsahující pozitivní externality, jako je vzdělávání, respektive oblast celoživotního učení, zdravotní prevence, protidrogová prevence apod. Veřejná správa podporuje jejich spotřebu obyvatelstvem.

Je možno rozlišit **subvence nárokové**, které obdrží subjekt automaticky po splnění obecně stanovených kritérií, tj. mají tedy plošný charakter. Veřejná správa je vyplácí po splnění všech příslušných náležitostí. Druhou skupinu tvoří **subvence účelové**, jejichž udělení závisí na vůli veřejného subjektu, a mají tak selektivní charakter.

Může se jednat o **jednorázové příspěvky** nebo **periodické platby** (roční, čtvrtletní) s cílem umožnit soukromé firmě zachovat poplatky za poskytované služby na nízké úrovni nebo zabránit ukončení jejich poskytování z důvodu kumulace ztráty.

Odlišným případem je pak poskytnutí **dotace na vytvoření kapacity pro produkci veřejného statku** (služby).

Tohoto postupu se využívá typicky v **oblasti poskytování sociálních služeb**, kultury a sportu, kde vznikla celá řada nových organizací poskytujících zpravidla smíšené veřejné statky. **Bývají proto financovány i z dalších zdrojů**, jako jsou poplatky z poskytovaných služeb, příjmy z prodeje služeb a zboží soukromým subjektům, příjmy z doprovodných komerčních aktivit.

Dobrovolníci

Jedná se o **aktivní součinnost ze strany obyvatelstva** při plnění úkolů veřejné správy. Nemusí se však vždy jednat přímo o občany obce či kraje, neboť může jít např. o dobrovolníky ze zahraničí, partnerských měst apod. Základním rysem této pomoci je její **vysoký stupeň individuality a neformálnosti**. Nejedná se tedy o formální spolupráci se ziskovými společnostmi či neziskovými organizacemi, přestože tito dobrovolníci mohou být volně sdruženi v nějaké organizaci.

Dobrovolní pracovníci jsou ze strany samosprávy **zpravidla využíváni při zabezpečování distribuce veřejných statků a služeb**, případně přímo poskytují veřejné služby, neboť zpravidla disponují určitými přednostmi a schopnostmi rozpoznat míru potřeby klientů, na něž je podpora směřovaná. Dále zpravidla **upozorňují představitele veřejné správy na případy nedobrovolného vyloučení ze spotřeby** (selhávání systému, neschopnosti spotřebitelů zažádat o poskytování statku), tj. napomáhají řešení otázky efektivity a účelnosti.

Další výhodou pro veřejnou správu je pokles nákladů spojených s výrobou a distribucí statků či služeb, neboť tyto osoby nabízejí své služby veřejné správě bezplatně či za symbolickou mzdu, tj. uplatňuje se hledisko hospodárnosti.

Veřejná správa využívá jejich ochotu pomáhat plynoucí z řady pohnutek (ideové, náboženské, v případě mladých lidí např. snaha získat dodatečnou kvalifikaci, ochota předávat své zkušenosti – důchodci). Musí však vždy zajistit, aby tyto pohnutky neznamenal upřednostňování určitých skupin obyvatelstva či oblastí na úkor jiných, tj. aby nedocházelo k pokřivení realizace politiky.

1.7.7 Typologie komplexních forem spolupráce, respektive partnerství často využívané v zahraničí

V anglosaských zemích, které se staly průkopníky využívání spolupráce veřejného a soukromého sektoru, se ustálila typologie určitých strategických forem partnerství. Tato partnerství integrují celou řadu vzájemných dílčích vztahů a právních institutů do komplexních forem spolupráce. Ty často používají označení (zkratky) odvozené od anglických názvů jednotlivých fází realizace partnerského projektu. V důsledku přenosu tohoto přístupu i do kontinentální Evropy se uvedené balíčky začínají využívat i v dalších zemích, a dostávají se tak do širšího povědomí.

Za hlavní přednost uvedeného postupu oproti základním formám spolupráce lze označit to, že prostřednictvím komplexních partnerství veřejného a soukromého sektoru je možné dosáhnout výraznějších úspor spojených s integrací jednotlivých fází výroby a poskytování veřejných statků a služeb. Úspory spojené s propojením tvorby technického projektu, výstavbou, údržbou a opravou zařízení po celou dobu životnosti jsou spojené s možností optimálního časového rozvržení jednotlivých fází, absencí časových prodlev, podrobnou obeznameností společnosti s dílčími cíli projektu a konkrétními technickými parametry. Větší sklon k efektivnosti výroby, využívání moderních technologií a inovací v případě soukromého subjektu jsou pak dalšími potenciálními úsporami, které se prosazují v průběhu realizace společného projektu, tj. při produkci a poskytování veřejných statků a služeb.

Navrhni a postav (DB – Design & Build)

Tento model představuje nejjednodušší formu. Jedná se o uzavření **smlouvy** mezi zástupcem samosprávy a soukromým subjektem o **zajištění technického a finančního vypracování projektu a následného provedení výstavby veřejného zařízení**. Investice je financována veřejným sektorem a zařízení je následně provozováno také veřejným subjektem.

Spolupráce je navázána pouze při vytváření materiální základny nezbytné pro poskytování veřejného statku. Na soukromý subjekt se **nepřevádí právo a povinnost statky či služby poskytovat**, to je ponecháno v rukou veřejného sektoru.

Veřejná správa pouze využívá technických a stavebních kapacit soukromé firmy, kterými sama nedisponuje.

V našem prostředí jde tedy spíše o standardní obchodní vztah mezi veřejným a soukromým subjektem uzavřený dle pravidel spojených s veřejnými zakázkami.

Navrhni, postav a provozuj (DBO – Design & Build & Operate)

Jedná se o uzavření smlouvy mezi představitelem veřejné správy veřejného sektoru a soukromým subjektem o **zajištění vypracování projektu, provedení výstavby, zajištění provozu a správy veřejného zařízení. Výstavba zařízení je financována veřejným sektorem, ale odpovědnost za jeho provoz je po přesně definovanou dobu ponechána na soukromé společnosti.** Vlastníkem zařízení je po celou dobu veřejný sektor.

Veřejná správa usiluje o výstavbu potřebného zařízení, na kterou si sjednává soukromou společnost. Jelikož je přesvědčena o větší efektivnosti jeho provozování ze strany soukromé společnosti, ponechává ji po určitou dobu ve správě firmy, jež ji postavila. Vedle tohoto cíle může sledovat i další, např. kompenzaci nepřímých nákladů vzniklých firmě při výstavbě, či přenos rizika výskytu možných dodatečných nákladů, spojených s užíváním zařízení (nedodělky, chyby apod.), na firmu.

Postav, provozuj, prodej (BOT – Build & Operate & Transfer)

Jedná se vlastně o **obdobu modelu DBO** s tím, že je zdůrazněna **dočasnost správy zařízení ze strany soukromého sektoru** (předání veřejnoprávnímu subjektu) a naopak **potlačena projektová fáze.** Na základě výsledků výběrového řízení bylo soukromou společností vybudováno zařízení (infrastruktura) sloužící k zabezpečování veřejných statků. **Podnik je následně veřejným sektorem této společnosti pronajat** s tím, že jej firma bude provozovat za účelem poskytování veřejných statků a služeb.

Vztah mezi veřejnou institucí a soukromou firmou upravuje **smlouva o pronájmu**, uzavřená i na dvacet a více let. Smlouva určuje zodpovědnost smluvních stran za opravy a údržbu majetku. Smlouva může obsahovat **ustanovení o případném budoucím odprodeji pronajatého podniku provozovateli.** Smlouvu BOT podepisuje veřejná instituce s vítězem veřejné soutěže, který nejlépe splnil požadavky uvedené v soutěžní dokumentaci. Obvykle se po uchazečích vyžaduje, aby uvedli jedinou cenu za návrh, výstavbu a údržbu zařízení pro dané časové období.

Soukromá společnost zodpovídá za řádné poskytování veřejných statků či služeb v požadovaném množství a kvalitě. Přebírá rizika spojená s výstavbou i s budoucím provozem podniku. Veřejná správa si ve smlouvě vyhrazuje právo kontroly množství a kvality poskytované služby.

Výhodou systému BOT lze spatřovat ve skutečnosti, že **jediný subjekt zodpovídá nejen za návrh a výstavbu díla, ale podílí se též na jeho správě a údržbě**. Dodavatel tak může návrh projektu přizpůsobit na míru stavebnímu zařízení a materiálům, které bude používat. Současně musí dodavatel koncipovat dlouhodobý program údržby, spolu s odhadem souvisejících nákladů. Takto vypracovaný plán údržby může pomoci předvídat problémy a efektivně stanovit způsoby jejich řešení. Tím se snižuje riziko pozdějších finančně náročných oprav.

Navrhni, postav a financuj (DBF – Design & Build & Finance)

Jedná se o uzavření smlouvy mezi představitelem veřejného a soukromého sektoru o **zajištění vypracování projektu, provedení výstavby, zajištění jejího financování, avšak bez práva a povinnosti dané zařízení provozovat**. Jde o rozšíření typu „Navrhni a postav“ s tím, že v tomto procesu vystupuje **soukromý subjekt rovněž jako investor**. Předpokládá se, že zařízení postavené touto společností bude posléze převzato veřejným sektorem.

Jelikož veřejný sektor nedisponuje potřebnými prostředky na financování investice, přenáší na soukromý subjekt rovněž riziko jeho financování. Pro veřejnou správu znamená tato spolupráce závazek postupné úhrady nákladů soukromému subjektu.

Navrhni, postav, provozuj a financuj (DBOF – Design & Build & Operate & Finance), koncesní dohoda

Jedná se o **uzavření smlouvy** mezi představitelem veřejného a soukromého sektoru o **zajištění vypracování projektu, provedení výstavby, provozování a zajištění financování zařízení pro poskytování veřejných statků a služeb**. **Soukromý subjekt je zodpovědný za všechny fáze realizace projektu**, tj. za zpracování projektu, financování výstavby zařízení i vlastní výstavbu a posléze i provoz. Náklady jsou postupně hrazeny prostřednictvím plateb veřejného sektoru. Po zakončení spolupráce a vypořádání závazků je vlastnické právo obvykle převedeno na veřejný sektor.

V našem prostředí bývá tento model spojován s koncesemi.

Provozuj a spravuj (O&M – Operation & Maintenance)

Jedná se o **uzavření dohody o provozování (poskytování služeb) a správě již existujícího zařízení**, tj. jedná se o pronájem zařízení či podniku vlastněného veřejným subjektem. Tato smlouva se uzavírá mezi orgánem veřejné správy a představitelem soukromého subjektu často na pět a více let.

Z přehledu je zřejmé, že výhodou všech forem je přenos určité části rizika na **soukromého partnera, urychlení realizace projektu a zlepšení kvality služeb**. U složitějších forem pak dochází i k větší zainteresovanosti soukromého sektoru v oblasti snižování investičních a provozních nákladů i uplatnění technických a ne-technických inovací (technologie, ICT, metody řízení). V současné době lze konstatovat, že přesná a úplná typologie PPP projektů neexistuje. Výše uvedené formy jsou nejčastěji využívané, avšak pro účely efektivní spolupráce je možné realizovat různé kombinace, např. design & finance.

Společnými nevýhodami všech forem jsou **případné rozpory mezi tlakem na ekonomickou optimalizaci partnerského projektu a jeho dopady na místní společenství (tvrdost nastavení poplatků), případně životní prostředí**. S přenosem dalších úkolů na soukromý subjekt se **smlouvy stávají čím dále komplikovanější**. Dlouhodobost spolupráce a nutnost vyvarovat se všech potenciálních rizik v jednotlivých fázích realizace partnerského projektu klade na zúčastněné subjekty, zvláště samosprávu, **vysoké nároky**. To vyžaduje **vytvoření systémů řízení vztahu a průběžné sledování výkonu**. Proto i proces výběru partnera musí být ze strany samosprávy **velmi důkladný, podrobný a transparentní**. Negativem pak je, že bývá zpravidla i zdoluhavý. To by však zúčastněné nemělo odradit, neboť **pokud je vybraný provozovatel nespolehlivý, náklady na převzetí projektu ze strany samosprávy mohou být značné**.

1.7.8 Podpora spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR

Problematickou spolupráce veřejného a soukromého sektoru se vláda ČR začala systematicky zabývat až na začátku této dekády. Základním materiálem, který uvozuje tzv. politiku Partnerství veřejného a soukromého sektoru, je usnesení vlády ze dne 7. ledna 2004 č. 7 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice.

Vláda prohlásila, že **pravomoc rozhodnout o využití partnerského přístupu, stanovit plánované výstupy partnerských projektů v podobě nabídky veřejných statků a služeb a provádět realizaci (implementaci) projektů je v kompetenci státní správy a samosprávy**, a to v rozsahu, v jakém odpovídají za poskytování příslušných veřejných statků a služeb. Veřejná správa (veřejný sektor) vystupuje v roli zadavatele.

Za **partnerství je považován takový smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, kterým se soukromý sektor zavazuje k zajištění veřejných služeb nebo infrastrukturních projektů, které bývají typicky dodávány nebo provozovány veřejným sektorem**. Bude se zejména jednat o projekty nebo poskytování služeb, které splňují některé z následujících charakteristik:

- a) **Sdílená odpovědnost** za dodávku služeb nebo infrastruktury, při které dochází ve vyšší míře k převzetí rizik ze strany privátního sektoru, a to zejména spojením některých činností, jako je projektová, stavební, finanční, provozní a údržbová.
- b) **Dlouhodobý závazek** (min. na 3 roky) privátního sektoru zajišťovat kvalitní veřejné služby definované veřejným sektorem.

Cílem spolupráce je sdílení zkušeností a schopností tak, aby veřejný sektor optimalizoval rozložení rizik, zajistil vyšší hodnotu uplatnění veřejných výdajů, a to zejména **využitím kvalit privátního sektoru** v oblasti technické, finanční, manažerské a inovační.

Pro naplnění politiky Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice bylo vytvořeno i potřebné institucionální zázemí.

Ministerstvo financí zřídilo centrum pro podporu implementace partnerství – **PPP Centrum**. To poskytuje zadavatelům partnerských projektů (dále tzv. PPP projekty) odbornou podporu při jejich provádění. V souladu se svým posláním pomáhá veřejnému sektoru, a to jak ústředním úřadům, tak samosprávě efektivně vstupovat do partnerských projektů. **Avšak partnerství v tomto pojetí je spojeno v podstatě pouze s udělováním koncesí.** V tomto duchu je nutné nahlížet i na jeho aktivity.

Cílem PPP Centra je:

- a) úspěšně implementovat PPP projekty v ČR,
- b) zavést a zajistit aplikaci nejlepší praxe při řízení a hodnocení PPP projektů,
- c) zajistit výměnu informací a zkušeností získaných při realizaci jednotlivých PPP projektů,
- d) minimalizovat rizika plynoucí z realizace projektů pro veřejný sektor,
- e) odborně asistovat všem složkám veřejného sektoru v celém procesu přípravy PPP projektů,
- f) zajistit transparentnost a zavedení etických standardů do realizace PPP projektů,
- g) rozvíjet svou profesní kapacitu a dlouhodobě sloužit jako centrum odborných znalostí pro oblast PPP v ČR,
- h) spolupracovat s oddělením metodiky a regulace PPP na Ministerstvu financí ČR, které je zodpovědné za monitorování a regulaci vzniku dlouhodobých budoucích závazků veřejných rozpočtů z titulu PPP projektů,
- i) jednat čestně, nestranně a transparentně.

PPP Centrum **připravuje standardizaci postupů při uzavírání partnerství**. Usiluje o **šíření poznatků o přínosech a rizicích partnerství**. Zadavatelům poskytuje **metodickou podporu**. Vzhledem k vysokým obavám z nárůstu mandatorních výdajů veřejných rozpočtů spojených s uzavíráním dlouhodobých partnerských vztahů přistoupilo Ministerstvo financí ke zpracování metodiky pro posuzování

zpracování a schvalování PPP. Je rovněž zmocněno ke schvalování zahájení přípravných prací na konkrétních PPP projektech.

Uplatnění partnerství si vyžádalo úpravu české legislativy, a to především **zákon o veřejných zakázkách** (zákon č. 137/2006 Sb.). Novelizovány však byly např. i zákony o rozpočtových pravidlech či majetku ČR. Vzhledem k podpoře koncesního modelu byl zcela nově vytvořen i zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (zákon č. 139/2006 Sb., koncesní zákon v platném znění), který úzce navazuje na zákon o veřejných zakázkách.

Do regulace partnerství v ČR částečně vstupuje i Ministerstvo pro místní rozvoj, které je dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění (kompetenční zákon) ústředním orgánem státní správy pro „investiční politiku“.

Ministerstvo pro místní rozvoj:

- připravuje koncepce a metodiky zejména pro kraje, města a obce,
- připravuje návrhy právních předpisů pro oblast koncesí a partnerství veřejného a soukromého sektoru,
- poskytuje konzultace a stanoviska,
- vytváří a spravuje Portál o veřejných zakázkách a koncesích (<www.portal-vz.cz>),
- zabezpečuje vzdělávání veřejného sektoru (semináře, školení, e-learning),
- vede Rejstřík koncesních smluv,
- pečuje o terminologii, včetně překladů právních předpisů.

1.7.8.1 Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)

Koncesní zákon představuje v právním řádu ČR novou právní normu. Zabývá se **speciální formou spolupráce veřejného a soukromého sektoru**, jejímž cílem je dlouhodobé partnerství při poskytování veřejných statků a služeb. Zákon stanovuje podmínky spolupráce a upravuje postup veřejného zadavatele při **uzavírání koncesních smluv**, pokud tyto podmínky a postupy nejsou upraveny jiným právním předpisem. Pro vymezení konkrétního smluvního vztahu se pak použije ustanovení obchodního zákoníku. Speciální normy však mohou upravovat zvláštní formy koncesní smlouvy, jako je např. úprava koncesní smlouvy pro výstavu dálnic v ČR. Koncesní zákon tedy upravuje i procesní stránku partnerství. Koncesní zákon je z hlediska veřejného obstarávání (veřejných zakázek) speciální normou, tj. řada procesních úkonů je řešena zákonem o veřejných zakázkách.

Zákon vymezuje postavení a obsah následujících institutů:

Veřejný zadavatel

Tento pojem označuje **subjekty**, které jsou dle znění koncesního zákona **povinny koncesní smlouvu uzavřít v souladu s tímto zákonem**. Zákon za veřejného zadavatele označuje Českou republiku, státní příspěvkové organizace, samosprávné celky, příspěvkové organizace, zřízené samosprávnými celky, jiné právnické osoby uspokojující potřeby veřejného zájmu, jiné právnické osoby financované převážně státem nebo jiným zadavatelem, případně jimi ovládané. Za zadavatele se též považuje jakékoli spojení zadavatelů nebo zadavatele a jiných osob za účelem společného postupu směřujícího k výběru koncesionáře. Pro označení zadavatele se používá i termín **koncedent**.

Koncesionář

Koncesionářem je **vybraný uchazeč, tj. dodavatel**, jehož nabídka byla v koncesním řízení zadavatelem vyhodnocena jako nejlepší pro uzavření koncesní smlouvy a tato smlouva s ním byla uzavřena.

Koncesní smlouva

Prostřednictvím koncesní smlouvy se **koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo** a zadavatel se zavazuje umožnit **koncesionáři brát užítky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla**, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. Postoupeno tedy bývá i právo **vybírat poplatky od uživatelů statků**, poskytovaných koncesionářem. Základním rysem spolupráce, navázané dle této smlouvy, je udělení (postoupení) práva ze strany zadavatele koncesionáři užívat předmět koncesní smlouvy nebo z něj brát užítky.

Znakem koncesní smlouvy je:

- závazek koncesionáře poskytovat služby nebo provést dílo,
- závazek zadavatele umožnit koncesionáři brát užítky (tj. i vybírat poplatky) vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, případně i poskytnutí části plnění v penězích jako část protiplnění zadavatele koncesionáři, za poskytování služeb nebo provedení díla koncesionářem,
- podstatnou část rizik, která jsou spojená s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, nese koncesionář,
- ostatní rizika, jsou rozdělena mezi zadavatele a koncesionáře,
- koncesní smlouva obsahuje důvody, na jejichž základě může dojít k předčasnému ukončení smlouvy, vymezení právních vztahů smluvních stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy včetně pravidel jeho vypořádání,

pokud dojde k předčasnému ukončení smlouvy (v koncesní smlouvě musí být vždy přesně stanoveno, kdo majetek určený k realizaci koncesní smlouvy vlastní, kdo a jaká má práva tento majetek užívat atd.),

- koncesní smlouva musí být uzavřena na dobu určitou,
- koncesní smlouva musí mít písemnou formu.

Koncesní zákon stanoví, že ve všech ostatních věcech se koncesní smlouva řídí příslušnými ustanoveními obchodního zákoníku.

Koncesní řízení:

Postup, prostřednictvím kterého **zadavatel může zadat a uzavřít koncesní smlouvu**, se nazývá koncesní řízení.

Koncesní řízení má následující fáze:

- přípravná fáze – zjištění předpokládané hodnoty koncesní smlouvy, výše celkového příjmu koncesionáře,
- zahájení koncesního řízení – uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení,
- podání žádosti koncesionáře o účast v koncesním řízení a posouzení kvalifikace koncesionáře,
- výzva k podání nabídek,
- jednání o nabídkách, případně výzva k účasti v koncesním dialogu,
- posouzení a hodnocení nabídek,
- výběr koncesionáře,
- uzavření koncesní smlouvy,
- schválení koncesní smlouvy (příslušnými orgány zadavatele; v případě ČR jde o vládu, u obcí a krajů pak zastupitelstvo).

Rejstřík koncesních smluv

Koncesní zákon upravuje **vznik a správu rejstříku koncesních smluv**. Uzavřené koncesní smlouvy jsou registrovány v rejstříku koncesních smluv vedeném Ministerstvem pro místní rozvoj. Tento rejstřík je veřejně přístupný a je součástí informačního systému o veřejných zakázkách podle zákona o veřejných zakázkách.

Vůči samosprávě je ze strany ministerstva financí vytvářen **institut rozpočtové ho dozoru**. Obce a kraje, jimi zřízené příspěvkové organizace a další osoby, v nichž má veřejná správa vliv, mohou uzavřít koncesní smlouvu jako zadavatelé pouze tehdy, pokud **požádají o předchozí stanovisko ministerstva financí**. Pokud stanovisko ministerstva financí ke koncesní smlouvě nebude vyžádáno a projednáno, potom koncesní smlouva nebude platná. Smyslem je posoudit ekonomické dopady koncesní smlouvy na hospodářskou situaci zadavatele včetně posouzení schopnosti

dostát závazkům vyplývajícím z koncesní smlouvy. Proto jsou posuzovány i údaje o zadluženosti.

Dohled nad dodržováním koncesního zákona vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad rozhoduje o tom, zda zadavatel postupoval v souladu s koncesním zákonem, ukládá nápravná opatření a pokuty za správní delikty.

1.7.8.2 Zákon o veřejných zakázkách

Problematika zadávání veřejných zakázek je v ČR upravena zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zákon svým obsahem a formou reaguje na úpravu veřejných zakázek odrážející primární evropskou legislativu (Smlouvy o založení Evropského společenství) a celé řady evropských směrnic⁴² upravujících zadávání veřejných zakázek v jednotlivých ekonomických sektorech.

Cílem zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona je zejména zajištění účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.

Zákon upravuje problematiku zadávání veřejných zakázek, průběh soutěže, dohled nad dodržováním zákona, funkci seznamu kvalifikovaných dodavatelů a podmínky jeho vedení, dále rovněž systému certifikovaných dodavatelů.

Úprava problematiky je velmi rozsáhlá (§161 a přílohy), zákon uvádí často detailní podmínky pro realizaci jednotlivých typů zadávacích řízení.

⁴² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce.

Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o veřejných zakázkách.

Veřejná zakázka

Veřejnou zakázkou je **zakázka realizovaná na základě smlouvy** mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž **předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací**. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě **písemné smlouvy**.

Veřejné zakázky se podle předmětu dělí na **veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce**.

Veřejné zakázky se podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na **nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu**. **Zadavatelem** veřejné zakázky jsou obdobně jako v případě koncesního zákona veřejnoprávní subjekty a jimi zřizované či řízené organizace.

Dodavatelem je fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce.

Druhy zadávacích řízení:

- otevřené řízení,
- užší řízení,
- jednací řízení s uveřejněním,
- jednací řízení bez uveřejnění,
- soutěžní dialog,
- zjednodušené podlimitní řízení.

Nabídka

Nabídka je tvořena návrhem smlouvy a prohlášením (podepsaném oprávněnou osobou) uchazeče a také dalšími dokumenty požadovanými zákonem či zadavatelem. Důležitou složkou je prokázání **kvalifikačních předpokladů**.

Hodnocení nabídky

Základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky je ekonomická výhodnost nabídky, nebo nejnižší nabídková cena.

Hodnocení nabídek provede hodnotící komise podle hodnotících kritérií uvedených ve výzvě o zahájení zadávacího řízení nebo v zadávací dokumentaci, popřípadě ve výzvě k podání nabídky v užším řízení.

Námítky

Při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek či v soutěži o návrh může zadavateli podat zdůvodněné námítky kterýkoliv dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky a kterému v důsledku domnělého porušení zákona úkonem zadavatele hrozí nebo vznikla újma na jeho právech. Zdůvodněné námítky je oprávněn podat rovněž dodavatel, kterého v důsledku domnělého porušení zákona zadavatel odmítl zařadit do dynamického nákupního systému. Zadavatel přezkoumá podané námítky v plném rozsahu a do 10 dnů od obdržení námitek odešle stěžovateli písemné rozhodnutí o tom, zda námitkám vyhovuje či nikoliv, s uvedením důvodu. Vyhoví-li zadavatel námitkám, uvede v rozhodnutí způsob provedení nápravy.

1.7.9 Spolupráce a partnerství na evropské úrovni

Přes diskusi, která probíhá na evropské úrovni o využití partnerství veřejného a soukromého sektoru (především v oblasti koncesí), **doposud absentuje legislativní úprava této problematiky na nadnárodní úrovni.**

Evropské právo zatím neobsahuje žádnou právní úpravu ani specifickou definici partnerství veřejného a soukromého sektoru. **Této oblasti se však částečně dotýká sféra veřejných zakázek, respektive veřejného obstarávání.** Existuje tedy specializovaná evropská legislativa, na kterou se odkazují např. smlouvy v oblasti stavebnictví. Přesto vývoj postupně tenduje ke snaze o jednotnou úpravu koncesní oblasti často ztotožňované s partnerstvím veřejného a soukromého sektoru (jedná se však o jednu z forem PPP).

V Interpretacním sdělení Komise o koncesích v právu Společenství⁴³ se stanovuje jako definiční hledisko koncese rozsah přenosu rizika na soukromý subjekt (hovoří se o tzv. koncesionáři). Evropský přístup tradičně odhlíží od právních forem a zdrojů (mechanismy financování). **Evropská komise se domnívá, že je možno partnerství v podobě koncese obecně definovat z hlediska pravidel upravujících výběr soukromého subjektu a procedur zadávání veřejných zakázek.** V důsledku toho jsou partnerství veřejného soukromého sektoru, a to jak na stavební práce, tak i na služby pokryty ustanoveními předpisů o veřejných zakázkách, a dále pravidly a principy Smlouvy o ES.

Významným krokem v diskusi o vymezení a jednotné právní úpravě partnerství (koncesí) na evropské úrovni byla **Zelená kniha o partnerství veřejného**

⁴³ Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law, Official Journal of the European Communities (2000/C 121/02), 29.4.2000.

a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích z roku 2004.⁴⁴ Tento dokument se stal předmětem veřejné debaty o možnosti úpravy partnerství (koncesí) na evropské úrovni. V knize je uvedena širší definice partnerství, která překračuje užší koncesní pohled.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru je charakterizováno:

- a) **relativně dlouhodobým trváním vztahu**, týkajícího se spolupráce mezi veřejnoprávním a soukromým partnerem na různých aspektech plánovaného projektu.
- b) **metodou financování projektu** (částečně soukromým sektorem) někdy prostřednictvím složitých dohod mezi různými stranami (veřejné prostředky mohou být začleněny do soukromých fondů),
- c) **významnou úlohou ekonomického provozovatele (soukromého subjektu)**, který se účastní různých fází projektu (návrh, vyhotovení, provedení, financování); veřejnoprávní partner (zadavatel, garant) se soustředí hlavně na definování cílů, které je nutné z hlediska veřejného zájmu, kvality poskytovaných služeb a cenové politiky dosáhnout, a přebírá odpovědnost za dohled nad jejich dodržením,
- d) **rozdělením rizik mezi veřejný a soukromý subjekt**, na který jsou převedena rizika, obvykle nesená veřejným sektorem; partnerství však nutně neznamená přenos veškerých rizik či jejich podstatné části spojených s projektem na soukromého partnera. Konkrétní rozdělení rizika je stanoveno ad hoc dle charakteru poskytované a garantované služby a možnosti zúčastněných stran toto riziko vyhodnotit, kontrolovat a nést.

Zelená kniha rozlišuje mezi partnerstvím veřejného a soukromého sektoru založeném na smluvním základě a partnerstvím majícím institucionální charakter. Jedná se o **spolupráci mezi veřejnoprávním a soukromoprávním subjektem prostřednictvím zvláštního subjektu (entity).** **Za zvlášť dobře nastavený považuje tzv. koncesní model.** Je charakterizován přímou vazbou mezi soukromým subjektem poskytujícím služby a konečným uživatelem a jasným rozdělením rolí. Soukromý subjekt místo veřejného poskytuje obyvatelstvu službu, rolí veřejného partnera je provádět kontrolu. Dalším charakteristickým rysem je způsob odměňování společného smluvního partnera, který zahrnuje poplatky uložené uživatelům služby, jež mohou být v případě nutnosti doplněny dotacemi orgánů veřejné správy.

Evropská komise se domnívá, že právo EU, vztahující se k rozhodnutí o udělování koncesí, se váže k obecným závazkům a nevyžaduje zapojení legislativy členských států. Na druhé straně však pravidla výběru koncesionáře jsou z větší

⁴⁴ Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích, předloženo Komisí, Brusel, 30.4.2004 COM (2004) 327, konečné znění.

části stanovována ad hoc – nejsou v rámci EU koordinována. Tato situace se může stát faktickou překážkou uskutečnění partnerských projektů, obzvlášť pokud jsou organizovány na nadnárodní úrovni. To je také jeden z důvodů rozporů mezi snahou masivně uplatnit spolupráci veřejného a soukromého sektoru při financování projektů z prostředků strukturálních fondů politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Vedle toho jsou diskutovány důvody, zdali by rozhodování o koncesích a dalších formách partnerství veřejného a soukromého sektoru mělo být upraveno speciální normou, odlišnou od zadávání veřejných zakázek. Je zřejmé, že obě formy veřejného obstarávání se od sebe odlišují z hlediska distribuce užitků a převodem rizik.

Při uzavírání partnerství veřejného a soukromého sektoru pro zajišťování konkrétního okruhu služeb ve veřejném zájmu se dostává tato forma veřejného obstarávání (podobně jako veřejné zakázky) do ohniska zájmu Evropské komise z hlediska uplatnění pravidel veřejné podpory. Problémy se zajištěním dostupnosti veřejných statků občanům prostřednictvím partnerství z hlediska vazeb na pravidla veřejné podpory mohou vyústit k rámcové úpravě jedné z klíčových forem partnerství – koncesí. Vedle klasické formy spolupráce dvou subjektů (veřejného a soukromého) je na evropské úrovni diskutována i úprava institucionalizovaného partnerství reprezentovaného organizací ve smíšeném vlastnictví.

1.8 Efektivnost veřejného sektoru

Veřejný sektor by měl vést k dosažení vyšší efektivnosti při alokaci zdrojů rozpočtové soustavy, které pocházejí především z daní, na financování potřeb veřejného sektoru. Nicméně i ve veřejném sektoru je velkým **problémem dosažení efektivnosti při vynakládání finančních zdrojů** rozpočtové soustavy. **Tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i vládního selhání a selhání veřejné správy**, která řídí a organizuje činnosti ve veřejném sektoru, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy.

1.8.1 Pojetí efektivnosti

Užší pojetí efektivnosti se většinou chápe v pojetí tzv. **paretovské efektivnosti** (pojmenované podle V. Pareta, který se efektivností veřejného sektoru podrobněji zabýval už před více než sto lety). V tomto pojetí dané ekonomické uspořádání, ekonomické rozhodnutí (např. ve veřejném sektoru, o daňovém zatížení apod.) je efektivní tehdy, nemůže-li nastat změna, při níž by některý subjekt (občan apod.) získal, aniž by jiné subjekty něco ztratily, utrpěly újmu.

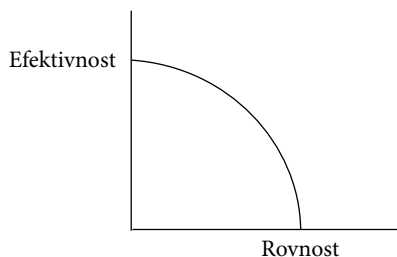
Pro efektivnost veřejného sektoru v pojetí paretovské efektivnosti pak platí, že efektivní je takové řešení (např. o struktuře, standardu produkovaných veřejných statků), **kdy roste užitek alespoň jednomu jedinci, a přitom ostatním zůstává užitek nezměněn** (tzn. nezhorší se). Paretoovsky efektivních řešení může být celá řada. Optimální řešení je takové, kdy už **není možné zvýšit užitek kteréhokoliv jednotlivce, aniž by se snížil užitek ostatních**. Žádný subjekt (tzn. ani stát či obec) nemá zájem na změně výroby či své spotřeby (tzn. soukromých a veřejných statků). Naopak je-li změna možná, je existující uspořádání, rozhodnutí apod. paretoovsky neefektivní.

Toto pojetí efektivnosti vychází z **předpokladů hospodárnosti** při alokaci finančních prostředků na veřejný sektor, tzn. hospodárnost na vstupu – dosahování úspor v nákladech organizací ve veřejném sektoru, **individuálního užtku**, tzn. kdy každý jednotlivec má jiný pocit užtku, uspokojení. To ovlivňuje hodnocení výstupů veřejného sektoru (veřejných statků, služeb), které slouží mnoha občanům, mají uspokojit mnoho individuálních preferencí, které jsou často obtížně zjistitelné. **Kolektivní užitek je proto individualistický**, jde o souhrn individuálních užtků občanů – uživatelů veřejných statků v rámci obce, regionu, státu, či jiného společenství občanů, příkladem je Evropská unie.

Charakteristika užtku má dopad do **problematického definování** tzv. **veřejného zájmu** týkajícího se struktury, objemu i standardu zabezpečovaných veřejných statků pro občany ve veřejném sektoru. Co je ve veřejném zájmu? Kdo o tom rozhoduje? Jakými rozhodovacími postupy se o tom rozhoduje? Nakonec o tom rozhodují volení zástupci a při jejich rozhodování jde o to, jak nejlépe transformovat individuální preference, individuální zájmy do jednoho kolektivního rozhodnutí. V praxi se leckdy pod veřejným zájmem prosazují menšinové individuální zájmy (a financují se z rozpočtové soustavy).

Efektivnost se někdy analyzuje i ve vztahu k rovnosti, distribuční spravedlnosti. Zpravidla, co je efektivní, není zcela spravedlivé – z pohledu distribuční spravedlnosti a naopak. Můžeme to znázornit graficky:

Graf 1.7 Vztah mezi efektivností a rovností



Efektivnost veřejného sektoru v širším pojetí praxe je výsledkem vztahu mezi velikostí vstupů do veřejného sektoru, tzn. nákladů organizací ve veřejném sektoru, a velikostí **výstupů** z veřejného sektoru, tzn. výkonů organizací ve veřejném sektoru (často transformovaných do jejich tržeb). Ve veřejném sektoru objektivně působí tendence k neefektivnosti – maximalizace nákladů, minimalizace výkonů. To je ovlivněno tím, že **ve veřejném sektoru** (jako hlavní součásti neziskového sektoru) **nepůsobí jako kritérium alokační efektivnosti kategorie zisku**. **Vstupy** do veřejného sektoru **se nakupují za tržní ceny**, zatímco **produkty veřejného sektoru se neprodávají za tržní cenu**, ale modifikované ceny – vybírané **daně** (tzv. daňová cena za čisté veřejné statky, např. v ČR i správní poplatky, které se zařazují mezi daňové příjmy, vybírané za úkony veřejné správy) a **tzv. uživatelské poplatky** jako modifikovaná cena za smíšené veřejné statky.⁴⁵

Úkolem finančního managementu by mělo být propočíst orientační výši transakčních nákladů spojených se zjištěním, jaký je podíl uživatelů konkrétního veřejného statku ze sociálně slabších vrstev obyvatel, které nemají dostatečnou platební schopnost uhradit uživatelský poplatek ve výšiekonomicky nutných nákladů, a proto jim poskytnout z rozpočtu, například v případě lokálních a regionálních veřejných statků z rozpočtů příslušného subjektu územní samosprávy, adresnou sociální výpomoc (nad rámec dávek státního sociálního zabezpečení v rámci veřejného pilíře), nebo propočíst míru alokační neefektivnosti při plošné dotaci na produkci smíšeného veřejného statku poskytovaného za nižší uživatelský poplatek a navrhnout efektivnější řešení.

Není bezprostřední závislost (a to ani časová) mezi nákladem, který musí na získání produktu veřejného sektoru občan vynaložit, zejména formou placených daní, a užitekem ze spotřeby. Je tu také neekvivalence. Větší poptávku po veřejných statcích mají chudší, sociálně slabší vrstvy obyvatel, které zároveň platí nižší daně (nemají velký základ daně). Naopak více na daních platí bohatší vrstvy obyvatel, zejména při využívání progresivně konstruovaných daní (daní z příjmů, majetkových daní). Rozdíl v preferencích, v poptávce po veřejných statcích i v užitku je tudíž různý i mezi různými sociálními vrstvami obyvatel.

Jak daňová cena, tak výše uživatelského poplatku není výsledkem dohody na trhu, ale o této ceně se rozhoduje v demokratických zemích ve volených orgánech nepřímou volbou (např. o daních v parlamentu), o výši většiny uživatelských poplatků ve volených orgánech územní samosprávy (např. jízdné ve veřejné hromadné

⁴⁵ Pokud by měl být prosazován ziskový princip, není důvod produkovat statek ve veřejném sektoru. Čisté veřejné statky jsou financovány z daní, neboť jejich spotřeba je nedělitelná, neměřitelná. Pro daně je charakteristická jejich obligatorní, neekvivalentní a nedobrovolná povaha – podrobněji kap. č. 3.

dopravě, poplatek za odvoz a likvidaci komunálního odpadu – pokud je konstruován na měrnou jednotku likvidovaného odpadu apod.). Někdy se hovoří o politickém hlasování.

Užitek z produkce veřejného sektoru pro uživatele – občany, který spočívá v míře uspokojení jejich spotřeby, **je velmi individuální**. Rozdíly v užitku jsou i mezi různými sociálními a věkovými skupinami obyvatel. Užitek ve veřejném sektoru je také často velmi **obtížně kvantifikovatelný v peněžních jednotkách**.

1.8.2 Faktory ovlivňující efektivnost ve veřejném sektoru

Ve veřejném sektoru se projevují obecně tendence k neefektivnosti, **tendence k maximalizaci vstupů a k minimalizaci výstupů**. Problémem je stále převažující – určující strana nabídky služeb nad poptávkou po službách ze strany obyvatelstva. Často chybí kvalitní analýza poptávky obyvatelstva, kvalitní průzkum poptávky po konkrétních službách, analýza preferencí obyvatelstva, takže dochází k produkční neefektivnosti. Může tedy snadno dojít k neefektivní alokaci zdrojů na produkci veřejného sektoru. Není intenzivní tlak na snižování nákladů organizací ve veřejném sektoru. Problémem je hodnocení výstupů organizací ve veřejném sektoru – nabízeného množství a kvality služeb. Často chybí nebo jsou nedostatečná hodnotící kritéria efektivnosti.

Neefektivnost ve veřejném sektoru významně ovlivňuje i nedostatečná kontrola v podmínkách nekonkrétního vlastníka (společenské vlastnictví). Svůj podíl na tom často má i neprofesionální úroveň kontroly, nízká kvalita managementu ve veřejné správě. Aby se zvýšila efektivnost financování, tak se v některých případech veřejné statky pro občany zajišťují zakázkou u soukromého sektoru, když je dokáže zajistit levněji, nebo různými formami PPP.

Efektivnost veřejného sektoru ovlivňuje uspořádání společnosti, demokratizace společnosti a s tím spojené **veřejné rozhodování** o velikosti, struktuře a způsobu financování veřejného sektoru a úroveň **veřejné a občanské kontroly**.

Efektivnost veřejného sektoru může ovlivnit **fungování tržního systému**. Soukromý sektor v některých oblastech činnosti **vytváří konkurenci veřejnému sektoru**, například soukromé školství, soukromé zdravotnictví, soukromé sociální služby, respektive zabezpečované i soukromoprávními (nevládními) neziskovými organizacemi, a tím vytváří i tlak na kvalitu, ale i hospodárnost veřejného sektoru. Efektivnost ve veřejném sektoru tedy pozitivně ovlivňuje možnost využití **alternativních způsobů zabezpečování veřejných statků** – např. prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací, **konkurence mezi veřejným sektorem a soukromoprávním neziskovým sektorem**. **Předpokladem efektivní konkurence je právní prostředí, kvalitní zákony**. V některých zemích se v posledních

desetiletých podporuje vytváření konkurenčního prostředí i uvnitř veřejného sektoru. Občané obdrží poukázky na službu – voucher, respektive kredit na kreditní kartě, a sami se rozhodnou, kde si „nakoupí“ veřejnou službu – vzdělávací, zdravotní, sociální apod., zda u organizace ve veřejném sektoru, nebo u soukromoprávní neziskové organizace, nebo u ziskového soukromého subjektu – firmy. Poněvadž i rozpočtová praxe je založena převážně na financování potřeb organizací a institucí ve veřejném sektoru – tzv. **institucionálním pojetí rozpočtu**, konkurence vytváří tlak na organizaci ve veřejném sektoru na zlepšení kvality služeb, aby neklesl počet uživatelů (poptávka po jejích výstupech) a nezjistilo se, že organizace je už zbytečná a lze ji zrušit.

Využití **konkurenčního prostředí uvnitř veřejného sektoru** podporuje voucherový systém, nicméně nezávisí jen na využívání voucherů. Vytvářet konkurenční prostředí ve veřejném sektoru tam, kde je to možné a účelné, je **úkolem veřejné správy**, která řídí veřejný sektor. Konkurenční prostředí může vést k dosažení vyšší efektivity veřejného sektoru zejména tehdy, jestliže veřejný sektor je financován podle jeho užitků a výkonů (jsou-li měřitelné).

Na efektivnost má vliv způsob **financování potřeb veřejného sektoru**. Příjmy rozpočtové soustavy, které jsou rozhodujícím zdrojem financování veřejného sektoru, jsou omezené. Velkým problémem je nalezení **vhodného kritéria efektivní alokace** veřejných prostředků na financování jednotlivých činností zajišťovaných ve veřejném sektoru (v jednotlivých resortech). V posledních desetiletích se země EU snaží najít vhodná kritéria alokace – různé nákladové normy, normativy, výkonové ukazatele apod. Pro řadu druhů služeb se to již podařilo a kritéria, která vedou k vyšší hospodárnosti na vstupech do organizací ve veřejném sektoru, se využívají.

Stále více ovlivňuje efektivnost ve veřejném sektoru **systém řízení veřejného sektoru**,⁴⁶ jehož subjektem je veřejná správa. Významnou roli má **kvalifikace a profesionalizace pracovníků** veřejné správy, výkonných orgánů na úrovni státní správy i územní samosprávy. Činnosti ve veřejném sektoru vyžadují téměř výlučně vysoce kvalifikované pracovníky. Přitom pracovníci ve veřejném sektoru jsou zpravidla méně finančně ohodnoceni. Důsledkem je demotivace pracovníků a často i odchod kvalifikovaných pracovníků z veřejného sektoru do soukromého sektoru za vyšším výdělkem. Tento trend je zmírňován současnou hospodářskou krizí. Zároveň však nutná úsporná opatření ve veřejných výdajích vyvolávají nutnost snižovat i počet pracovníků ve veřejném sektoru. Zlepšování manažerských metod řízení je významným faktorem zvyšování efektivnosti ve veřejném sektoru.

⁴⁶ Podrobněji např. v: WRIGHT, G., NEMEC, J. a kol. *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Bratislava : NISPAce 2002, česky EKOPRESS 2003. OCHRANA, F., PŮČEK, M. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2012.

Vliv na neefektivnost alokace zdrojů ve veřejném sektoru má i **byrokratizace** ve fungování veřejné správy a její neustálý růst jako subjektu (a resortu) veřejného sektoru. To má finanční důsledky do rozdělování finančních zdrojů soustředěných v rozpočtové soustavě. Náklady na veřejnou správu stále rostou, což omezuje další použití zdrojů financování, nedostávají se potřebné finanční prostředky na zabezpečování, respektive rozšiřování nebo zkvalitňování produkce ostatních veřejných statků, poněvadž finanční prostředky rozpočtové soustavy, především daňový výnos, jsou omezené. **Snahou výkonných orgánů** – administrativních pracovníků je **maximalizovat svůj užitek**. Často se snaží o udržení existence svého úřadu, své organizace, o zvýšení prestiže své instituce. Prosazují zdání své potřeby, respektive nepostradatelnosti jak sebe pro chod úřadu, tak samotné organizace. Na úrovni výkonných orgánů ve veřejné správě se snaží získat veřejný vliv a moc. Proto také prosazují **maximalizaci objemu rozpočtu** svého orgánu, instituce (a získání adekvátního podílu ve formě mzdy, odměny či jiné výhody). Z pohledu alokační efektivnosti se jedná o **problém X-neefektivnosti**.⁴⁷ Podporuje ho už zmíněné institucionální pojetí rozpočtu. Proto je důležitá kvalitní a **nezávislá kontrola**.

Významný vliv má **uplatňování poznatků vědy a techniky**, a to jak **při řízení** veřejného sektoru, tak při **produkci veřejného sektoru**, například obsah výuky, komputerizace výuky, komputerizace veřejné správy, využití nových informačních technologií pro propojení registrů ve veřejné správě, využití dokonalejších přístrojů, léčebných postupů a léků ve zdravotnictví apod. Věda a technika umožňuje zkvalitnit výstupy veřejného sektoru, avšak často za cenu růstu nákladů.

1.8.3 Efektivnost a objektivizace výdajů ve veřejném sektoru

Pro objektivizaci výdajů neziskových organizací ve veřejném sektoru, a tedy i vstupů do veřejného sektoru (a nákladů) se využívají v některých zemích různé metody a nástroje. Nejčastěji to jsou **komparativní metody**, založené na územní nebo institucionální komparaci nákladů na produkci konkrétních veřejných statků s cílem stanovit nákladový ukazatel (jako průměrný ukazatel) s využitím podkladů z účetnictví (účetní kalkulace nákladů). Využití těchto metod předpokládá **správnou volbu komparativních veličin** (aby měly stejný obsah), jejich vztahování ke stejné konstantě, provádění **komparace ve větších statistických souborech** organizací (např. za soubor základních škol) a za **delší časové řady** a zvolit **vhodnou metodu statistického zpracování**.

⁴⁷ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

Významný je tzv. benchmarking.⁴⁸ **Benchmarking je metoda porovnávání nákladovosti služeb, kvality služeb, výkonnosti, ale i hospodaření a dalších procesů mezi obdobnými organizacemi ve veřejném sektoru na základě analýzy a systematického porovnávání s výkonem, nákladovostí, kvalitou atd. z hlediska činnosti obdobných jiných organizací. Cílem je hledat nejlepší opatření v řízení pro budoucnost, která by umožnila zkvalitnit a zefektivnit činnost neziskové organizace ve veřejném sektoru. Předpokladem úspěšného využití této metody je aktivní přístup pracovníků a zejména manažerů organizace, týmová práce, vzájemné poskytování informací.**

Benchmarking⁴⁹ se soustřeďuje na porovnávání řídicích postupů mezi organizacemi ve veřejném sektoru, uvnitř organizace – například mezi nákladovými středisky (předpokladem je, že existují), ale i ve srovnání se soukromým sektorem – tzv. **high-level comparisons**. Soustřeďuje se na porovnávání výkonnosti měřené kvantitativními ukazateli, např. jednotkové náklady, pokud je možné stanovit náklady na jednotku výstupu – služby, využití zdrojů, dostupnost služby apod. – tzv. **performance benchmarking**, ale i na porovnávání procesů a činností s využitím kvantitativních i kvalitativních ukazatelů (údajů) – tzv. **process benchmarking**.

Benchmarking je metodou převzatou (a to v určité modifikované formě) ze soukromého sektoru (za průkopníka se označuje firma Xerox), kde má už své stabilní místo. V řadě vyspělých zemí se tato metoda stala významnou metodou porovnávání kvality výstupů a hospodaření mezi neziskovými organizacemi ve veřejném sektoru, orgány ve veřejné správě, mezi obcemi, mezi regiony.

Mezi druhy benchmarkingu standardně patří:

- **interní benchmarking** využívající se uvnitř organizace (např. ve veřejné správě) pro porovnání podobné činnosti – např. rychlosti poskytnutí služby, kvality služby apod.;
- **finanční benchmarking** jako metoda porovnání úrovně hospodaření – uvnitř organizace, například u nákladových středisek (jsou-li zřízena a podle nich evidovány náklady v účetnictví), ale sloužící i k porovnání hospodaření mezi podobnými organizacemi (z hlediska náplně jejich činnosti);
- **strategický benchmarking** pro porovnání výkonnosti, základní strategie výkonnosti atd.;
- **funkční benchmarking** pro porovnání procesů, například na základě průzkumu trhu apod.,
- **konkurenční**, např. při alternativním způsobu zabezpečování veřejné služby.

⁴⁸ Benchmarking – měřit, poměřit.

⁴⁹ Podrobněji např. v: Kol. *Benchmarking ve veřejné správě. 2., upravené a doplněné vydání.* Praha : MV ČR, 2006.

Pro využití benchmarkingu je důležitý výběr oblasti pro porovnání touto metodou, co chcí porovnávat, stanovení cíle porovnávání, co chcí dosáhnout porovnáním, dále formulace vhodných kvantitativních i kvalitativních ukazatelů využitelných pro porovnání, způsob získání a zpracování potřebných dat a informací (např. o kvalitě výstupu, o nákladovosti apod.) a jejich měření a porovnání vybranými ukazateli, vyhodnocení porovnání a přijetí opatření na zlepšení a jejich realizaci a vyhodnocení přijatých opatření. Vždy je efektivnější porovnávat svou činnost, své náklady, své výkony – jejich kvantitu i kvalitu se subjektem, organizací, která ve své činnosti dosahuje lepší parametry, ukazatele.

Benchmarking umožňuje monitorovat a **hodnotit** dosahované výsledky, a to **na základě srovnání** kvantitativních a kvalitativních ukazatelů výkonnosti a hodnocení kvality služeb obdobných institucí či organizací ve veřejném sektoru (s cílem zlepšování kvality v dalších obdobích) k optimálním hodnotám. Optimální hodnoty jsou zpravidla výsledkem srovnávacích analýz za určité období.

V organizaci ve veřejném sektoru umožňuje analyzovat a zhodnotit, proč je jiná obdobná organizace lepší ve svých výsledcích – hospodárnosti, kvalitě i kvantitě poskytovaných služeb klientům. Managementu umožňuje navrhnout opatření, jak zlepšit činnost organizace (ale i oddělení, útvaru apod.), co dobrého, inspirativního využít ze zkušeností, z činností jiné obdobné organizace (oddělení, útvaru apod.).

Tato metoda je užitečná zejména v případech, kdy neexistuje celostátní standard kvality určitého druhu veřejné služby, neexistují finanční normativy, finanční ukazatele. Benchmarking umožňuje prověřit (nebo vyvrátit) správnost využívaných metod, postupů a systémů v řídicím procesu i v oblasti veřejných služeb, umožňuje prověřit nákladovost služeb atd.

Benchmarkingový proces zahrnuje výběr měřitelných činností vhodných pro porovnávání – s jinými organizacemi, případně se standardy, jsou-li k dispozici, výběr kritérií hodnocení. Zahrnuje dále vypracování strategie porovnávání při zohlednění případných specifik v činnosti organizace, sběr a analýzu potřebných dat a informací, detailní analýzu kalkulace nákladů podle činností, analýzu kvality služby, stanovení pásma dobrého výkonu (výkonů) podle vybraných kritérií hodnocení, výběr nejlepších varianty, postupu a vyhodnocení výsledků komparace.

Podobnou metodou je tzv. **benchlearning**⁵⁰. Metoda je založena na procesu „učení se“ od ostatních subjektů – partnerů apod., tzn. využít jejich dobrých zkušeností pro zlepšení činnosti, úsporu nákladů, zvýšení kvality apod. a poučit se, respektive vyhnout se chybám, které partneři udělali. Při použití této metody se nemusí hledat srovnatelné, měřitelné ukazatele.

⁵⁰ Podrobněji např. v: Kol. *Benchmarking ve veřejné správě. 2., upravené a doplněné vydání.* Praha : MV ČR, 2006.

Mezi nástroje zvyšování efektivity ve veřejném sektoru patří i **metody výkonových norem, normativů a limitů**. Vycházejí z účetní **kalkulace nákladů na jednotku výkonu** ve veřejném sektoru. Předpokladem je přesné vedení účetních záznamů a možnost stanovit jednotku výkonu. Tyto metody lze využívat u hromadně produkovaných a spotřebovávaných veřejných statků. Měly by pomoci dosáhnout objektivizaci nákladů na produkci veřejných statků, a zároveň zaručit určitý standard kvality. Při kalkulaci nákladů se využívá buď tzv. historická metoda opírající se o analýzu minulého vývoje nákladů (s využitím indexové metody), nebo metoda nulového základu, zejména u nově produkovaných služeb s následným zpřesňováním v budoucnu.

Dalším typem nástroje zvyšování efektivity ve veřejném sektoru je **metoda nákladů a užitku**, která se někdy používá pro objektivizaci prostředků vynakládaných na financování investic ve veřejném sektoru, při výběru investiční varianty.

Některá, tzv. výkonová kritéria, vychází z kategorie užitku. Zatímco náklady je možné vždy kvantifikovat v peněžním vyjádření, u užitku tomu tak nemusí vždy být, neboť některé užitky jsou nepřímé, nehmotné.

V tlaku na zvyšování efektivity ve veřejném sektoru má významné postavení **audit a kvalitní profesionální nezávislá vnější kontrola včetně finanční kontroly**. Významná je funkce i vnitřního kontrolního systému. Určitým problémem je využívání většinou pouze účetního auditu, který je snazší, a nikoli výkonnostního auditu, který by se zaměřil na hodnocení a porovnávání účinnosti výstupů mezi obdobnými organizacemi.

Význam se přisuzuje i **kvalitní občanské kontrole**, spolupráci s veřejností při hodnocení výstupů. Je úspěšná jen tehdy, je-li vstřícnost a vůle na obou stranách – na organizaci ve veřejném sektoru i na občanova, jeho zájmu.

Pro zvýšení efektivity veřejného sektoru je nutné i důkladněji monitorovat poptávku obyvatel po veřejných statcích. Významné místo proto zaujímají i **marketingové metody** průzkumu poptávky (podrobněji další kapitola).

V naší praxi je v posledních dvaceti letech obecně nechuť k zavádění jakýchkoliv norem. I v těch odvětvích, kde by bylo možné stanovit jednotku výkonu, stanovit průměrné ukazatele nákladů či normy a jiná kritéria. Instituce se brání jejich zavedení. V mnoha organizacích by jistě ukázaly ne hospodárnost na vstupech. Přitom s ohledem na omezené finanční prostředky v rozpočtové soustavě (a již chronickou deficitnost veřejných rozpočtů, zejména státního rozpočtu) je důležité i v našich podmínkách zabezpečovat potřebné veřejné statky (užitečné, preferované), a to maximálně hospodárně. Lze doufat, že uvedené metody objektivizace výdajů (respektive nákladů) najdou širší uplatnění v neziskových organizacích ve veřejném sektoru i v ČR, a to i pod tlakem současných hospodářských problémů.

Ke zvyšování kvality ve veřejné správě se vrátíme v následující kapitole.

1.9 Decentralizace veřejného sektoru a úkoly územní samosprávy při zajišťování veřejných statků

Odpovědnost za zabezpečení některých 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 lokálním, případně i regionálním veřejným sektorem, decentralizaci věcných kompetencí** (ale i odpovědnosti). V tomto smyslu jde i o určitou míru decentralizace alokačních netržních aktivit státu na územní samosprávu.

Při rozhodování o decentralizaci zabezpečování a financování veřejných statků se bere v úvahu **analýza prospěchu**, kdo – jaké společenství občanů má prospěch z veřejného zabezpečování a financování veřejných statků, tzn. zda obyvatelstvo celého státu, nebo obyvatelstvo určitého regionu – v ČR kraje nebo obce.

Měly by být zabezpečovány takové veřejné statky, o které má obyvatelstvo zájem, chce je využívat, neboť také na jejich financování platí daně a uživatelské poplatky v případě spotřeby smíšených veřejných statků. Proto je nutné analyzovat vývoj spotřebitelské poptávky po veřejných statcích. U některých veřejných statků jejich zabezpečování státem může vést k neefektivnosti a tzv. ztrátám z centralizace. Stát nemá vždy potřebné informace o individuálních preferencích občanů. V rámci veřejného sektoru, respektive příslušných neziskových organizací mohou být zajišťovány i veřejné statky občany málo poptávané a využívané. Přitom je nutné financovat potřeby dané organizace. Pak jsou neekonomicky vynakládány finanční prostředky rozpočtové soustavy na málo využívané veřejné statky. Dochází k neefektivnosti.

Proto je **nutné rozhodnout pro kolik obyvatel konkrétní veřejný statek zabezpečovat** – pro obyvatele obce, nebo několika obcí při jejich sdružování, nebo pro obyvatele regionu (kraje), nebo 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**. Výsledkem je decentralizované zabezpečování některých veřejných statků nižšími vládními úrovněmi a zejména jednotlivými stupni územní samosprávy.

Je nutné rozhodnout, **jaké konkrétní druhy veřejných statků** tudíž bude příslušný stupeň, respektive subjekt veřejné správy na dané vládní úrovni zabezpečovat. Výsledkem je centralizované zabezpečování například obrany, bezpečnosti státu apod. a naopak decentralizované zabezpečování například většiny vzdělávacích, zdravotnických a sociálních služeb, městské hromadné dopravy apod.

Touto problematikou se z teoretického hlediska zabývá v rámci veřejných finanční teorie fiskálního federalismu⁵¹.

Rozhodnutí není vždy jednoduché. Nicméně zejména v obci či ve městě mohou uživatelé – **občané** snáze bezprostředně **kontrolovat rozsah a kvalitu** veřejných statků a posoudit **svůj užitek**. Musí se jim však pro to vytvořit potřebné předpoklady (viz kap. č. 2). To se zpravidla také pozitivně projevuje do hospodaření s rozpočtovými prostředky, které jsou na veřejné statky vynakládány, pozitivně to ovlivňuje **efektivnost veřejného sektoru** jako celku.

Současně se musí rozhodnout, **z jakých finančních prostředků budou jednotlivé stupně veřejné správy financovat** ty veřejné statky, za jejichž zabezpečení jsou odpovědní svým voleným orgánům (např. podle kompetenčního zákona) a hlavně svým voličům – klientům. Dochází k **fiskální decentralizaci příjmů a výdajů v rozpočtové soustavě**. Fiskální decentralizace je odrazem i přerozdělovacích procesů využívaných v rámci rozpočtové soustavy. Děje se tak prostřednictvím **rozvržení daňového výnosu** mezi jednotlivé rozpočty (tzv. daňové určení neboli rozpočtové určení daní). Tento způsob se využívá ve vyspělých zemích stále častěji. Je tomu tak od r. 1993 i v ČR. Dalším způsobem je **poskytování dotací** ze státního rozpočtu do rozpočtů územní samosprávy. (Podrobněji se k této problematice vrátíme v kapitole č. 3.)

Jaké veřejné statky zabezpečují dekoncentrované orgány státní správy a které zabezpečuje územní samospráva, souvisí i s tím, jaký model veřejné správy na decentralizované úrovni je v dané zemi využíván. V zemích, kde se využívá **smíšený model místní správy**, územní samospráva vykonává jak vlastní samosprávné funkce – tzn. samosprávu, tak některé úkony státní správy, jejichž rozsah je dán zákonem, vedle dekoncentrátů státní správy na místní úrovni (podrobněji kap. č. 2).

V přenesené působnosti zajišťují obce a regiony (v ČR kraje) některé **tzv. národní veřejné statky**. Jsou to většinou čisté veřejné statky a některé smíšené veřejné statky, zejména **preferované**, z nichž **mají užitek občané celého státu**. Jedná se např. o některé úkony veřejné správy apod.

Obce zabezpečují v samosprávné funkci – v ČR tzv. samostatná působnost – **lokální veřejné statky**, které zajišťují především pro své občany, jejich užívání je místně ohraničeno. Mohou mít charakter čistých veřejných statků (např. místní komunikace, péče o veřejnou zeleň apod.), některé mají charakter smíšených veřejných statků (např. městská hromadná doprava). Některé z nich mají tedy charakter **poplatkových služeb**.

⁵¹ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

Vyšší stupně územní samosprávy – regiony (v ČR kraje) pak zabezpečují v samosprávné působnosti regionální veřejné statky, například regionální veřejnou hromadnou dopravu, **v přenesené působnosti** některé tzv. národní veřejné statky, například **integrováný záchranný systém, likvidaci nebezpečného odpadu** apod.

Pro zvýšení efektivnosti je nutné také rozhodnout, **jaký standard veřejných statků** můžeme financovat vzhledem k omezeným finančním zdrojům v rozpočtové soustavě (tzv. rozpočtovému omezení – viz kap. č. 3). Týká se to například vzdělání – zkvalitňování výuky, rozšiřování výuky o další volitelné předměty apod. závisí na dostupných zdrojích financování, ve zdravotní péči je nutné stanovit standard s ohledem na poznatky lékařské vědy a výzkumu, ale i zdroje vybrané z povinného veřejného zdravotního pojištění. Standardy kvality jsou nutné v sociální péči a v dalších službách, aby se výrazně neodlišovala kvalita služby z prostorového hlediska.

V praxi je často obtížné stanovit v dané době standard kvality – například v ČR v současné době stanovení standardu v rámci základní (nezbytné) zdravotní péče. Stanovení standardu je důležité zejména u tzv. preferovaných veřejných statků, aby nebyly výrazné rozdíly mezi regiony v kvalitě veřejného statku zabezpečovaného územní samosprávou. Nicméně ve většině vyspělých zemí se volí i u základních lokálních, případně regionálních veřejných statků. Pak je nutné vymezit strukturu základních lokálních a regionálních veřejných statků. Prostřednictvím stanoveného standardu si stát ponechává možnost určité kontroly rozsahu a kvality decentralizovaným způsobem zabezpečovaných veřejných statků.

Veřejné finance mají za úkol **zajistit zdroje financování netržních aktivit** státu a územní samosprávy, hospodárné a efektivní využívání finančních prostředků ve veřejném sektoru. Zdrojem financování netržních činností jsou především daně. Tvoří největší skupinu finančních prostředků rozpočtové soustavy. Zároveň disponibilní finanční prostředky rozpočtové soustavy jsou **limitujícím faktorem rozsahu netržních aktivit, velikosti, struktury a dalšího rozvoje veřejného sektoru**.

Rozsah působnosti státu a jednotlivých úrovní **územní samosprávy**, tzn. zda plní jenom funkci samosprávnou nebo také přenesený výkon státní správy, **má vliv na objem výdajů jejich rozpočtů**. Jak je rozdělován daňový výnos v rámci rozpočtové soustavy do jednotlivých rozpočtů, případně mimorozpočtových fondů, ovlivňuje v každé zemi využívaný model fiskálního federalismu. Má vliv i na objem jednotlivých veřejných rozpočtů v rozpočtové soustavě a **rozsah přerozdělovacích procesů** mezi veřejnými rozpočty, případně i mezi mimorozpočtovými peněžními fondy v rozpočtové soustavě, a to ať už formou a priori stanoveného rozdělení vybraného daňového výnosu prostřednictvím sdílených a svěřených daní, nebo formou dotačních vazeb (k této problematice se vrátíme v kap. č. 3).

2 FUNKCE A ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Veřejná správa, respektive její orgány řídí a organizují veřejný sektor. V této kapitole se proto podrobněji seznámíme:

- s uspořádáním státu,
 - s pojmem a charakteristikou veřejné vlády v ekonomickém slova smyslu a veřejné správy, se zřetelem na ekonomickou teorii,
 - se subjekty veřejné správy, a to ve státní správě i v územní samosprávě,
 - s orgány veřejné správy a jejich činnostmi,
 - s řízením ve veřejné správě.
-

Historické tradice státoprávního uspořádání a samosprávného uspořádání v zemi ovlivňují současné uspořádání. Právo na územní samosprávu zakotvuje ústava a základní územní členění státu určuje zvláštní zákon. Určuje úroveň ústřední a územní, která může mít různé stupně (kraj, okres, obec, region v normativním významu samosprávného útvaru, mikroregion apod.). Nicméně vnitřní uspořádání státu a územní samosprávy, a tím i **uspořádání veřejné správy by mělo být funkční**. Ovlivňuje fungování veřejného sektoru, ovlivňuje míru decentralizace veřejného sektoru a rozsah lokálního a regionálního veřejného sektoru zejména v Evropě v posledních sto padesáti letech.

2.1 Pojetí veřejné moci a veřejné správy

Veřejné vládnutí je úzce propojeno se státoprávním uspořádáním a s existencí územní samosprávy, která má zejména v Evropě dlouhou tradici. Proto budeme věnovat stručně pozornost uspořádání státu.

2.1.1 Formy uspořádání státu

Z hlediska formy vlády rozeznáváme monarchie (absolutistické a konstituční) a republiky (parlamentní, prezidentské) s režimem demokratickým či nedemokratickým.

hlediska **konstitučního uspořádání** (systému vlády, respektive způsobu rozdělení zákonodárné moci mezi ústřední zákonodárný orgán a zákonodárné sbory států či v omezené míře moci nařizovací u územních jednotek – subjektů územní samosprávy) lze hovořit o **unitárním a federálním uspořádání státu** (a systému vládnutí).

Anglosaská ekonomická teorie a teorie fiskálního federalismu pojímá vládu obecně, tzn. do vládních úrovní zahrnuje nejenom ústřední vládu, ale i vládní úrovně na decentralizované úrovni, tzn. v demokratických zemích i zpravidla víceúrovňovou územní samosprávu. Rozdíly mezi unitárními a federálními státy jsou pak v počtu vládních úrovní, včetně územní samosprávy.

V pojetí anglosaské ekonomické teorie a teorie fiskálního federalismu najdeme v **unitárních státech** tyto **úrovně veřejné vlády**⁵², respektive moci:

- **ústřední vládu**, tzn. ústřední volené orgány (parlament) a ústřední výkonné orgány (tzn. ústřední vláda, ministerstva a ostatní ústřední úřady státní správy);
- případně dekoncentrované administrativní jednotky státu (dekoncentráty) vykonávající státní správu na místní územní úrovni (např. v ČR finanční úřady, finanční ředitelství apod.);
- **místní vládu**, a to na úrovni **územní samosprávy**, tzn. volené a výkonné orgány obcí, případně vyšších úrovní (stupňů) územní samosprávy;
- **nadnárodní vládní úroveň** (např. v rámci Evropské unie v Bruselu, některé orgány však sídlí mimo Brusel),⁵³ neboť ve 20. století se jednotlivé země začaly různě seskupovat do **nadnárodních seskupení**.

Ve **federálních státech** pak jsou to úrovně veřejné vlády² federální vláda, **republikové či zemské vlády** v jednotlivých státech federace, např. v letech 1969–1992 v České republice a ve Slovenské republice v rámci tehdejší federace, **místní**

⁵² Přijata i MMF a OECD. K teorii fiskálního federalismu např. v: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

⁵³ V rámci Evropské unie to jsou Evropský parlament, Evropská komise, Rada EU s Výborem stálých zástupců v čele s generálním sekretářem jako rozhodující orgán Evropského společenství se zákonodárnými a výkonnými pravomocemi, Evropská rada, Evropský soudní dvůr, který sídlí v Lucemburku, Evropský účetní dvůr, který sídlí rovněž v Lucemburku, Výbor regionů, Hospodářský a sociální výbor, Evropský ombudsman, který sídlí ve Štrasburku.

Poněvadž Evropská unie je i měnovou unií, důležité postavení má Evropská centrální banka založená v r. 1998, která je zodpovědná za jednotnou měnovou politiku při realizaci ekonomické a měnové unie a udržení stability eura. Emituje bankovky EURO. Významné postavení má Evropský měnový systém i pro hladké fungování platebních systémů. Evropská investiční banka byla založená v r. 1958. Jejím úkolem je spolufinancování kapitálových investic pomáhajících rozvoji Evropských společenství a méně rozvinutých regionů poskytováním zvýhodněných úvěrů.

vláda zahrnující zpravidla několikastupňovou územní samosprávu. Například v ČR se po r. 1990 uskutečnila reforma veřejné správy, jejíž součástí bylo vytvoření dvou-
stupňové územní samosprávy – obec, kraj. V případě, že je federace členem nadná-
rodního seskupení, může to být i **nadnárodní vládní úroveň**.

Na našem území se používá v praxi (i v právním systému) **termín vláda** už historicky **pro ústřední vládu**, respektive v letech 1969–1992 i pro republikové vlády v rámci československé federace. Na decentralizované úrovni se používá ter-
mín územní samospráva, která má svou tradici legalizovanou právní úpravou od r. 1848⁵⁴. Do roku 1945 byla reprezentovaná samosprávnými obcemi, okresy a země-
mi, v letech 1945–1949 samosprávnými třístupňovými národními výbory a země-
mi. Ústavou z r. 1948 se národní výbory staly součástí státní správy jako orgány státní moci a správy, tzn. zanikla územní samospráva, a v roce 1949 bylo zrušeno zemské zřízení. Proto v roce 1990 bylo nutné obnovit základní územní samosprávné celky na úrovni obcí a od r. 2001 začaly fungovat vyšší územní samosprávné celky na úrovni krajů v rámci dvoustupňové územní samosprávy.

V širším pojetí je veřejná vláda **souhrnem volených orgánů a výkonných orgánů** na jednotlivých vládních úrovních, tzn. i orgánů veřejné správy v užším pojetí. Veřejná správa je nerozlučně spjata s existencí státu, v demokratických ze-
mích i územní samosprávy. Je nástrojem státu při realizaci státní politiky. Je však i nástrojem územní samosprávy při realizaci municipální a regionální politiky. Vý-
konné orgány realizují politiku státu, obce i kraje, realizují rozhodnutí volených orgánů – realizují zákony a usnesení v praxi.

Úkolem veřejné vlády v obecném ekonomickém smyslu je politické vedení ve-
řejné správy a nasměrování její činnosti. Veřejná správa funguje na principu veřej-
ného práva, organizačně zahrnuje správní úřady a veřejnoprávní korporace a z hle-
diska charakteristiky čistého veřejného statku je součástí veřejného sektoru.

Hlavní rozhodovací pravomoci mají v demokratických zemích se **zastupitel-
skou demokracií volené orgány**, ve kterých jsou zastoupeni představitelé různých
politických stran, případně nezávislí zvolení zástupci (poslanci, zastupitelé). Toto
rozhodování je silně ovlivňováno politickými stranami, které koncipují svou poli-
tiku, lákají na ni voliče před volbami. Zvolení zástupci politických stran se snaží ji
prosadit při rozhodování ve volených orgánech do praxe. To se odráží při utváření
vládní politiky – státu i na jednotlivých úrovních územní samosprávy. Rozhodo-
vání je založeno na nepřímé volbě s využitím zpravidla většinového pravidla roz-
hodování.

V praxi je důležité rozložení **moci zákonodárné, moci výkonné a moci soud-
ní** mezi jednotlivé orgány ve státě. Zpravidla moc zákonodárná je centralizovaná,

⁵⁴ Nicméně prvky samosprávy najdeme už dříve – např. v Praze už ve 14. století.

nicméně i v takovém případě mohou mít nižší vládní úrovně zákonem umožněnou zákonodárnou iniciativu (předkládat návrhy zákonů apod.), např. v ČR ji mají kraje.

2.1.2 Charakteristika a činnosti veřejné správy

V odborné literatuře jsou **různé definice veřejné správy**. Je zpravidla chápána jako **souhrn záměrných činností**, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou, kterými se realizují rozhodnutí volených orgánů, uvádějí se do praxe ustanovení zákonů a podzákonných předpisů, **zabezpečují se úkoly ve veřejném zájmu**, a to na úrovni státu i územní samosprávy. Jde o spravování, službu, organizování, ale i rozhodování a dozor v mezích zákona, v rámci zákonem vymezených kompetencí apod. – to je **funkční pojetí** veřejné správy. Jde o zabezpečování takových úkolů, za které odpovídá stát a ostatní subjekty veřejné správy – v ČR i jednotlivé stupně územní samosprávy a další veřejnoprávní korporace, kterým stát svěřil určité funkce, činnosti, zpravidla na základě zákonů.

Aby mohla veřejná správa zajišťovat různé činnosti, musí být zajištěna její odpovídající organizace, tzn. je zároveň pojímána jako **souhrn institucí**, které tuto činnost vykonávají přímo, či zprostředkovaně – to je **organizační** neboli **institucionální pojetí** veřejné správy. Výkon veřejné správy vykonávají k tomu zřízené orgány a instituce, kterým se musí vymezit jejich kompetence, včetně rozhodovacích pravomocí, aby míra rozhodování byla kontrolovatelná, aby nedocházelo ke zneužití moci úředníky. **Organizační uspořádání** veřejné správy a obecné zásady její činnosti a pravomoci jsou v demokratických zemích zakotveny **ústavou** a navazujícími **zákony**. Veřejná správa tedy představuje **souhrn různých výkonných orgánů** státu – **státní správu** a na jednotlivých úrovních **územní samosprávy**, respektive spolu s dekoncentráty **místní správu** s různou náplní činnosti, s různou odpovědností (vůči voleným orgánům, nadřízeným orgánům ve veřejné správě). Rozhodující postavení má **státní správa, neboť je hlavním realizátorem politiky státu** – hospodářské politiky, bezpečnostní politiky, zahraniční politiky atd. V praxi je důležité **zákonné vymezení** kompetencí mezi články veřejné správy. **Kompetence je působnost v rozsahu stanoveném ústavou nebo zákonem**, např. kompetenčním zákonem nebo zákonem o veřejné správě apod. Jde o **vymezení pravomoci a odpovědnosti** jednotlivých orgánů a institucí ve veřejné správě, v rozhodování.

Z právního hlediska je veřejná správa vykonavatelem zákonů, musí dodržovat správní právo. Toto hledisko je stále převažující v kontinentální Evropě a bývá označováno jako **legalistické**, typické **legalistickým přístupem k veřejné správě**. V kontinentální Evropě i na našem území existuje poměrně jednotné chápání veřejné správy, jejího postavení, obsahu, respektive rozsahu jejích činností. Úkoly a povinnosti veřejné správy vyplývají z právního statutu. Příslušné zákony vymezují

úkoly veřejné správy, respektive jejich orgánů na všech úrovních, a její rozhodovací pravomoci. **Státní moc** realizovaná prostřednictvím mocenských institucí **je legalizována právním řádem** (systémem práva).⁵⁵

Například v ČR právní řád z hlediska právní síly zahrnuje vertikálně ústavu a ústavní zákony (např. i Listinu základních práv a svobod), dále zákony a zákonná opatření, a podzákonné předpisy – například obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydávané v samostatné působnosti, odvozené právní předpisy – nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, nařízení obcí a krajů vydávané v přenesené působnosti, normy mezinárodního práva – ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy mají přednost před zákonem. Příkladem právních norem jsou i Směrnice EU.

Kontinentální přístup vychází z oddělení veřejné politiky a veřejné správy. V demokratických zemích se veřejná politika utváří ve volených orgánech, počínaje parlamentem a konče voleným orgánem v obci. **Úkolem veřejné správy** na všech úrovních je **realizovat politiku státu**, která je zakotvena v zákonech a dalších podzákonných předpisech, na všech úrovních, jak horizontálních, tak vertikálních včetně úrovně územní samosprávy. Podíváme-li se na postavení veřejné správy v dělbě moci, zahrnuje **výkon veřejné moci** (moc výkonná), i když souvisí i se zákonodárnou a soudní mocí. Veřejná správa využívá ve své činnosti různé nástroje, včetně finančních.

Významné je však i hledisko politicko-procesní a hledisko ekonomické, podle kterého je veřejná správa považována za čistý veřejný statek, službu veřejnosti, na kterou se musí vynakládat finanční prostředky z rozpočtové soustavy. Ekonomické hledisko stále více zdůrazňuje potřebu vyšší efektivnosti veřejné správy v pojetí hospodárnosti v nákladech a užitečnosti výstupů pro občana. V praxi se stále více prosazuje **interdisciplinární pojetí veřejné správy**.

V USA a v řadě evropských zemí se postavení pracovníků ve veřejné správě v posledních desetiletích modifikuje v oblasti rozsahu jejich rozhodovací pravomoci, i když v zemích kontinentální Evropy je to zdoluhavý proces. Pomalu ale jistě se prosazují i v kontinentální Evropě ve veřejné správě **prvky manažerského řízení a rozhodování**, byť stále v mezích zákonných norem. Do určité míry se zvyšuje míra nezávislosti rozhodování zaměstnanců ve veřejné správě – manažerů – zejména v hospodaření. Toto pojetí je založeno na tzv. **technokratickém modelu manažera ve veřejné správě** (např. ve Francii).

I anglosaský přístup k postavení veřejné správy a zaměstnance ve veřejné správě se v posledních desetiletích mění, klade se důraz na manažerské řízení. Snahou

⁵⁵ Podrobněji např. v: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. Doplněk, 4. vydání.* Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství, 2004 a další publikace s tematikou správního práva.

je využít, byť v určité modifikované podobě, manažerské metody řízení, které se osvědčily v soukromém sektoru při dosahování vyšší efektivity mezi vstupy a výstupy. Manažerský způsob řízení ve veřejné správě a veřejném sektoru se stává jedním z nástrojů dosažení vyšší efektivity ve využívání omezených finančních zdrojů rozpočtových soustav, neboť hlavním finančním nástrojem veřejné politiky jsou veřejné finance. Zajištění efektivního využívání finančních zdrojů a současně růst výkonnosti veřejného sektoru je náplní finančního managementu (viz dále).

Činnosti veřejné správy v ČR

Veřejná správa **zajišťuje** (plní) **rozhodnutí volených orgánů** – správu věcí veřejných, zajišťuje soulad praxe s právem. Zákony mají velký vliv na fungování a činnost **veřejné správy, která musí zákony realizovat**, ale musí se i **jimi řídit**. Veřejná správa se v poslední době velmi často chápe jako činnost služby pro obyvatele, **služby veřejnosti**, což se odráží do změny postavení pracovníka ve veřejné správě. Přispívá k tomu i přijímání etických kodexů pro výkon této služby.

Poněvadž činnosti ve veřejné správě zabezpečuje řada institucí, je nutné jim vymezit kompetence, tzn. působnost a pravomoc. Každá instituce ve veřejné správě má vymezenou působnost, a to jak **věcnou působnost**, která je vymezena zákonem, nebo prováděcím předpisem apod. a vztahuje se k předmětu činnosti instituce, orgánu ve veřejné správě, tak **územní působnost**, která se váže k místu, k území, kde se realizuje věcná působnost daného orgánu, instituce. Často se zmiňuje i **funkční působnost** jednotlivých orgánů veřejné správy ve správním řízení, v přestupkovém řízení, odvolacím řízení apod. (ve vertikálním smyslu). Při výkonu veřejné správy je důležité v právním státu zajistit **ochranu práv občanů**, ale i práv dalších subjektů.

V činnostech institucí ve veřejné správě jsou určeny ex ante **pravomoci**, tzn. jakou moc (charakter a rozsah) má příslušná instituce ve veřejné správě v rámci své činnosti, například ústřední orgán státní správy, dekoncentrát státní správy, kraj, obec.

Jednou ze základních zásad ve veřejné správě je dodržování **zákonnosti**. Na **základě zákona** a zákonnými způsoby vykonává příslušný orgán **správní dozor**, např. stavební dozor, veterinární dozor, celní dozor, živnostenskou kontrolu, školní inspekci apod. Správní dozor se týká často i subjektů územní samosprávy. Jde o formu **ochrany veřejného zájmu**. Tato činnost má stránku **preventivní a represivní**, a to na základě vymezení v ústavě a v zákonech. Správní dozor zajišťují inspektoráty, veřejné ozbrojené sbory. V některých případech zákon umožňuje delegovat tyto činnosti na právnické osoby nebo fyzické osoby (např. při ochraně přírody a krajiny).

Mezi důležité činnosti orgánů veřejné správy patří **zajišťování různých druhů veřejných služeb**, tzn. čistých i smíšených veřejných statků v rámci realizace

ekonomické funkce. Vedle čistého veřejného statku – samotné veřejné správy, zajišťuje další druhy veřejných statků (ve školství, ve zdravotnictví, v sociální péči, v bezpečnosti státu atd.) na národní, regionální i lokální úrovni, a to **na základě rozhodnutí volených orgánů** (zákonů, usnesení). Pro zabezpečování veřejných statků zřizuje veřejná správa na všech úrovních různé druhy organizací, **plní tedy funkci zřizovatele** celé řady veřejnoprávních neziskových organizací (např. v ČR v současné době organizačních složek a příspěvkových organizací), jejichž činnost příslušné orgány veřejné správy také kontrolují. Pro zajištění veřejných statků však může za určitých okolností využít i soukromý sektor – formou zadávání veřejných zakázek, spolupráce se soukromým neziskovým sektorem apod., jestliže je tento způsob efektivnější. Právě v těchto činnostech se v posledních desetiletích ve vyspělých zemích stále více prosazuje manažerské pojetí řízení⁵⁶ v rámci **managementu poskytování veřejných služeb**. I o této činnosti včetně její finanční stránky, tzn. hospodaření s rozpočtovými prostředky, hospodaření organizací ve veřejném sektoru apod., by měla být veřejnost pravidelně informována.

Významným úkolem veřejné správy je **přenos informací** uvnitř veřejné správy i mimo veřejnou správu. Například jde o zajištění evidence obyvatelstva (matrika apod.), podnikatelských subjektů (obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík), evidenci nemovitostí (katastr nemovitostí) apod. Tyto informační registry se propojují. Významné postavení v činnostech veřejné správy mají **informační systémy veřejné správy**. Se zkvalitněním činností ve veřejné správě je spojena i včasná, rychlá **prezentace informací o činnosti** organizací ve veřejném sektoru i samotné veřejné správy s využitím moderních informačních technologií, například přes internet. Využití internetu, elektronických médií v informačních systémech veřejné správy je základem tzv. **e-governmentu**.⁵⁷ Velmi důležitou činností veřejné správy je i **styk s veřejností**. Některé informace jsou však z různých důvodů předmětem utajování podle příslušných zákonů, například osobní údaje (zpravidla z bezpečnostních důvodů, z důvodů možného zneužití informací apod.).

Informace jsou nástrojem veřejné správy i produktem funkcí veřejné správy. Zaměstnanci ve státní správě slouží občanům i státní moci. Realizují ustanovení zákonů do praxe, a to s využitím informačního systému. Podrobněji se touto oblastí zabývá **informační management**. Činnost pracovníků ve veřejné správě se opírá o detailní **znalosti zákonů a správních postupů a jejich aplikace v praxi**, tzn. uplatňování právních norem a pravidel **v konkrétních situacích**, v konkrétních

⁵⁶ Podrobněji např. v: WRIGHT, G., NEMEC, J. a kol. *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Bratislava : NISPAcce 2002, česky EKOPRESS 2003.

⁵⁷ Government – z angl.: vláda. Podrobněji např. v: MATES, P., SMEJKAL, V. *E-government v českém právu*. Praha : Linde, a. s., 2006.

oblastech. Ve veřejné správě se klade důraz na nestrannost a objektivnost pracovníků, se kterou přistupují k **použití ustanovení** příslušného **zákona** v různých situacích, klade se důraz na **znalost zákonných postupů a jejich realizaci**.

Činnosti veřejné správy, jak kvantitu, tak kvalitu, obecně **ovlivňuje moc zákonodárná**, která je v rukou **parlamentu**, který má svěřenu zákonodárnou moc. Zákony mají výsadní postavení vůči všem ostatním předpisům nižší právní síly, např. v ČR vůči vyhláškám a ostatním předpisům ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, obecně závazným vyhláškám a nařízením obcí a krajů. Činnosti veřejné správy ovlivňuje i **moc výkonná**, jejímiž představiteli jsou např. v ČR prezident, ústřední vláda jako vrcholný orgán výkonné moci a státní zastupitelství, které plní funkci veřejného žalobce při ochraně práv, a **moc soudní**.

V právním státě zaujímá významné místo v ochraně práv **moc soudní** budovaná **na principu nezávislosti a nestrannosti**. Rozlišuje se obvykle civilněprávní, trestněprávní, správněprávní a ústavněprávní. Spory rozhodují soudy – například v ČR okresní soudy, krajské soudy, vrchní soud, správní soudy, Nejvyšší soud⁵⁸.

Správní soudy přezkoumávají na základě žalob **dodržování zákonnosti orgánů veřejné správy při vydávání rozhodnutí ve správním řízení**. O kompetenčních sporech mezi státní správou a územní samosprávou rozhoduje Nejvyšší správní soud, ochraňuje výkon samostatné působnosti obcí a krajů před nezákonnými zásahy státu.

Specifické postavení má **Ústavní soud**, který dohlíží nad dodržováním ústavy a souladu zákonů s ústavou. Ústavní soud rozhoduje o zrušení předpisů orgánů veřejné správy i územní samosprávy, jsou-li v rozporu s ústavou nebo zákony.

Přestupky řeší orgány státní správy, např. Policie ČR a další orgány, většinou však orgány obcí v rámci přenesené působnosti, tzv. přestupkové komise. Odvolacím orgánem při výkonu přenesené působnosti obcí jsou krajské úřady.

Spory mezinárodního charakteru často řeší Mezinárodní soudní dvůr v Haagu, v rámci Evropské unie pak Evropský soudní dvůr a Evropský soud pro lidská práva zřízený Radou Evropy. Principy ochrany práv jsou zakotveny nejenom v ústavě, ale i v Základní listině lidských práv.

Činnosti veřejné správy tudíž ovlivňují svým rozhodováním **volené orgány** na příslušné úrovni – např. parlament, volené orgány na úrovni územní samosprávy, ústřední vláda. Činnosti veřejné správy na nižších správních úrovních ovlivňují některé „nadřízené“ volené orgány – parlament (svou zákonodárnou mocí), ústřední vláda – svou mocí nařizovací v mezích zákonů, např. prostřednictvím nařízení vlády. Významný je vliv činnosti dalších orgánů, zejména **kontrolních** v rámci uplatňované **veřejné kontroly**. Činnost veřejné správy je kontrolována, a to zejména

⁵⁸ V současné době se připravují organizační změny.

volenými orgány na příslušné úrovni, např. parlamentem, vládou, ale i nezávislými soudy, včetně správních soudů, speciálně zřizovanými kontrolními orgány, např. v ČR i Nejvyšším kontrolním úřadem. Rozsah možné kontroly vymezují zákony a navazující předpisy.

Kontrola⁵⁹ může být **přímá**. Jde zpravidla o vnitřní operativní kontrolu, která je součástí operativního řízení. Patří sem i vnitřní finanční kontrola⁶⁰ a vnitřní audit. Má většinou charakter **průběžné** kontroly. Může být i **nepřímá**, a to **vnitřní**, vnitřní kontrolní systém, zajišťovaný nezávislými vnitřními kontrolními orgány, a **vnější**, kterou zajišťují externí kontrolní orgány. Například v ČR vnější finanční kontrolu zajišťuje Ministerstvo financí ČR, v některých oblastech jeho dekoncentráty – například finanční úřady, finanční ředitelství. Je zpravidla **neperiodická, a následná**.

Podle druhu kontrolované činnosti **provádějí kontrolu orgány státní správy a územní samosprávy**. Jde o státní kontrolu a odborný dozor ze strany vlády, ministerstev a dalších ústředních orgánů, ze strany dekoncentrátů – územních orgánů státní správy. V ČR má specifické postavení Inspekce ministerstva vnitra, Česká obchodní inspekce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Nejvyšší kontrolní úřad a další kontrolní instituce. Specifické jsou možnosti Úřadu ombudsmana – Veřejného ochránce práv. Nemůže nařizovat, ale po přezkoumání záležitosti doporučuje své zjištění příslušným orgánům veřejné správy.

Orgány územní samosprávy kontrolují zajišťování funkcí územní samosprávy na jejím území, kontrolují zajišťování zákonnosti, např. v ČR kontrolní výbory a kontrolní komise obce, respektive kraje. Kraje v přenesené působnosti zajišťují kontrolu, respektive správní dozor nad výkonem přenesené působnosti v obcích, zčásti i nad výkonem samostatné působnosti – dodržování zákonů.

V různých zemích se více či méně zapojují do kontroly v mezích zákona i občané v rámci **občanské kontroly**, např. formou petic a stížností, účasti občanů v kontrolních orgánech na úrovni územní samosprávy apod. Občané nepřímou ovlivňují činnosti ve veřejné správě (např. řídicí) i prostřednictvím své poptávky po veřejných statcích v rámci rezortů veřejného sektoru. Proto stále více vystupuje do popředí úloha marketingu ve veřejném sektoru.

Na úředníka ve veřejné správě podobně jako v celém veřejném sektoru jsou kladeny vysoké odborné i morální požadavky. Pozornost se proto věnuje řízení lidských zdrojů – **personálnímu managementu**.

⁵⁹ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁶⁰ Podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Úředníci ve veřejné správě realizují politiku, o které rozhodují politici ve volebních orgánech. Veřejná správa se pak zaměřuje na volbu správných postupů a nástrojů dosažení cílů politiky v rámci platné legislativy.

Veřejná správa a řízení

Ve většině odborných ekonomických publikací se zdůrazňuje, že pojmy správa a řízení nejsou synonyma.⁶¹ Řízení ve veřejné správě zahrnuje vlastní správu a její organizování tak, aby byla maximálně účinná, tzn. aby se dosáhlo cílů formulovaných v rozhodnutích volených orgánů (tzn. na základě politického rozhodování), aby výsledky byly kontrolovatelné a za jejich dosažení nesl někdo odpovědnost. **Řízení veřejné správy je tedy širší pojem** a nezahrnuje pouze přenos informací, instrukcí úředníky ve veřejné správě, ale i co **nejefektivnější způsob dosažení těchto cílů**, což předpokládá určité **rozhodovací pravomoci** a zároveň přitom i přijímání určité **odpovědnosti**.

Zejména v USA prakticky celé 20. století znamenalo postupné prosazování manažerských způsobů řízení ve veřejné správě. Až do 30. let 20. století pod vlivem prací Woodrowa Wilsona bylo pojetí veřejné správy v USA spojováno s pojetím správní vědy. Prosazovalo se oddělení veřejné správy od politiky. Pojetí správy bylo často prezentováno jak obor podnikání se specifickými nástroji a projevy s důrazem na hospodárnost a účelnost, tzn. v komplexním pojetí efektivnost.

Postupně se začalo na občana pohlížet jako na klienta (zákazníka). Zhruba od 40. let 20. století se v USA pohled na veřejnou správu dále měnil, a to jako na vědu, která rozvíjí a využívá v praxi určité **principy**, a to **řízení a plánování, výběr pracovníků, organizování** a koordinaci činností, přidělování úkolů, **monitorování** činností a analýzy, hlášení a **kontrolu** činností. Významným principem je i **rozpočtování**.

Nicméně cíl modernizace pojetí veřejné správy a dosažení vyšší efektivnosti byl zpochybňován právě v oblasti racionálního, respektive neracionálního rozhodování manažera, ovlivněného mimo jiné i jeho odbornými předpoklady. V evropských podmínkách k tomu přistupují určité legislativou omezené rozhodovací pravomoci managementu ve veřejné správě.

V 80. letech 20. století se v USA, kdy prezidentský úřad zastával R. Reagan, a ve Velké Británii, kdy předsedkyní vlády byla M. Thatcherová, dostal do popředí **program Nové řízení veřejné správy** (New Public Management),⁶² tzn. nové poje-

⁶¹ HUGES, OWEN, E. *Public Management & Administration, An Introduction*. London : The MacMillan Press, Ltd., 1994.

⁶² Nicméně prvky tohoto nového pojetí se objevily už koncem 60. let 20. století.

tí stylu řízení a využití manažerských metod i ve veřejné správě, respektive v celém veřejném sektoru. Toto pojetí je založeno na **postavení manažera jako subjektu, který aktivně vystupuje** v politickém procesu, tzn. **není pouhým vykonavatelem rozhodnutí jiných orgánů**. V evropských podmínkách tato koncepce naráží na legislativní omezení a je proto doplňována, respektive modifikována využíváním dalších koncepcí – **zásady dobré veřejné správy**, dobrého vládnutí (Good Governance) – a koncepcí **Smart Administration** (podrobněji v subkap. č. 2.5).

Nové řízení veřejné správy se zaměřuje na **hospodárné** využívání zdrojů, včetně finančních zdrojů, na dosažení výsledku (produkci veřejného statku apod.) pokud možno **nejvyšší kvality**. Využívá k tomu i efekt **konkurence v nabídce veřejných statků** produkovaných různými organizacemi ve veřejném sektoru – konkurence v rámci veřejného sektoru, ale i jinými subjekty v rámci ziskového či neziskového soukromého sektoru – konkurence soukromého neziskového a ziskového sektoru. Zaměřuje se na **uspokojení potřeb uživatelů** – klientů, spotřebitelů veřejných statků, včetně produktů samotné veřejné správy.

Mění se tedy i role uživatele smíšených veřejných statků (služeb), který může odmítnout produkovaný a nabízený smíšený veřejný statek s fakultativní spotřebou. Pro uspokojení své potřeby může racionálně volit mezi veřejným a soukromým statkem. Při uspokojení své potřeby u veřejného statku může volit mezi jeho produkcí ve veřejném a soukromém sektoru, například s využitím voucherového (poukázkového) systému apod. Při tomto rozhodování se řídí jak cenou – vyšší uživatelského poplatku, tak kvalitou veřejného statku.

Nové řízení veřejné správy je založeno na **přímé odpovědnosti** manažera za výsledky a na **kontrole**. Zároveň se pohlíží na veřejnou správu jako na službu v pojetí tzv. **Nové veřejné služby**, kdy je akcentován důraz na demokracii a účast občana ve veřejném životě včetně veřejné správy. Veřejná správa jako čistý veřejný statek má více sloužit občanovi, a to demokratickým způsobem, ne ho za každých okolností řídit, neboť občan je **uživatel – klient** veřejných služeb, který se může sám rozhodovat, pokud jeho rozhodování neovlivňuje legislativa. Cílem služby je dosažení veřejného zájmu, který je výsledkem diskusí a následně politických rozhodnutí, sledovat **výkonnost**, ale zároveň preferovat **účelnost a spokojenost** občana. Významná je tedy vazba na občana, jeho spokojenost. K tomu slouží i využívání marketingu ve veřejné správě a ve veřejnoprávních neziskových organizacích ve veřejném sektoru, využívání různých metod zjišťování spokojenosti klientů.

V zemích EU se uplatňují jako **základní principy** veřejné správy a veřejné služby **neutralita, rovnost** (nediskriminace, právní jistota), **otevřenost a transparentnost, odpovědnost, výkonnost, účinnost**.

(K managementu a k marketingu ve veřejném sektoru se vrátíme v samostatné subkapitole.)

Instituce a subjekty veřejné správy

Veřejná správa zahrnuje **státní správu**, která má dominantní postavení a samosprávu, která je k výkonu veřejné správy pověřena příslušnými zákony, a to zejména na úrovni **územní samosprávy**, někdy se nepřesně hovoří, nikoli však v právním slova smyslu, o veřejné samosprávě. V jejím rámci jde o zastupování zájmů občanů žijících na určitém území menším, než je území státu. Samospráva dále zahrnuje i zájmovou samosprávu (profesní apod.). Na úrovni státní správy a územní samosprávy jsou to i specializované veřejnoprávní instituce, korporace.

Subjektem veřejné správy je **stát**, zastupovaný státními orgány (úřady) a institucemi, případně i tzv. dekoncentráty na místní úrovni, které vykonávají veřejnou správu **přímo**, a **územní samospráva**, která vykonává veřejnou správu **odvozeně**. Dekoncentráty jako orgány státní správy a orgány územní samosprávy tvoří spolu tzv. **místní správu**. V některých zemích je využíván smíšený model územní samosprávy, která v **mezích zákona** vykonává i státní správu (např. i v ČR). Územní samospráva však vykonává zejména vlastní samosprávu, která je rozhodující, vykonávají ji občané buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím volených zástupců v orgánech. Dále jsou to i **jiné subjekty** – např. profesní komory (např. v ČR Komora daňových poradců apod.), veřejné vysoké školy, veřejné fondy apod.

Historicky se však vyvinuly v jednotlivých zemích různé systémy (modely) místní správy. Jako neexistuje unifikovaný model územní samosprávy, tak neexistuje ani unifikovaný model místní správy.

Lze rozeznat tyto systémy (modely) místní správy⁶³:

- **systém angloamerický**, v němž má na úrovni nižších správních jednotek výlučné postavení samosprávná funkce – samospráva;
- **systém francouzský**, v němž na úrovni nižších správních jednotek funguje:
 - **vícetupňová územní samospráva**, která zajišťuje samosprávné funkce, a tzv.
 - **dekoncentráty** (tzn. dekoncentrované orgány státní správy – agentury), které na místní úrovni zajišťují státní správu (tzn. výkon státní správy);
- **smíšený systém** (spojený) místní správy. Vedle dekoncentrátů v tomto systému obce i vyšší územní samosprávné celky vykonávají jak vlastní **samosprávné funkce**, tak **výkon státní správy**.

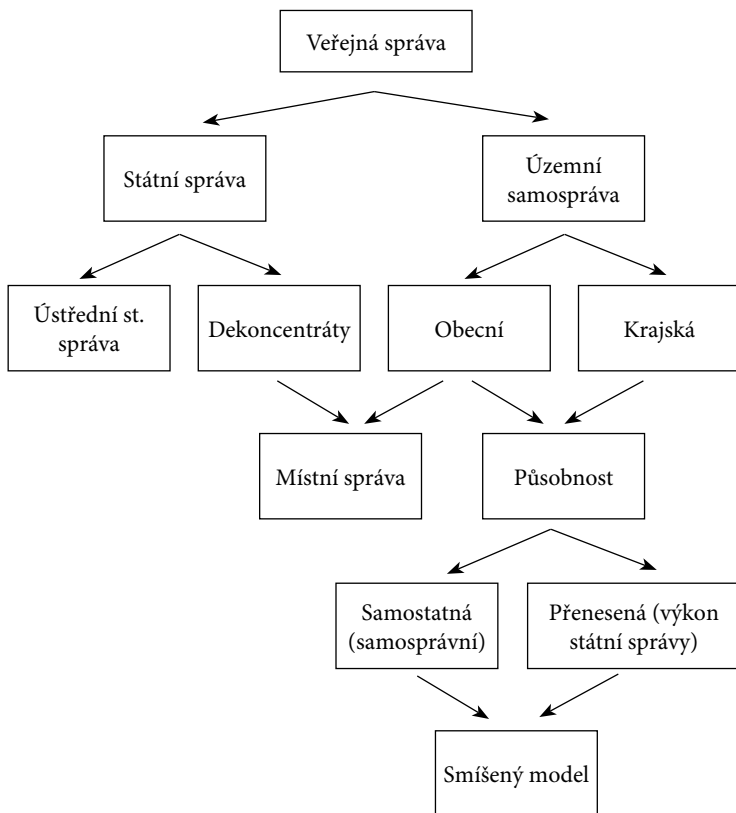
V ČR se v případě samosprávných obcí a krajů využívá smíšený model, tzn. kombinace samostatné a přenesené působnosti, tzn. i přenos kompetencí, pravomocí

⁶³ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

a odpovědnosti v mezích zákona v rámci veřejného sektoru ze státu na územní samosprávu. Proto se často orgány obcí a krajů označují jako orgány veřejné správy a územní samosprávy. U obcí a krajů je rozhodující samostatná působnost, tzn. plnění samosprávné funkce.

Schematicky můžeme ukázat strukturu veřejné správy na příkladu ČR.

Schéma 2.1 Veřejná správa v ČR



V ČR se mezi instituce veřejné správy zahrnuje **prezident** republiky. Významná je zejména jeho pravomoc vyhlašovat volby do parlamentu a do volených orgánů územní samosprávy, vetovat přijaté zákony apod. Postavení a pravomoci prezidenta jsou dány Ústavou ČR a jsou zatím omezené. Další institucí je **vláda**, která nese odpovědnost za výkon státní správy, a to i té, která je v rámci přenesené působnosti

přenášena na územní samosprávu. Proto se například v ČR usnesení a nařízení vlády vztahují na výkon přenesené působnosti obcí a krajů. Dále to jsou **ostatní orgány státní správy** – ministerstva a další ústřední orgány (úřady) a jejich dekoncentráty a detašované orgány a pracoviště, **vojenské újezdy** (v současnosti celkem čtyři) jako specifické instituce výkonu státní správy v obcích, kde je umožněn bojový výcvik armády, na které se nevztahuje zákon o obcích a jsou spravované tzv. újezdními úřady v čele s důstojníkem armády, **orgány územní samosprávy** na úrovni obcí a krajů a **ostatní instituce** ve veřejné správě.

Specifické postavení uvnitř státu má v ČR Policie ČR, obecní (městská) policie, Justiční stráž, vězeňská služba, Česká národní banka, Česká akademie věd, Česká tisková kancelář, Veřejný ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a další instituce.

2.1.3 Vztahy mezi volenými orgány a veřejnou správou

Vztahy mezi volenými a výkonnými orgány⁶⁴ jsou důležité, a to na všech úrovních včetně územní samosprávy, neboť jak jsme uvedli, o netržních činnostech, o způsobech zajišťování veřejných statků, o produkci veřejného sektoru rozhodují volené orgány nepřímou volbou a tato rozhodnutí realizují příslušné výkonné orgány. V mnoha zemích je v praxi zákonem vymezena rozhodovací pravomoc na úrovni volených orgánů. Často však dochází k tomu, že v rozporu se zákonem někdy rozhodují za volené orgány výkonné orgány veřejné správy. V takovém případě často musí zjednat nápravu soudy se svou mocí soudní, zejména správní soudy. Proto je také důležitá kontrola – vnější i vnitřní.

Ve většině demokratických zemí zákon, respektive různé zákony, vymezuje strukturu a pravomoci volených orgánů, respektive dělení pravomocí mezi nimi, a rámcově vymezují organizační strukturu výkonných orgánů. Cíle a nástroje politiky, mezi nimiž rozhodující místo zaujímají ekonomické cíle, formulují politici ve volených orgánech. Úředníci se touto politikou řídí a vykonávají ji. Někdy se hovoří o tzv. **formalizovaném modelu**.

V některých zemích však úředníci ve výkonných orgánech mají dominantní postavení, které vyplývá z jejich specifických profesních znalostí a schopností, odborné způsobilosti. Mají monopol na informace, takže mohou ovlivňovat rozhodování volených orgánů. Dokonce může docházet k situacím, kdy i v rozporu se zákonem rozhodují místo voleného orgánu. Jde o „vládu“ **managementu**, který ovládá techniky řízení a organizování. Někdy se hovoří o **technokratickém modelu**.

⁶⁴ Podrobněji např. v: BAILEY, Stephen, J. *Local Government Economics. Principles and Practice*. MacMillan Press, Houndmills, 1999.

Využívá se i **model vzájemné spolupráce** (partnerství) mezi představiteli volených orgánů a služebně staršími a profesionálně zdatnými úředníky, tzn. elitou v managementu výkonného orgánu. Společně stanoví cíle veřejné politiky a vyberou nástroje jejich dosažení s cílem dosahovat maximální efektivnost.

V posledních desetiletích je v mnoha vyspělých zemích **pohlíženo i na členy volených orgánů jako na vrcholový management** na příslušné úrovni. Zejména na úrovni malých obcí může být problémem jejich nízká odbornost. Například do vrcholového managementu obce se řadí starosta (primátor), jeho zástupci a členové orgánu typu rady obce v ČR. Do středního managementu se řadí vedoucí odborů, vedoucí oddělení městského úřadu a vedoucí pracovníci neziskových organizací v lokálním, respektive regionálním veřejném sektoru (např. typu organizačních složek a příspěvkových organizací v ČR).

Nicméně existuje nebezpečí, že snahou výkonných orgánů – administrativních pracovníků je maximalizovat svůj užitek, udržet existenci své instituce, zvýšit její prestiž, a to za každou cenu, i když o výsledky činnosti jejich instituce není zájem. Podobně tomu může být i v organizacích ve veřejném sektoru. Administrativní pracovníci prosazují zdání své potřeby, respektive nepostradatelnosti pro chod úřadu, organizace.⁶⁵ To naopak vede k neefektivnosti. I to je důvod, proč se ve veřejném sektoru přebírají byť v modifikované formě některé metody řízení ze soukromého sektoru s cílem zmenšit nebezpečí tzv. produkční neefektivnosti. Toto nebezpečí částečně může eliminovat konkurence uvnitř veřejného sektoru a využívání alternativních způsobů zabezpečování veřejných statků – veřejnými zakázkami, prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací. U veřejné správy jako čistého veřejného statku to však není prakticky možné. Nebezpečí produkční neefektivnosti zmenšuje účinná kontrola a objektivizace nákladů.

2.1.4 Reformy veřejné správy a územní samosprávy, reformy ve veřejném sektoru

V řadě vyspělých zemí probíhá v posledních desetiletích reforma veřejné správy a územní samosprávy. Zaměřuje se na efektivní rozdělení kompetencí mezi jednotlivé instituce ve státní správě, a to po vertikální i horizontální linii, zejména ve veřejném sektoru mezi státní správou a územní samosprávou, hledání vyhovujícího modelu místní správy, v některých zemích se na úrovni územní samosprávy využívá kombinace samosprávné a přenesené funkce, zlepšení účinnosti řízení, využívání

⁶⁵ Úlohou byrokracie v rozhodovacích procesech se zabývá mnoho autorů (např. M. Weber, C. N. Parkinson, H. A. Simon a další). Uveďme například NISKANEN, W., A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine, 1974.

managementu a marketingu i v organizacích ve veřejném sektoru a dosažení alokační efektivnosti ve veřejném sektoru na všech úrovních včetně územní samosprávy, zlepšení veřejné a občanské kontroly.

Součástí reformy veřejné správy je většinou i reforma územní samosprávy, která se soustřeďuje na stanovení optimální velikosti základního subjektu územní samosprávy – obce a využití vyšších stupňů územní samosprávy, optimální rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně územní samosprávy po vertikální linii, způsob a intenzitu kontroly územní samosprávy. Výsledkem reformy v zemích EU v 90. letech byla i změna struktury územní samosprávy (viz tab. č. 2.1 na str. 125 a č. 2.2 na str. 129).

Významnou součástí reformy územní samosprávy je i reforma územních financí s cílem zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy, posílení vlastních příjmů územní samosprávy a posílení rozhodovací pravomoci v hospodaření územní samosprávy.⁶⁶ Cílem je i zkvalitňování finančního managementu.

„Téma moderných reforem verejnej správy vo vyspelých európskych i mimo-európskych krajinách predstavuje významný krok pri rozvíjaní demokratických základov spoločnosti. V snahe uplatniť efektívny, transparentný, flexibilný a výkonný systém verejnej správy, nutný na rozvoj komplexného rámca ekonomických aktivít v trhovej ekonomike, predstavuje zároveň jeden zo základných predpokladov ekonomickej prosperity. Naplnenie tohto predpokladu v súčasnosti modifikuje celkové postavenie verejnej správy, ktoré je vo významnej miere ovplyvnené aj prebiehajúcim procesom integrácie, globalizácie a informatizácie spoločnosti.“⁶⁷

Reforma veřejné správy a územní samosprávy v ČR

Po roce 1989 bylo v ČR nutné komplexně přebudovat systém moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní a obnovit právo občanů na samosprávu. Zrušení systému okresních a krajských národních výborů jako orgánů státní správy a moci na začátku 90. let 20. století souviselo s reformou veřejné správy a její transformací na moderní veřejnou správu budovanou **na principech demokracie**. Na stejném principu přistoupilo Československo v roce 1990 k reformě územní samosprávy obnovením obecního zřízení. Po rozpadu federace pokračovala v roce 1993 reforma celé veřejné správy.⁶⁸

⁶⁶ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁶⁷ ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2008, s. 43.

⁶⁸ Podrobněji k reformě veřejné správy např. v: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha : ASPI, a. s., 2007. WOKOUN, R., MATES, P. (eds.) *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha : LINDE, a. s., 2006.

Hlavním problémem veřejné správy v ČR byla v 90. letech poměrně vysoká míra centralizace rozhodování. Utvoření krajů a přenos některých kompetencí na kraje měl tento problém řešit. V minulosti byly poměrně velké kompetence státu ve srovnání s kompetencemi územní samosprávy. V ČR existuje převaha malých obcí, v nichž je problémem neprofesionální řízení, nebezpečí větší alokační neefektivnosti u rozpočtových výdajů. To do určité míry komplikuje reformu územních financí, využívání neúčelových dotací.⁶⁹ Dalším problémem je nízká odborná úroveň pracovníků výkonných orgánů veřejné správy, jak na úrovni státní správy, tak na úrovni územní samosprávy. Tyto problémy se snaží postupně řešit jednotlivé etapy reformy veřejné správy.

Reforma se v uplynulých dvaceti letech zaměřila na změny územního členění, na oddělení územní samosprávy od státní správy a moci, vztahy mezi státem a územní samosprávou se budují na principu spolupráce, partnerství. Postupně docházelo ke změnám v dělbě práce mezi jednotlivými články veřejné správy, s cílem odstranit duplicity, a to na horizontální linii i na vertikální linii, včetně linie státní správa a územní samospráva. Bylo nutné proto vytvořit i legislativní a ekonomické předpoklady pro fungování územní samosprávy.

U územní samosprávy byl zvolen smíšený model obecní a krajské samosprávy, tzn. kombinace samostatné a přenesené působnosti, která si vyžádala změny v kategorizaci obcí podle rozsahu přenesené působnosti obcí, zejména od roku 2003 v souvislosti se zrušením okresních úřadů. Od roku 2001 začaly fungovat vyšší územní samosprávné celky – 13 krajů a hl. m. Praha.

Postupně se vytvářela nová struktura státní správy s využitím i dekoncentrace, tzn. přesunu některých kompetencí na dekoncentráty a přesun některých kompetencí na územní samosprávu v rámci přenesené působnosti na obce a kraje.

Došlo i na decentralizaci ve veřejném sektoru, přesunu řady kompetencí v zabezpečování veřejných statků ze státu na územní samosprávu. Zároveň bylo nutné řešit postupnou fiskální decentralizaci finančních zdrojů, respektive hledat optimální míru fiskální decentralizace.

Z pohledu reforem bylo významné i začlenění regionální politiky do hospodářské politiky státu. Poněvadž v regionální politice EU mají významné postavení regiony soudržnosti NUTS 2 s počtem obyvatel 1 mil. (průměr EU 1,8 mil.), bylo nutné vytvořit 8 regionů NUTS 2⁷⁰. Uspořádání NUTS v zemích EU včetně ČR ke konci roku 2011 ukazuje příloha č. 4.

⁶⁹ Podrobněji v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁷⁰ Regionální politika Evropské unie je založena na pomoci regionům – tzv. NUTS 2. NUTS představují Nomenklaturní územně statistické jednotky (zkr. z franc. La nomenclature des unités

Správní reforma má si vyžádat i reformu veřejných financí, respektive nástrojů veřejných financí, zejména nástrojů ovlivňujících přerozdělovací vztahy mezi státem a územní samosprávou – dotace a rozpočtové určení daní. Bylo nutné zvážit míru daňové pravomoci územní samosprávy. Zatím omezenou daňovou pravomoc mají jen obce. Hospodaření státu i územní samosprávy, finanční vazby mezi státem a územní samosprávou upravuje legislativa, postupně byla přijata řada změn rozpočtových pravidel.⁷¹ Postupná reforma hospodaření obcí a krajů umožňuje zvýšit jejich relativní finanční soběstačnost.

Postupně, i když zatím relativně s malými výsledky se pozornost soustředila i na zvýšení efektivnosti veřejných výdajů na všech úrovních veřejné správy. Mění se pojetí veřejného rozpočtu jako finančního plánu, zdůrazňuje se význam rozpočtového výhledu (prognózy).

S pokračující decentralizací ve veřejném sektoru se uskutečnila i reforma organizací ve veřejném sektoru a reforma způsobu jejich financování – od roku 2001 postavení a financování organizačních složek a příspěvkových organizací, vytvoření legislativních předpokladů pro efektivní využití soukromého sektoru k produkci veřejných statků (systém veřejných zakázek, partnerství veřejného a soukromého sektoru).

Využívání moderních informačních technologií umožňuje zkvalitnit informační soustavy ve veřejné správě, sběr informací a jejich vyhodnocování, využití e-governmentu. Umožňuje zajistit dostatečnou publicitu informací, má-li být účinná zpětná vazba ze strany občanů.

Větší důraz je kladen na zkvalitnění veřejné kontroly, nejenom účetní a finanční kontroly, účetního auditu, ale i na zkvalitnění kontroly užitek pro občana, výkonnostní audit. Cílem reforem je i vytvoření předpokladů pro občanskou kontrolu a její zkvalitňování.

territoriales statistiques). Celkem se rozeznává pět NUTS. NUTS 1 je jednotka typu země (např. ČR), makroregionů; NUTS 2 je základní územní jednotkou pro strukturální a regionální politiku EU – tzv. **region soudržnosti**. Počet obyvatel se pohybuje od 1 do 2 mil. V ČR je 8 regionů soudržnosti. Region soudržnosti nemá postavení územní samosprávy. NUTS 3 je jednotka typu nejnižšího územně správního (a samosprávného) regionu s počtem obyvatel 200–400 tisíc (průměr EU je 410 tisíc obyvatel). V ČR jsou to v současné době kraje: Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihomoravský, Zlínský, Olomoucký, Moravskoslezský, Kraj Vysočina a hl. m. Praha, která má postavení kraje i „obce“ – čili NUTS 5; NUTS 4 je jednotkou typu mikroregionu. V ČR jsou to v současné době okresy, celkem 77; NUTS 5 je obec či město. V ČR to bylo v posledních letech kolem 6 258 obcí a měst s výraznou převahou malých obcí. Meziročně jejich počet nepatrně kolísá, v řádu jednotek.

⁷¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

Protože činnosti ve veřejné správě vyžadují kvalifikovanou pracovní sílu, reformní úsilí se soustředilo i na vytvoření ucelené koncepce zvyšování kvalifikace pracovníků veřejné správy i průběžného vzdělávání na jednotlivých úrovních územní samosprávy.⁷² To by mělo vytvořit potřebné předpoklady pro zkvalitnění výkonu veřejné správy na všech úrovních.

Některé cíle se podařilo splnit, některé jsou dlouhodobé, například optimalizace přerozdělovacích vztahů v rozpočtové soustavě, optimalizace rozpočtového určení daní, zvýšení efektivnosti veřejných výdajů. Intenzivně se hledají vhodné ekonomické nástroje pro zvýšení efektivnosti veřejné správy, v tom i finanční nástroje.

Rozhodující postavení mezi orgány ve veřejné správě mají státní orgány, neboť realizují v ekonomické oblasti záměry hospodářské politiky státu a mohou i významnou měrou ovlivňovat rozhodování volených orgánů (viz problém nepřímé veřejné volby), a tedy i koncepci hospodářské politiky státu, vztah státu k územní samosprávě atd. Podívejme se na strukturu státní správy podrobněji.

2.2 Stát a státní správa

Stát je obecně charakterizován znaky vlastní území, obyvatelstvo, suverenita nad vlastním územím, existence státní moci, je subjektem mezinárodního práva, mezinárodního uznání, je ekonomickým subjektem. V právním státě je vztah mezi státem a občanem vymezen zákony.

Zákonodárným orgánem v demokratických zemích je volený parlament, který vytváří svou zákonodárnou činností zákonný rámec pro postavení, působnost, činnost a hospodaření státní správy a územní samosprávy a dalších subjektů, včetně zákonného rámce pro fungování soukromého sektoru. V některých zemích je jednokomorový, v některých dvoukomorový – např. i v ČR.

Pro státní správu je typická nejen **výkonná činnost**, ale i v mezích zákona **moc nařizovací**, při níž využívá různé mocenské nástroje. Stát formou zákona deleguje správu na jiné subjekty, tzn. na ústřední vládu, která má specifické postavení, dále na ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a další dekoncentrované správní úřady.

⁷² Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů; vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků; vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělávání úředníků územních samosprávných celků; s pozastavenou účinností pak zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění zákona č. 445/2011 Sb.

2.2.1 Orgány a instituce státní správy v ČR

Státní správa zahrnuje **orgány se všeobecnou působností** – ústřední vláda a orgány **se specializovanou působností** – ministerstva a ostatní ústřední správní orgány, v některých zemích i odborné územní dekoncentráty (dekoncentrované správní úřady) a orgány s odvětvovou působností na úrovni nižších správních obvodů. **V ČR mezi instituce** na státní úrovni můžeme zahrnout parlament, prezidenta, vládu.

Parlament je v ČR dvoukomorový – Poslanecká sněmovna (poslanci jsou voleni na 4 roky) a Senát (senátoři jsou voleni na 6 let, přičemž pro zajištění kontinuity je každé dva roky volena – obměňována 1/3 senátorů). Poslaneckou sněmovnu tvoří plénium, které řídí předseda, místopředsedové a další orgány, například organizační výbor, rozpočtový výbor a další výbory, ze zákona jsou zřizovány imunitní a mandátový výbor, v některých případech účelově zřízený výbor pro vyšetřování, respektive vyšetřovací komise a další orgány. Významné je postavení poslaneckých klubů, ve kterých se předjednávají stanoviska poslanců jednotlivých politických stran (např. k předlohám zákonů apod.), a politického grémia. Činnost Poslanecké sněmovny je řízena **Jednacím řádem**⁷³. Senát má podobnou vnitřní strukturu a jeho činnost se řídí od roku 1999 rovněž Jednacím řádem. Parlament je **ústavodárným orgánem** – přijímá a mění ústavu, přijímá a mění zákony, schvaluje mezinárodní smlouvy, ustavuje některé státní orgány a kontroluje jejich činnost. Poslanci Poslanecké sněmovny a Senát jako celek mají zákonodárnou iniciativu.

Návrhy zákonů se v Poslanecké sněmovně projednávají ve trojím čtení, přičemž v prvním čtení se rozhodne, zda se Poslanecká sněmovna bude návrhem zákona zabývat. Pokud ano, tak se k návrhu zákona vyjadřují výbory, případně vláda – podává-li návrh zákona Poslanecká sněmovna, a to ve lhůtě 30 dnů. Ve druhém čtení se projednává návrh zákona v paragrafovém znění a definitivně se o návrhu zákona rozhoduje ve třetím čtení, nejdříve však po 24 hodinách, pokud se nejedná o tzv. stav legislativní nouze. (Tuto proceduru si ukážeme v kap. č. 3 na příkladu schvalování zákona o státním rozpočtu.) Velmi důležité je právě schvalování zákona o státním rozpočtu, kontrola plnění (hospodaření) státního rozpočtu a schvalování státního závěrečného účtu.

Při rozhodování se v parlamentu uplatňuje zpravidla **většinové pravidlo**, v některých případech pravidlo kvalifikované většiny (např. u změny Ústavy ČR).

Až na výjimky, např. v případě schvalování zákona o státním rozpočtu, schválený zákon v Poslanecké sněmovně je předkládán Senátu, který do 30 dnů musí buď zákon schválit, nebo zamítnout, nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo se vyjádřit, že se nebude zákonem zabývat. Zákon nabývá platnosti

⁷³ Zákon č. 90/1995 Sb. s přílohami.

po podepsání prezidentem republiky a uveřejnění ve Sbírce zákonů,⁷⁴ respektive podle schváleného data nabytí účinnosti. Využije-li prezident právo veta, Poslanec-ká sněmovna ho může v následujícím hlasování přehlasovat.

Prezident republiky má v našich podmínkách omezené pravomoci. Významná je zejména jeho pravomoc **vyhlášovat volby** do parlamentu a do volených orgánů územní samosprávy, vetovat přijaté zákony, jmenovat a odvolávat členy vlády, přijímat demise, jmenovat členy bankovní rady, jmenovat soudce Ústavního soudu, prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, udělovat milosti apod. V některých záležitostech, např. v zahraničních vztazích, je vázán stanoviskem vlády. Je vrchním velitelem armády. Postavení a pravomoci prezidenta jsou dány ústavou. Pro výkon pravomocí prezidenta má k dispozici Kancelář prezidenta republiky a Vojenskou kancelář, která je útvarem Armády ČR.

Vláda je vrcholný ústavní orgán moci výkonné a politické. Má specifické postavení ve státní správě. Vláda je ta autorita, která vykonává politickou moc a na kterou nositelé svrchovanosti (občané státu, národ) delegují výkonnou moc. Vedle politického vedení veřejné správy a organizování její činnosti utváří i vnitřní a zahraniční politiku státu.

Vláda je přímým vykonavatelem rozhodnutí parlamentu. Přitom parlament může k některým rozhodnutím i zmocnit vládu. Vláda **řídí, kontroluje, koordinuje a sjednocuje činnost** ostatních (i podřízených) **subjektů veřejné správy** – ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (např. svými usneseními apod.), jmenuje a odvolává některé vyšší státní úředníky. Je oprávněna **vydávat nařízení vlády** jako obecně závazné právní předpisy, které jsou zveřejňovány ve Sbírce zákonů (musí být v souladu se zákony), má **právo zákonodárné iniciativy** – podávat návrhy zákonů do Parlamentu ČR. Zabezpečuje kontrolu a dozor.

Vláda je kolektivní orgán se všeobecnou působností. Členy vlády jsou předseda vlády, jeho místopředsedové a ministři, kteří řídí jednotlivá ministerstva. Rozhodovací proces se řídí většinovým pravidlem. Vládní administrativu zabezpečuje Úřad vlády, který je i ústředním správním orgánem, poskytuje servisní služby vládě. Vláda může zřizovat různé **poradní orgány**, například Legislativní radu, Radu hospodářské a sociální dohody, Radu pro nestátní neziskové organizace apod. V čele poradních orgánů je člen vlády. Mezi poradní orgány můžeme zahrnout i další nezávislé orgány, např. Akreditační komisi vlády ČR, která se vyjadřuje k akreditaci studijních oborů na vysokých školách a hodnotí ji.

⁷⁴ Ve Sbírce zákonů se zveřejňují zákony, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ústředních orgánů státní správy, zákonná opatření Senátu, rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí prezidenta republiky, opatření České národní banky a další. Jde o oficiální publikaci právních předpisů se systémem číslování předpisů. Od roku 2000 existuje samostatně Sbírka mezinárodních smluv.

Ústřední orgány státní správy patří mezi ostatní přímé vykonavatele veřejné správy. Jsou to jednak **ministerstva**, jednak **ostatní ústřední orgány**. V čele ministerstev jsou ministři, v ČR jmenovaní prezidentem republiky. Řídí ministerstva. Některá ministerstva mají povahu **specializovaných odvětvových orgánů** (např. ministerstvo školství, ministerstvo obrany apod.), některá mají rozsáhlejší působnost, která se někdy dotýká i několika odvětví (resortů) veřejné správy, jde o **průřezové a svodné orgány** (např. ministerstvo financí, ministerstvo životního prostředí apod.). Ministerstva se podílejí na tvorbě státní politiky i svého resortu, podílejí se na přípravě zákonů a nařízení vlády, vypracovávají podklady pro jednání vlády, vyjadřují se k návrhům vypracovaným jinými subjekty. Na základě zmocnění zákonem mohou vydávat vyhlášky, které jsou zveřejňovány ve Sbírce zákonů. Mohou vydávat v rámci svého resortu směrnice, pokyny, instrukce a další vnitřní předpisy.

Ostatní ústřední orgány jsou v řadě případů **zřizované i rušené zvláštním zákonem**. V jejich čele jsou vedoucí jmenovaní vládou, výjimečně prezidentem republiky (např. v ČR u Českého statistického úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Jejich činnost v rámci veřejné správy je úzce specializovaná – vždy vymezena zvláštním zákonem. Jsou oprávněny v mezích zákona vydávat podzákonné předpisy. Další **orgány státní správy s celostátní působností** jsou zřizované v rámci ministerstev, např. Státní veterinární správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce apod.

Dalšími orgány jsou ostatní dekoncentrované orgány státní správy, v ČR se někdy označují jako **dekoncentráty**. Některé ústřední orgány státní správy zřizují svá **detašovaná pracoviště** zajišťující státní správu ve městech či obcích (tedy blíže k občanovi) ve správních obvodech okresů a krajů. Ty jsou zřizovány **podle příslušných zákonů** jako specializované, odborné nebo dekoncentrované správní úřady⁷⁵ a pracoviště ústředních orgánů v místech kraje, mikroregionu apod. Je tomu tak zejména **pro lepší dostupnost** pro subjekty, zejména pro občany (např. úřad práce, finanční úřad, katastrální úřad, okresní veterinární správa apod.), a to ve správních obvodech okresů (např. ve správním obvodu okresu jsou zpravidla 2–3 finanční úřady) a krajů, např. v některých oblastech „odvolací“ úřady, např. krajská finanční ředitelství, které vykonávají ze zákona výkon státní správy v rámci tzv. dekoncentrace, dále veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory, tzn. policie, profesionální hasičské záchranné sbory apod.

⁷⁵ Do konce roku 2002 to byly i okresní úřady jako dekoncentrované orgány státní správy se všeobecnou působností. Podrobněji k činnosti OkÚ např. v: PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Jasně vymezení postavení administrativního aparátu – jeho pravomoci a odpovědností, ale i kontroly je předpokladem úspěšného **využití modelu spolupráce** výkonných orgánů s volenými orgány na všech úrovních včetně územní samosprávy s maximálně možným eliminováním negativních technokratických projevů chování managementu.

V posledních dvaceti letech je využití modelu spolupráce spojováno s **potřebou zlepšit profesionální, odborné řízení a organizování** netržních činností na úrovni státu i územní samosprávy, zejména v malých obcích. Neprofesionální řízení řídicího managementu způsobuje neefektivnost při vynakládání omezených rozpočtových zdrojů (často to ovlivňuje i neodborné rozhodování volených orgánů). Proto se klade **důraz na růst kvalifikace** úředníků nejenom státní správy, ale i územní samosprávy, **permanentní vzdělávání úředníků ve veřejné správě**, využívání **moderních metod řízení**.⁷⁶ Dobře propracovaný systém manažerského řízení ve veřejné správě je považován za jeden z prostředků **zvyšování efektivity** ve veřejném sektoru.

Ministerstva a ústřední orgány státní správy jsou vnitřně členěny, zpravidla na sekretariáty, organizační, personální, ekonomické, technické, informační a další útvary, dále na sekce, odbory, oddělení apod. Vykonávají zákonem svěřenou působnost, jsou odvolacím orgánem proti rozhodnutí nižších správních orgánů, kontrolují činnost podřízených orgánů.

Ústřední orgány státní správy **zabezpečují** prostřednictvím zřizovaných veřejnoprávních neziskových organizací (někdy nazývaných vládní nebo státní) **tzv. národní veřejné statky**, z nichž mají užitek obyvatelé celého státu, pokud odpovědnost za jejich zabezpečování kompetenční zákon nesvěří nižším úrovním a územní samosprávě (v rámci její přenesené působnosti). **Realizují a řídí výkon státní správy** na zákonem svěřených úsecích. **Kontrolují** činnost podřízených organizací a orgánů v rámci veřejného sektoru. Informují veřejnost o své činnosti.

V posledních desetiletích se ve vyspělých zemích zrychlil proces decentralizace kompetencí ve veřejném sektoru ze státu na územní samosprávu. Stále více se to dotýká i mnoha úkonů veřejné správy (jako čistého veřejného statku). V zemích, kde se využívá smíšený model územní samosprávy s přenesenou působností, územní samospráva je odpovědná za zabezpečení řady úkonů veřejné správy v rámci výkonu veřejné správy a celé řady dalších veřejných statků, které mají povahu národních veřejných statků. Po roce 1990 je tomu tak opětovně i v ČR. Po obnovení

⁷⁶ Například v ČR je povinnost vzdělávání pracovníků ve veřejné správě upravována zákonem č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Předpokládaná účinnost od 1. 1. 2005 byla odložena. Povinnost vzdělávání je upravena i zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků.

obecní samosprávy a s obnovením krajského zřízení došlo k další decentralizaci kompetencí ve veřejném sektoru. Poněvadž se posiluje i autonomie územní samosprávy, podíváme se podrobněji na tuto problematiku. Územní samospráva zajišťuje pro občana široké spektrum služeb.

2.3 Územní samospráva

Územní samospráva je forma veřejného vládnutí (veřejné moci) a veřejné správy. **Územní samospráva je realizace práva občanů na vlastní samosprávu**, právo na **spravování určitého území menšího, než je stát**, na základě působnosti stanovené **ústavou** a příslušnými **zákony** při vytvoření potřebných **legislativních a ekonomických podmínek**. Samosprávou rozumíme samostatné obstarávání svých záležitostí v mezích práva. Znamená to, že tyto záležitosti spravuje někdo jiný než stát, a to jako **nestátní subjekt**. Stát předává část výkonu veřejné správy nestátnímu subjektu. Je to považováno za významný projev **demokratizace společnosti**, budování občanské společnosti. Územní samospráva má zejména v Evropě dlouhou historii, v řadě zemí i více než dvě stě let. Na našem území např. významné prvky samosprávy v Praze sahají až do 14. století. V novodobé historii zaujímá územní samospráva významné postavení⁷⁷.

Při obnovování územní samosprávy v ČR začátkem 90. let 20. století se v mnohém vycházelo ze zkušeností fungování územní samosprávy v první polovině 20. století, respektive už za Rakouska-Uherska od poloviny 19. století.

Územní samospráva vznikala přirozeně jako důsledek přirozeného osídlení. Takto vznikaly obce a města s větším či menším počtem obyvatel, kteří sídlí na tomtéž místě. Vyšší stupně územní samosprávy, které zahrnují více měst a obcí v dané oblasti, vznikaly **uměle**, tzn. rozhodnutím, v minulosti však zpravidla dohodou mezi panovníkem a městy. Stejným způsobem vznikala územní samospráva i na našem území.

Existence uměle vytvořených vyšších stupňů (úrovní) územní samosprávy má v mnoha zemích své historické kořeny. Už v 19. století se v mnoha zemích hledala **optimální velikost vyššího územního samosprávného celku** – oblasti, regionu, provincie apod. – jako společenství občanů (a zároveň i fiskální společenství), na které by ústřední vláda (panovník) převedla odpovědnost za zabezpečování

⁷⁷ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – územní aspekty veřejných financí*. Praha : Victoria Publishing, 1995. FUX, B., WICHTA, E. *Samosprávné finance*. Praha 1932. MAIER, K. *Hospodaření a rozvoj českých měst 1850–1938*. Praha : Academia, 2005. ZELENKA, V. *Vývoj hospodaření svazků územní samosprávy a počátky hospodaření národních výborů*. Praha : VÚFÚS, edice Finanční a úvěrová soustava, 1986.

některých služeb (v moderní terminologii kompetence v zabezpečování některých veřejných statků).⁷⁸

Při **vytváření umělé regionální úrovně** se vychází i v současnosti z **historických tradic**, faktorů, které spojují občany dané oblasti (ať v geografická poloha, dostupnost – tzv. spádové území, jazykové či jiné faktory).⁷⁹

Rozvoj teorie fiskálního federalismu po druhé světové válce přispěl k hledání logického rozdělení kompetencí ve veřejném sektoru, především z důvodu zvýšení alokační efektivity, tzn. z pohledu efektivity alokace veřejných výdajů rozpočtových soustav, kdy záleží na analýze poptávky po konkrétních druzích veřejných statků (občanů v určitém společenství – obci, oblasti, regionu či státu) a vazbě na nabídku – produkci veřejných statků, aby bylo možné dosáhnout tzv. **úspor z rozsahu** u fixních nákladů a zajistit co největší hospodárnost. Výsledkem je i snaha dále přesouvat – decentralizovat zabezpečování některých služeb na úroveň většího správního a samosprávného území – regionu v normativním smyslu.

Potřeba zvýšit alokační efektivity při financování veřejných statků **v rámci většího společenství občanů**, pro které jsou zajišťovány veřejné statky, a snahy o větší kontrolu územní samosprávy (ze strany ústřední vlády), jejich aktivit a hospodaření, ovlivnila v 90. letech 20. století v řadě evropských zemí s rozdrobenou sídelní strukturou s převahou obcí s malým počtem obyvatel určité **centralizační tendence**.⁸⁰ Jsou patrné i v rámci Evropské unie, a to buď **centralizací malých obcí** jako základního článku územní samosprávy, nebo jejich **sdužováním** při zabezpečování konkrétních druhů veřejných služeb pro občany, a to na dobrovolném smluvním základě. Obec je samosprávným subjektem, který může být členem i několika různě velkých sdružení obcí (podle druhu veřejných statků).

K výraznému posílení významu a postavení územní samosprávy došlo ve druhé polovině 19. století. Se vznikem ČSR v r. 1918 se převzala struktura územní samosprávy z Rakouska-Uherska, když do r. 1918 byly odlišnosti v českých zemích a na Slovensku (v Uhrách). Územní samospráva se v samostatné ČSR budovala na principu **nezávislosti na orgánech státní správy**. Postupnými zákonnými úpravami došlo ke sjednocení typů územní samosprávy do tří stupňů, a to obec nebo město, dále okres a země jako vyšší úroveň územní samosprávy.

⁷⁸ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁷⁹ Původně se regionem rozuměla spíše geograficky přibližná oblast. Podrobně k charakteristice a struktuře regionu např. v: Kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, s. r. o., 2008. Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. a kol. *Základy regionálních věd*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011.

⁸⁰ Podrobněji např. v: Kol. *Local finance in the twenty five countries of the European Union*. Paris : Dexia Editions, 2004.

Tabulka 2.1 Územní samospráva v zemích EU po reformách

	1. úroveň – obce, města	2. úroveň	3. úroveň
Belgie	589	10	
Česká republika	6 258	14	
Dánsko	271	13	
Estonsko	247		
Finsko	448		
Francie	36 565	96	22
Irsko	85	29	8
Itálie	8 100	103	20
Kypr	389		
Litva	61		
Lotyšsko	547	26	
Lucembursko	118		
Maďarsko	3 158	19	
Malta	68		
Německo	13 854	323	
Nizozemí	496	12	
Polsko	2 489	373	16
Portugalsko*	278		
Rakousko	2 359		
Řecko	1 033	50	
Slovensko	2 920	8	
Slovinsko	193		
Španělsko	8 106	50	17
Spojené království	434	36	
Švédsko	289	21	
Celkem	89 355	1 183	83

Pozn.: Situace v r. 2003, bez zámořských území. * Portugalsko i úroveň vnitrokomunální.
 Ve Velké Británii jsou rozdíly mezi Anglií, Walesem, Skotskem (včetně Skotského parlamentu), Severním Irskem v stupních územní samosprávy.
 V ČR má Praha postavení obce i kraje.

Pramen: Kol. *Local finance in the twenty five countries of the European Union*. Paris : Dexia Editions, 2004.

Během uplynulých desetiletí pokračovaly v některých zemích EU změny v územním uspořádání územní samosprávy. Ukazuje to příloha č. 4.

Významné změny v historii územní samosprávy v ČSR nastaly v letech 1945–1948. V r. 1945 byly obce a okresy jako subjekty územní samosprávy nahrazeny místními, okresními a krajskými národními výbory, které měly samosprávné postavení. Až do r. 1949 zároveň existovalo zemské zřízení. Podle Ústavy z roku 1948 se národní výbory staly orgány státní správy a moci. Tato situace trvala 40 let. V r. 1949 bylo zrušeno zemské zřízení a následně fakticky zrušeno samosprávné postavení národních výborů znárodněním jejich majetku k 31. 12. 1949 a včleněním jejich rozpočtů do státního rozpočtu.

K obnově územní samosprávy došlo až v r. 1990 přijetím Ústavy ČR a zákona o obcích (obecním zřízení)⁸¹, čímž bylo potvrzeno právo občanů na územní samosprávu. Obce se staly základním územním samosprávným celkem (zkr. ZÚSC). V r. 1997 byl schválen zákon o vytvoření **14 krajů** jako vyšších územních samosprávných celků (zkr. VÚSC). K naplnění tohoto zákona však došlo až faktickým zřízením krajů od 1. 1. 2001.⁸² Obnovení územní samosprávy je v duchu našich tradic i tendencí ve vyspělých evropských demokratických zemích. **Obce a kraje** jsou samostatným právním a ekonomickým subjektem, právnickou osobou, tzv. **veřejnoprávní korporací**.

2.3.1 Charakteristika územní samosprávy v současnosti

V demokratické společnosti se buduje územní samospráva pro občana, zastupuje zájmy svých občanů.⁸³ Proto by měla být také velmi intenzivní komunikace volebních orgánů s občany, aby byla možná kvalitní zpětná vazba.

Posilování územní samosprávy, zejména postavení obcí, je ve vyspělých zemích, v ČR po r. 1990, součástí procesu **prohlubování demokracie**. Samospráva umožňuje nejnázne realizovat **právo občanů podílet se na řízení jejich veřejných záležitostí** jako jednoho z nejdůležitějších demokratických principů a principu budování tzv. **občanské společnosti**. Občan získává možnost více se podílet na řízení, více ovlivňovat společenské procesy, kontrolovat kvalitu veřejné správy (byť se jedná o laickou a často neodbornou občanskou kontrolu). Částečná decentralizace

⁸¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR; Ústavní zákon č. 294/1990 Sb.; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. 2., aktualizované a rozšířené vydání*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009.

veřejné správy na územní samosprávu respektuje princip **subsidiarity**, tzn. přenesení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za zajištění činností na co nejnížší úroveň, která je schopná je zajistit (tzn. blíže k občanovi).

Současně dochází stále více k **decentralizaci ekonomické funkce – kompetencí v zabezpečování veřejných statků**, aby se občan mohl snáze vyjádřit, o jaké veřejné statky má zájem, snáze mohl kontrolovat činnost veřejného sektoru a hospodaření s majetkem a finančními prostředky. Aby tomu tak mohlo být, je nutné vytvořit potřebné **předpoklady pro aktivní účast občana na řízení a kontrole, předpoklady pro kvalitní občanskou kontrolu**.

Jedná se především o **přístup občana k informacím**. Občanovi musí být poskytovány informace o veřejných záležitostech v obci, v regionu – v ČR v kraji, informace o způsobu využívání majetku, o způsobu zabezpečování veřejných statků a o efektivnosti jejich zajišťování, o hospodaření s rozpočtovými prostředky a další potřebné informace. Občan má mít možnost **vyjádřit** své názory na způsob a efektivnost řízení a hospodaření, vyjádřit své preference v oblasti lokálních a regionálních veřejných statků, na jejichž financování platí daně a uživatelské poplatky, možnost se vyjádřit k záměrům v dlouhodobém rozvoji obce, kraje apod. (např. k územnímu plánu, k investiční strategii obce, respektive kraje apod.), možnost ovlivnit rozhodování volených orgánů tak, aby potřeby občanů byly brány v úvahu, a to nejenom v okamžiku voleb do voleného orgánu, kdy občané vystupují v pozici voličů. Občané mají mít možnost vyjádřit svůj názor na efektivnost lokálního a regionálního veřejného sektoru, nakládání s majetkem ve vlastnictví obce, respektive kraje apod. Příslušné orgány by měly vyhodnocovat názory občanů. Jistě bychom však v praxi našli i příklady autoritativního chování orgánů územní samosprávy (zamyšlení necháme na čtenáři).

Občan by měl mít možnost **aktivně se zúčastnit práce v iniciativních a poradních orgánech** příslušného subjektu územní samosprávy. I tato forma je ve vyspělých zemích využívána pro zkvalitnění zpětné vazby občanů. Zároveň je však třeba, aby **se sám občan zajímal** o věci veřejné. V naší praxi je to leckdy a leckde spíše iluzí. Na malý zájem občanů o veřejné záležitosti však poukazují na základě empirických výzkumů téměř všechny členské země EU.

Decentralizace veřejné správy na územní samosprávu umožňuje, aby **stát přenesl kontrolu nad hospodárným a účelným zabezpečováním úkolů ve veřejné správě** jednotlivými stupni územní samosprávy, zejména obcemi, z velké části **na občany**, kteří využívají veřejné služby především tam, kde žijí. Tím dochází k uznání možnosti a schopnosti územní samosprávy **zajišťovat efektivněji než stát úkoly ve veřejném zájmu, veřejné potřeby**.

Omezuje se proto rozsah státní kontroly nad územní samosprávou. Ve většině demokratických zemí se toto omezení státní kontroly dotýká i hospodaření jednotlivých subjektů územní samosprávy. Jestliže však kvalita občanské kontroly jako

zpětné vazby voličů – občanů je nízká, má to zpravidla negativní dopad na hospodárnost, celkovou efektivnost využití rozpočtových prostředků. Proto v zemích EU se stále hledají další mechanismy, které by pomohly na jedné straně zkvalitnit občanskou kontrolu a zvýšit její účinnost, na druhé straně s využitím zejména nepřímých nástrojů řízení pozitivně usměrňovat rozhodování na úrovni územní samosprávy. V tomto směru jsou využívány i finanční nástroje.

Mechanismy umožňující kvalitní občanskou kontrolu jsou zpravidla upravovány zákony a navazujícími předpisy. Význam občanské kontroly a zkvalitnění zpětné vazby od občana k orgánům územní samosprávy je zdůrazněn i v Evropské chartě místní samosprávy přijaté členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku, která vstoupila v platnost 1. 9. 1988, a v návrhu Evropské charty regionální samosprávy z r. 1997.

Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje princip **demokracie a decentralizace moci**, který umožňuje:

- postavení místních orgánů jako jednoho z hlavních základů demokratického systému;
- **právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí**, neboť právě na místní úrovni může být toto právo nejsnáze vykonáváno, a to jak formou zastupitelské demokracie, tak různými formami přímé účasti občanů v poradních a iniciativních orgánech územní samosprávy (upravených zákonnou úpravou);
- princip vysoké míry **autonomie** místních orgánů, **pravomoci i odpovědnosti** v zajišťování záležitostí, které nejsou vyňaty z jejich kompetence;
- potřebu odborného, **profesionálního výkonu** rozhodnutí volených orgánů;
- právo na odpovídající **různorodé finanční zdroje** podle rozsahu působnosti místní samosprávy;
- právo **vybírat místní daně a poplatky** (včetně uživatelských) a **stanovit jejich výši** místními orgány v mezích zákona;
- **ochranu finančně slabších** místních samospráv, potřebu **kompensace důsledků nerovnoměrného rozdělení** potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů;
- **využití dotačního systému** při preferenci neúčelových dotací;
- **správní dozor v mezích zákona**;
- **právo na sdružování** za účelem zajišťování záležitostí společného zájmu;
- **spolupráci místní samosprávy**, a to i na mezinárodní úrovni.

ČR ratifikovala tuto úmluvu až v r. 1998, nicméně respektovala ji už při obnovení územní samosprávy obecním zřízením v roce 1990 a při obnově krajského zřízení vytvořením potřebných legislativních i ekonomických předpokladů pro fungování územní samosprávy.

Základní principy a strukturu územní samosprávy stanoví v každé zemi ústava a příslušné zákony. Ve většině zemí je územní samospráva vertikálně dvoustupňová. Už ve 20. století byla snaha při organizaci územní samosprávy respektovat kritérium **ekonomické racionality a efektivnosti**, tzn. hospodárnosti a účinnosti jak v rámci vlastní veřejné správy (např. koncentrace příbuzných agend), tak i u organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru s ohledem na zlepšování řízení. Finančními aspekty se zabývá teorie fiskálního federalismu.⁸⁴

Základní subjekt územní samosprávy – obce jsou v jednotlivých zemích různě velké, tzn. s různým počtem obyvatel, nicméně průměrný počet obyvatel v obci se ve většině zemí EU koncem 90. let 20. století zvýšil, zejména vlivem slučování malých obcí. Neplatí to v ČR.

Tabulka 2.2 Průměrný počet obyvatel na jednu obec v roce 2003 v zemích EU

Belgie	17 400	Malta	5 800
Česká republika	1 600	Německo	5 900
Dánsko	19 700	Nizozemí	32 200
Estonsko	5 500	Polsko	15 500
Finsko	11 600	Portugalsko	36 000
Francie	1 600	Rakousko	3 400
Irsko	44 900	Řecko	10 200
Itálie	7 100	Slovensko	1 900
Kypr	1 800	Slovinsko	10 300
Litva	60 500	Španělsko	4 900
Lotyšsko	4 300	Spojené království	135 700
Lucembursko	3 700	Švédsko	30 700
Maďarsko	3 200	Celkem – průměr	5 100

Pozn.: V r. 1994 bylo v ČR 6 236 obcí s průměrným počtem obyvatel 1 653, takže k výraznějším změnám v ČR nedochází.

Pramen: Kol. *Local finance in the twenty five countries of the European Union*. Paris : Dexia Editions, 2004.

⁸⁴ Podrobněji např.: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

Od státní správy se územní samospráva liší formami výkonu veřejné správy. **V rámci samosprávy využívá prostředky, které nemají povahu státně mocenských prostředků.** Samospráva je provázena určitou **autonomií**, tzn. právem vydávat vlastní předpisy, které mají charakter podzákonných předpisů. Obecnou podmínkou je, aby nebyly v rozporu s ústavou a zákony. Naproti tomu v rámci výkonu přenesené státní správy využívá donucovacích a sankčních opatření v rozsahu dovoleném zákony.

Územní samospráva plní funkci samosprávnou, která je **základní**, a přenesenou neboli výkon státní správy, pokud ji ze zákona vykonává. Obsahem **samosprávné** funkce, v ČR nazývané **samostatná působnost**, je zabezpečovat lokální, respektive regionální potřeby svých občanů. V rámci ekonomické funkce to je zabezpečování lokálních, respektive regionálních veřejných statků, které občané požadují a mají z nich užitek. Tato funkce je u územní samosprávy **rozhodující**. V některých zemích plní i funkci přenesenou, v ČR nazývanou **přenesená působnost** neboli výkon státní správy, tzn. v rámci přenosu kompetencí, zejména ve veřejném sektoru. Jednotlivé činnosti vykonávané v rámci samostatné a přenesené působnosti zajišťují výkonné orgány (jako součást veřejné správy).

Od 90. let 20. století se ve vyspělých zemích zdůrazňuje význam územní samosprávy při zajišťování udržitelného rozvoje v obcích, ve městech, v mikroregionech a regionech v rámci vytýčení směrů tzv. „**Místní Agendy 21**“⁸⁵, a to s přihlédnutím k místním specifikům dané obce, daného regionu. Respektování této agendy může v ČR pozitivně přispět k udržitelnému sociálně-ekonomickému rozvoji obce a kraje při respektování ohledu na životní prostředí.

Cílem je udržitelný ekonomický rozvoj a dobrá kvalita života obyvatel, respektování sociálních aspektů, kulturních aspektů, péče o zdraví, ale i kvality životního prostředí. Územní samospráva může ovlivnit plnění těchto cílů. Ovlivňuje územní

⁸⁵ Agenda 21 je dokument OSN z r. 1992 – pro 21. století. Někdy se ne zcela přesně označuje jako „good governance“ – dobré vládnutí (správa) nebo „smart government“ – chytrá vláda. Její součástí se stal dokument Místní Agenda 21. Začala se uplatňovat po Konferenci OSN v Rio de Janeiro v r. 1992 věnované životnímu prostředí a udržitelnému ekonomickému rozvoji. Využití Místní Agendy 21 se urychlilo po r. 1997. Ovlivnilo to přijetí Aalborgské charty evropských měst z r. 1994 směřujících k udržitelnému rozvoji (konference v dánském Aalborgu) a následující Lisabonský akční plán a Hannoverská výzva a další dokumenty přijaté na dalších konferencích. V ČR k využívání Místní Agendy 21 obcemi a městy dochází po r. 1997. Prezentaci Místní Agendy 21 v ČR umožňuje Česká informační agentura životního prostředí. Zaměření Místní Agendy 21 v konkrétní obci, městu se stává nástrojem hodnocení kvality. Podrobněji např. v: REITSCHMIEDOVÁ, A. *Udržitelný rozvoj a Agenda 21*. Praha : Český ekologický ústav. The British Council. Průvodce místní Agendou 21. Praha : MŽP, 2000. Kol. *Benchmarking ve veřejné správě, 2., upravené a doplněné vydání*. Praha : MV ČR, 2006. <www.ma21.cz>.

plánování, budoucí směry dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje jejího území. Může využít ke splnění cílů Místní Agendy 21 i účinnou spolupráci se soukromým sektorem, v rámci různých forem PPP.

Podle místních podmínek se součástí Místní Agendy 21 stává:

- péče o památky, péče o krajinu;
- obnovování tradic – kulturních, řemeslných apod., rozvoj kulturního a společenského života v obci, v regionu, využití spolupráce různých profesních skupin obyvatel;
- podpora využití místních zdrojů, podnikatelských aktivit;
- podpora vzdělávacích aktivit různých věkových a sociálních skupin obyvatelstva;
- podpora ekologického myšlení a chování a ekologické likvidace odpadů;
- zlepšení činnosti úřadu, komunikace s občanem atd.

Pro monitorování procesu Místní Agendy 21 v obcích a v regionech slouží stanovená kritéria.

Samosprávnou i přenesenou funkci vymezují příslušné zákony, respektive někdy tak, že co není přenesenou působností, spadá do samostatné působnosti. V ČR **legislativa** upravuje vznik a **postavení** územní samosprávy, její strukturu (např. v ČR obec jako základní územní samosprávný celek – ZÚSC a kraj jako vyšší územní samosprávný celek – VÚCS a specifické postavení hlavního města) zákonem o obcích, zákonem o krajích, zákonem o hlavním městě Praze, zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a dalšími zákony⁸⁶, upravuje **organizaci a vnitřní členění** samosprávných orgánů, vymezuje **samostatnou a přenesenou působnost** územní samosprávy, vymezuje samostatnost územní samosprávy v rozhodování i odpovědnost územní samosprávy nést důsledky svých rozhodnutí, vymezuje vzájemné **vztahy mezi státem a územní samosprávou**, kompetence jednotlivých článků veřejné správy, včetně kompetencí při zabezpečování veřejných statků.

Legislativa upravuje i **ekonomické předpoklady fungování** územní samosprávy, tzn. hospodařit podle vlastního rozpočtu, na svou vlastní zodpovědnost, mít právo vlastnit majetek a nakládat s ním, získávat vlastní příjmy do rozpočtu. **Právo vlastnit majetek** a hospodařit s ním v souladu s vlastnickým právem je velmi důležitým věcným právem. **Vlastnictví** však je **nedělitelné mezi občany**. Územní samospráva má právo i povinnost zvelebovat vlastní majetek, pečovat o něj. Financování oprav a údržby majetku se však často odkládá pro nedostatek finančních prostředků v rozpočtu.

⁸⁶ V současné době 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; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Poněvadž v ČR šlo začátkem 90. let o obnovení obecního zřízení, musela se vrátit obcím alespoň část majetku, který jim byl v roce 1949 znárodněn. Tento ekonomický předpoklad bylo nutné splnit po zřízení krajů jako vyšších územních samosprávných celků od 1. 1. 2001. Územní samospráva dostala tento majetek do vlastnictví z vlastnictví ČR bezúplatně na základě příslušného zákona.⁸⁷

Důležitým předpokladem je možnost získávat **vlastní finanční prostředky**, vlastní příjmy, např. z pronájmu nebo prodeje nepotřebného majetku, jejichž výši může územní samospráva alespoň zčásti ovlivňovat a může rozhodovat o jejich použití (např. v ČR zastupitelstvo obce rozhoduje o možném prodeji nemovitostí). Územní samospráva může samostatně rozhodovat především o nedaňových příjmech. To umožňuje územní samosprávě hospodařit s určitou finanční autonomií.

Vlastní rozpočet je hlavní finanční nástroj využívaný k realizaci funkcí územní samosprávy. Umožňuje oddělené hospodaření územní samosprávy od státního rozpočtu. Územní samospráva jako nestátní subjekt, má-li být skutečně samosprávnou, musí být do určité míry nezávislá na finančních prostředcích státu. Proto je cílem reforem veřejných financí v mnoha demokratických zemích posilovat vlastní finanční zdroje v rozpočtech územní samosprávy, **zvyšovat relativní finanční soběstačnost** jednotlivých subjektů územní samosprávy, a to i v ČR od roku 1993. Nicméně relativní finanční soběstačnost **neznamená úplnou finanční soběstačnost a úplnou finanční nezávislost** územní samosprávy na státu. Míru finanční autonomie však v zásadních rysech ovlivňuje stát (např. dělením daňového výnosu). **Finanční suverenitu** ovlivňují i fiskální pravidla – v ČR oba zákony o rozpočtových pravidlech.

Samosprávné obce a kraje, když vykonávají státní správu, jsou zároveň **územními správními jednotkami**. Z kombinace samostatné a přenesené působnosti pak vyplývá dvojitá podřízenost, v samostatné působnosti vlastnímu volenému orgánu, v přenesené působnosti nadřízenému úřadu státní správy.

Na decentralizované úrovni je důležitý vztah a vymezení kompetencí mezi územní samosprávou a dekoncentrovanými orgány státní správy při využívání smíšeného modelu místní správy. Smíšený model místní správy rozděluje řídicí a kontrolní

⁸⁷ Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí a majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

činnost ve vztahu k výkonným orgánům veřejné správy na úrovni dekoncentrovaných správních obvodů, včetně územní samosprávy.

Na úrovni územní samosprávy je **důležitý i vztah mezi volenými a výkonnými orgány**.⁸⁸ Neprofesionální projevy vztahů mezi volenými a výkonnými orgány ovlivňují kvalitu rozhodování volených orgánů, mají dopad do neefektivnosti veřejného sektoru. I na lokální a regionální úrovni může toto nebezpečí zmírnit, respektive odstranit **jasné vymezení postavení a kompetencí výkonných orgánů a administrativního aparátu**, stanovení potřebné kvalifikace a instančního postupu úředníka, vymezení způsobu kontroly, vztah k občanovi využívajícímu službu veřejné správy apod., například v Evropské unii i Etický kodex.⁸⁹ V ČR k tomu přispělo schválení zákona o službě státních zaměstnanců (byť byla odložena účinnost) a zákona o úřednících územních samosprávních celků. Obdobná legislativní úprava je ve většině vyspělých zemí.

⁸⁸ Podrobněji např.: v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁸⁹ Například v ČR vládou schválený Kodex zaměstnanců veřejné správy, definující obecné zásady chování úředníků správních úřadů. Jedná se o morální, nikoliv právní normu chování. Podle tohoto kodexu je výkon veřejné správy službou veřejnosti a úředník by měl svou práci vykonávat s maximální slušností, porozuměním, ochotou a bez předsudků. Kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a územních samosprávních celků. Některá města v ČR však už v nedávné minulosti přijala podobné své etické kodexy. Jako příklad můžeme uvést hlavní město Prahu, kde od dubna 2001 platí etický kodex, který stanovuje a charakterizuje zásady chování a jednání zaměstnanců magistrátu. Mezi základní zásady patří:

- **zásada zákonnosti**, tzn. dodržovat ústavu, zákony a další právní normy, v jejich rámci usilovat o urychlení a zjednodušení úředních postupů, dodržování termínů a maximální zkrácení zákonných lhůt ve prospěch veřejnosti;
- **zásada kvality a efektivnosti**, tzn. vykonávat svou práci na vysoké odborné úrovni, průběžně zvyšovat a doplňovat svou kvalifikaci, usilovat o maximálně efektivní spravování a využívání finanční zdrojů apod.;
- **zásada etiky práce**, tzn. práci vykonávat odpovědně, čestně, svědomitě a v dobré víře ve shodě s posláním úřadu, zdvořile a s úctou, s porozuměním a ochotou, při dodržování všeobecných pravidel etické komunikace;
- **zásada informační otevřenosti**, tzn. poskytovat veřejnosti pokud možno co nejúplnější informace v souladu s příslušnými právními předpisy, při dodržování zákona o utajování osobních údajů apod.;
- **zásada neovlivnitelnosti**, tzn. rozhodovat a řešit záležitosti na základě jejich skutkové podstaty, objektivně a transparentně. Zaměstnanec nesmí preferovat své osobní či skupinové zájmy, musí jednat nestranně;
- **zásada neúplatnosti a poctivosti**;
- **zásada odpovědnosti za dobré jméno** magistrátu, kterou by měl zaměstnanec magistrátu respektovat nejenom v rámci svého pracovního zařazení, ale i v osobním životě.

Klade se důraz na personální management (viz dále). Rozhodující rozhodovací pravomoci však mají volené orgány územní samosprávy. Bariérou může být i jeho finanční nákladnost. Vzdělávání členů volených orgánů (zastupitelů) se však v praxi často opomíjí a není povinné.

Významné postavení v úsilí o zvýšení hospodárnosti a účinnosti při plnění úkolů má i **účinná veřejná a občanská kontrola**. Předpokladem je, že ji zákon umožní a že občan bude chtít kontrolovat věci veřejné tam, kde žije, že bude mít zájem o kontrolu hospodárnosti použitých rozpočtových prostředků, kontrolu kvality a užítku ze zajišťovaných služeb.

2.3.2 Specifika obcí v ČR

Obec je vymezena třemi základními znaky, a to **území, občané, působnost** (funkce) a rozhodující je přitom samostatná působnost realizovaná v hranicích obce. Na území obce žijí občané s trvalým pobytem. Obec může rozhodnout o čestném občanství obce (města) pro jiného občana. Na území obce existují i firmy – **právnícké osoby a podnikatelé** – fyzické osoby se sídlem na území obce nebo s provozovnou na území obce. Do kontaktu s obcí přicházejí i další fyzické a právnícké osoby, např. vlastníci nemovitostí na území obce, kteří v obci nežijí, nebo nemají trvalý pobyt, ale přechodně zde pobývají.

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. 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 (ne vždy si to však v praxi uvědomují). **Přenesenou působnost** (výkon státní správy) vykonávají výkonné orgány obcí a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy i krajským úřadem. V praxi je obtížné oddělit financování samostatné a přenesené působnosti.

Obec je veřejnoprávní korporace. Jako základní územní samosprávný celek **se rozkládá na jednom nebo několika katastrálních územích**. Podle katastrálních území se člení na části obce. Zákon o obcích umožňuje, že se obce mohou slučovat nebo rozdělovat na základě výsledků místního referenda. Každá obec v ČR je **začleněna do správního obvodu okresu a do územního obvodu** vyššího územního samosprávného celku – **kraje** – tzn. z hlediska jejího území, nikoliv samostatné působnosti, kdy je suverénní a nepodléhá kraji.

Zákon o obcích rozlišuje tyto základní druhy obcí:

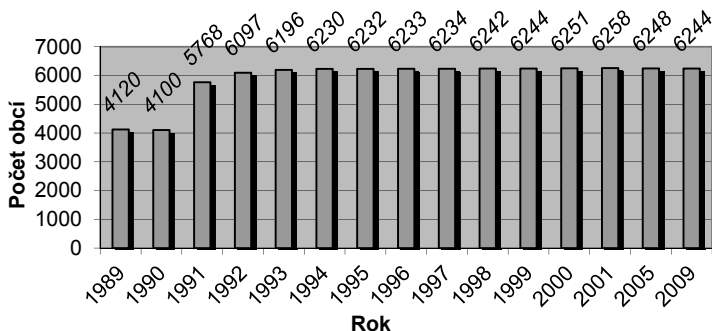
- **obce**, které nejsou městy;
- **města**, která získala statut města před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která byla městem při nabytí účinnosti zákona o obcích v roce 2001, s počtem obyvatel nad 3000;
- **městysy**, tzn. obce, které toto označení byly oprávněny používat před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR;
- **statutární města**, tj. Kladno, Mladá Boleslav, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Teplice, Most, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Havířov a Karviná. U statutárních měst zastupitelstvo schvaluje statut města, ve kterém také schvaluje ustanovení, že území města se rozčlení na městské obvody anebo městské části. Toto rozdělení se schvaluje přijetím obecně závazné vyhlášky. Statutární města mají zároveň postavení pověřených obecních úřadů. Většina statutárních měst je v současné době sídlem krajských úřadů.
- **Hlavní město Praha** členěné na městské části.

Podle rozsahu přenesené působnosti zákon obce rozděluje do kategorií⁹⁰ – obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, **obce s pověřeným obecním úřadem** a **obce s rozšířenou působností**, které podle zákona **ve svém správním obvodu** zabezpečují výkon státní správy nad rámec přenesené působnosti náležející ostatním obcím. Vnitřní organizace úřadů obcí a měst se příliš neliší, je členitější u větších měst.

Pro ČR je typická rozdrobenost obcí. Zatímco v 90. letech v některých vyspělých zemích s rozdrobenou sídelní strukturou můžeme pozorovat určité centralizační tendence, v ČR byla na začátku 90. let situace opačná. Po roce 1990 došlo v mnoha případech k rozdělení před r. 1990 existujících tzv. střediskových obcí, počet obcí se zvýšil, přičemž převažují malé obce.

Za posledních dvacet let se velikostní struktura příliš nezměnila. Ve většině obcí žije méně než 2 000 obyvatel. Zhruba v 89 % obcí žije cca 27 % obyvatelstva. Přitom i pro „tuto menšinu obyvatel“ je nutné zajistit základní vybavenost lokálními veřejnými statky.

⁹⁰ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Vyhláška MV ČR č. 388/2002 Sb.

Graf 2.1 Počet obcí v ČR v letech 1989–2009

Pozn.: V ČR bylo k 1.1. 2010 celkem 5 vojenských újezdů: Brdy, Boletice, Hradiště, Březina, Libavá. Na začátku roku 2012 vláda rozhodla o zrušení vojenského újezdu Brdy a zmenšení ostatních vojenských újezdů.

Pramen: BUREŠOVÁ, K. *Zhodnocení spolupráce obcí v ČR s využitím praktických příkladů spolupráce*. Diplomová práce. KRES NF VŠE Praha : 2010, s. 13. (Dle: Počet obcí v ČR v letech 1961–2007, ČSÚ ČR a dopracování autorky).

Tabulka 2.3 Velikostní struktura obcí v ČR k 1. 1. 2010

Počet obyvatel	Počet obcí	Počet obcí v %	Celkový počet obyvatel	Počet obyvatel v %
Do 199	1 543	24,7	191 139	1,8
200–499	1 982	31,7	648 331	6,2
500–999	1 346	21,5	947 429	9,0
1000–1999	710	11,4	989 476	9,4
2000–4999	395	6,3	1 198 772	11,4
5000–9999	142	2,3	970 204	9,2
10 000–19 999	69	1,1	969 037	9,2
20 000–49 999	42	0,7	1 238 144	11,8
50 000–99 999	15	0,2	1 055 958	10,1
nad 100 000	6	0,1	2 298 353	21,9
ČR celkem	6 250	100,0	10 506 643	100,0

Pramen: *Malý lexikon obcí ČR 2010*. Praha : ČSÚ ČR, 2010, a vlastní výpočty.

Existence velkého počtu malých obcí je z ekonomického hlediska neefektivní. Převaha malých obcí v praxi způsobuje těmto obcím problémy v kvalitním zajišťování jejich samostatné působnosti, zejména v oblasti zajišťování lokálních veřejných statků, poněvadž disponují relativně malým objemem finančních prostředků ve svém rozpočtu. To nepříznivě ovlivňuje i investiční strategii těchto obcí v delším časovém horizontu. V malých obcích není možné dosáhnout v nákladech úspor z rozsahu. V ČR je obtížné přesvědčit obce ke slučování po zkušenostech z let 1948–1989. Schůdnější cestou se stále jeví sdružování obcí pro společné zabezpečování některých druhů lokálních veřejných statků pro občany. Příkladem je společné financování mikroregionální hromadné veřejné dopravy.

Zákon o obcích umožňuje **spolupráci obce**⁹¹ s jinými subjekty. Spolupráce se uzavírá na základě uzavřené **písemné smlouvy**:

- s jinou obcí k zajištění konkrétního úkolu, např. v lokálním veřejném sektoru, a to na dobu určitou nebo dobu neurčitou. Při této formě spolupráce nevzniká samostatná právnická osoba. Je-li pořizován majetek, je ve spoluvlastnictví obcí – účastníků smlouvy, podíly jsou rovnocenné nebo se musí dohodnout ve smlouvě.
- jako člen dobrovolného svazku obcí (DSO). DSO je právnickou osobou.

Tyto smluvní vztahy se uzavírají podle zákona o obcích, který upravuje rovněž náležitosti smlouvy. Tato spolupráce se rozvíjí i v rámci tzv. mikroregionů.

- zakládáním právnických osob s jinou obcí nebo více obcemi (podle obchodního zákoníku – například společnosti s ručením omezeným, případně akciové společnosti); spolupráce s právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích, spolupráce v zájmových sdruženích (podle občanského zákoníku). Obec může být členem Svazu měst a obcí ČR, malé obce mohou být členem Sdružení malých sídel ČR. Obce a města mohou být dále členem Národní sítě zdravých měst ČR (NSZM ČR) a dalších sdružení na národní úrovni.
- spolupráce s obcemi jiných států⁹² (např. v rámci euroregionu nebo spolupraci „Partnerská obec, město“ (town-twinning)).

Obec jako veřejnoprávní korporace je, respektive by měla být, **reprezentantem veřejných zájmů**, zájmů občanů (a ostatních subjektů, firem) daného územního společenství. Zohledňuje místní zvláštnosti, zájmy a preference obyvatel, kteří žijí na jejím území. Pokud rozhoduje o záležitostech místního veřejného zájmu někdo jiný než obec, v řadě případů je obec ze zákona účastníkem příslušného řízení (např. stavebního řízení), nebo má alespoň právo vyjádřit se k připravovanému rozhodnutí

⁹¹ Podrobněji §46 až § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹² Doporučuje ji Evropská charta místní samosprávy a Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady.

(např. k vydání stavebního povolení pro stavbu továrny, jejíž produkce bude mít vliv na životní prostředí apod.).

Je samostatným ekonomickým subjektem – má tzv. **právní subjektivitu**. V právních záležitostech a ve smluvních vztazích má autonomii, vystupuje svým vlastním jménem. Může vstupovat do smluvních vztahů, nese však také právní odpovědnost za důsledky svých rozhodnutí, svého konání. **Zabezpečuje veřejné služby** (veřejné statky) pro své občany. Může k tomu **zřizovat neziskové organizace**. V ČR to jsou v současné době tzv. organizační složky a příspěvkové organizace a obecně prospěšné společnosti. Neziskové organizace může zakládat i s jinými subjekty – například s jinými obcemi pro společné zabezpečování veřejných statků (pro větší počet obyvatel – větší společenství občanů, aby se dosáhlo úspor ve fixních nákladech – tzv. úspor z rozsahu). Může zakládat obecní podniky, může vkládat svůj majetek do společných podniků zakládaných společně s jinými obcemi nebo se soukromým sektorem pro zabezpečování polotržních a tržních statků, delegovat své zástupce do statutárních orgánů těchto organizací. Veřejné statky může zajišťovat i ve spolupráci se soukromoprávními neziskovými organizacemi, soukromými firmami, může vstupovat do partnerství se soukromým sektorem.

Obec **pečuje**, respektive by měla pečovat, **o všestranný sociálně-ekonomický rozvoj** svého území a o potřeby občanů, které jsou ve veřejném zájmu. Schvaluje dlouhodobý plán sociálně-ekonomického rozvoje obce a územní plán obce. Koordinuje činnost různých subjektů na svém území.

V mezích zákona je obec nositelem veřejné moci, může zřídit obecní policii. V samostatné působnosti upravuje veřejné záležitosti **obecně závaznými vyhláškami**, v přenesené působnosti nařízeními obce.

Zabezpečované veřejné statky obce financují z výdajů svého rozpočtu, tzn. poskytují dotace, příspěvky, odkupují veřejné statky od soukromých firem. Při rozhodování o způsobu zabezpečování veřejných statků musí proto obec **zvažovat hospodárnost** vynakládání finančních prostředků a **užitek** občanů.

Občané se podílejí na řízení obce přímo v místním referendu. Místní referendum se koná buď v celé obci, nebo jen v určité části obce na návrh potřebného počtu občanů. V ČR o vyhlášení místního referenda rozhoduje rada obce, která musí seznámit s návrhem zastupitelstvo obce.⁹³ Rozhodující forma účasti je však **nepřímá** prostřednictvím volených zastupitelů v zastupitelstvu obce. Zastupitelé by měli být v kontaktu s občany a měli by **vyhodnocovat názory a připomínky občanů**.

⁹³ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, podrobněji viz kap. č. 1.

Orgány obcí a jejich činnost

V ČR jsou orgány obce vymezeny v zákoně o obcích.⁹⁴ Rozhodování orgánů obce se řídí pravidlem většiny.

Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce **je kolektivní volený orgán**, ve městě jeho funkci plní zastupitelstvo města, v městské části města zastupitelstvo městské části, v Praze zastupitelstvo hlavního města Prahy. Počet členů zastupitelstva obce je stanoven zákonem o obcích a je závislý na počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce.

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. Členy zastupitelstva obce jsou zvolení zástupci jednotlivých politických stran v obci, případně i nezávislí členové. Jsou voleni v komunálních volbách na dobu 4letého volebního období. Zvolení členové zastupitelstva volí ze svých členů starostu, místostarosty a členy **rady obce** (města).⁹⁵ **Jednání zastupitelstva obce jsou ze zákona veřejná a řídí se schváleným jednacím řádem.** Podle zákona o obcích se schází minimálně 4x ročně.

Zastupitelstvo obce v rámci samostatné působnosti (samosprávné) rozhoduje a schvaluje⁹⁶ zejména:

- **program rozvoje** územního obvodu obce, **rozpočet obce a závěrečný účet** obce za uplynulé rozpočtové období (tj. kalendářní rok), schvaluje rozpočtový výhled (prognózu);
- **rozpočtová opatření**;
- **výši osobních a věcných nákladů** obecního úřadu, musí však respektovat příslušné předpisy;
- **výši odměn** starosty a členů zastupitelstva podle přílohy k zákonu o státním rozpočtu (zkr. SR) na příslušný rok;
- **přijetí nebo převzetí úvěru**, půjčky, převzetí dluhu, přistoupení k dluhu, převzetí záruky v případech vymezených zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- **poskytnutí půjčky**;
- **smlouvy o poskytnutí dotace** (limit podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů);
- **emisi komunálních obligací**;

⁹⁴ Podrobněji zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ V současné době se diskutuje přímá volba starosty.

⁹⁶ Podrobněji zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- **založení, zřízení nebo zánik** svých organizačních složek, které nemají právní subjektivitu, a organizací s právní subjektivitou – příspěvkových organizací a obecně prospěšných společností, jako tzv. právnických osob. Schvaluje zřizovací listiny těchto organizací;
- **založení obchodních společností**, u nichž bude obec zakladatelem nebo spoluzakladatelem, schvaluje jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, základací smlouvy – podle typu společnosti, schvaluje delegování svých zástupců do orgánu těchto společností s majetkovou účastí obce;
- **vstup obce do zájmových sdružení právnických osob;**
- **vstup obce nebo vystoupení obce ze svazku obcí, vklady peněžité i nepeněžité** do svazku obcí, účast obce v mezinárodních sdruženích místních orgánů apod.;
- **udělení čestného občanství a cen** obce;
- **zřízení obecní (městské) policie;**
- **obecně závazné vyhlášky** v rámci samostatné působnosti.

V řadě rozhodnutí musí respektovat ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V pravomoci zastupitelstva obce je rozhodovat i o majetkových záležitostech:

- **o nabytí a převodu nemovitostí**, tzn. o úplatné koupi nebo prodeji, o bezúplatném převodu, např. darování,
- **o převodu bytů a nebytových prostor** v majetku obce,
- **o bezúplatném převodu movitých věcí a peněz a bezúplatném postoupení pohledávek**, o prominutí pohledávek,
- **o zastavení nemovitých věcí a zřízení věcného břemene,**
- **o zastavení movitých věcí nebo práv,**
- **o dohodách o splátkách** s lhůtou splatnosti nad 18 měsíců,
- **o peněžitých i nepeněžitých vkladech** do obchodních společností, do společností s ručením omezeným (zkr. s. r. o.), do svazku obcí apod., **majetkové účasti** na podnikání jiných subjektů, zakládání společností (podle obchodního zákoníku),
- **o zřízení práva hospodaření** s majetkem,
- **o předání majetku do odborné péče** na základě smlouvy, za příslušnou odměnu, která kryje náklady na péči o svěřený majetek.

V přenesené působnosti **schvaluje územně plánovací dokumentaci.**

Při rozhodování musí respektovat ustanovení různých zákonů, zejména zákona o obcích a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozhoduje-li zastupitelstvo obce **o nemovitostech**, musí své záměry dopředu **zveřejnit** (15 dní předem na úřední desce obce nebo jiným vhodným způsobem).

Vymezení práva hospodaření s majetkem je **důležité také v případech sdružování prostředků** obcí na společné pořízení a využívání majetku ke společnému zabezpečování a financování veřejných statků.

Zastupitelstvo obce má tudíž poměrně velké pravomoci, ale i odpovědnost, neboť rozhoduje o **veřejných záležitostech, o hospodaření** s rozpočtovými prostředky.

V mezích zákona může zastupitelstvo obce **přenést některé pravomoci na radu obce**.

Rada obce

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**. Počet členů rady obce je lichý, v současné době nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva, přičemž počet může být 5–11 členů. Rada obce se nevolí tehdy, má-li zastupitelstvo obce méně než 15 členů. Radu obce tvoří **starosta** a jeho zástupci – **místostarostové** a další **členové**, ve velkých městech primátor, náměstci primátora a ostatní členové. **Jednání** rady obce jsou **neveřejná**. Rada obce vydává spolu s obecním úřadem **nařízení obce v rámci přenesené působnosti** na základě zákonného zmocnění.

Starosta a jeho zástupci – místostarostové

Starosta je **představitelem obce**, zastupuje obec navenek. Ze své činnosti je odpovědný zastupitelstvu obce. Uznává se za statutární orgán obce. V případě, že není v obci zřízena funkce tajemníka, plní jeho funkce starosta. Starosta řídí a kontroluje všechny pracovníky obecního úřadu a plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele. Setrvává ve své funkci až do zvolení nového starosty. **Připravuje, svolává a řídí schůze zastupitelstva obce a rady obce**, podepisuje usnesení společně s dalším pověřeným členem. **Odpovídá za objednání a provedení auditu hospodaření obce**. **Jmenuje a odvolává tajemníka** obecního úřadu. **Místostarosta**, ve městech náměstek primátora, **zastupuje starostu** při jeho nepřítomnosti.

Výbory

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 **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. Tyto výbory musí být nejméně tříčlenné, jejich členy nemohou být starosta, místostarostové, tajemník ani jiní členové, kteří se zabývají hospodařením obce. Jestliže v územním obvodu obce se podle posledního sčítání lidu hlásí k jiné národnosti než české alespoň 10 % občanů, musí být i **výbor pro národnostní menšiny**. Může být zřízen i **osadní výbor** (osadní výbory) v částech obce, musí mít alespoň tři členy. Zřizování dalších výborů je v pravomoci zastupitelstva obce, plní pak úkoly, jimiž je pověřilo zastupitelstvo obce.

Komise

Komise jsou **iniciativní a poradní orgány** rady obce. Mohou předkládat návrhy, náměty v rámci samostatné působnosti obce. Starosta jim může svěřit výkon státní správy (po projednání s ředitelem krajského úřadu). Potom **jsou výkonnými orgány v přenesené působnosti obce** na svěřeném úseku činnosti a v této oblasti jsou podřízeny a odpovědny starostovi. V tomto případě předseda komise musí mít zvláštní odbornou způsobilost.

V širším slova smyslu můžeme za poradní orgán považovat i **veřejné schůze** občanů, na nichž by měli být občané pravidelně seznamováni s činností a hospodařením obce, se záměry obce. Veřejné schůze umožňují **zjistit názory a preference občanů** při rozhodování o službách (tzv. zpětná vazba) a využít je při zlepšování úrovně řízení a hospodaření obce. Umožňují zároveň zkvalitnit občanskou kontrolu.

Obecní úřad, odbory a oddělení obecního úřadu

Výkon samosprávy a v přenesené působnosti i výkon státní správy zabezpečuje obecní (městský) úřad, respektive zaměstnanci, kteří pracují ve výkonných orgánech úřadu, v odborech a odděleních. Obecní úřad řídí jmenovaný **tajemník**, je-li tato funkce zřízena.

Tajemník je pracovníkem v zaměstnaneckém poměru. Tato funkce se obligatorně zřizuje u pověřených obecních úřadů a obcí s rozšířenou působností. Tajemník řídí celý administrativní aparát. Zajišťuje úkoly v přenesené působnosti, řídí a kontroluje pracovníky obecního úřadu, plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obecního úřadu, řídí a kontroluje jejich činnost, stanoví platy zaměstnancům podle mzdových předpisů v rozpočtové sféře.

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 vykonává administrativně-organizační činnosti, které souvisejí se samostatnou i přenesenou působností obce, respektive jejích orgánů. Je výkonným orgánem. Funkci obecního úřadu plní ve městech **městský úřad**, ve statutárních městech **magistrát**, úřady městských obvodů a městských částí. Čím je obec větší, tím je organizační struktura obecního úřadu, respektive městského úřadu, složitější a naopak.

V malých obcích se zpravidla sdružuje řídící agenda pouze do několika málo odborů, v větších městech je více odborů, které se dále člení na oddělení. Počet odborů a náplň jejich činnosti závisí tudíž na velikosti obce, rozsahu samostatné působnosti (samosprávné) a rozsahu přenesené působnosti (výkonu státní správy), závisí na struktuře zabezpečovaných veřejných statků, zejména preferovaných včetně samotné veřejné správy.

V obcích a ve městech se zřizují odbor finanční – rozpočtu, ve většině měst odbor územního plánování a rozvoje, odbor organizace a řízení, odbor místního podnikání, odbor školství a vzdělání, odbor kultury a sportu, odbor péče o zdraví, zdravotní a odbor sociální, odbor majetkový a bytového hospodářství, odbor životního prostředí, odbor personální, odbor vnitřních věcí, včetně matriky, odbor kontrolní, případně ve větších městech odbor dopravy, odbor pro styk s veřejností apod. Velká města mívají i odbor vnějších vztahů. Název odborů, případně jejich oddělení ve velkých městech, a náplň jejich činnosti není závazně předepsána.⁹⁷ V obcích s větším rozsahem přenesené působnosti je to dále stavební úřad, živnostenský úřad, matriční úřad a další.

Obecní úřad řídí starosta, kterému pomáhají jeho zástupci – místostarostové a jmenovaný tajemník.

Přenesená působnost obcí a veřejnoprávní smlouvy

Obec, zejména malá, může v rámci své samostatné působnosti rozhodnout o uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy s obcí s rozšířenou působností.⁹⁸ Jde o dvoustranný právní úkon, typ koordinační smlouvy (jde-li o vícestranný právní úkon, kdy jedním ze subjektů je jiný subjekt, musí být jednou ze smluvních stran orgán veřejné správy a jde o typ tzv. subordinační smlouvy). Tyto smlouvy umožňují přesun působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, respektive rozšíření územní přenesené působnosti orgánů jedné obce na území – správní obvod jiné obce, případně jiných obcí (podle počtu a typu smluv). O uzavření takové smlouvy rozhoduje rada obce. Příkladem je smlouva o řešení přestupků, které se vyskytnou

⁹⁷ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

⁹⁸ Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

např. v malé obci, přestupkovou komisí jiné obce s rozšířenou působností, která má zřízenou přestupkovou komisí. Veřejnoprávní smlouvy mohou mezi sebou uzavírat i obce s různým rozsahem přenesené působnosti, např. obec s pověřeným obecním úřadem s obcí s rozšířenou působností.

Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat označení smluvní strany, dobu trvání smlouvy, předmět smlouvy, tzn. rozsah výkonu smlouvou vymezené přenesené působnosti a způsob náhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Smluvní strany se mohou písemně dohodnout i na změně veřejnoprávní smlouvy.

2.3.3 Specifika krajů v ČR

Regionální úroveň je zpravidla vyšším stupněm územní samosprávy a mezistupněm mezi obcí a ústřední vládou. Postavením regionální úrovně územní samosprávy se zabývá návrh Evropské charty regionální samosprávy z r. 1997, v čl. 3 se uvádí „Regionální samospráva je výrazem práva a schopnosti největších územních společenství uvnitř států, která mají volené orgány a plní funkce administrativní mezostuktury, spravovat podstatnou část veřejných záležitostí ve vlastní odpovědnosti, v zájmu obyvatelstva regionu a v souladu s principem subsidiarity.“ „..., Organizace veřejné správy je výsostným předmětem národního zákonodárství.“⁹⁹

Regionální úroveň územní samosprávy je představována **demokraticky volenými orgány** s určitou **nařizovací pravomocí a výkonnými orgány**. Rozhodování se uskutečňuje formou nepřímé veřejné volby s využitím zpravidla pravidla prosté většiny, v řadě zemí i s možností využití přímé volby, i když zpravidla spíše výjimečně.¹⁰⁰

V ČR je zastupitelstvo kraje zákonem o krajích zmocněno schvalovat a vydávat tzv. obecně závazné vyhlášky kraje v rámci tzv. samostatné působnosti (tzn. vlastní samosprávy) a nařízení kraje v rámci přenesené působnosti a má umožněnu zákonodárnou iniciativu.

Regionální úroveň územní samosprávy zastupuje **a hájí**, respektive by měla hájit, **zájmy a preference společenství občanů regionu**, vystupuje v **regionálním veřejném zájmu**, hájí tento zájem vůči státu, vůči ostatním regionům. **V hranicích regionu** koordinuje činnost obcí.

V některých zemích má regionální úroveň územní samosprávy i částečnou daňovou pravomoc, pro kraje v ČR to zatím neplatí.

⁹⁹ Podrobněji např. GROSPÍČ, J. *Úloha krajů v územní reformě veřejné správy*, v: Reforma veřejné správy v teorii a praxi, sborník z mezinárodní konference Třešť, 22.–24. října 2003, Nakl. Aleš Čeněk, s. r. o., 2004.

¹⁰⁰ V ČR na základě zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů.

V ČR je kraj územní společenství občanů s právem na samosprávu, kterou vykonává v rozsahu stanoveném zákonem v souladu s potřebami společenství občanů kraje. Kraj je **veřejnoprávní korporace**. Má právo vystupovat v právních vztazích svým jménem a zároveň nese odpovědnost, má právní subjektivitu. Je vlastníkem majetku a i v tomto případě je vlastnictví nedělitelné mezi občany kraje.¹⁰¹

Postavení, práva a povinnosti krajů stanoví v ČR zákon o krajích.¹⁰² 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. Úkolem kraje je zajištění dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje jeho území, koordinace sociálně-ekonomického rozvoje obcí a měst v jeho správním obvodu. Významným nástrojem je územní plán. Kraj má za úkol zajišťovat ochranu krajiny a jednotlivých složek životního prostředí na svém území. Významné jsou v této oblasti koordinační aktivity kraje – nepřímými metodami koordinace činnosti ekonomických subjektů na jeho území v souladu s vymezeným veřejným zájmem, koordinace činnosti měst a obcí v hranicích kraje, rozvíjení vztahů spolupráce s obcemi. Kraj spolupracuje se státem, hájí oprávněné zájmy a preference obyvatel a podnikatelských subjektů. Jde o **funkce integrační, koordinační, reprezentační a zprostředkující**.

Kraj však plní i další funkce, a to **regulační**, zejména při využívání smíšeného modelu územní samosprávy ve vztahu k obcím a k jiným subjektům, a to v mezích zákonných pravidel, **dozorovou**, zejména ve vztahu k obcím, respektive městům v oblasti výkonu přenesené funkce, **poradní**, zejména ve vztahu k obcím na jeho území stejně jako **právní pomoci, územního plánování, krizového řízení** v regionu, např. při živelních pohromách.

Při financování potřeb by měl důsledně prosazovat požadavek maximální efektivity. V rámci svých financí plní i funkci **přerozdělovací**, tzn. v oblasti územních financí přerozdělovat finanční prostředky v zájmu rozvoje celého jeho území. Praktickým problémem je často nedostatek finančních prostředků v rozpočtu kraje, který znemožňuje výrazněji ovlivňovat rozvoj kraje.

Kraj je vymezen **základními znaky**, a to **územím** kraje, dané hranicí kraje, **občany** ČR s trvalým pobytem v obcích na území kraje nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, působností, přičemž i u krajů je rozhodující právo na **samosprávu**, tzn. samostatnou působnost.

¹⁰¹ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. 2., aktualizované a rozšířené vydání*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009.

¹⁰² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka 2.4 Kraje v ČR k 1. 1. 2001

Kraj	Počet obyvatel	Rozloha km ²	Počet obcí	Počet organizací (OS, PO) ¹
Praha	1 178 576	496	1	238
Středočeský	1 129 627	11 015	1 148	273
Jihočeský	630 168	10 056	623	200
Plzeňský	553 741	7 561	506	131
Karlovarský	306 799	3 314	132	87
Ústecký	826 380	5 335	354	208
Liberecký	430 769	3 163	216	111
Královéhradecký	554 348	4 758	448	168
Pardubický	510 079	4 519	453	138
Vysočina ²	521 212	6 925	730	156
Jihomoravský ²	1 133 916	7 065	647	289
Olomoucký	642 465	5 139	394	176
Zlínský	597 758	3 964	304	163
Moravskoslezský ²	1 277 095	5 554	302	303
ČR celkem	10 292 933	78 865	6 258	2 641

¹ Podle MF ČR stav r. 2001.

² Novelou zákona o krajích byly změněny názvy krajů.

Pramen: Malý lexikon obcí ČR. Praha : ČSÚ 2001.

Samostatná působnost kraje je rozhodující.¹⁰³ Do samostatné působnosti kraje (samosprávné) patří zejména:

- zpracování programu komplexního sociálně-ekonomického rozvoje kraje (s povinností konzultovat ho s příslušnými obcemi);
- územně plánovací dokumentace kraje;
- vytváření podmínek pro:
 - dopravní obslužnost kraje, respektive i ve spolupráci s jinými kraji,
 - rozvoj sociální péče,

¹⁰³ Podrobněji vymezení v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích.