

Veřejná ekonomie

Distanční studijní text

Jan Nevima

Karviná 2023



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ
FAKULTA V KARVINĚ

Obor: Tato distanční studijní opora tematicky spadá do oboru Veřejná ekonomika a správa.

Klíčová slova: Národní hospodářství, veřejná ekonomika, státní a komunální podniky, organizační složka státu, příspěvková organizace, veřejný statek, (ne)efektivnost, hospodárnost, účelnost, účinnost. trh, selhání trhu, státní zásahy, vládní selhání, statek, volný statek, ekonomický statek, členění ekonomických statků, veřejný statek, soukromý statek, čistě soukromé statky, čistě veřejné (kolektivní) statky, smíšené veřejné statky, veřejný sektor, černý pasažér, Coaseho teorém, daně, dotace, negativní externalita, pozitivní externalita, znečištění, alokační funkce, daně, místní poplatky, redistribuční funkce, stabilizační funkce, veřejné finance, veřejné výdaje, dopravní infrastruktura, dotace, fond kinematografie, fond kultury, fond podpory investic, poplatky, rozpočtové provizorium, rozpočtový proces, státní fondy, státní rozpočet, vládní agentury, veřejná volba, politický trh, volič, politik, politická moc, politologie, Downsův model politického cyklu, politický systém, demokracie, diktatura, anarchie, byrokracie, rent seeking, zájmová skupina, lobbying, veřejné rozhodování, přímé rozhodování, přímá demokracie, referendum, nepřímé rozhodování, poměrné zastoupení, většinové zastoupení, kolektivní rozhodnutí, většinová pravidla, absolutní většina, kvalifikovaná většina, relativní většina, Condorcetovo kritérium, Bordův počet, dvojí většina jednomyslná shoda, logrolling, hlasovací paradox, Arrowův teorém nemožnosti, pluralitní hlasování, teorém středního voliče, volič medián, rozhodování jedince ve veřejné volbě, veřejná kontrola, veřejný ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad, občanská kontrola, vnitřní kontrola, vnější kontrola, PPP projekty, rozvoj PPP, subjekty PPP projektů, veřejný sektor, předpoklady úspěšnosti PPP projektů.

Anotace: Předložená distanční studijní opora s názvem **Veřejná ekonomie** usiluje o to být vstupním výukovým materiálem stejnojmenného předmětu zejména pro studenty kombinované formy navazujícího magisterského studia Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné, Slezské univerzitě v Opavě.

Jedná se o nově zpracovanou oporu, která vychází z dlouhodobé výukové praxe a publikační činnosti autora.

Opora je rozdělena do 8 kapitol, kde autor usiloval o co nejsrozumitelnější přiblížení poměrně složité problematiky. Z tohoto pohledu mohou studijní text využít všichni zájemci o problematiku veřejné ekonomiky a správy.

Autor: **doc. Ing. Jan Nevima, Ph.D., MBA**

Obsah

ÚVODEM.....	7
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	8
1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉ EKONOMIE A VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	9
1.1 Členění národního hospodářství.....	10
1.2 Veřejný sektor	11
1.2.1 Právní hledisko veřejného sektoru	12
1.2.2 Poslání veřejného sektoru	14
1.2.3 Ukazatele a faktory veřejného sektoru.....	14
1.2.4 Členění veřejného sektoru.....	15
1.3 Hlavní znaky veřejného sektoru.....	16
1.3.1 Příčiny existence veřejného sektoru.....	16
1.3.2 Faktory ovlivňující veřejný sektor	17
1.4 Vymezení efektivity.....	17
1.4.1 Vnější a vnitřní faktory efektivity VS	18
1.4.2 Metodologie 3E.....	19
1.4.3 Alokační a produkční neefektivnost VS	19
1.4.4 Tendence veřejného sektoru k neefektivnosti.....	19
2 STÁTNÍ ZÁSAHY A VEŘEJNÉ STATKY	23
2.1 Státní zásahy a jejich selhání.....	23
2.1.1 Důvody vládních selhání.....	25
2.1.2 Hlavní příčiny selhávání vládních zásahů.....	26
2.1.3 Příčiny neefektivnosti vládních zásahů.....	27
2.2 Ekonomická analýza veřejných statků	27
2.2.1 Členění ekonomických statků	28
2.2.2 Zabezpečování veřejných statků	32
2.2.3 Problém černého pasažéra.....	33
3 EKONOMICKÁ ANALÝZA EXTERNALIT	35
3.1 Vymezení externalit	35
3.1.1 Pozitivní (kladné) externality.....	36
3.1.2 Negativní (záporné) externality	38
3.1.3 Vliv pozitivních a negativních externalit na životní prostředí.....	39
3.2 Řešení externalit.....	40

3.2.1	Emisní povolenky	42
3.2.2	Coaseho teorém.....	43
3.3	Příklady externalit ve světě	44
4	VEŘEJNÉ FINANCE I.....	48
4.1	Vymezení veřejných financí.....	48
4.2	Základní funkce veřejných financí.....	49
4.2.1	Alokační funkce	49
4.2.2	Redistribuční funkce	49
4.2.3	Stabilizační funkce.....	50
4.3	Principy veřejných financí	50
4.4	Veřejné příjmy a jejich klasifikace.....	50
4.4.1	Veřejné příjmy podle návratnosti.....	51
4.4.2	Veřejné příjmy podle času	51
4.4.3	Veřejné příjmy podle hlediska závaznosti	51
4.4.4	Veřejné příjmy podle hlediska území	52
4.4.5	Veřejné příjmy podle rozpočtového toku	52
4.5	Místní poplatky v ČR.....	52
4.6	Daň	54
4.7	Veřejné výdaje.....	55
4.7.1	Veřejné výdaje a jejich klasifikace	56
4.7.2	Faktory ovlivňující růst veřejných výdajů	56
5	VEŘEJNÉ FINANCE II.	61
5.1	Mimorozpočtové fondy	62
5.2	Architektura mimorozpočtových fondů	62
5.2.1	Státní fond životního prostředí.....	63
5.2.2	Státní fond kinematografie.....	64
5.2.3	Státní fond kultury	65
5.2.4	Státní fond dopravní infrastruktury.....	66
5.2.5	Státní fond podpory investic	67
5.3	Fondy typu vládních agentur.....	68
5.4	Státní privatizační fondy	69
5.5	Státní svěřenecké fondy	69
5.6	Ostatní mimorozpočtové fondy.....	70

5.7	Státní rozpočet.....	70
5.7.1	Rozpočtový proces.....	70
5.7.2	Rozpočtové provizorium.....	71
5.7.3	Příjmy do státního rozpočtu.....	71
5.7.4	Výdaje státního rozpočtu.....	72
6	VEŘEJNÁ VOLBA A VEŘEJNÉ ROZHODOVÁNÍ.....	76
6.1	Teorie veřejné volby.....	77
6.2	Volič.....	78
6.3	Politikové.....	79
6.4	Politická moc a její uplatnění.....	79
6.5	Politologie (metody a funkce).....	79
6.6	Politický cyklus.....	81
6.7	Vládní selhání.....	81
6.8	Modely politického systému.....	82
6.8.1	Demokracie.....	82
6.8.2	Diktatura.....	85
6.8.3	Anarchie.....	85
6.9	Byrokracie.....	85
6.10	Rent seeking (dobývání renty).....	86
6.11	Zájmové skupiny.....	86
6.12	Lobbying.....	88
6.13	Veřejné rozhodování.....	88
6.13.1	Formy veřejné VOLBY – PŘÍMÉ rozhodování.....	89
6.13.2	Formy veřejné VOLBY – NEPŘÍMÉ rozhodování.....	89
6.14	Kolektivní rozhodnutí.....	91
6.15	Většinová pravidla.....	91
6.16	Volby v České republice.....	94
6.17	Jednomyslná shoda.....	95
6.18	Logrolling (Janabrachismus).....	95
6.19	Hlasovací (volební) paradox.....	96
6.20	Arrowův teorém nemožnosti.....	96
6.21	Pluralitní hlasování.....	96
6.22	Teorém středního voliče.....	97

6.23	Rozhodování jedince ve veřejné volbě	97
7	VEŘEJNÁ KONTROLA	100
7.1	Veřejná kontrola	100
7.1.1	Členění veřejné kontroly podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti	101
7.1.2	Členění veřejné kontroly podle vztahu kontroly k objektu kontroly	102
7.1.3	Členění veřejné kontroly podle organizačního vztahu	102
7.1.4	Členění veřejné kontroly podle odvětví (veřejného sektoru) na kontrolní systémy	102
7.1.5	Členění veřejné kontroly podle odborného výkonu na profesionální (odbornou) a občanskou (laickou)	102
7.2	Státní kontrola	103
7.2.1	Kontrola prováděná soudy a Parlamentem	103
7.3	Veřejný ochránce práv	103
7.4	Charakteristika základních institucí kontrolního systému v ČR	104
7.5	Finanční kontrola	106
7.5.1	Kontrolní metody a kontrolní postupy	107
8	PARTNERSTVÍ SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO SEKTORU (PPP)	110
8.1	Vymezení partnerství veřejného a soukromého sektoru	111
8.2	Charakteristika PPP projektů	112
8.3	Účastníci PPP projektů	113
8.4	Hlavní cíle PPP projektů	115
8.5	Aplikace PPP	116
8.5.1	Předpoklady úspěšnosti PPP projektů	116
8.5.2	Problémy spojené s PPP projekty	117
8.6	Rozvoj PPP	118
	LITERATURA	121
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY	127
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON	131

ÚVODEM

Předložená studijní opora si klade za cíl představit čtenáři základní mechanismy, v rámci kterých funguje veřejný sektor. Samotný rozsah a struktura veřejného sektoru jsou potom odrazem společenské poptávky pro zajištění veřejných služeb. Nacházíme se v situaci, kdy k rozhodování dochází výlučně veřejnou volbou a samotné rozhodnutí podléhá veřejné kontrole. Nabídka veřejných služeb je pak přímo závislá na zdrojích z veřejných rozpočtů.

Distanční opora je určena studentům **předmětu Veřejná ekonomie** v kombinované formě studia na Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné, Slezské univerzitě v Opavě, příp. dalším zájemcům o tuto problematiku.

Opora je tematicky rozdělena do 8 celků, které jsou plně v souladu s probíranými oblastmi vyučovaného předmětu a jsou rovněž totožně koncipovány. Je potřeba čtenáře upozornit, že s ohledem na široký záběr problematiky veřejného sektoru nebylo možné detailně postihnout veškeré momenty, které se vážou k této oblasti. K tomu primárně slouží přednášky a konzultace v rámci dílčích tutoriálů, případně mohou zájemci využít natočené přednášky, které jsou k dispozici na portálu <http://media.slu.cz/videolist.php>

Věřím, že studijní opora se stane užitečným nástrojem při Vašem studiu a přispěje ke zdárnému zvládnutí státních závěrečných zkoušek.

doc. Ing. Jan Nevima, Ph.D., MBA

Karviná, listopad 2023

RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Vlastní studijní text distanční opory pro navazující magisterské studium je rozdělen do 8 samostatných kapitol. První kapitolu tvoří vymezení a rozdělení veřejné ekonomie a veřejného sektoru. Druhá kapitola pak rozvíjí problematiku státních zásahů a obsahuje rovněž roli a význam veřejných statků. Třetí kapitola obsahuje ekonomickou analýzu externalit včetně jejich možného řešení. Čtvrtá a pátá kapitola koncentrují pozornost na veřejné finance – od jejich základní funkce, přes státní rozpočet až po mimorozpočtové fondy. Šestá kapitola obrací pozornost čtenář směrem k veřejné volbě a veřejnému rozhodování, které je stěžejním tématem veřejné ekonomie. Sedmá kapitola reprezentuje klíčovou úlohu veřejné kontroly. Poslední, osmá kapitola, ukazuje možnou cestu spolufinancování veřejných služeb formou spolupráce soukromého a veřejného sektoru (PPP).

1 VYMEZENÍ VEŘEJNÉ EKONOMIE A VEŘEJNÉHO SEKTORU

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V první kapitole bude představen veřejný sektor, který se nachází v každém státě a je jednou z nedílnou částí národního hospodářství. Poté budeme definovat obecně veřejný sektor, jeho formy a také jej rozebereme z právního hlediska. Dále si popíšeme, jaké má veřejný sektor poslání, jeho faktory, ukazatele a členění. Bude následovat představení hlavních znaků veřejného sektoru a příčin jeho vzniku. V další podkapitole si vymežíme efektivnost veřejného sektoru. Na tuto podkapitolu navážeme odlišením společenské a operativní efektivnosti. Následně si vysvětlíme rozdíl mezi vnějšími a vnitřními faktory efektivnosti veřejné ekonomiky. K pojmu efektivnosti si popíšeme metodologii 3E, tedy hospodárnost, účelnost a účinnost. Protikladem efektivnosti je neefektivnost, kterou si rovněž objasníme, bude se jednat o alokační a produkční neefektivnost veřejného sektoru. Na závěr kapitoly si přiblížíme tendenci veřejného sektoru k neefektivnosti.

CÍLE KAPITOLY



- uvést spojitost mezi národním hospodářstvím a veřejným sektorem
- definovat veřejný sektor a jeho rozdělení podle právního hlediska
- charakterizovat poslání, faktory, ukazatele a členění veřejného sektoru
- představit hlavní znaky veřejného sektoru a příčiny vzniku tohoto sektoru
- vymežit efektivnost a rozlišit společenskou a operativní efektivnost
- vysvětlit rozdíl mezi vnějšími a vnitřními faktory efektivnosti veřejné ekonomiky
- popsat metodologii 3E
- vysvětlit alokační a produkční neefektivnost veřejného sektoru
- přiblížit tendenci veřejného sektoru k neefektivnosti

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

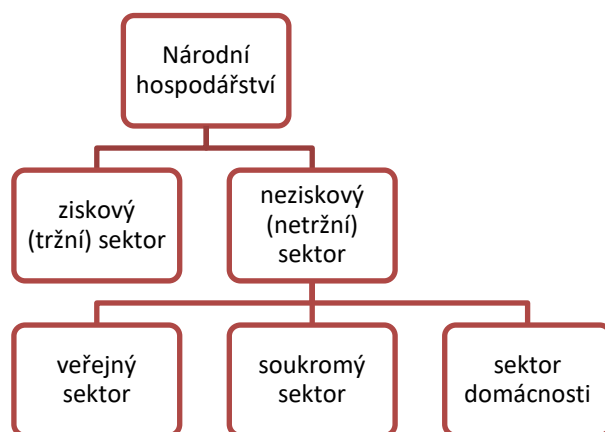


Národní hospodářství, veřejná ekonomika, státní a komunální podniky, organizační složka státu, příspěvková organizace, veřejný statek, (ne)efektivnost, hospodárnost, účelnost, účinnost.

1.1 Členění národního hospodářství

Obecně lze národní hospodářství chápat jako souhrn hospodářských činností, které probíhají na území daného státu a účastní se ho tři ekonomické subjekty (stát, podniky a domácnosti). Zároveň je národní hospodářství systémem ekonomických subjektů v oblasti daného státu a vztahy mezi nimi. Dle Rektoříka (2010, s. 13) národní hospodářství dané země lze členit podle níže uvedeného obrázku č. 1 a to konkrétně na ziskový (tržní) sektor a neziskový (netržní) sektor.

OBRÁZEK 1: ČLENĚNÍ NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ PODLE PRINCIPU FINANCOVÁNÍ



Zdroj: Rektořík (2010, s. 13)

Toto členění dle obrázku č. 1 na ziskový a neziskový sektor, je klíčové pro národní hospodářství, protože na jeho základě se lze lépe orientovat v principech, na kterých je existence neziskových organizací založena.

Ziskový sektor - cílem sektoru a organizací v něm působících je dosažení zisku, případně jiných alternativních cílů. Tento sektor je financován z prostředků, které získaly subjekty ziskového sektoru z prodeje statků a služeb, které sami produkují, nebo distribuují, a to za tržní cenu, která se na trhu vytváří pomocí vztahu nabídky a poptávky.

Neziskový sektor je soubor subjektů, které jsou založeny s cílem dosáhnout užitku, který má z velké části rysy veřejné služby. Je tedy opakem ziskového sektoru, jehož primárním cílem je zisk. Subjekty veřejného sektoru nakládají s majetkem zpravidla financovaným vlastním zdroji, které pramení jednak ze strany soukromých subjektů, což mo-

hou být zřizovatelé či další subjekty, nebo ze strany veřejných subjektů pomocí přerozdělovacích procesů. Nabízí se i možnost použití cizích zdrojů jako jsou např. půjčky. Majetek v neziskovém sektoru je možno rozdělit na dva způsoby podle vlastníka, a to na majetek, který je přímo daného neziskového sektoru, nebo majetek veřejného sektoru, a to jen pokud je jeho zřizovatelem (Boukal 2009, s. 10).

Neziskový sektor, jak lze vidět na obrázku č. 1, se dále dělí na veřejný, soukromý sektor a sektor domácností.

Veřejný sektor je financován z veřejných financí; veřejná správa sektor spravuje a řídí, rozhoduje se v něm veřejnou volbou, dále podléhá veřejné kontrole a cílem organizací tohoto sektoru je poskytování veřejné služby. Příkladem jsou příspěvkové organizace nebo charitativní organizace.

Soukromý sektor je financován soukromými zdroji, nebo je možností získání příspěvku ze státního rozpočtu. Cílem organizací tohoto sektoru není zisk, ale přímý užitek, např. soukromé školy.

Sektor domácností obsazuje velmi důležitou roli v koloběhu finančních toků, a to svým vstupem na trh produkce a kapitálu. Existence tohoto sektoru má velký význam pro formování občanské společnosti, vytvářejí například spolky pro volnočasové aktivity pro děti.

1.2 Veřejný sektor

Součástí veřejné správy je veřejný sektor, který je významnou částí ekonomiky a společnosti. Veřejný sektor má v ekonomice mnoho definic, jedna z nich je podle Rektorky (2003, s. 18): „*Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financován převážně z veřejných rozpočtů, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm převážně pomocí veřejné volby a podléhá veřejné kontrole.*“ Veřejnou kontrolu provádí příslušné kontrolní orgány např. Česká školní inspekce. Veřejný sektor se nachází v každém státě a tvoří významnou část národního hospodářství. Veřejný a soukromý sektor je charakteristický vzájemně prospěšným soužitím tzv. smíšená ekonomika. Když selže soukromý sektor, vede to k rozvoji veřejného sektoru. Veřejný sektor zaměstnává velkou část průmyslového obyvatelstva v produktivním věku a přispívá ke zvyšování procenta zaměstnanosti (Peková, Pilný a Jetmar 2012, s. 29-30).

V soudobé ekonomické teorii nepřevládá jednoznačná definice veřejného sektoru. Existence různých definic je výrazem narůstání složitosti vědeckého poznání a více aspektového pohledu na zkoumané jevy. Proto každý autor zpravidla uvádí, jak pojem veřejný sektor používá. Nejčastěji definuje VS z hlediska:

- **vlastnictví** – vše, co je ve vlastnictví států, krajů a obcí;
- **státní sektor** – vlastníkem je stát, kompetentním rozhodovacím orgánem je ten subjekt VS, kterému je tato kompetence přiznána;
- **samosprávný sektor** – vlastníkem je obec nebo kraj, kompetentním rozhodovacím subjektem je sbor volených zástupců obce nebo kraje;
- **financování** – zařazeny subjekty, které jsou zcela nebo z větší části financovány z veřejných zdrojů. Aby organizace byla zařazena do veřejných zdrojů, musí její podíl přesahovat víc jak 51 %;
- **právního** – podle právního hlediska do veřejného sektoru patří státní a komunální podniky (kupř. Česká pošta, Lesy ČR, DIAMO), příspěvkové organizace pak dostává příspěvek na provoz od svého zřizovatele - např. mateřské školy, knihovny, muzea, galerie a organizační složky (městská policie, sbor dobrovolných hasičů, kluby důchodců, pečovatelské služby).

Veřejný sektor je na rozdíl od soukromého sektoru ve veřejném vlastnictví, kde vlastníkem není konkrétní osoba nýbrž veřejnost. Veškeré instituce veřejného sektoru jsou buďto částečně anebo zcela úplně financovány z veřejných rozpočtů (Hamerníková a Maaytová 2010). Aktéři veřejného sektoru jsou aktéři státní správy a aktéři samosprávy. Tito aktéři se rozhodují na základě tzv. **veřejného zájmu**. Pod pojmem „veřejný zájem“ se rozumí zájem zajistit všechny potřeby společnosti (Ochrana et al. 2010, s. 17).

Hlavní příčina vzniku veřejného sektoru a s tím spojeným i státním zásahem do ekonomiky je to, že trh nezvládne sám vyřešit ekonomickou nerovnováhu sektoru, a proto musí zasáhnout stát. Avšak může nastat situace, kde státní zásahy nejsou uspokojivě efektivní, a dojde ke **státnímu selhání**. Jakmile k tomuto selhávání dochází často, vzniká motivace pro vznik sektoru ziskového.

Mezi základní formy veřejného sektoru podle Ochrany et al. (2010, s. 17) patří:

- **forma systému** – sektor je podsystem smíšené ekonomiky;
- **forma správní** – sektor je spravován veřejnou správou;
- **forma institucionální** – existence dvou základních institucí, tedy státní a samosprávné;
- **forma vlastnictví** – vlastnictví státní nebo samosprávné;
- **kritérium rozhodování** – v sektoru je vždy nejdůležitější veřejný zájem;
- **financování veřejných aktivit** – financování sektoru z veřejných rozpočtů.

1.2.1 PRÁVNÍ HLEDISKO VEŘEJNÉHO SEKTORU

V České republice se veřejný sektor dá definovat z mnoha hledisek. Z právního hlediska lze postavení jednotlivých subjektů působících ve veřejném sektoru rozčlenit na organizace a podniky (Halásek a Lenert 2008, s. 7). V níže uvedeném obrázku č. 2 lze vidět konkrétní rozdělení veřejného sektoru z právního hlediska, tedy na státní a komunální podniky (pošta), organizační složky státu (městská policie) a příspěvkové organiza-

ce (střední školy). Jednotlivé organizace a podniky jsou podrobně vysvětleny v následujících podkapitolách.

OBRÁZEK 2: ČLENĚNÍ NA ORGANIZACE A PODNIKY VE VEŘEJNÉM SEKTORU



Státní podniky

Organizační složky státu

- napojené na státní rozpočet
- územních samospráv napojených na příslušný územní rozpočet

Příspěvkové organizace

- státu
- územních samospráv

Zdroj: Halásek a Lenert (2008, s. 7)

1.2.1.1 Státní podniky

Státní podnik je organizací a právnickou osobou, pomocí které stát vykonává svá vlastnická práva. Tento druh podniku je provozován pod vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a podnikatelská činnost je zaměřená na plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu. Mezi práva tohoto podniku patří hospodařit s majetkem státu, avšak vlastní majetek nemá.

1.2.1.2 Organizační složky státu

Organizační složky státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad vlády České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura ČR a jiná zařízení stanovená zvláštním právním předpisem.

Organizační složka státu není právnickou osobou. Ale její působnost ani výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů tímto faktem není dotčena. Její jednání ovšem v těchto případech je jednáním státu.

Halásek a Lenert (2008, s. 8) uvádí: „*Příjmy organizační složky státu jsou příjmy státního rozpočtu a výdaje organizační složky státu jsou výdaji státního rozpočtu.*“

1.2.1.3 Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace (dále jen PO) jsou zřizovány příslušným ministerstvem nebo dalšími ústředními orgány a také územními samosprávnými orgány, které zajišťují správné fungování místní samosprávy (kraje, obce). PO jsou vždycky spojené s rozpočtem svého zřizovatele finančním vztahem, konkrétně tedy dotací (limit, příspěvek, půjčka, grant) a také odvodem (Podhorský 2005, s. 6). Podle Stejskala, Kuvíkové a Mařátkové (2013, s. 52) „příspěvkové organizace provádějí takovou činnost, kterou nelze provádět na principu samofinancování nebo ziskovosti.“

1.2.2 POSLÁNÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Poslání veřejného sektoru je pro občany zabezpečovat veřejné statky a také odčinit či odstranit další možné následky tržního selhání. K naplnění tohoto poslání veřejného sektoru je potřeba, aby hospodářská politika stanovila funkce veřejného sektoru. Veřejný sektor má přiřkládané funkce ekonomické, sociální a politické: **Ekonomická funkce** veřejného sektoru zabezpečuje veřejné statky, případně odstraňuje následky negativních externalit, které vznikají z důvodu selhání trhu. V rámci této funkce se také vytváří nové pracovní příležitosti, což ovlivňuje celkovou míru nezaměstnanosti. **Sociální funkce** veřejného sektoru zajišťuje prospěšnost sektoru. Zejména služby pro vrstvu sociálně slabších obyvatel, např. v oblasti sociální péče a neziskových organizací ve veřejném sektoru, které služby zajišťují. Veřejný sektor pomocí této funkce má značný vliv na sociální vazby a sociální postavení občanů. **Politická funkce** veřejného sektoru je využití tohoto sektoru v politickém, a to především v procesu veřejné volby.

1.2.3 UKAZATELE A FAKTORY VEŘEJNÉHO SEKTORU

Není snadné vymezit velikost veřejného sektoru. Mnoho ekonomů se pokusilo o to, aby vytvořili různé metody a ukazatele, které by jim pomohly ukázat velikost veřejného sektoru. Podle Mikušové Meričkové a Stejskala (2014, s. 32-33) jsou tyto ukazatele následující:

- Finanční
 - výdaje státu na všech úrovních státní správy a samosprávy,
 - kapitál veřejných korporací a státních podniků,
 - daňové výdaje.
- Nefinanční (věcné)
 - počet zaměstnanců ve veřejném sektoru (nebo podíl počtu pracovníků ve veřejném sektoru na celkovém počtu pracovníků v národním hospodářství nebo na počtu obyvatel celkem),
 - podíl příjmů pracovníků ve veřejném sektoru k celkovým příjmům ze závislé činnosti v národním hospodářství.

V praxi se používá i jiný ukazatel jako je ukazatel objemu veřejných příjmů a veřejných výdajů. Hodnota z ukazatele, která ukazuje velikost veřejného sektoru je ale spíše orientační. Problémem veřejného sektoru jsou faktory, které ovlivňují růst veřejného sektoru. V dosavadní ekonomice je mnoho faktorů, které ovlivňují růst veřejného sektoru. Faktory rozděluje a popisuje Mikušová Meričková a Stejskal (2014, s. 34-36):

- ekonomické,
- politické,
- demografické.

Základní jsou **faktory ekonomické**, tedy výkonnost ekonomiky (např. výše nezaměstnanosti, inflace, hrubého domácího produktu, veřejného dluhu). Velikost veřejného sektoru záleží na fázi hospodářského cyklu, ve kterém se ekonomika nachází. Záleží na situaci dané země, pokud je země zaostalá, má k dispozici pouze minimum veřejných prostředků, kterými zajistí veřejný sektor. Naopak země bohaté mají větší rozptýl veřejných prostředků a země dokáže lépe zajistit veřejný sektor, například kvalitním školstvím či zdravotnictvím. **Faktory politické** souvisí se stylem vládnutí, tedy stylem demokratickým nebo totalitním. V rámci demokratického systému pak záleží na tom, zda je vláda orientována levicově či pravicově. Pravicové strany snižují rozsah veřejného sektoru, naopak levicové strany zvyšují rozsah veřejného sektoru. I **demografické faktory** jsou v současné době důležité. Sledování podílu narozených nebo naopak seniorů je důležité, jelikož v každém věku využívá občan jiné služby. Demografická stavba obyvatelstva má vliv na výdaje veřejného sektoru. Mezi tyto služby můžeme zařadit: mateřské školy, základní školy, nemocnice, pečovatelské služby, domovy důchodců.

1.2.4 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Veřejný sektor lze členit dle různých hledisek. Např. lze členit veřejný sektor dle:

- **vlastnictví:** občanský (soukromý), státní (vládní), nadnárodní;
- **území:** regionální, municipální (obecní, městský);
- **právního postavení subjektů:** veřejnoprávní, soukromoprávní aj.

Podle funkcí veřejného sektoru lze veřejný sektor rozdělit do 6 bloků odvětví. Jedná se o:

- blok odvětví společenských potřeb (veřejná správa, policie, justice, armáda)
- blok odvětví rozvoje člověka (školství, kultura, tělovýchova a sport, zdravotnictví, sociální služby)
- blok odvětví poznání a informací (věda a výzkum, informace, informační systémy, archivnictví, masmédi)
- blok odvětví technické infrastruktury (doprava, energetika, spoje, vodní hospodářství, péče o životní prostředí, odpadové hospodářství)

- blok odvětví privátních statků podporovaných z veřejných zdrojů (bydlení, zemědělství, lesnictví, rybolov, tj. uspokojování výživy obyvatel)
- blok existenčních jistot (zaměstnanost, sociální zabezpečení).

Činnost jednotlivých resortů veřejného sektoru ovlivňují jednotlivé dílčí politiky (např. bezpečnostní politika sátu, zdravotní politika, sociální politika, dopravní politika, kulturní politika, bytová politika apod.).

1.3 Hlavní znaky veřejného sektoru

a) **je to sektor neprivatní – netržní**, tedy o cenách jeho produktů a služeb není rozhodováno na trhu podle poptávky a nabídky, ale je rozhodováno přes volené zástupce obyvatelstva, kteří cenu určí;

b) **zajišťuje produkci veřejných statků**, organizace, které působí v rámci veřejného sektoru, zabezpečují především takové potřeby společnosti, u kterých není snadné technicky stanovit či ani není ekonomicky únosné zjišťovat konkrétní uživatele a konzumenty určitých služeb a tím i přímé nositele hospodářských nákladů. Proto se činnost organizací veřejného sektoru financuje z tzv. rozpočtových zdrojů (veřejných rozpočtů), jež pocházejí od daňových poplatníků příslušné municipality, regionu či státu;

c) **hlavním kritériem úspěšnosti není zisk**, kritérium úspěšnosti organizací veřejného sektoru je tedy co nejkvalitnější zajištění požadovaného množství výrobků a služeb při dodržení základních norem hospodárnosti. V této souvislosti vzniká problém nižší hmotné zainteresovanosti příslušných pracovníků a problém dosahování dobré efektivity vynakládaných prostředků;

d) **je řízen a spravován orgány veřejné správy**, veřejnou správu tvoří státní správa a samospráva;

e) **rozhoduje se v něm veřejnou volbou**, tj. politickým hlasováním = kolektivní rozhodování. Veřejná volba představuje kolektivní rozhodování buď všemi, kterých se příslušný důsledek týká nebo jen těmi, kteří byli pro rozhodování zvoleni.

f) **podléhá veřejné kontrole** tedy veřejnost (všichni občané) má právo a povinnost přímo, nebo prostřednictvím svých zástupců kontrolovat veřejnou volbu a důsledky jejího rozhodnutí.

1.3.1 PŘÍČINY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

V důsledku skutečnosti, že trh selhává, vznikají objektivní příčiny realizace státních zásahů a existence veřejného sektoru.

- **mikroekonomické** – existence nedokonalé konkurence – monopol, oligopol; nedokonalé informace, externality pozitivní, negativní, veřejné statky – nevyučitelnost a nezmenšitelnost;
- **makroekonomické** – souvisí se stabilitou ekonomického systému (HDP, míra inflace, míra nezaměstnanosti, vnější ekonomická rovnováha);
- **mimoekonomické** – souvisí s otázkou solidarity, spravedlnosti či rovnosti (potřeba zmírnit nerovnosti mezi subjekty-polarizace, bohatství a chudoby, potřeba zvyšovat kvality lidského potenciálu, brát ohled na ŽP.

1.3.2 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ VEŘEJNÝ SEKTOR

- faktory ekonomické:
 - výkonnost ekonomiky;
 - existence bariér výkonnosti;
 - bariéry spotřeby;
 - velikost disponibilních finančních zdrojů;
 - fáze hospodářského cyklu apod.
- faktory historické a geopolitické:
 - veřejný sektor ovlivňuje tradice ve využívání principu solidarity a rovnosti.
- faktory demografické:
 - růst populace a změny v její věkové a sociální struktuře;
 - změny ve věkové a sociální struktuře se promítají do změn poptávky po veřejných statcích.
- faktory kulturně náboženské:
 - ovlivňují sociální cítění;
 - charitativní charakter sociální podpory a sociální péče.
- faktory politické:
 - kvalita a kvantita veřejných statků zabezpečovaných veřejným sektorem je jedním z hlavních bodů volebních programů politických stran.

1.4 Vymezení efektivity

Obecně efektivity vyjadřuje absenci plýtvání. Jde o stav, kdy z dostupných zdrojů je získáno maximální množství statků a maximální užitek k uspokojení potřeb a přání lidí. Jedná se o stav, kdy se ekonomika nachází na hranici produkčních možností (PPF);

- podle paretovské (alokační) efektivity je určité ekonomické uspořádání efektivní v případě, že nemůže nastat změna, díky níž by některý subjekt získal, aniž by jiný subjekt něco ztratil;
- produkční efektivity vyjadřuje to, zda při použití výrobních faktorů a technologií, jež jsou k dispozici, jsou výstupy produkovány s minimálními náklady.

Efektivnost veřejného sektoru je výsledkem ekonomické relace velikosti vstupů do veřejného sektoru a velikostí výstupu z veřejného sektoru. Analyzována je pomocí metodologie 3E, která je založena na sledování hospodárnosti, účelnosti a účinnosti. Efektivnost veřejného sektoru je třeba hodnotit také v kontextu spravedlnosti a rovnosti. Existují dva pohledy na efektivnost veřejného sektoru, a to **společenská** a **operativní**:

- veřejný sektor je společensky efektivní v případě, že jsou zajištěny kulturně-morální hodnoty společnosti, je udržena společenská stabilita a zaručeno efektivní fungování soukromého sektoru;
- předpokladem společenské efektivnosti je efektivnost operativní neboli efektivnost jednotlivých výkonných složek veřejného sektoru.

1.4.1 VNĚJŠÍ A VNITŘNÍ FAKTORY EFEKTIVNOSTI VS

Za základní faktory efektivnosti veřejného sektoru jsou považovány:

- vnější faktory efektivnosti VS;
- vnitřní faktory efektivnosti VS.

Vnější faktory efektivnosti VS jsou takové faktory, které působí na veřejný sektor z jeho okolí a samotné instituce a organizace veřejného sektoru je nemohou ovlivnit. Jedná se tedy o politické uspořádání společnosti fungování ziskového sektoru konkurenční prostředí uvnitř sektoru financování VS podle jeho výkonů a užitků.

Vnitřní faktory efektivnosti VS považujeme takové faktory, které může ovlivnit sám veřejný sektor. Jedná se o:

- vědu a techniku;
- strukturu a rozsah;
- dělbu práce ve všech formách;
- kvalifikaci pracovníků;
- iniciativu pracovníků;
- systém řízení.

1.4.1.1 Efektivnost a její veřejná kontrola

Zajištění efektivnosti veřejného sektoru je plně spjata se systémovým uplatňováním mechanismů veřejné kontroly.

Veřejná kontrola představuje soustavné hodnocení již nastalých, nastávajících či budoucích jevů a procesů ve veřejném sektoru, a to prováděné ve veřejném zájmu.

Rozlišujeme: kontrolu laickou (občanskou), vlastní občanskou kontrolu, kontrolu volenými zastupitelskými orgány, kontrolu profesionální (odbornou).

1.4.2 METODOLOGIE 3E

3E je zkratkou pro anglické termíny **Economy**, **Efficiency** a **Effectiveness**. Jedná se o dnes již velmi známé rozpočtové zásady, kterými by se měl řídit každý, kdo pracuje s veřejnými prostředky, zejména s prostředky z rozpočtu Evropské unie.

- **účelnost** se rozumí dosažení stanovených cílů, resp. uspokojení dané potřeby. Vezmeme-li v úvahu jeden konkrétní veřejný nákup a představíme si ho jako cestu, je dodržování zásady účelnosti pravidlem, které nás orientuje ve smyslu „kam nejlépe máme dojít“, tj. čeho chceme realizací nákupu dosáhnout;
- **účinnost** je oproti tomu zaměřena na dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. V rámci použité metafory cesty je zásada účinnosti pravidlem určujícím „kudy do stanoveného cíle dojít, abychom nakonec měli z cesty ten nejlepší užitek“;
- **hospodárnost** v užším smyslu se pak rozumí použití prostředků k činnosti orgánů tak, aby byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu, v rámci jednotlivého veřejného nákupu si zásadu hospodárnosti můžeme představit jako pravidlo, která nám poskytne návod „jakým způsobem s ohledem na výdaje nejlépe dosáhnout stanoveného cíle dojít.“

1.4.3 ALOKAČNÍ A PRODUKČNÍ NEEFEKTIVNOST VS

Alokační neefektivnost vzniká v případě, že z možných variant řešení je zvolena varianta nesprávná či méně efektivní než alternativní varianty alokace. Důvody mohou být následující:

- zdroje nejsou alokovány podle preferencí spotřebitelů;
- dochází k nesouladu mezi nabídkou a poptávkou veřejných zdrojů.

Produkční neefektivnost vzniká při produkce statků v rámci VS, kdy je zvolena horší cesta k dosažení zadaného cíle. Produkce tak není zajištěna s minimálními náklady. Důvody mohou být následující:

- příliš vysoká zaměstnanost na VS;
- nízká produktivita práce všech výrobních činitelů VS;
- nepružnost subjektů a procesů VS.

1.4.4 TENDENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU K NEEFEKTIVNOSTI

Za hlavní příčiny, které vyvolávají tendenci veřejného sektoru k neefektivnosti považujeme následující skutečnosti:

- ve VS nepůsobí kategorie zisku (subjekty a procesy v sektoru jsou financovány zcela či z části z veřejných rozpočtů);
- nejsou vytvářeny podmínky pro konkurenci;
- není konkrétní vlastník;
- vstupy do VS je možno přesně vyjádřit v peněžních či naturálních jednotkách, výstupy ze sektoru jsou však často obtížně kvantifikovatelné;
- vstupy do sektoru jsou nakupovány za tržní ceny, ale naopak výstupy z VS jsou poskytovány bezplatně či za cenu přizpůsobenou;
- není bezprostřední závislost mezi vstupem a výstupem;
- aktivity VS jsou náročné na odbornou způsobilost.



OTÁZKY

1. Veřejný a soukromý sektor je charakteristický vzájemně prospěšným soužitím, jak se říká této ekonomice?
2. Jaká je hlavní příčina vzniku veřejného sektoru?
3. Uveďte definici veřejného sektoru.
4. Platí, že jedním z hlavních znaků veřejné ekonomiky je dosažení zisku?
5. Efektivnost lze rozdělit na společenskou a operativní efektivnost. Je toto tvrzení pravdivé?
6. Je metodologie 3E zkratkou pro pojmy účelnost, účinnost a hospodárnost?
7. Vyjmenujte alespoň 3 hlavní příčiny, kdy má veřejný sektor tendenci k neefektivnosti.



SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole jsme si představili veřejný sektor. V úvodu jsme si definovali národní hospodářství a rozčlenili jsme ho podle principu financování. Z tohoto členění jsme přešli k definování jednotlivých sektorů, tedy soukromého, sektoru domácností a veřejného sektoru. Následně jsme podrobně definovali veřejný sektor, který je ve veřejném vlastnictví a aktéři státní správy a samosprávy se rozhodují na základě veřejného zájmu. Dále jsme si rozdělili veřejný sektor podle právního hlediska na státní a komunální podniky, organizační složky státu a příspěvkové organizace. Poté byly vysvětleny tři funkce ekonomického sektoru, tedy funkce ekonomická, sociální a politická, pomocí kterých veřejný sektor naplňuje své poslání. Následovalo rozdělení ukazatelů na finanční a nefinanční a rozdělení faktorů veřejného sektoru na ekonomické, politické a demografické, přičemž každý

ovlivňuje růst veřejného sektoru. Zjistili jsme, jak se veřejný sektor člení a co do veřejného sektoru spadá. Následovaly hlavní znaky veřejného sektoru, které jsou, že je tento sektor netržní, produkuje veřejné statky, hlavním kritériem úspěšnosti není zisk, je řízen a spravován orgány veřejné správy, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. V další podkapitole byla popsána efektivnost, které obecně znamená absenci plýtvání. Rozdělili jsme si efektivnost na společenskou a operativní. K pojmu efektivnost jsme si popsali metodologii 3E, která je zkratkou slov účelnost, účinnost a hospodárnost. Na závěr byly vypsány tendence veřejného sektoru k neefektivnosti, jedna z nich je, že ve veřejném sektoru není konkrétní vlastník.

ODPOVĚDI



1. Tzv. smíšená ekonomika.
2. Hlavní příčina vzniku veřejného sektoru a s tím spojeným i státním zásahem do ekonomiky je to, že trh nezvládne sám vyřešit ekonomickou nerovnováhu sektoru, a proto musí zasáhnout stát.
3. Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financován převážně z veřejných rozpočtů, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm převážně pomocí veřejné volby a podléhá veřejné kontrole.
4. Ne, hlavním kritériem úspěšnosti není zisk, ale kritérium úspěšnosti organizací veřejného sektoru, jde tedy o co nejkvalitnější zajištění požadovaného množství výrobků a služeb při dodržení základních norem hospodárnosti. V této souvislosti vzniká problém nižší hmotné zainteresovanosti příslušných pracovníků a problém dosahování dobré efektivnosti vynakládaných prostředků.
5. Ano, jelikož veřejný sektor je společensky efektivní v případě, že jsou zajištěny kulturně-morální hodnoty společnosti, je udržena společenská stabilita a zaručeno efektivní fungování soukromého sektoru. Efektivnost operativní je efektivnost jednotlivých výkonných složek veřejného sektoru.
6. Ne, je to zkratka pro slova účinnost, účelnost a hospodárnost.
7. Za hlavní příčiny, které vyvolávají tendenci veřejného sektoru k neefektivnosti, považujeme následující skutečnosti: ve VS nepůsobí kategorie zisku (subjekty a procesy v sektoru jsou financovány zcela či z části z veřejných rozpočtů); nejsou vytvářeny podmínky pro konkurenci; není konkrétní vlastník; vstupy do VS je možno přesně vyjádřit v peněžních či naturálních jednotkách, výstupy ze sektoru jsou však často obtížně kvantifikovatelné; vstupy do sektoru jsou nakupovány za tržní ceny, ale naopak výstupy z VS jsou poskytovány bezplat-

ně či za cenu přizpůsobenou; není bezprostřední závislost mezi vstupem a výstupem; aktivity VS jsou náročné na odbornou způsobilost.

2 STÁTNÍ ZÁSAHY A VEŘEJNÉ STATKY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V další kapitole se podíváme na problematiku státních zásahů státu a do oblasti ekonomické analýzy veřejných statků. Na začátku kapitoly se zaměříme na charakterizování státních zásahů a uvedeme si jejich základní oblasti. Další část kapitoly se bude věnovat důvodům vládních selhání, které si podrobněji rozebereme. Následně přejdeme na ekonomickou analýzu veřejných statků, kde se podíváme na definici statků a jejich základní členění podle různých kritérií. Vymezíme si rozdíl mezi veřejným a soukromým statkem. Podíváme se i do oblasti zabezpečování veřejných statků. Poslední část kapitoly budeme věnovat problematice černého pasažéra.

CÍLE KAPITOLY



- vymezení základních oblastí státních zásahů
- pospat důvody vládních zásahů
- vysvětlit si rozdíl mezi volným a ekonomickým statkem,
- uvést a charakterizovat členění ekonomických statků
- vymežit problematiku černého pasažéra

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Trh, selhání trhu, státní zásahy, vládní selhání, statek, volný statek, ekonomický statek, členění ekonomických statků, veřejný statek, soukromý statek, čistě soukromé statky, čistě veřejné (kolektivní) statky, smíšené veřejné statky, veřejný sektor, černý pasažér.

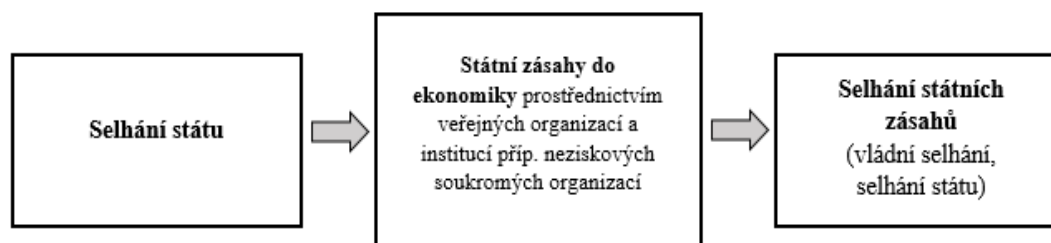
2.1 Státní zásahy a jejich selhání

Trh selhává v dosažení efektivnosti stability a spravedlnosti. Skutečnost, že trh v určitých situacích selhává, vede stát (vládu) k realizaci opatření, která vyžadují existenci veřejného sektoru. Tato opatření spočívají v uskutečnění zásahů státu do ekonomiky s cílem zlepšit její fungování. Realizace těchto zásahů je však spojena s celou řadou problémů, které vedou k selhávání státních zásahů, v této souvislosti hovoříme také

o vládním selhání či selhání státu (Tetřevová 2008, s. 89). Na obrázku č. 3 můžeme vidět vztah selhání trhu a selhání státních zásahů.



OBRÁZEK 3: VZTAH SELHÁNÍ TRHU A SELHÁNÍ STÁTNÍCH ZÁSAHŮ



Zdroj: Tetřevová (2008, s. 89)

Zásahy státu mohou být spojeny s určitými nedostatky či problémy, které označujeme jako selhání státních zásahů. **Pod tímto pojmem se rozumí celá škála problémů, které se projevují v důsledku použití nesprávné, a tudíž i neúčinné hospodářské politiky.**

Státními zásahy se snaží stát (vláda) regulovat nedokonalost tržního mechanismu. Různé ekonomické teorie se liší v názoru na to, zda jsou státní zásahy do ekonomiky nutné nebo ne. Sociálně tržní ekonomika zastává názor, že tyto zásahy jsou nutné. Čistě tržní ekonomika považuje státní zásahy za destabilizující a připouští jen minimální zásahy. Smíšená tržní ekonomika, která převládá v současné době, vyžaduje státní zásahy prostřednictvím monetární (peněžní a úvěrové), fiskální (státní rozpočet) a důchodové politiky (příjmy, ovlivňování mezd atd.).

Stát prostřednictvím organizací a institucí veřejného sektoru při naplňování svých funkcí vykonává celou řadu činností – státních zásahů. Podle Tetřevové (2008, s. 90) je lze shrnout do čtyř základních oblastí:

- **alokační činnost**, kdy se stát snaží efektivně vynakládat finanční prostředky, které soustředí v rozpočtové soustavě, a to na zabezpečení takových statků, při jejichž produkci a distribuci trh selhává;
- **redistribuční činnost**, stát se snaží dosáhnout větší spravedlnosti ve společnosti tím, že provádí přerozdělování příjmů a bohatství mezi subjekty;
- **stabilizační činnost**, v tomto případě se stát snaží regulovat vývoj makroekonomických agregátů, snaží se ovlivňovat chování jednotlivých subjektů trhu, a to s cílem zajistit hospodářskou stabilitu;
- **regulační činnost**, v rámci této činnosti se stát snaží regulovat podmínky určitých aktivit, tato činnost zahrnuje zejména činnost legislativní, tj. vytváření právního rámce pro fungování tržního systému.

Zásahy státu jsou spojeny s následujícími pozitivy, kdy stát je ve srovnání s trhem efektivnější, a to:

- v realizaci rozhodnutí politického charakteru,
- v administrativní regulaci,
- v rychlém soustředění a využití zdrojů,
- v zabezpečení kontinuity a stability služeb,
- v prevenci vykořisťování či diskriminace,
- v zabezpečení bezpečnosti,
- v zabezpečení rovnosti.

2.1.1 DŮVODY VLÁDNÍCH SELHÁNÍ

Mezi základní důvody pro existenci vládních selhání patří především:

- omezené informace,
- omezená možnost kontrolovat soukromý sektor,
- omezená kontrola nad byrokratickým aparátem,
- omezení vyplývající z podstaty politického procesu.

Omezené informace

V tomto případě vláda nemá a ani mít nemůže k dispozici všechny relevantní informace, které mohou mít vliv na dopady jejího rozhodování. Nemá k dispozici ani dokonalou znalost příčinných souvislostí uvnitř ekonomického systému – nemá přesný přehled o průběhu reálných procesů. Významnou roli zde hraje faktor časového zpoždění – než informační systém vládě zprostředkuje poznání určitého procesu, situace je již jiná a vláda svými opatřeními vlastně reaguje na situaci, která byla v minulosti.

Omezená možnost kontrolovat soukromý sektor

Každé zásahy do ekonomiky jsou spojeny s určitou odezvou soukromého sektoru. Ten se často soustředí především na to, jak sledovaný cíl daného státního zásahu obejít. V případě, že tvůrci státních zásahů nesprávně zhodnotí konkrétní ekonomickou situaci, může dojít pouze k částečné realizaci státního zásahu či k jeho úplnému selhání.

Omezená kontrola nad byrokratickým aparátem

Zavádění legislativy do praxe představuje komplikovaný proces, který je závislý na možnosti technických parametrů, navíc zde působí jako relativně autonomní subjekty organizace i instituce veřejného sektoru a byrokracie, jejichž aktivita a chování jsou do jisté míry ovlivněny jejich vlastními zájmy.

Omezení vyplývajících z podstaty politického procesu

V daném případě se jedná o omezení vyplývajících z podstaty politického procesu, kterým se formuluje vůle státu, resp. její politika. Politické rozhodnutí je v podstatě principiálně kompromisem mezi zájmy subjektů, které se podílejí na rozhodování. Dlouhodobé uskutečňování nějaké vnitřně logické a konsistentní politiky je v podstatě nemožné.

2.1.2 HLAVNÍ PŘÍČINY SELHÁVÁNÍ VLÁDNÍCH ZÁSAHŮ

Mezi hlavní příčiny, které vedou k tomu, že vládní intervence nedosahují svých zamýšlených cílů, patří:

- časové zpoždění;
- informační asymetrie;
- vláda jako skupina jednotlivců;
- krátkodobý horizont v rozhodování.

Časové zpoždění můžeme přitom chápat jako situaci, kdy nastal problém, který je potřeba vyřešit. Nejprve to řešení bylo na straně trhu. Následně uplynula delší doba, než se do řešení vložila vláda. Vláda navrhla možné řešení, nicméně zase uplynula doba, než se vláda na tomto řešení domluvila v rámci koalice, příp. opozičních stran. Což je možné označit jako určité časové zpoždění, které nastane od identifikace problému až po jeho samotné řešení.

Informační asymetrie je způsobena několika momenty. Informace, která vláda má jsou oficiální nebo neoficiální. Každý usiluje díky těmto informacím o různé řešení. Informační asymetrie může vést k tomu, že se příliš dlouho nachází ideální řešení. Do toho může pak zasáhnout morální hazard či nepříznivý výběr.

Vláda jako skupina jednotlivců, kdy můžeme předpokládat, že vláda představí jednotné řešení, na kterém bude panovat všeobecná (nikoliv jednomyslná) shoda. Ve skutečnosti je problém tohoto selhání založený na situaci, kdy ve vládě jsou zástupci několika politických stran a každá strana chce veřejnosti prezentovat své řešení, aby si tím zvýšila voličskou přízeň. To vede v konečném důsledku k atomizaci oficiálních názorů a pro veřejnost se navržená řešení stávají nepřehledná.

Krátkodobý horizont v rozhodování – vede k tomu, že vláda se chce ukázat jako akční při řešení vzniklé situace a přijímá proto rozhodnutí, která samozřejmě korelují s volebním cyklem. Vláda by však měla nabízet dlouhodobá řešení a usilovat o konzistentnost navržených řešení, aby nedocházelo k tomu, že po změně vlády se klíčová (strategická) rozhodnutí, např. penzijní reforma, reforma daňového systému atp. bude ze strany nastupující vlády měnit. Řešením tohoto vládního selhání by měla být dlouhodobá snaha o nalezení určitého politického konsensu napříč politickými stranami.

2.1.3 PŘÍČINY NEEFEKTIVNOSTI VLÁDNÍCH ZÁSAHŮ

Nyní si musíme položit otázku, co tvoří základní příčiny neefektivnosti, které se odrážejí ve vládních zásazích:

- vládní opatření si nesou náklady administrativní a transakční,
- obtížná předvídatelnost důsledků státních zásahů,
- problematické modelování sociálně-ekonomických procesů,
- rozpor mezi politiky a ekonomy.

Každé vládní opatření, kterým vláda realizuje hospodářskou politiku anebo se prostřednictvím hospodářské politiky snaží reagovat na vzniklý problém přirozeně vyvolává určité **administrativní a transakční náklady**. Určitým řešením by v tomto smyslu bylo povinně ke každému zákonu dokládat Cost-Benefit analýzu, která by mapovala finanční i možné nefinanční důsledky přijatého rozhodnutí.

V souvislosti s přijímáním vládních opatření souvisí jejich **obtížná předvídatelnost** pro ekonomické subjekty, kterých se tato opatření bezprostředně dotýkají. Základním řešením je společenská diskuze, delší časový horizont pro implementaci opatření a s tím související přirozená míra adaptability těchto opatření. Dalším řešením je dobré **plánování sociálně-ekonomických procesů**, kde i v tomto případě by se do politické diskuze neměla zapojovat pouze vláda, ale i opozice.

Dalším zdrojem neefektivnosti jsou pak zásadní **rozdíly v pohledu na řešení ze strany politiků a ekonomů**. Ekonomové vycházejí z předpokladů ekonomické teorie a znalosti hospodářské praxe, politici usilují o své znovuzvolení. Najít průnik těchto přístupů je velmi složité a mnohdy se dostáváme do situace, kdy jsou přijata opatření zcela mimo jakýkoliv ekonomický rozměr.

2.2 Ekonomická analýza veřejných statků

Statek představuje v ekonomické teorii souhrnné označení zboží a služeb, které slouží k uspokojování potřeb lidí. Při vymezení pojmu veřejný statek v pojetí, které vyvolává nutnost existence veřejného sektoru, hraje klíčovou úlohu klasifikace statků podle ekonomického hlediska. Pod pojmem veřejný statek se rozumí takový statek, který je-li poskytnut, pak již nikomu nelze zabránit, aby ho rovněž užíval, přitom má-li z tohoto statku užitek jedna osoba, nebere tím možnost ostatním osobám sdílet stejný užitek (Tetřevová 2008, s. 69).

Ekonomická teorie klasifikuje statky podle různých kritérií. Primární je klasifikace podle původu, a to na:

volné statky, které jsou volně dostupné, bez omezení, nemusí být produkovány ani distribuovány mezi jednotlivé spotřebitele, jejich tržní cena je nulová;

ekonomické statky, které jsou vzácné, nedostatkové, představují produkt ekonomických činností člověka a je třeba za ně platit, jsou předmětem různých alokačních, produkčních a distribučních úvah.

Volné statky jsou přístupny všem lidem bez velké námahy. Ovšem je třeba podotknout, že to, co patřilo v historii lidstva k volným statkům, se postupně stává vzácným (voda, vzduch, písek, lesní plody), to znamená, že vztah mezi volnými a vzácnými statky je do jisté míry relativní. Vzácné statky jsou zpravidla výsledkem ekonomické činnosti a nazývají se proto někdy také ekonomickými statky nebo komodity, které lze dále rozdělit na produkty a služby.

2.2.1 ČLENĚNÍ EKONOMICKÝCH STATKŮ

Ekonomická teorie klasifikuje ekonomické statky podle řady kritérií, které se navzájem prolínají. Ekonomické statky lze klasifikovat např. podle Tetřevové (2008) dle níže uvedených hledisek:

- spotřeby,
- vzájemného vztahu,
- geografického,
- institucionálního,
- způsobu rozhodování o statcích a jejich financování,
- ekonomického.

Podle hlediska spotřeby členíme ekonomické statky na:

- **spotřební statky**, které slouží přímo ke spotřebě, krátkodobé či dlouhodobé (např. potraviny),
- **kapitálové statky**, které se používají k další výrobě (obráběcí stroje).

V rámci vzájemného vztahu dělíme ekonomické statky na:

- **substituty**, kdy dané statky mají podobné užité vlastnosti a mohou uspokojovat tutéž spotřebu a lze je vzájemně nahrazovat (vlaková a autobusová doprava),
- **komplementy**, kde se jedná o statky, které se vzájemně doplňují (rodinný dům a příjezdová komunikace).

Z hlediska geografického členění ekonomické statky dělíme na:

- **statky národní** (celostátní), kdy mezi základní vlastnosti těchto statků patří to, že je využívají obyvatelé celého státu,
- **statky regionální**, u těchto statků je využívají obyvatelé určitého regionu (např. hasičský záchranný sbor),

- **statky lokální**, které využívají obyvatelé určité lokality – obce (např. mateřské nebo základní školy).

Podle institucionálního hlediska členíme statky na:

- **čistě tržní statky**, které nabývají koupi na trhu, jejich cena je sjednána na trhu, a to bez intervencí státu (automobil),
- **čistě netržní statky**, dané statky neprocházejí trhem, a tudíž nemají svobodně stanovenou cenu, jejich cena je nulová, jelikož jsou financovány z daňových výnosů anebo je cena stanovena administrativně ve formě uživatelského poplatku, o produkci a alokaci se nerozhoduje na trhu, ale rozhoduje zde stát, resp. jednotlivé vládní úrovně (silnice a dálnice)
- **polotržní statky** neboli **statky nečistě tržní**, které procházejí trhem, cena je sjednána na trhu a je předmětem diskriminačních opatření ze strany státu (elektrická energie).

Ekonomické statky z institucionálního principu vychází rovněž z další klasifikace, kdy jsou členěny z hlediska způsobu rozhodování o statcích a jejich financování na veřejné (netržní, veřejně poskytované statky) a soukromé (tržní, privátní statky).

Veřejný statky můžeme chápat jako statky, jejichž přínos je nedělitelně rozptýlen po celé společnosti bez ohledu na to, zda jednotlivci chtějí tento veřejný statek koupit. Naproti tomu soukromé statky jsou statky, které lze dělit a poskytovat odděleně různým jednotlivcům, aniž vznikají vnější přínosy nebo náklady jiným jednotlivcům. Efektivní poskytování veřejných statků si často vynucuje aktivní přítomnost vlády, zatímco soukromé statky mohou být efektivně alokovány trhy (Samuelson a Nordhaus 1991, s. 771).

U veřejných statků o produkci a spotřebě, tzn. o alokaci finančních prostředků na tyto statky se rozhoduje veřejnou volbou. Dané statky jsou financovány z prostředků veřejných rozpočtů na jednotlivých vládních úrovních (státního rozpočtu, rozpočtu krajů, municipálních rozpočtů). Produkce těchto statků má redistribuční důsledky, jelikož zvýhodňuje určité skupiny lidí na úkor jiných skupin (Tetřevová, 2008).

Veřejné statky nemají cenu stanovenou trhem, a proto tržní síly nemohou zajistit, aby jich bylo vyráběno optimální množství. Dochází pak k selhání trhu, které někdy může napravit stát (vláda). Veřejný statek je zvláštní typ statku, který se vyznačuje určitými typickými vlastnostmi. Prvním rysem je nekonkurenčnost (nesoutěživost, nerivalita ve spotřebě). Spotřeba daného statku jedním člověkem nesnižuje úroveň spotřeby téhož statku jinými osobami. Druhou vlastností veřejných statků je nevylučitelnost ze spotřeby. V tomto případě je velmi obtížné, nebo vysoce nákladné vyloučit ze spotřeby statku ty, kteří za užívání tohoto statku neplatí. K nevylučitelnosti ze spotřeby přispívá také zvláštní rys mnoha služeb, a to jejich nedělitelnost. Dané služby jsou buď poskytovány všem, nebo nikomu (Jurečka et al. 2018).



K ZAPAMATOVÁNÍ

„Veřejný statek je výrobek nebo služba, které alespoň částečně splňují kritéria nezmenšitelnosti a nevylučitelnosti. Nezmenšitelný statek je takový statek, jehož dostupnost pro druhé se nesnižuje, když ho někdo spotřebovává. Nevylučitelný statek, u takového statku je obtížné, případně nákladné, zajistit, aby z jeho spotřeby byli vyloučeni ti, kteří za něj neplatí“ (Frank a Bernanke 2002, s. 379).

O produkci a spotřebě soukromých statků rozhodují soukromé subjekty, a to výrobci a poskytovatelé služeb či spotřebitelé. Subjekty se rozhodují podle svých individuálních preferencí, přičemž zohledňují ceny na trhu a své rozpočtové omezení. Při rozhodování subjekty sledují kritérium maximalizace užítku, kdy producenti sledují maximalizaci svého zisku a spotřebitelé sledují maximalizaci vlastního užítku.

Způsob poskytování statků, a to, zda budou poskytovány veřejně nebo soukromě, závisí na rozhodnutí příslušných vládních orgánů. Forma poskytnutí statků pak mimo jiné závisí např. na životní úrovni obyvatel dané země, rozvoji technologie či změnách vkusu obyvatel.

V mnoha případech vede neurčitost mezi hranicemi veřejného a soukromého statku k tomu, že společnost musí rozhodnout politiky (prostřednictvím veřejné volby), o tom, co lze považovat za veřejný statek, a co nikoliv. Takováto rozhodnutí jsou důležitá z hlediska možného způsobu financování produkce statků, které mají jak společenský, tak i soukromý charakter. Jedná se například o některé oblasti školství a zdravotnictví (Tetřevová 2008).

Veřejné statky jsou výrobky či služby, které alespoň částečně splňují kritéria nezmenšitelnosti či nevylučitelnosti. Nezmenšitelný statek je takový statek, jehož dostupnost pro druhé se nesnižuje, když ho někdo spotřebovává. U nevylučitelného statku je obtížné, případně nákladné, zajistit, aby z jeho spotřeby byli vyloučeni ti, kteří za něj neplatí. Z nevylučitelnosti ze spotřeby vyplývá nemožnost vybírat poplatky. I kdyby se našlo pár jedinců, kteří budou chtít platit za semaforey, většina ostatních lidí se bude chovat jako černí pasažéři, tím spíš, že neexistuje způsob, jak tyto uživatele „podchytit“. Nevylučitelný statek tedy vyvolává problém černého pasažéra, protože nelze lidi vyloučit ze spotřeby, jelikož se budou (všichni, nebo většina z nich) vyhýbat placení a podnikatel, který by takový statek nabízel, by nepokryl náklady. Proto nebudou soukromí podnikatelé nabízet nevylučitelné statky buď vůbec, nebo jich budou nabízet málo – méně, než kolik by jich ve skutečnosti chtěli zaplatit, jen kdyby nevznikal problém černého pasažéra. Kdyby někdo našel způsob, jak vyloučit neplatící řidiče z využívání semaforů na křižovatkách, semaforey by rázem přestaly být veřejným statkem. Pokud tedy uslyšíme někoho říkat, že ten statek či onen je veřejným statkem, použijeme test vylučitelnosti. Nelze-li vyloučit ze

spotřeby, jedná se opravdu o veřejný statek. Lze-li vyloučit ze spotřeby, nejde o veřejný statek (Holman 2002).

Z hlediska ekonomické povahy (tzn. z hlediska toho, co se děje s užitkem plynoucím ze spotřeby statku) členíme ekonomické statky na:

- čistě soukromé statky,
- čistě veřejné (kolektivní) statky,
- smíšené veřejné statky.

Čistě soukromý statek

Čistě soukromý statek je takový statek, z jehož užití mohou být vyloučeny ty osoby, které za něj nezaplatí. Při spotřebě jedné jeho jednotky určitou osobou mají ostatní k dispozici o tuto jednu jednotku daného statku méně. Čistě společný statek je zmenšitelný statek, který je současně nevylučitelný. Příkladem mohou být ryby v oceánu. Tržní mechanismus je velmi efektivní v případě poskytování soukromých statků, kdy je jasné vlastnictví těchto statků, směna je realizována na principu dobrovolnictví a jedince lze ze směny vyloučit v případě, že není ochoten za statek zaplatit. Toto řešení však nelze aplikovat v případě veřejných statků.

Čistě veřejný (kolektivní) statek

Statky, které jsou do značné míry jak nevylučitelné, tak nezmenšitelné, se obvykle nazývají čistě veřejnými statky. Existují dva základní důvody, proč by tyto statky měl zajišťovat stát. Za prvé, soukromé společnosti zaměřené na tvorbu zisku by zřejmě měly problémy s pokrytím nákladů na poskytování tohoto statku. Možná by se našlo dost lidí ochotných platit dost na to, aby se náklady na poskytování statku pokryly, jde-li však o nevylučitelný statek, firma za něj jednoduše nemůže vyžadovat placení. Za druhé, pokud jsou v okamžiku, kdy byl statek vytvořen, mezní náklady na spokojení dalšího uživatele nulové, je požadavek placení neefektivní, i kdyby existoval použitelný způsob, jak to udělat. Neefektivnost je charakteristická při poskytování skupinového statku, což je nezmenšitelný statek, z jehož spotřeby je možné vyloučit uživatele, kteří za něj neplatí. Příkladem je kabelová televize s placením za jednotlivé pořady. Lidé, kteří nezaplatí, se na pořad nemohou dívat. Jde o omezení, které ze sledování vyřazuje mnoho lidí, pro které by sledování pořadu bylo prospěšné. Vyřazování těchto diváků ze sledování je zbytečné, protože pro společnost jsou mezní náklady spojené s tím, že budou program sledovat nulové. Jedná-li se o čistě veřejné statky, není totiž možné spotřebitele vyloučit ze spotřeby, nechce-li za spotřebu platit. Navíc, i kdyby bylo možné spotřebitele vyloučit, bylo by to neefektivní, neboť spotřeba každého dalšího spotřebitele nesnižuje spotřebu jiného spotřebitele. Nastoupit zde proto musí veřejný sektor, který zabezpečí produkci těchto statků.

Smíšený veřejný statek

Smíšený veřejný statek, je statek, jehož spotřeba je co do množství kvantitativně dělitelná mezi jednotlivými spotřebiteli, ale kvalita dělitelná není. Kvalita ze spotřeby je tedy stej-

ná pro každého spotřebitele smíšeného veřejného statku. Pro smíšený veřejný statek je důležitá vazba mezi oběma determinanty jeho spotřeby – kvantitou a kvalitou. Většinou jde o vztah nepřímé úměry, který se projevuje tzv. efektem přetížení. Podstatou tohoto jevu je pokles kvality spotřeby smíšeného veřejného statku při překročení určité úrovně jeho kvantity.



K ZAPAMATOVÁNÍ

„Čisté veřejné statky jsou charakteristické:

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

b) *nekvantifikovatelnosti podílu jednotlivce na spotřebě a neocenitelnosti této spotřeby cenou – tzv. uživatelským poplatek (např. služby policie, hasičů, využívání veřejných komunikací, veřejného osvětlení veřejných sadů apod.);*

c) *charakteristické jsou i tím, že spotřeba jedním uživatelem neubírá spotřebovat tuto službu jiným uživatelem. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové. Kvalita (standart) veřejného statku je nedělitelná. Při nadměrné spotřebě (převaze poptávky) však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny, např. důsledkem přetížení dálnice nastane zpomalení provozu, ztráta času pro řidiče, vyšší spotřeba pohonných hmot, znečištění životního prostředí zplodinami apod. (tzv. jev přetížení)“ (Halásek 2007, s. 36).*

2.2.2 ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ

Rozhodování o způsobu zabezpečování veřejných statků, tj. o rozhodnutí o tom, která vládní úroveň bude zabezpečovat určitý veřejný statek a současně rozhodnutí o tom, zda daná vládní úroveň tento statek bude zajišťovat vlastními silami nebo k jeho zajištění využije alternativního způsobu, je založeno na posouzení:

- kritéria hospodárnosti vynakládání finančních prostředků,
- geografické povahy statků (tj. statek národní, regionální a lokální),

- užitečnosti statku pro občany v teritoriálním kontextu (zda obyvatele projevují o daný statek zájem a zda budou mít užitek obyvatele obce, regionu či celého státu).

Stát se postupně snaží přenášet odpovědnost za zabezpečování vybraných statků na jednotlivé stupně územní samosprávy, v této souvislosti hovoříme o tzv. decentralizaci zabezpečování veřejných statků. Stát pak zajišťuje národní veřejné statky - např. národní obranu, státní policii, justici (Tetřevová, 2008).

Stát a územní samospráva zajišťuje potřebné veřejné statky:

- ve veřejném sektoru (prostřednictvím vlastních organizací a institucí, např. organizačních složek, příspěvkových organizací),
- veřejnou zakázkou u soukromého sektoru, tj. na základě veřejného výběrového řízení, kdy nutnou podmínkou je precizně zpracována smlouva,
- participací veřejného a soukromého sektoru, např. ve formě PPP projektu (Public Private Partnership).

Vyšší stupně územní samosprávy – regiony na úrovni NUTS 3 (kraje ČR) zabezpečují některé národní veřejné statky (např. vzdělání, opravu a údržbu některých komunikací) a v samosprávné působnosti regionální veřejné statky (např. hasičské sbory).

Obce zabezpečují v přenesené působnosti některé národní veřejné statky, z nichž mají užitek občané celého státu (např. základní vzdělání). V samosprávné působnosti pak obce zabezpečují lokální veřejné statky, jejichž užitek je místně omezen. Může se jednat jak o čisté veřejné statky (např. veřejné osvětlení, místní komunikace, městská policie), tak smíšené veřejné statky (např. městská hromadná doprava).

Zabezpečovány by měly být takové veřejné statky, o které má obyvatelstvo zájem, protože na jejich financování platí daně, popřípadě uživatelský poplatek v případě smíšeného veřejného statku. U některých veřejných statků jejich zabezpečování státem může vést k neefektivnosti a tzv. ztrátám z centralizace (Halásek, 2007).

2.2.3 PROBLÉM ČERNÉHO PASAŽÉRA

Za černého pasažéra je považován jedinec, který veřejné statky spotřebovává, popřípadě využívá, aniž by za něj zaplatil. Jednou z klíčových vlastností veřejného statku je, že v zásadě je velmi obtížné, respektive nemožné vyloučit jednotlivce ze spotřeby daného statku. Statek tedy může spotřebovávat i ten jedinec, který za něj nezaplatil, protože neexistuje důvod, proč by měl pravdivě vyjadřovat svou ochotu platit (může se spoléhat na to, že bude mít užitek ze spotřeby těch osob, které ochotu zaplatit projeví).

Vysoké transakční náklady spojené s odhalováním černých pasažérů stěžují vyloučení neplatičů z užívání veřejného statku. Zde nastává prostor pro činnost vlády, která prostřednictvím donucení snižuje tyto transakční náklady. Vláda přebírá úlohu soukromých

podnikatelů, kteří nejsou schopni si vynutit zaplacení za své poskytované služby, nabízí veřejné statky všem občanům a platí je z nedobrovolných příspěvků zvaných daně. Daně mohou vést lidi k větší ochotě přispívat na veřejné statky vědomím o tom, že ostatní rovněž přispívají svým dílem (Jurečka et al. 2018).



OTÁZKY

1. Vymezte základní oblasti, při kterých stát prostřednictvím organizací a institucí veřejného sektoru vykonává státní zásahy.
2. Jak byste charakterizovali pojem veřejný statek?
3. Jak členíme statky z hlediska ekonomické povahy?

SHRNUTÍ KAPITOLY



V druhé kapitole jsme se seznámili s problematikou státních zásahů, kde jsme si určili základní oblasti, kdy stát vykonává státní zásahy. Dále jsme se podívali na důvody vládních selhání, kde jsme zjistili, že pro existenci vládních selhání patří především omezení informace, omezený možnost kontrolovat soukromý sektor, omezena kontrola nad byrokratickým aparátem, omezení vyplývající z podstaty politického procesu a následně jsme si dané omezení podrobněji definovali.

V rámci kapitoly jsme se podívali i na ekonomickou analýzu veřejných statků. Uvedli jsme si základní členění statků, a to na volné statky a ekonomické statky. Dále jsme se podrobně zabývali členěním a charakteristikou ekonomických statků. Vysvětlili jsme si rozdíl mezi veřejným a soukromým statkem. Vymezili jsme si podrobnější charakteristiku statků z ekonomické povahy, kde jsme se zabývali definováním čistě soukromých statků, čistě veřejných (kolektivních) statků a smíšených veřejných statků. Podívali jsme se i na možnosti způsobu zabezpečování veřejných statků. V poslední části jsme si definovali a uvedli příčiny problému černého pasažéra.

ODPOVĚDI



1. Alokační, redistribuční, stabilizační a regulační činnost.
2. Veřejný statek je kolektivní spotřební statek, který se vyznačuje tím, že jejich spotřeba kterýmkoliv jedincem nesnižuje úroveň spotřeby jiného jedince.
3. Čistě soukromé statky, čistě veřejné (kolektivní) statky, smíšené veřejné statky.

3 EKONOMICKÁ ANALÝZA EXTERNALIT



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Ve 3. kapitole se budeme zabývat ekonomickou analýzou externalit. Vymezíme si externality a objasníme si jejich dělení. Charakterizujeme si pozitivní a negativní externality, včetně jejich grafického znázornění a příkladů. Dále si vysvětlíme vliv pozitivních a negativních externalit na životní prostředí. Objasníme si způsoby řešení externalit, a to soukromé a veřejné, které si představíme na příkladech. Poté si přiblížíme emisní povolenky, jako formu environmentálního standardu. Definujeme si a přiblížíme Coaseho teorém, vysvětlíme si pojem „černý pasažér“ a následně si uvedeme nejznámější příklady externalit ve světě.



CÍLE KAPITOLY

- vymežit externality a objasnit jejich dělení
- charakterizovat pozitivní a negativní externality
- vysvětlit vliv pozitivních a negativních externalit na životní prostředí
- objasnit způsoby řešení externalit
- přiblížit emisní povolenky
- definovat a objasnit Coaseho teorém a pojem „černý pasažér“
- charakterizovat nejznámější externality ve světě



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Coaseho teorém, daně, dotace, negativní externalita, pozitivní externalita, znečištění.

3.1 Vymezení externalit

Příčinou existence veřejného sektoru je selhání trhu v oblasti externalit. Dle Holmana (2005, s. 380) „*externality vznikají, když někdo nenese plně náklady své činnosti nebo když nedostane úplné výnosy své činnosti.*“ V rámci tržních transakcí může docházet k tomu, že je jeden ekonomický subjekt finančně znevýhodněn a druhý ekonomický subjekt je finančně zvýhodněn. Jedná se také o nefinanční zvýhodnění či znevýhodnění. Trh

zde selhává, neboť jednak nepůsobí proti vzniku negativních vnějších dopadů a umožňuje přesouvat úhrady nákladů, a jednak není schopen zajistit produkci dostatečného množství statků, spojených s pozitivními vnějšími efekty. Dle Mankiwa (1999, s. 213) je externalita „*vliv činností jednoho člověka na blahobyt lidí neúčastnících se této činnosti.*“ Tržní rovnováha není za existence externalit efektivní, tzn., že rovnováha nemaximalizuje užitek společnosti. Jsou rozlišovány externality pozitivní (kladné) a negativní (záporné).

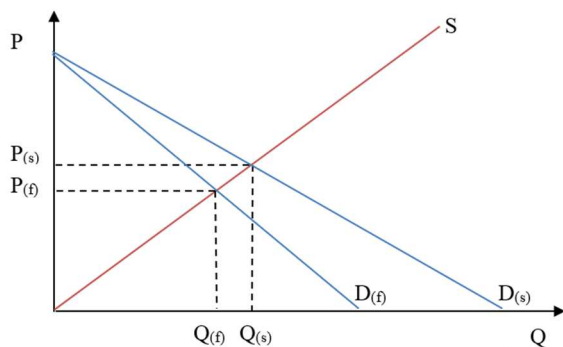
Externality jsou děleny podle **prostorového působení, účinku, schopnosti penetrace mezi sektory, vlivu na ekonomickou efektivnost a schopnosti vyčíslitelnosti**. Externality podle prostorového působení lze dělit na místní (rozhlas, ohňostroj), regionální (znečištění ovzduší), národní (očkování, vzdělávací systém), mezinárodní (migrační krize, válečný konflikt mezi státy) a globální (globální oteplování). Externality podle účinku lze dělit na pozitivní, negativní a reciproční. Externality podle schopnosti penetrace mezi sektory lze dělit na externality v rámci daného sektoru (napadení lesů kůrovcem) a externality uvnitř daného sektoru s dopadem do dalšího sektoru (těžba uhlí s dopadem na zemědělství).

Externality podle vlivu na ekonomickou efektivnost lze dělit na externality s adresným ekonomickým dopadem (autonehoda), externality s plošným ekonomickým dopadem (znečištěné životní prostředí) a bez ekonomického dopadu (štěkající pes).

3.1.1 POZITIVNÍ (KLADNÉ) EXTERNALITY

Dle Čadila a Kadeřábkové (2006, s. 509) lze pozitivní externality charakterizovat jako „*situace, kdy činnost jednoho subjektu přináší prospěch jinému subjektu a ten náklady s ním spojené nemusí hradit.*“ Pozitivní externality lze nejčastěji nalézt ve vědeckém výzkumu. Jako nástroj na podporu výzkumu je využívána ochrana duševního vlastnictví ve formě patentu. S pozitivními externalitami se lze setkat také v přírodě, tzn., bez lidské pomoci. Níže uvedený obrázek č. 4 znázorňuje pozitivní externalitu.

OBRÁZEK 4: POZITIVNÍ EXTERNALITA



Zdroj: Čadil a Kadeřábková (2006, s. 93); vlastní zpracování

Na výše uvedeném obrázku č. 4 lze vidět grafické znázornění pozitivní externality. Na osách se nachází množství (Q) a cena (P). Červeně znázorněnou křivku představuje nabídka statku (S) a modré křivky znázorňují soukromou poptávku po statku, který je spojen s pozitivní externalitou ($D_{(f)}$) a společenskou poptávku po statku, který je spojen s pozitivní externalitou ($D_{(s)}$). Křivka ($Q_{(s)}$) znázorňuje společensky optimální množství statku, který je spojený s pozitivní externalitou za cenu ($P_{(s)}$), kdy společenský mezní užitek z jeho spotřeby je roven mezním nákladům na jeho produkci, a který je vyšší než výrobcem produkované množství statku, který je spojený s pozitivní externalitou ($Q_{(f)}$) za cenu ($P_{(f)}$), neboť firmy do svých kalkulací nezahrnují také výnosy ostatních subjektů společnosti. Společensky optimálního množství lze dosáhnout internalizací těchto výnosů, jež ovlivní rozhodování výrobce.

Pozitivní externalitou může být kupř. nepatentovaný objev. Může se jednat o situaci, kdy výzkumný ústav genetiky objeví genetický kód mikrobu způsobující tuberkulózu. Objev se tak náhle stane významným pro všechny farmaceutické firmy, které na základě tohoto objevu vyvinou léky proti tuberkulóze, které jim přinesou obrovské zisky. Otázkou však je, kdo zaplatí náklady výzkumnému ústavu genetiky spojené s objevem genetického kódu. Pacienti při nákupu léků uhradí pouze náklady farmaceutických firem spojených s výrobou léků. Výzkumný ústav svůj objev není schopen zpeněžit, neboť není svůj objev schopen patentovat. Dochází tak k využívání výsledků výzkumu jinými subjekty a čerpání výhod z nich (Holman, 2005).

Dalším příkladem pozitivní externality je situace, kdy firma zabývající se průmyslovými stavbami vyvine nový materiál, který je odolnější vůči povětrnostním vlivům a má řadu dalších pozitivních vlastností. Aby firma zajistila maximální ochranu svého vynálezu, nechá ho patentovat. I přesto dochází k tzv. efektu přelévání (angl. *spill overs*), kdy se nový materiál rozšíří po celém světě a budou z něj mít ostatní uživatelé větší prospěch než sám objevitel (Jurečka et al. 2018). Dle Mankiwa (1999) dávají patenty vynálezci, respektive firmě právo na její objev a pakliže by vynález chtěli využít ostatní firmy, museli by od vynálezce získat povolení a za jeho použití zaplatit.

K pozitivním externalitám dochází také v rámci soukromých aktivit, tzn., pokud dopravní firma nechá naočkovat své zaměstnance, zmenší riziko ohrožení pro veřejnost (Jurečka et al. 2018). Dle Holmana (2005) se s pozitivními externalitami lze setkat také v přírodě, tzn. bez lidské pomoci. Typickým příkladem může být les čistící vodu. Majitel lesa získává výhody z těžby a prodeje dřeva, ale jeho les zároveň čistí spodní vody a brání erozi půdy, což obyvatelé okolních obcí oceňují. Díky lesu tak mohou mít ve svých studnách čistší vodu a úrodnější pozemky. Pokud není majitel lesa schopen přesvědčit okolní obce o tom, aby mu za jejich výnosy obyvatelé platili, přichází tak o část výnosů ze svého lesa. Výnosy z tohoto lesa tak čerpá jak samotný majitel lesa, tak obyvatelé okolních obcí.

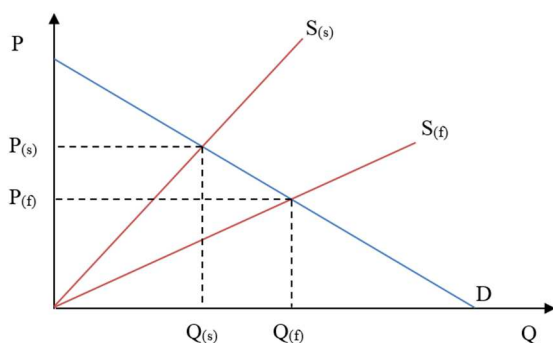
Dále může nastat také situace, kdy má pozitivní externalita pozitivní vliv na oba subjekty. Tento jev je nazýván oboustranně pozitivní externalita, někdy také označována jak tzv. **reciproční**. Typickým příkladem této situace je vztah včelařů a sadařů. Pokud se vče-

laři přistěhují do místa nedaleko zahrádkářské osady, ve které se pěstují jablka, dojde k situaci, kdy budou mít včely co opylovat a jejich majitelům přinesou výnosy v podobě medu, vosku apod. Stejně tak budou výnosy čerpat také majitelé sadů, neboť jim květy jabloní budou včely opylovat, a tak budou mít větší úrodu jablek. Včelaři sadařům však nemohou dokázat, že právě jejich včely sadařům opylují květy. Sadaři by se mohli ohrazovat tím, že o tuto službu nestojí a bez jejich včel se obejdou. Včelaři tak nejsou schopni získat plný výnos ze svých včel, neboť výnosů z úrody jablek se jim nedostane (Holman 2005).

3.1.2 NEGATIVNÍ (ZÁPORNÉ) EXTERNALITY

Původcem negativních externalit mohou být jakékoliv ekonomické činnosti, výroba a spotřeba. V procesu přeměny vstupů na výstupy může docházet ke znečišťování životního prostředí a ukládání škodlivých látek do přírody a jejich dalšímu rozšiřování (Čadil a Kadeřábková 2006). Dle Holmana (2005) se původcem negativní externality může stát kdokoliv. Podstatou negativních externalit je, že člověk nenese plné náklady ze své činnosti a část z nich přenáší na jiný subjekt. Níže uvedený obrázek č. 5 znázorňuje negativní externalitu.

OBRÁZEK 5: NEGATIVNÍ EXTERNALITA



Zdroj: Čadil a Kadeřábková (2006, s. 92); vlastní zpracování

Z výše uvedeného obrázku č. 5 lze vidět grafické znázornění negativní externality. Na osách se nachází množství (Q) a cena (P). Modrá křivka (D) představuje poptávku po statku, který je spojený s negativní externalitou. Červené křivky znázorňují soukromou nabídku statku (S_(f)), který je spojený s negativní externalitou (tj. bez dodatečných nákladů třetích subjektů vyvolaných výrobou statku) a společenskou nabídku statku (S_(s)), který je spojený s negativní externalitou (tj. včetně dodatečných nákladů třetích subjektů vyvolaných výrobou statku a zahrnující společenské náklady). Křivku (Q_(s)) představuje společensky optimální množství statku (kdy jsou mezní užítky rovny mezním nákladům, které vznikají ve společnosti v důsledku jeho produkce) za cenu (P_(s)), který je nižší než firma-

mi vyráběné množství ($Q_{(f)}$) za cenu ($P_{(f)}$), neboť firmy do svých nákladů a prodejních cen nezahrnují externí náklady, které hradí jiné subjekty než producent. Společensky optimálního množství lze dosáhnout internalizací těchto nákladů, a to například zpoplatněním, zdaněním apod.

Příkladem negativní externality může být elektrárna poškozující lesy, hluk z letadel, vztah zemědělců a chatařů a kuřáci ve vztahu k nekuřákům. Může se jednat o elektrárnu, která vyrábí elektřinu spalováním uhlí, čímž vypouští do ovzduší škodlivé emise, a která poškozují blízké lesy. Lesy tak odumírají a jejich majitelům vznikají náklady spojené s výsadbou nových stromů apod. Elektrárna tak nenese plné náklady za svou výrobu, ale pouze její část, a to náklady na nákup uhlí, mzdy zaměstnanců atd. Neuvědomuje si tak, že svou činností způsobuje jiným subjektům náklady spojené s obnovou poškozených lesů. Z toho vyplývá, že elektrárna přenáší část svých nákladů na jiné subjekty (Holman 2005).

V případě hluku z letadel se může jednat o situaci, kdy letecká společnost postaví nové letiště na místě, které se nachází nedaleko města a obyvatelé, kteří dosud žili v klidném a ničím nerušeném prostředí, jsou nyní obtěžováni hlukem z letadel. Lidé tak začnou zvažovat, zda daný dům prodat a neodstěhovat se. Problém nastává také v situaci, kdy se tato lokalita kvůli hluku z letiště stane neatraktivní a ceny domů a pozemků razantně klesnou. V tomto případě letiště nenese všechny náklady ze své činnosti a přenáší je na jiné subjekty. Na jednu stranu je s výstavbou nového letiště spojen růst cestovního ruchu a růst tržeb podnikatelů, jenž se v okolí nacházejí. Na druhou stranu je s jeho provozem spojeno také znečištění ovzduší a životního prostředí. Důvodem proč zaměstnanci letiště nepodepisují petice a neorganizují protestní akce je, že činnost vykonávají dobrovolně a letiště svým zaměstnancům hluk kompenzuje vyšší mzdou (Holman 2005). Podobným příkladem je také situace, kdy zaměstnanci pracují ve firmě, ve které jsou denně vystaveni hluku, za který jsou však kompenzováni. Nejedná se tak o negativní externalitu, neboť se zaměstnanci mohou kdykoliv dobrovolně rozhodnout o změně zaměstnání (Hrbková et al. 2015).

Dalším příkladem negativní externality jsou zemědělci ve vztahu k chatařům. Může se jednat o situaci, kdy se poblíž zemědělského družstva nachází chatařská osada. Pokud by se dané družstvo začalo orientovat na živočišnou výrobu a na svém pozemku postavilo kravín, nastaly by chatařům problémy. Chataři by si začali stěžovat na zápach, ale vzhledem k tomu, že by družstvo postavilo kravín na svém pozemku, nemohl by tak družstvu obecní úřad nic zakázat. V tomto případě by zemědělci nenesli veškeré své náklady spojené s výrobou, které by chatařům způsobily pokles prodejní ceny chat v osadě.

3.1.3 VLIV POZITIVNÍCH A NEGATIVNÍCH EXTERNALIT NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Výhodou tohoto vlivu je, že od nikoho není požadována úplata. V tržním hospodářství existuje pouze málo pozitivně působících externalit, mezi které patří aktivity občanských sdružení podporujících ochranu životního prostředí (Greenpeace, Svaz ochránců přírody

aj.), zemědělské podniky, lesní závody a rybářské podniky. Aby mohly zemědělské podniky hospodařit, potřebují k tomu krajinu bez močálů, bez růstu plevelných rostlin a s vhodnými přístupovými cestami. Lesní závody slouží jako rekreační místo, produkují kyslík, zachycují prach, zvyšují vlhkost ovzduší a celkově zlepšují životní podmínky pro organizmy a upravují vodohospodářské poměry v krajině (Malý, 1998).

Mezi nejčastější znečišťovatele životního prostředí patří průmyslové podniky, zemědělské závody, doprava, ale také běžné činnosti občanů (turistika, rekreace, ubytování apod.) Negativní externality mohou mít negativní dopad na vodní zdroje, ovzduší a zdraví obyvatel.

Při znečištění vody je snadné vypátrat znečišťovatele. Voda představuje nejen veřejný statek (rybníky, potoky), ale také privátní statek (pitná voda, technologická voda). V tomto případě je vliv negativních externalit omezen působením kontrolních orgánů. Negativní externality tak nejvíce působí na vodní zdroje umístěné ve volné přírodě, které mohou občané, turisté, rekreační aj. znečistit, a tak omezit práva druhého na pitnou vodu.

Při znečištění ovzduší je obtížné určit, kdo je původcem. Pokud k znečišťování docházelo pouze výjimečně, bylo všeobecně tolerováno. S rozvojem aktivit člověka a jejich negativních vlivů na zdraví či další aktivity člověka došlo k poznání, že je nutné vliv negativních externalit řešit. Zatím však ještě nikdo nedonutil uhelné elektrárny odsířovat kouřové spaliny, které představují zkázu pro české lesy. Působení negativních externalit na ovzduší je v České republice řešeno buď technicky nebo legislativně.

Mezi legislativní nástroje patří Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů¹. Mezi technické nástroje lze zařadit zavádění odsíření v uhelných elektrárnách, či malo-odpadových a bezodpadových technologií apod. Negativní externality mohou mít negativní vliv také na zdraví obyvatel. Špatné životní prostředí způsobuje zdravotní poruchy, zvyšuje invaliditu, zkracuje délku produktivního věku, a tím způsobuje vysoké výdaje ze státního rozpočtu, zejména do oblasti zdravotnictví a vyplácení sociálních podpor (Malý, 1998).

Další negativní externalitou je také doprava, která na životní prostředí působí negativně, a to především hlukem, emisemi a je také původcem skleníkového efektu. Dle Duchoně (2010) je efektivnější optimalizovat znečištění než ho úplně eliminovat, neboť na jedné straně existují lidé, kteří trpí negativními vlivy dopravy a na druhé straně existují lidé, kteří mají zálibu v cestování apod.

3.2 Řešení externalit

Zatímco negativní externality je potřeba omezovat, pozitivní externality je nutno naopak podporovat. K omezení negativních externalit jsou využívány opravné daně. Ty jsou

¹ Webový portál Ministerstva životního prostředí České republiky [online] [vid. 7. ledna 2020]. Dostupné z <https://www.mzp.cz/cz/ovzdusi>

nastaveny ve výši mezních externích nákladů a jejich cílem je přinutit znečišťovatele omezit produkované emise. Je však velmi obtížné stanovit rozsah mezních nákladů vyvolané negativními externalitami. K podpoře pozitivních externalit jsou využívány opravné dotace, které mají původce externality vést k produkci většího množství pozitivních externalit (Jurečka et al. 2018).

Externality lze řešit dvěma základními způsoby, a to veřejně a soukromě. Veřejná řešení jsou založená na vládních, respektive státních intervencích a snaze o nápravu trhu. Soukromá řešení jsou založena na působení určitých samovolných tendencí trhu, jež za určitých podmínek automaticky vedou k odstranění externích vlivů. Veřejná řešení externalit spočívají ve vládní intervenci a snaze „napravit“ trh. Může se jednat například Pigouovy daně, Pigouovy dotace, zákazy, příkazy, státní či mezinárodní regulace, jednorázové finanční podpory, vlastní činnost vlády či aplikaci environmentálního standardu ve formě emisních povolenek (viz kapitola 3.2.1).

Pigouovy daně patří mezi nástroje, které umožňují snížit negativní externality. Regulace nařídí úroveň znečištění, daň vytvoří pro továrny ekonomický stimul vedoucí ke snížení znečištění. Ekonomové upřednostňují daně před regulacemi, jelikož snižují negativní externality efektivněji. Regulace by vedla ke snížení znečištění o stejné množství, ale snížení o stejné množství není nejlevnější variantou. Pigouova daň vytváří právo znečišťovat a přesouvá znečištění k továrnám, které mají vysoké náklady spojené se snížením znečištění. Pigouova daň je také dle ekonomů vhodnější pro životní prostředí a vede firmy k vyvinutí nových technologií, které by snížily velikost daní. Napravují systém stimulů externalit a alokaci zdrojů k společenskému optimu. Jestliže se nemohou mezi sebou strany vzájemně domluvit, zasahuje vláda (Mankiw, 1999). Dle Hrbkové et al. (2015) by měly být zákazy státu k regulaci negativních externalit využívány, pokud není k dispozici žádné jiné řešení.

Soukromá řešení externalit jsou založená na samovolných tendencích trhů, které za jistých podmínek směřují k eliminaci externích dopadů automaticky. Může se jednat například o pravidla odpovědnosti a povinnost odpovědného, veřejný systém evidence vlastnických práv, internalizaci a soukromá vyjednávání. Veřejný systém evidence vlastnických práv zahrnuje například katastr nemovitostí.

Většina externalit zasahuje do práv velkého množství subjektů. Proto je také nemožné řešit následky externalit prostřednictvím vyjednávání. V těchto případech nastupuje vláda, která disponuje velkým množstvím nástrojů. Mezi přímé nástroje patří například zákony na ochranu životního prostředí, normy a maximální limity pro znečištění. V případě porušení hrozí firmě sankce ve formě pokut, rozhodnutí o omezení či dokonce zákaz činnosti vedoucí ke znečištění životního prostředí. Problematické je také stanovení standardů (limitů znečištění) a kontrola znečištění, která je obtížná, a to jak z hlediska finančního, tak časového (Jurečka et al. 2018).

Externality mohou být řešeny také prostřednictvím morálních zásad a společenských sankcí. I přes existenci zákonů, které brání znečišťování ovzduší a vyhazování odpadů,

nejsou tyto zákony vynucovány, a tak se tento problém řídí zlatým pravidlem „nečiň jiným to, co nechceš, aby oni činili tobě.“ Zásada tedy vysvětluje, aby člověk bral v úvahu to, jaký dopad bude mít jeho činnost na ostatní. Dalším soukromým řešením je také charitativní činnost, která pomáhá řešit tyto problémy. Může se jednat o soukromé vysoké školy a univerzity, které jsou podporovány jen proto, že vzdělání má pozitivní vliv na společnost a je pozitivní externalitou (Mankiw, 1999).

V případě elektrárny poškozující lesy, by se stát rozhodoval, zda upřednostnit elektrárny či lesy. Pokud by stát upřednostnil elektrárny a nebránil by znečištění ovzduší, byl by následkem úbytek lesů. Pokud by ale stát upřednostnil lesy, přinutil by elektrárny nainstalovat odsiřovací zařízení, což by vedlo k růstu ceny elektřiny. Ekologicky založené osoby by preferovali krásné lesy a za elektřinu si připlatili, avšak lidé spotřebitelských preferencí by dali přednost levnější elektřině před krásným lesem (Holman, 2005).

V případě výfukových plynů z dopravy, který vytváří smog a negativně působí na zdraví člověka, se vláda snaží problém řešit stanovením emisních standardů, ekologických daní apod. V případě štekajících psů, kteří negativně působí na sousedy svým hlukem, se vláda snaží zasáhnout vydáváním vyhlášek proti rušení klidu.

V případě historických budov, které slouží především turistům, se vlády snaží vlastníkům budov pomoci formou daňových výhod a regulacemi boření historických budov. Spotřebu vzdělávacích služeb vláda podporuje dotacemi, jelikož vzdělanější populace vede k lepší vládě a zisku všem (Mankiw, 1999).

Dle Mankiwa (1999) negativní externalita způsobují, že trhy produkují větší množství, než je společensky žádoucí a pozitivní externalita způsobují, že je produkováno menší množství, než je společensky žádoucí.

3.2.1 EMISNÍ POVOLENKY

Emisní povolenky jsou nejrozšířenějším konceptem environmentálního standardu. Každá firma, která emisní povolenku vlastní má stanovený povolený limit pro znečištění životního prostředí. Tento povolený limit odpovídá společensky optimální úrovni znečištění. Při překročení tohoto limitu dochází k penalizaci (pokutě). Volba environmentálního standardu musí být volena uvážlivě, a především koncepčně s ohledem na další odvětví.

Jedná se o distribuci vlastnických práv pro využívání životního prostředí pro emisi znečišťujících látek. S těmito právy se obchoduje na trzích a je nutné za ně zaplatit předem. Firmy tak podle svých potřeb nakupují rozsah těchto práv a případný přebytek nabídnou jiným firmám. Náklady na získání emisního povolení si firmy účtují do svých nákladů, které v konečné fázi zaplatí spotřebitel. Výsledkem je snižování množství emisí produkovaných určitými firmami (Malý, 1998).

V souvislosti s emisními povolenkami vznikl trh řízený nabídkou a poptávkou. „neviditelná ruka trhu“ zajistí, aby byla efektivně alokována práva na znečištění. Firmy, které budou méně znečišťovat ovzduší, budou ochotné prodávat své emisní poukázky. Naopak firmy, které se budou snažit snížit znečištění ovzduší, budou tyto povolenky ochotné kupovat, čímž dojde k efektivní alokaci bez ohledu na počáteční rozdělení. Emisní povolenky, stejně jako Pigouovy daně vedou k internalizaci externalit tím, že nutí firmy za znečištění platit (Mankiw, 1999).

Firma, která kvůli zastaralé výrobní technologii musí produkovat vyšší, než povolenou úroveň znečištění může buď pořídit dokonalejší výrobní zařízení, anebo odkoupit emisní povolenky od firem, které produkují nižší úroveň znečištění. Podmínkou je, aby byl obchod vzájemně výhodný pro obě strany. Firma produkující více znečištění musí za povolenky zaplatit méně, než kolik by stála investice do nové technologie. Subjekt, který emisní povolenky prodává, musí obchodem získat více než by ho stálo snížení emisí (Jurečka et al. 2018).

3.2.2 COASEHO TEORÉM

Dalším řešením externalit je vytvoření smluvního vztahu mezi zúčastněnými stranami, který může přinést prospěch pro obě strany (Mankiw 1999).

Holman (2008, s. 192) vymezuje Coaseho teorém tak, že *„jsou-li vlastnická práva dobře vymezena a chráněna, soukromá vyjednávání povedou k efektivnímu řešení, a to nezávisle na tom, jaké je výchozí vymezení vlastnických práv.“* Coaseho teorém vysvětluje existenci externalit. Důvodem jejich existence jsou špatně vymezená či nedostatečně chráněná vlastnická práva.

Dle Růčkové a Roubíčkové (2012, s. 242) je Coaseho teorém vymezen tak, že *„jsou-li vlastnická práva volně převoditelná a jsou-li transakční náklady nulové, pak výchozí rozdělení vlastnických práv není podstatné pro alokaci zdrojů.“*

Coaseho teorém se založen na situaci, kdy mohou strany sporu vzájemně vyjednávat a odškodňovat se, a to za určitých podmínek, čímž dojdou k efektivnímu řešení. Mezi tyto podmínky patří, že transakční náklady vyjednávání mezi vlastníky jsou nulové, respektive nízké, vlastnická práva a jejich obsah je specifikován a nevystává zde problém černého pasažéra.

Problém černého pasažéra je spojený s existencí veřejných statků. Jedná se o situaci, kdy lidé přijímají prospěch z těchto statků, a to bez zaplacení svého podílu na nákladech, které jsou spojeny s jejich poskytováním. Tito lidé jsou si také vědomi, že nejsou ze společenství vylučitelní (Jurečka et al. 2018).

Holman (2005, s. 388) uvádí, že *„pokud spolu strany mohou vzájemně vyjednávat a odškodňovat se, dojdou k efektivnímu řešení – k optimálnímu množství znečištění. A to dokonce bez ohledu na to, na čí straně je zákon a kdo bude koho odškodňovat.“* Coaseho

teorém tedy hovoří, že pokud oběma stranám záleží na jejich majetku, tak se vždy dohodnou na vzájemném odškodnění.

3.3 Příklady externalit ve světě

Příkladem negativních externalit ve světě může být potopení vrtné plošiny Deepwater Horizon, ztroskotání ropného tankeru Torrey Canyon a Exxon Valdez a další externality farmaceutických firem a společností Siemens či Barclays a spol.

K největšímu neúmyslnému úniku ropy došlo v dubnu 2010. Příčinou tohoto úniku byl výbuch a potopení těžební plošiny Deepwater Horizon v Mexickém zálivu. Do moře vyteklo z důvodu porušeného potrubí 780 milionů litrů ropy (4,9 milionů barelů) a o život přišlo jedenáct lidí. Ropa během několika dnů zamořila břehy Louisiany, Floriny, Mississippi a Alabamu. Největší podíl viny nesla britská společnost BP, která přijala zodpovědnost za škodu ve výši 42 miliard USD teprve v roce 2015².

Dalším příkladem je ztroskotání ropného tankeru Exxon Valdez, ke kterému došlo v roce 1989 v aljašské úžině Prince Williama. Do moře vyteklo více než 40 milionů litrů ropy. Jedná se o největší havárii v historii USA s mnohaletými dopady na životní prostředí. Ropa poškodila pobřeží v Aljašském zálivu. Společnost byla odsouzená v roce 2008 k zaplacení 0,5 miliard USD (Šimek 2010).

V rámci farmaceutických firem se jednalo o společnost GlaxoSmithKline, která do roku 2012 platila lékařům za to, že svým pacientům předpisovali právě její farmaceutické produkty. Společnost také platila výzkumným pracovníkům, aby propagovali její produkty v odborných časopisech. Společnost byla pokutována ve výši 3 miliard USD. Podobně se provinila také společnost Johnson & Johnson a v roce 2009 zaplatila 2,2 miliardy USD.

Dalším případem byla také společnost Siemens, která dlouhodobě uplácena odbory a politiky v rozvojových zemích ve smyslu „úplatek za zakázku“. Jednalo se o zakázky na výstavbu infrastruktury pro mobilní komunikace v Bangladéši, příměstské železnice ve Venezuele a systém dopravní kontroly v Rusku. K uplácení úředníků došlo v 77 případech v Libyi, Nigérii a Rusku. V roce 2008 společnost Siemens zaplatila pokutu ve výši 1,6 miliardy USD (Musilová 2008).

Další společností je Barclays a spol., která dlouhodobě manipulovala se sazbou LIBOR, ze které jsou odvozovány úroky pro hypotéky a firemní úvěry. Sazba byla nastavena tak, aby nejvíce vyhovovala obchodním pozicím a záměrům zapojených bankéřů. Společnost musela zaplatit po vyšetřování v roce 2012 částku 2,4 miliardy USD³.

² Webový portál ČT24 [online] [vid. 8. ledna 2020]. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/veda/2059730-nejhors-i-ropne-katastrofy-zabily-statisice-zvirat-a-znicily-celekosystemy>

³ Webový portál E15 [online] [vid. 8. ledna 2020]. Dostupné z <https://www.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/kauza-libor-bankere-barclays-ceka-az-6-5-roku-vezeni-1306831>

**OTÁZKY**

1. Co jsou to externality a podle čeho je lze dělit?
2. Jak lze charakterizovat pozitivní externality a kde je lze nejčastěji nalézt?
3. Co může být považováno za pozitivní externalitu?
4. Co je nejčastěji původcem negativních externalit a co může být za negativní externalitu považováno?
5. Jaký mají pozitivní a negativní externality vliv na životní prostředí?
6. Jakými způsoby lze externality řešit?
7. Co jsou to emisní povolenky?
8. Na čem je založen Coaseho teorém a co znamená pojem „černý pasažér“?
9. Jaké nejznámější externality se staly ve světě?

**SHRNUTÍ KAPITOLY**

Ve třetí kapitole byla představena ekonomická analýza externalit. Byly vymezeny externality a objasněno jejich dělení, a to podle prostorového působení, podle účinku, podle schopnosti penetrace mezi sektory, podle vlivu na ekonomickou efektivnost a schopnosti vyčíslitelnosti. Jelikož jsou rozeznávány externality pozitivní (kladné) a negativní (záporné), byla tato kapitola věnována také charakteristikám pozitivních a negativních externalit, včetně jejich příkladů a jejich grafickému znázornění. Dále byl v kapitole vysvětlen také vliv pozitivních a negativních externalit na životní prostředí, včetně příkladů. V rámci externalit se kapitola věnovala také způsobům řešení externalit, a to veřejnému a soukromému, včetně uvedených příkladů. V kapitole byly rovněž přiblíženy emisní povolenky jako jeden ze způsobů řešení externalit. Dále byl definován a vysvětlen Coaseho teorém a pojem „černý pasažér“. Závěrem kapitoly byly také charakterizovány nejznámější externality ve světě a snaha o jejich ekonomické vyčíslení.

ODPOVĚDI

1. Jedná se o situaci, kdy je jeden subjekt zvýhodněn a druhý subjekt znevýhodněn. Jedná se tedy o finanční zvýhodnění či znevýhodnění. Externality vznikají, když někdo nenese plně náklady ze své činnosti nebo pokud nedostane úplné

- výnosy ze své činnosti. Externality lze dělit podle prostorového působení (místní, regionální, národní, mezinárodní a globální), podle účinku (pozitivní, negativní, reciproční), podle schopnosti penetrace mezi sektory (externality v rámci jednoho sektoru/odvětví a externality uvnitř daného sektoru/odvětví s dopadem do dalšího sektoru), podle vlivu na ekonomickou efektivnost (s adresným ekonomickým dopadem, plošným ekonomickým dopadem a bez ekonomického dopadu) a podle schopnosti vyčíslitelnosti.
2. Pozitivní externality lze charakterizovat jako situace, kdy je činnost jednoho subjektu příčinou prospěchu druhého subjektu a ten náklady spojené s touto činností nemusí hradit. Pozitivní externality lze nejčastěji nalézt ve vědeckém výzkumu, ale lze se s nimi setkat také v rámci soukromých aktivit nebo v přírodě.
 3. Za pozitivní externalitu může být považován například nepatentovaný objev nebo les čistící vodu.
 4. Za původce negativních externalit mohou být považovány jakékoliv ekonomické činnosti, výroba či spotřeba. Za negativní externalitu může být považován například hluk z letadel, kuřáci či elektrárny.
 5. Vliv pozitivních externalit na životní prostředí je nižší, než vliv negativních externalit. Mezi pozitivně působící externality patří aktivity občanských sdružení podporující ochranu životního prostředí (Greenpeace aj.), zemědělské podniky, lesní závody a vodní a rybářské podniky. Negativní externality mají negativní vliv na životní prostředí, jelikož způsobují znečištění vod, ovzduší a negativně působí také na zdraví lidí.
 6. Externality lze řešit veřejně nebo soukromě. Veřejná řešení jsou založena na státních intervencích a snahách o nápravu trhu. Může se jednat například o Pigouovy daně, Pigouovy dotace, zákazy, příkazy, státní a mezinárodní regulace, jednorázové finanční podpory či vlastní činnost vlády. Soukromá řešení jsou založena na samostatných tendencích trhů, které směřují k eliminaci externích dopadů automaticky. Může se jednat například o pravidla odpovědnosti a povinnost odpovědného, veřejný systém evidence vlastnických práv, internalizaci, soukromé vyjednávání či charitativní činnost.
 7. Emisní povolenky jsou nejrozšířenějším konceptem environmentálního standardu. Každá firma, která tuto povolenku vlastní, má povoleno vypustit do ovzduší určitý povolený limit emisí, který je společensky optimální. Při překročení tohoto limitu je však sankcionována. S emisními povolenkami se obchoduje na trzích a je nutné za ně zaplatit předem.
 8. Coaseho teorém je založen na situaci, kdy mohou strany vzájemně vyjednávat a odškodňovat se za určitých podmínek, čímž dojdou k efektivnímu řešení. Po-

jem černý pasažér je spojen s existencí veřejných statků. Jedná se o člověka, který přijímá prospěch z těchto statků, aniž by se podílel na nákladech, které jsou spojeny s jejich poskytováním. Černý pasažér si je vědom také své nevy-
lučitelnosti ze spotřeby.

9. Mezi nejznámější externality ve světě patří potopení vrtné plošiny Deepwater Horizon, ztroskotání ropného tankeru Exxon Valdez a další kauzy spojené s uplácením, mezi které patří společnosti GlaxoSmithKline, Johnson & Johnson, Siemens apod.
-

4 VEŘEJNÉ FINANCE I.

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Ve čtvrté kapitole se budeme zabývat poměrně složitou problematikou veřejných financí. Vymezíme si veřejné finance a příčiny jejich existence. Vysvětlíme si pilíře veřejných financí a charakterizujeme si cíle. Charakterizujeme si veřejné příjmy a popíšeme si jejich dělení. Budeme se také zabývat místními poplatky v ČR. Řekneme si, které to jsou a jaké mají omezení podle zákona. Přiblížíme si soustavu daní v ČR. Objasníme, jak se dají tyto daně členit. Definujeme si veřejný výdaje a rozčleníme si je podle různých způsobů. Také si probereme faktory, které ovlivňují růst veřejných výdajů.

CÍLE KAPITOLY



- vymežit veřejné finance a příčiny jejich existence
- vysvětlit pilíře a cíle veřejných financí
- charakterizovat veřejné příjmy
- objasnit dělení veřejných příjmů
- představit místní poplatky
- přiblížit soustavu daní a daně rozčlenit
- vymežit faktory ovlivňující růst veřejných výdajů

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Alokační funkce, daně, místní poplatky, redistribuční funkce, stabilizační funkce, veřejné finance, veřejné výdaje.

4.1 Vymezení veřejných financí

Veřejné finance jsou vymezeny v oblasti finančních vztahů specificky tím, že se odehrávají mezi veřejnou rozpočtovou soustavou na straně jedné a ostatními ekonomickými subjekty na straně druhé. „*Veřejné finance tedy představují peněžní vztahy, které zprostředkovávají tvorbu rozdělení a použití peněžních fondů orgánů státu, územní samosprávy, státních podniků a ostatních veřejných organizací*“ (Hejduková 2015, s. 3). Tyto pe-

něžní vztahy vznikají v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a financováním institucí prostřednictvím činností (programů a aktivit), které vytváří rámec fiskální politiky státu. Ústředním subjektem vztahů v rámci veřejných financí je veřejná správa reprezentovaná státní správou, místní správou a samosprávou. Veřejné finance velmi úzce souvisí s rozpočtovou a fiskální politikou státu.

Důvodem existence veřejných financí je tržní selhání, jež je korigováno prostřednictvím veřejných příjmů a veřejných výdajů z veřejných rozpočtů, případně cenovou regulací. Jako důvod existence veřejných financí je nedokonalá konkurence, která nevede k efektivnímu využití zdrojů. Dalším důvodem je existence externalit. Dle Mankiwa, (1999, s. 213) je externalita „*vliv činností jednoho člověka na blahobyt lidí neúčastnících se této činnosti.*“ Důvodem je také sociální preference. Tímto se myslí, že určité záměry státu mohou vyžadovat zásahy do přerozdělovacích mechanismů. Tržní sektor nemusí vždy vést k hlavním makroekonomickým cílům státu.

4.2 Základní funkce veřejných financí

Veřejné finance mají také své funkce, tedy to, k čemu a jak jsou využívány. Podle Kadeřábkové a Pekové (2012, s. 233) jsou známy tři funkce a to:

- funkce alokační;
- funkce distribuční;
- funkce stabilizační.

4.2.1 ALOKAČNÍ FUNKCE

Alokační funkce státního rozpočtu spočívá ve shromažďování finančních prostředků na produkci různých veřejných statků a služeb, které stát poskytuje občanům bezplatně nebo za nižší ceny. Není důležité, jestli je výrobcem těchto statků stát nebo soukromý sektor. Z veřejného rozpočtu jsou prostředky distribuovány do nižších úrovní rozpočtu. Výdaje na alokační činnosti představují 30 až 35 % z celkových výdajů státního rozpočtu. Dlouhodobě alokační výdaje státního rozpočtu stagnují nebo klesají, neboť se postupně zvyšuje podíl subjektů na úhradě nákladů na veřejné statky. Zdrojem krytí těchto činností jsou především důchodové a spotřební daně. Podle Holmana (2007, s. 576) „*S touto funkcí souvisí také problém černého pasažéra. Problém vzniká u statků nevylučitelných ze spotřeby. Nelze-li lidi vyloučit ze spotřeby, budou se vyhýbat placení. Tímto problémem se odůvodňuje existence veřejných statků.*“

4.2.2 REDISTRIBUČNÍ FUNKCE

Stát zabezpečuje redistribuci zdrojů mezi jednotlivé úrovně vlád. Obsah redistribuční funkce souvisí s otázkou přerozdělování. K redistribuci se používají finanční prostředky odčerpané ze soukromého sektoru. Cílem redistribučních opatření je dosáhnout aspoň

relativně spravedlivého rozdělení důchodů mezi občany státu (Hamerníková a Maaytová 2007, s. 19). Redistribuci důchodů zajišťuje stát prostřednictvím státního rozpočtu. Redistribuční funkce státu patří mezi stěžejní fiskální funkce. Bez zásahu státu je ekonomická situace jednotlivých občanů určena hlavně:

- osobními schopnostmi k výdělečné činnosti každého občana,
- vlastnictvím nahromaděného majetku.

4.2.3 STABILIZAČNÍ FUNKCE

„Obsahem stabilizační funkce je použití veřejných financí (jejich příjmové a výdajové stránky) k ovlivňování dynamiky hospodářského růstu. Kritériem při řešení dané otázky je stabilita ekonomiky, resp. stupeň dosahování programových cílů vlády“ (Hamerníková a Maaytová 2007, s. 19).

Stabilizační funkci lze rozdělit dle úrovně vlád, kde ústřední vláda řeší ty nejzákladnější stupně, jako jsou zajištění základního vzdělání, zdravotní péče, bydlení a sociální péče o handicapované občany. Prioritní úlohu má státní rozpočet.

4.3 Principy veřejných financí

Toky finančních prostředků municipálních a regionálních rozpočtů a celé veřejné finance se zakládají na třech tzv. negativních základních principech, tyto principy dle Maaytové (2012, s. 3) jsou:

- **nedobrovolnost** – souvisí se skutečností, že příjmy veřejných financí jsou vybírány na základě zákonů a subjekty jsou tak nuceny tyto platby odvádět, pokud nedodrží tyto zákony, může to přinášet finanční postihy;
- **neekvivalentnost** – spočívá v tom, že danému subjektu jednak není znám účel platby přerozdělovaných veřejných prostředků a zároveň není zaručeno, že jím přijaté plnění z veřejných prostředků bude ekvivalentní celkové výši jeho platby, s tímto pojmem úzce souvisí pojem solidarita;
- **nenávratnost** – při zaplacení zákonem stanovené platby (př. daně, cla, poplatku atd.) neexistuje nárok na její vrácení a tato platba se stává součástí veřejných financí.

4.4 Veřejné příjmy a jejich klasifikace

„Veřejné příjmy jsou obecně příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů, a to jak do rozpočtu státního, tak rozpočtu krajů a obcí, do parafiskálních fondů, ale také do rozpočtů zdravotních pojišťoven (které lze při určitém zjednodušení považovat za veřejné rozpočty)“ (Hamerníková a Maaytová 2007, s. 11). Mezi příjmy státu se řadí zejména daně, příjmy z pojistného a sociálního zabezpečení, výnosy z podílu na clech, příjmy z činnosti

organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací, správní a soudní poplatky, příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR, výnosy z cenných papírů nebo pokuty.

Veřejné příjmy lze členit podle různých kritérií. Lze je členit:

- podle návratnosti;
- podle času;
- podle hlediska závaznosti;
- podle hlediska území;
- podle rozpočtového toku (určení).

4.4.1 VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE NÁVRATNOSTI

Jedním z nejvýznamnějších kritérií je hledisko návratnosti. Podle něj se veřejné příjmy dělí na nenávratné a návratné příjmy.

Nenávratné příjmy – typickými nenávratnými příjmy jsou daně, dávky, poplatky, příjmy z výnosů privatizace, výnosy z vlastního podnikání apod. Tyto příjmy tvoří naprostou většinu z celkových veřejných příjmů (Pospíšilová, 2018).

Návratné příjmy – mezi typické příklady patří bankovní úvěr od peněžních institucí nebo emise cenných papírů (státních pokladničních poukázek, vládních obligací, municipálních obligací apod.).

4.4.2 VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE ČASU

Významné je rovněž časové hledisko, resp. to, ke kterým potřebám se příjmy vztahují. Podle toho můžeme členit příjmy na **běžné** a **kapitálové**. Běžné příjmy jsou primárně určeny k financování běžných výdajů. Obvykle platí, že běžné příjmy se vyznačují pravidelností. Naopak kapitálové příjmy jsou často mimořádné, nepravidelné nebo jednorázové příjmy (např. výnosy z privatizace či prodeje majetku)⁴.

4.4.3 VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE HLEDISKA ZÁVAZNOSTI

Dále můžeme členit veřejné příjmy dle kritéria závaznosti na obligatorní a fakultativní.

Obligatorní, jinak se nazývají též nárokové nebo mandatorní, tzn. povinné ze zákona. Mezi obligatorní příjmy řadíme především příjmy daňové neboli příjmy daňového charakteru, ale také například správní poplatky za úkony veřejné správy, které jsou v České republice stanovené sazebníkem dle Zákona o správních poplatcích.

⁴ Webový portál IS MUNI [online] [vid. 25. května 2020]. Dostupné z https://is.muni.cz/el/1431/jaro2005/E4320/um/VEREJNE_PRIJMY-9.htm?lang=en

Fakultativní příjmy jsou ty, jejichž zavedení a výběr závisí na rozhodnutí příslušného orgánu, a to samozřejmě za podmínky, že to zákonné úpravy dovolují. Mezi tyto příjmy řadíme uživatelské poplatky jako ekvivalent za poskytnutý veřejný statek. Tento statek by měl každý uživatel smíšeného veřejného statku zaplatit, chce-li tento statek užívat a nechce-li být černým pasažérem.

4.4.4 VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE HLEDISKA ÚZEMÍ

Další možnost, jak členit veřejné příjmy je podle hlediska území. To se dělí na celostátní. Tím se rozumí státní rozpočet. A municipální neboli místní. Zde jsou to především rozpočty obcí a krajů, ale také se tam počítají všechny veřejné rozpočty.

4.4.5 VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE ROZPOČTOVÉHO TOKU

Posledním členěním veřejných příjmů je podle rozpočtového toku. Tyto veřejné příjmy se dělí na fiskální a parafiskální příjmy.

Fiskální příjmy jsou, jak již bylo zmíněno ty příjmy, které plynou do veřejných rozpočtů a zajišťují jejich zdroje. Z fiskálních příjmů plyne většina do státního rozpočtu. Jejich nejdůležitější částí jsou běžné příjmy a z nich především příjmy daňové.

Mimo fiskální příjmy existují další platby, jako například povinné příspěvky, dávky a poplatky, které jsou sice vybírány podle zákona, ale neplynou přímo do veřejných rozpočtů, ale do mimorozpočtových fondů. Mezi tyto parafiskální příjmy se v České republice řadí například povinné veřejné zdravotní pojištění, které je odváděno do rozpočtů zdravotních pojišťoven. Podle Pekové (2008, s. 300) *„Většinou také vyměřovací základ pro stanovení výše povinného veřejného zdravotního pojištění je shodný s vyměřovacím základem u individuální důchodové daně. V některých zemích to jsou i povinné příspěvky na sociální zabezpečení, resp. pojištění, které plynou do parafiskálního fondu sociálního zabezpečení. Jsou placeny ze zákona. V teorii se vedou diskuze o tom, zda mají či nemají daňový charakter. Většinou jsou vypočítávány ze stejného vyměřovacího základu jako v případě daní. Proto se považují za příjmy daňového charakteru (a zahrnují se do souhrnné neboli složené daňové kvóty).“*

4.5 Místní poplatky v ČR

Místní poplatek vychází ze Zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění. Místní poplatek je specifickou pravomocí obce a výnosy z tohoto poplatku jsou příjmem obce. Obec či město vydává obecně závazné vyhlášky, kde stanovuje místní poplatky a jejich výši. Některé poplatky mají především povahu paušálních úhrad za související služby poskytované obcí, jiné mají povahu místního zdanění (podílu obce na ziscích dosažených na jejím území) nebo převážně regulační funkci. Obce si mohou poplatky

nastavit ve výši, která je podle nich adekvátní. Zákon stanoví maximální sazby těchto poplatků.

Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem. Zákon stanoví v § 1 tyto druhy místních poplatků:

Poplatek ze psů, platí držitel psa obci příslušné podle místa trvalého pobytu nebo sídla, maximální roční výše za psa je 1500 Kč, za druhého či dalšího psa téhož majitele až o polovinu více.

Poplatek z pobytu nahradil nově poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity. Přičemž je potřeba vést zjednodušenou evidenční knihu. Sazba poplatku může činit až 21 Kč a výběr poplatku zabezpečuje provozovatel ubytovacího zařízení.

Poplatek ze vstupného lze vybírat ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, platí jej pořadatel a může činit až 20 % z celkově vybrané částky.

Poplatek za užívání veřejného prostranství lze vybírat za zvláštní užívání veřejného prostranství, jímž může být provádění stavebních prací, dočasné umístění staveb, zařízení nebo materiálu, zřízení vyhrazeného parkoviště, užití pozemku pro některé typy akcí apod. Platí jej užívající osoby, maximální sazba je 10 Kč za každý i započatý m² a den, za vybrané způsoby užívání až 100 Kč za každý i započatý m² a den. Pokud se jedná o veřejnou sbírku, je poplatník osvobozen od poplatku.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou; maximální výše je 20 Kč za den.

Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platil provozovatel, činil od 1000 Kč do 5000 Kč za 3 měsíce za každý přístroj. Zákonem č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, došlo kromě změn práva obcí regulovat či zakázat některé tyto aktivity k úpravě zpoplatnění výherních hracích přístrojů a jiných zařízení, podle níž od 1. 1. 2012 již obce nejsou oprávněny zpoplatnit provoz žádných výherních hracích přístrojů.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování **komunálních odpadů** platí fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za obyvatele je může společně odvádět zástupce domácnosti nebo vlastník či správce domu; dále jej platí fyzická osoba za stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, v níž není hlášena k trvalému pobytu žádná osoba. Poplatek tvoří paušální částka až 250 Kč za osobu a rok a (k tomu) částka až 250 Kč za osobu a rok na základě skutečných nákladů obce. Za neobydlený rekreační objekt se platí částka jako za jednu trvale bydlící osobu. Netotožnou alternativou je poplatek za komunální odpad ukládaný podle § 17a Zákona

č. 185/2001 Sb., o odpadech, při jehož vybírání obec nemůže vybírat místní poplatek za provoz systému.

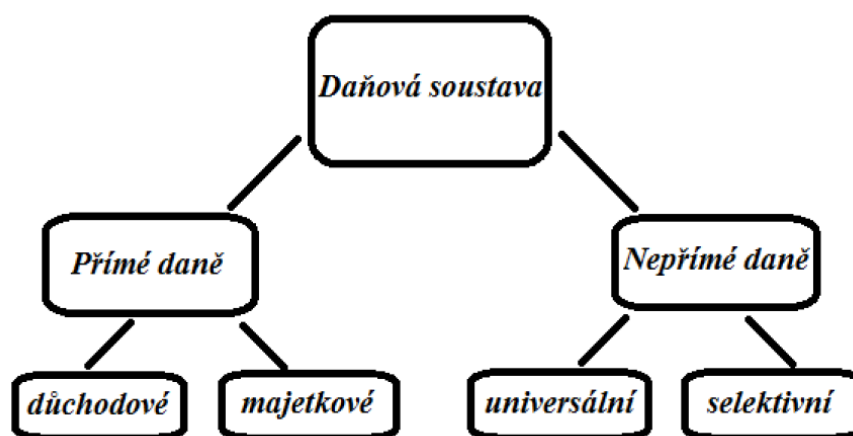
Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace platí jednorázově vlastníků stavebního pozemku zhodnoceného připojením na obecní vodovod či kanalizaci. Výše poplatku nesmí přesáhnout cenové zhodnocení vypočtené podle zákona o oceňování majetku a jeho prováděcí vyhlášky.

4.6 Daň

Daň je zákonem určená platební povinnost, která jde do státního rozpočtu. Daňový systém je souhrn zásad, které upravují ukládání a vybírání daní. Soustava daní byla uzákoněna 1. 1. 1993.

Soustava daní je tvořena více zákony, které se zabývají konkrétní daní. Jsou to tyto zákony: Zákon o daních z příjmu č. 589/1992 Sb.; Zákon o dani z přidané hodnoty č. 235/2004 Sb.; Zákon o spotřebních daních č. 353/2003 Sb.; Zákon o dani silniční č. 16/1993 Sb. a Zákon č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve kterém se mimo jiné píše i o ekologické dani. Daně můžeme klasifikovat podle přesně stanoveného rozpočtového břemene. Je tvořena přímými a nepřímými daněmi.

OBRÁZEK 6: SCHÉMA DAŇOVÉ SOUSTAVY



Zdroj: vlastní zpracování a úpravy, 2020

Na výše uvedeném obrázku č. 6 lze vidět grafické rozdělení daní na daně přímé a nepřímé. Plátcem přímé daně je vždy předem známá konkrétní osoba neboli daňový subjekt. Přímé daně se dále dělí na důchodové a majetkové. Předmětem důchodové daně je důchod (příjem) poplatníka. Majetkové daně jsou historicky nejdéle využívaným typem

daní. Majetkové daně zdaňují majetek, který je ve vlastnictví (držbě) nebo nabytí majetku. Mezi majetkové daně patří daň z nemovitých věcí (do roku 2014 daň z nemovitostí), silniční daň. Dědictví bylo od roku 2014 osvobozeno od daně a dary jsou nyní předmětem daně z příjmu.

Nepřímá daň je taková daň, kterou státu platí jiná osoba (plátce) než ta, která je této dani podrobena a na kterou účinky daně dopadají (poplatník). Označuje se také jako daň ze spotřeby, neboť daň je zahrnuta v ceně zboží nebo služeb nakupovaných poplatníkem, který tedy tuto daň hradí v rámci úhrady své spotřeby. Nepřímé se dále dělí na univerzální (daň z přidané hodnoty a energetická daň) a selektivní (spotřební daň).

4.7 Veřejné výdaje

Veřejné výdaje označují tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu. Veřejné výdaje jsou založeny na principech nenávratnosti a neefektivnosti. Veřejné výdaje tvoří:

- finanční prostředky;
- veřejné výdajové projekty;
- veřejné výdajové programy.

Veřejné výdaje jsou podle statistiky národních účtů děleny do dvou kategorií:

- vládní nákupy a služby (tj. práce, spotřební zboží atd.) a nákup kapitálových statků a služeb (investice do veřejného sektoru, silnice, zdravotnictví, školství, atd.)
- transferové výdaje (penze, subvence, dávky v nezaměstnanosti atd.) Tyto výdaje jsou redistribučního charakteru.

Obě skupiny veřejných výdajů ovlivňují odlišným způsobem agregátní poptávku. Zatímco vládní výdaje (nákupy a služby) ovlivňují tuto poptávku přímo, transfery působí zprostředkovaně⁵.

Veřejné výdaje mohou mít dva základní efekty na ekonomické subjekty: důchodový a substituční. Veřejné výdaje mají dvojitý pojetí. V užším pojetí jsou veřejné výdaje vnímány jako náklady na zabezpečení veřejných statků prostřednictvím veřejných rozpočtů. V širším pojetí řada výdajů soukromého sektoru je výsledkem vládou zavedených pravidel, nařízení a zákonů.

Velikost veřejných výdajů se měří absolutně i podílem na HDP (HNP). Je to tzv. daňová kvóta, která se měří podílem daňových příjmů (daně, poplatky a cla) na HDP.

⁵ Webový portál Publi [online] [vid. 13. května 2020]. Dostupné z <https://publi.cz/books/162/06.html>

4.7.1 VEŘEJNÉ VÝDAJE A JEJICH KLASIFIKACE

Veřejné výdaje lze rozčlenit na základě šesti hledisek, která lze ještě dále členit. Veřejné výdaje rozdělujeme tedy podle:

- **návratnosti** – na návratné a nenávratné. Návratné jsou půjčky mezi jednotlivými rozpočty. Mohou být běžné nebo kapitálové. Nenávratné tvoří největší část veřejných výdajů. Jsou směřovány do vládních nákupů ať už zboží, služeb nebo zajištění veřejných statků.
- **času** – na běžné a kapitálové výdaje. Běžné jinak také provozní výdaje jsou takové, které se používají na běžně se opakující potřeby. Kapitálové (investiční) výdaje – zde patří výdaje na pořízení nehmotného investičního majetku, výdaje na pořízení hmotného investičního majetku a výdaje na nákup finančního majetku dlouhodobé povahy.
- **místa** – veřejné výdaje se dělí na výdaje veřejných rozpočtů a výdaje mimo-rozpočtových fondů. Mezi veřejné rozpočty se počítá státní rozpočet, ale také rozpočty municipalit (obcí a krajů).

Hospodaření fondů je odděleno od státního rozpočtu, avšak některé státní fondy jsou napojeny na státní rozpočet tak, že je stát vůči nim poskytovatelem dotace, přičemž dalšími zdroji jsou výnosy specifických rozpočtových zdrojů a majetkových práv.

- **plánovitosti** – dělí se na plánované neboli mandatorní výdaje a neplánované jinak také mimořádné události. Mandatorní výdaje tvoří téměř 80 % všech výdajů státního rozpočtu. Jsou to položky, které je stát povinen zajišťovat dle zákona a vláda nemůže ovlivnit jejich výši. Neplánované události jsou zpravidla v rezervě. Mohou být nahodilé. Tyto výdaje jdou většinou na odstranění následků živelných pohrom a událostí. Ale také jsou to sankční výdaje, které plynou na pokuty v ČR za porušení rozpočtové kázně placené z rozpočtu obce do státního rozpočtu.
- **centralizace** – veřejné výdaje se dělí na výdaje centrální vlády a státního rozpočtu nebo výdaje místní samosprávy (územní rozpočty).
- **účelu** – tyto veřejné výdaje se dělí dle rozpočtových kapitol. Rozpočtových kapitol je 47 a najdeme je všechny vypsány v zákoně, který je nazýván jako zákon o státním rozpočtu ČR.

4.7.2 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ RŮST VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Demografické faktory souvisí s růstem populace a se stárnutím obyvatelstva. Pro větší počet obyvatel je potřeba zajistit více veřejných statků a veřejných služeb (např. vzdělání, zdravotní péče). V zemích EU se zároveň prodlužuje průměrná délka života. To klade nároky na veřejné výdaje (např. starobní důchody zajišťované z veřejných rozpočtů, výdaje na zdravotní péči seniorů atd.). Abychom zjistili, jak velký vliv má demografický faktor je vhodné obyvatelstvo rozdělit do tří základních věkových kategorií: předproduk-

tivní věk (0-14), produktivní věk (15-65) a poproduktivní věk (66+). Každá z těchto věkových kategorií vyžaduje jiné veřejné výdaje. Například kategorie předproduktivní čerpá z veřejných rozpočtů prostředky především na vzdělání (povinná školní docházka), na zdravotnictví (preventivní prohlídky, očkování), výdaje na dopravu (snížené jízdné pro děti), transferové platby (přídavky na děti) atd. Osoby poproduktivního věku jsou spojeny mimo jiné s výdaji na starobní důchody a zpravidla s rostoucími výdaji na zdravotní péči. Demografické změny mohou ovlivňovat stabilitu důchodového a sociálního systému. Z vývoje ve vyspělých zemích vyplývá, že populační výkyvy ovlivňují priority v rámci veřejných výdajů. Problém je prodlužování věkové hranice odchodu do důchodu.

Geografický faktor souvisí například s povodněmi či jinými přírodními katastrofami (Musil 2015). Tyto katastrofy mohou zvýšit veřejné výdaje. A to jak na odstranění či nápravu škod, nebo na preventivní opatření, aby se podobná situace již neopakovala.

Neméně důležitým faktorem je bezpečnost. **Bezpečnostní faktor** již ze své podstaty zvyšuje veřejné výdaje.

Cenový (inflační) faktor vede k růstu veřejných výdajů skrze zvyšování nákladů na veřejné statky. Tento faktor je příčinou růstu mezd. Vede to k růstu nákladů ve veřejném sektoru a také k valorizaci sociálních dávek.

Faktor urbanizace v dnešní době představuje potřebu veřejných výdajů na celou infrastrukturu. Tento faktor zahrnuje jak silnice, dálnice, telekomunikace, tak i jiné služby.

PRO ZÁJEMCE



S těmito faktory souvisí také Wagnerův zákon, který zajišťoval dělnictvu právo na jednání se zaměstnavateli a právo na stávkou, zřizoval Úřad pro pracovní vztahy. Dělníci nesměli být diskriminováni za členství v odborových organizacích a zaměstnavatelé byli povinni uzavírat kolektivní smlouvy se zástupci pracujících. Vydání Wagnerova zákona bylo úspěchem bojů americké dělnické třídy v období New Deal⁶.

Teorie prahových efektů, tzv. Peacockova a Wisemanova analýza, je založena na maximálním možném daňovém zatížení, které je společnost ochotna nést, ve vztahu k vlivu určitých krizových jevů na růst vládních výdajů. Peacock a Wiseman předpokládají, že existuje určitá tolerovaná míra zdanění, jež ovlivňuje výši veřejných výdajů. Vládní výdaje budou vykazovat postupný stoupající trend, pokud však dojde k nějakému krizovému jevu, např. válce, hospodářské krizi, přírodní katastrofě, vládní výdaje se zvýší skokově, čemuž bude odpovídat i vyšší daňové zatížení, což ale daňoví poplatníci pochopí a přijmou.

⁶ Webový portál Encyklopedie Cojeco [online] [vid. 7. května 2020]. Dostupné z http://www.cojeco.cz/index.php?detail=1&s_lang=2&id_desc=106081&title=Wagner%F9v%20z%E1kon

Teorie stupňovitého růstu – na růst veřejných výdajů mají vliv technologické změny, které jsou stále finančně náročnější; prioritně však nejprve ovlivňují růst nákladů v soukromém sektoru, s určitým časovým zpožděním ve veřejném sektoru; roste podíl veřejných statků ve struktuře spotřebitelské poptávky (Kopfová, 2012).

Stát blahobytu (angl. *welfare state*) má zajistit určitou životní úroveň všem občanům (i sociálně slabším vrstvám obyvatel); stát na sebe přebírá odpovědnost za zabezpečování některých potřeb obyvatelstva, sociálních jistot (např. podpora rodin s dětmi) tím se zvyšují veřejné výdaje na sociální zabezpečení.

OTÁZKY



1. Co jsou to veřejné finance?
2. Jaké jsou funkce veřejných financí a k čemu slouží?
3. Jaké jsou principy veřejných financí a co tyto principy znamenají?
4. Podle kterých hledisek lze dělit příjmy?
5. Co je to místní poplatek a které jsou nejčastější?
6. Jak můžeme dělit daně?
7. Co tvoří veřejné výdaje?
8. Podle kterých hledisek můžeme veřejné výdaje dělit?
9. Které faktory ovlivňují růst veřejných výdajů?



SHRNUTÍ KAPITOLY

Ve čtvrté kapitole byly představeny veřejné finance. Byly vymezeny veřejné finance i důvody jejich existence. Je to existence nedokonalé konkurence, existence externalit a sociální preference. V kapitole byly představeny pilíře veřejných financí, kterými jsou nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. Také byly charakterizovány cíle veřejných financí. Ať už to byly alokační, stabilizační či redistribuční. Dále byly charakterizovány samotné veřejné příjmy, kde se také popsalo jejich dělení. Veřejné příjmy se rozdělily do 5 kategorií, a to podle návratnosti, podle času, podle hlediska závaznosti, podle hlediska území a podle rozpočtového toku. V rámci veřejných financí se kapitola také věnovala místním poplatkům v ČR. Byly charakterizovány podle zákona a vypsány, o které se jedná. Byla přiblížena soustava daní v ČR a objasněno, jak se tyto daně člení. Definovaly se veřejné výdaje a také se tyto výdaje rozčlenily na přímé, nepřímé a ekologické. Na závěr

kapitoly byly zmíněny faktory, které ovlivňují růst veřejných výdajů. Byly zmíněny také teorie či zákony, které s těmito faktory souvisí.



ODPOVĚDI

1. Veřejné finance představují peněžní vztahy, které rozdělují použití peněžních prostředků mezi fondy orgánů státu, územní samosprávy, státních podniků a ostatních veřejných organizací. Veřejné finance velmi úzce souvisí s rozpočtovou a fiskální politikou státu.
2. Funkce veřejných financí jsou alokační, redistribuční a stabilizační funkce. Alokační funkce spočívá ve shromažďování finančních prostředků na produkci různých veřejných statků a služeb, které stát poskytuje občanům bezplatně nebo za nižší ceny. Redistribuce znamená přerozdělování. Cílem je dosáhnout spravedlivého rozdělení důchodů mezi občany státu. Stabilizační funkce používá veřejné finance k ovlivňování dynamiky hospodářského růstu.
3. Principy veřejných financí jsou nedobrovolnost, neekvivalentnost a nenávratnost. Nedobrovolnost souvisí s tím, že zdroje příjmů veřejné finance jsou vybírány na základě zákonů a jsme povinny platby odvádět. Neekvivalentnost spočívá v tom, že nevíme, na jaký účel budou naše platby přerozdělovány. S tímto principem úzce souvisí pojem solidarita. Nenávratnost znamená, že při zaplacení platby neexistuje nárok na vrácení platby.
4. Veřejné příjmy dělíme: podle návratnosti, podle času, podle hlediska závaznosti, podle hlediska území a podle rozpočtového toku.
5. Místní poplatek je specifickou pravomocí obce a výnosy z tohoto poplatku jsou příjmem obce. Obec či město vydává obecně závazné vyhlášky, kde stanovuje místní poplatky a jejich výši. Nejčastější poplatky jsou: poplatek za psa, poplatek za svoz odpadu a poplatek z pobytu.
6. Daně můžeme dělit na přímé, nepřímé a ekologické. Plátcem přímé daně je vždy předem známá konkrétní osoba neboli daňový subjekt. Přímé daně se dále dělí na důchodové a majtkové. Nepřímá daň je daň, kterou státu platí jiná osoba (plátce) než ta, která je této dani podrobena a na kterou účinky daně dopadají (poplatník). Nepřímé daně se dělí na univerzální a selektivní.
7. Veřejné výdaje tvoří: finanční prostředky, veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy. Veřejné příjmy můžeme dělit: podle návratnosti, podle času, podle hlediska závaznosti, podle hlediska území a podle rozpočtového toku. Veřejné výdaje jsou vnímány jako náklady na zabezpečení veřejných statků prostřednictvím veřejných rozpočtů.

8. Veřejné výdaje dělíme podle návratnosti na návratné a nenávratné. Podle času na běžné a kapitálové. Podle místa na výdaje veřejných rozpočtů a výdaje mimo rozpočtových fondů. Podle plánovitosti na plánované neboli mandatorní výdaje a neplánované jinak také mimořádné události. Podle centralizace na výdaje centrální vlády a státního rozpočtu nebo výdaje místní samosprávy (územní rozpočty). Další členění je podle účelu.
 9. Faktory, které ovlivňují růst veřejných výdajů, jsou demografický faktor, geografický, bezpečnostní, cenový a urbanistický faktor.
-

5 VEŘEJNÉ FINANCE II.



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V páté kapitole se budeme zabývat mimorozpočtovými fondy a jejich vymezením. Vysvětlíme si, jaká je architektura těchto mimorozpočtových fondů. Blíže se podíváme na státní účelové fondy a jednotlivě si je probereme. Jako první si popíšeme Státní fond životního prostředí ČR, dále si přiblížíme Státní fond kinematografie, také se podíváme na Státní fond kultury ČR, budeme se také zabývat Státním fondem dopravní infrastruktury, nakonec si přiblížíme Státní fond podpory investic. Vymezíme si, jaké jsou fondy typu vládních agentur a na co se zaměřují. Představíme si i státní privatizační fondy, tedy o státním pozemkovém úřadu. Také se zmíníme o státních svěřeneckých fondech a ostatních mimorozpočtových fondech. Charakterizujeme si i státní rozpočet, rozpočtový proces i rozpočtové provizorium. Také si uvedeme příjmy a výdaje státního rozpočtu.



CÍLE KAPITOLY

- vysvětlit architektury mimorozpočtových fondů
 - popsat jednotlivé státní fondy
 - vymežit fondy vládních agentur
 - představit státní svěřenecké fondy a ostatní mimorozpočtové fondy
 - charakterizovat státní rozpočet, jeho rozpočtový proces i rozpočtové provizorium
 - uvést příjmy a výdaje státního rozpočtu
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Dopravní infrastruktura, dotace, fond kinematografie, fond kultury, fond podpory investic, poplatky, rozpočtové provizorium, rozpočtový proces, státní fondy, státní rozpočet, vládní agentury.

5.1 Mimorozpočtové fondy

Mimorozpočtové fondy zahrnují státní účelové fondy a fondy krajů a obcí. Státní účelové fondy stojí mimo státní rozpočet, mají vlastní příjmy a samostatně rozhodují o svých výdajích, zbylé prostředky fondů se nevracejí do státního rozpočtu, ale převádějí se do dalšího roku. Je to např. Státní fond životního prostředí nebo Státní fond dopravní infrastruktury. Zisky ze státní účasti v podnicích a příjmy z privatizace nejsou součástí státního rozpočtu. Jsou příjmem mimorozpočtových fondů ČR.

Níže uvedený obrázek č. 7 znázorňuje rozpočtovou soustavu ČR.

OBRÁZEK 7: ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA ČR



Zdroj: Webový portál Gymnázia Milevsko [online] [vid. 15. července 2020]. Dostupné z http://www.gymnazium1.milevsko.cz/dokumenty/ekf2/sr/statni_rozp.html

Z obrázku č. 7 vyplývá, že se rozpočtová soustava dělí na veřejné rozpočty a mimorozpočtové fondy a veřejné zdravotní pojištění. Veřejné rozpočty se dále dělí na státní rozpočet a územní rozpočty (obce a kraje). Mimorozpočtové fondy nejsou součástí veřejných rozpočtů, ale jsou mimo ně, stejně jako veřejné zdravotní pojištění.

5.2 Architektura mimorozpočtových fondů

Mimorozpočtové fondy můžeme dělit na:

- státní účelové fondy;
- fondy typu vládních agentur;
- státní privatizační fondy;
- státní svěřenecké fondy;
- ostatní mimorozpočtové fondy.

Do státních mimorozpočtových účelových fondů v ČR řadíme: Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond kultury, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond podpory investic. Do roku 2006 zde patřil i Státní fond pro zúrodnění půdy, zřízený zákonem č. 77/1969 Sb., k zajišťování návratu půdy k zemědělským účelům a správy vodních toků. Státní fondy spravuje příslušné ministerstvo. O použití finančních prostředků fondů rozhoduje ministr.

5.2.1 STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Státní fond životního prostředí ČR byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., na který navazují prováděcí předpisy, jako je statut fondu, jednací řád rady státního fondu životního prostředí ČR, směrnice ministerstva životního prostředí o poskytování finančních prostředků z fondu atd. Fond zajišťuje kompletní agendu týkající se poskytování finančních podpor (dotací, půjček apod.), jejich vyhodnocování, vymáhání sankcí při nedodržení podmínek či konzultace a poradenství. Prostředky čerpá z vlastních zdrojů, ze státního rozpočtu nebo ze zdrojů Evropské unie pro oblast životního prostředí. S účinností od 1. 1. 2019 Fond zajišťuje správu poplatku za odběr podzemní vody a poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Příjmy Fondu tvoří především:

- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší,
- poplatky podle zákona o odpadech,
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši stanovené zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu,
- poplatky za skutečný odběr podzemních vod,
- úhrady odváděné do státního rozpočtu za vydobyté nerosty,
- pokuty uložené orgány správce Fondu a Českou inspekcí životního prostředí za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí,
- peněžní příjmy z postihu žadatelů za neoprávněné použití nebo zadržení prostředků Fondu,
- dotace ze státního rozpočtu,
- podíly na výnosu daní,
- úvěry od právnických osob,
- příspěvky od tuzemských a zahraničních právnických a fyzických osob,
- další příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy.

Pro finanční hospodaření Fondu se zřizuje samostatný bankovní účet. Z pokut připadá 50 % do rozpočtu obce, v jejímž katastru došlo k porušení předpisů; to neplatí pro pokuty uložené v blokovém řízení. Obec zajistí účelové využití tohoto příjmu k ochraně životního prostředí.

Prostředky Fondu lze použít na:

- podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí,
- podporu programu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědeckotechnického rozvoje v oblasti životního prostředí,
- podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch,
- podporu monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů,
- úhradu splátek a úroků za půjčky poskytnuté Fondem,
- podporu výchovných akcí a rozšiřování informací o životním prostředí,
- úhradu nákladů spojených s činnostmi Fondu schválených v rámci rozpočtu Fondu.

5.2.2 STÁTNÍ FOND KINEMATOGRAFIE

Státní fond kinematografie vznikl 1. ledna 2013 na základě zákona č. 496/2012 Sb. o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie (zákon o audiovizi). Tento fond spravuje Ministerstvo kultury. Cílem tohoto fondu je podporovat zejména tvorbu, výrobu, distribuci a propagaci českých filmů. Tento fond vykonává správu audiovizuálních poplatků, vede evidenci audiovize, vykonává majetková autorská práva umělců, která případnou státu, poskytuje filmové pobídky atd. Finančními zdroji fondu jsou zejména:

- poplatek z vysílání reklamy,
- audiovizuální poplatky (z vysílání reklam, z převzatého televizního vysílání, z kinematografického představení, z poskytování audiovizuálních mediálních služeb)
- správní poplatky podle zákona,
- příjem ze sjednaných podílů Fondu na zisku z podpořených projektů,
- úroky z prostředků Fondu uložených v bance,
- příjmy z majetkových účastí České republiky na podnikání právnických osob ve filmovém průmyslu,
- příjmy z veřejných sbírek a loterií pořádaných ve prospěch Fondu a podpory kinematografie,
- příjmy z využití kinematografických děl, pokud byla na Fond převedena,
- příjmy za užití kinematografických děl, u nichž Fond vykonává autorská práva výrobce, která na něj přešla na základě jiného právního předpisu, a u nichž se Fond považuje za výrobce,
- příjmy z cenných papírů nabytých Fondem od jiných osob,
- dary, dědictví a odkazy pro Fond,
- odvody za porušení rozpočtové kázně včetně penále,
- dotace ze státního rozpočtu,
- dotace ze státního rozpočtu účelově určená na filmové pobídky.

Finanční zdroje Fondu jsou určeny na realizaci projektů z okruhů:

- vývoj českého kinematografického díla,
- výroba českého kinematografického díla,
- distribuce kinematografického díla,
- projekt v oblasti technického rozvoje a modernizace kinematografie,
- propagace českého kinematografického díla,
- publikační činnost v oblasti kinematografie a činnost v oblasti filmové vědy,
- zachování a zpřístupňování národního filmového dědictví,
- vzdělávání a výchova v oblasti kinematografie,
- filmový festival a přehlídka v oblasti kinematografie nebo
- ochrana práv ke kinematografickým dílům a jejich záznamům.

5.2.3 STÁTNÍ FOND KULTURY

Ze Státního fondu kultury se poskytují účelové dotace, půjčky a finanční návratné výpomoci. Ministerstvo kultury je správcem. Fond je právnickou osobou. Finančními zdroji státního fondu kultury ČR podle zákona č. 239/1992 Sb. § 7 jsou:

- výnosy z majetkových účastí České republiky na podnikání právnických osob v kultuře s výjimkou filmového průmyslu,
- výnosy z cenných papírů nabytých Fondem od jiných subjektů,
- úvěry od právnických osob,
- úroky z návratných finančních výpomocí a půjček, poskytnutých Fondem žadatelům, a úroky z prostředků Fondu uložených v bance,
- splátky půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých Fondem žadatelům,
- smluvní pokuty placené žadateli v případech, ve kterých prostředky Fondu nebyly použity podle stanovených podmínek,
- dary a dědictví pro Fond,
- výnosy z veřejných sbírek organizovaných Fondem,
- sjednané podíly na příjmech z projektů, na které byly poskytnuty prostředky Fondu,
- 50 % podíly z výnosů nájmu předmětů kulturní hodnoty a movitých a nemovitých kulturních památek, ke kterým vykonává právo hospodaření správce Fondu,
- výnosy z pohlednic, plakátů a dalších příležitostných tisků, vydávaných správcem Fondu,
- dotace ze státního rozpočtu.

Prostředky tohoto fondu lze podle zákona č. 239/1992 Sb. § 8 poskytovat na konkrétní kulturní projekty jako:

- na podporu vzniku a realizaci umělecky hodnotných děl,
- obnovu a udržování kulturních památek; výstavní a přednáškovou činnost,

- propagaci české kultury v zahraničí, pořádání kulturních festivalů a jiných kulturních akcí,
- podporu kulturních projektů sloužících k uchování a rozvíjení kultury národnostních menšin v ČR,
- ochranu, údržbu a doplňování knihovního fondu.

Prostředky Fondu se poskytují jako účelové dotace, půjčky nebo návratné finanční výpomoci. Účelové dotace z Fondu lze poskytnout jen do výše dvou třetin žadatelem plánovaných nákladů, s výjimkou prostředků určených na záchranu kulturních památek, na které lze poskytnout prostředky do výše devíti desetin plánovaných nákladů. Na poskytnutí prostředků Fondu není právní nárok. Prostředky Fondu nelze poskytnout ke krytí ztráty z činnosti právnických nebo fyzických osob.

5.2.4 STÁTNÍ FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Státní fond dopravní infrastruktury zřízený zákonem č. 104/2000 Sb. na podporu rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železnic a vnitrozemských vodních cest. Fond je právnickou osobou v působnosti Ministerstva dopravy. Státní fond dopravní infrastruktury získává finanční prostředky z:

- převodu výnosů silniční daně,
- podíl z výnosu spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv,
- výnosy z poplatků za použití zpoplatněných dálnic,
- příspěvky Evropské komise Finanční prostředky, s nimiž Fond hospodaří, lze použít na financování nebo předfinancování,
- výstavby, modernizace, oprav, údržby nebo správy silnic nebo dálnic,
- výstavby nebo modernizace drah, s výjimkou lanových drah, údržby nebo provozování celostátních nebo regionálních drah nebo zařízení služeb,
- opatření ke zvýšení bezpečnosti nebo plynulosti dopravy,
- výstavby nebo oprav cyklistických stezek nebo zřizování jízdních pruhů pro cyklisty na místních komunikacích,
- zavedení nebo provozování systému elektronického mýtného,
- úhrady koncesionářům podle zákona,
- nákladů souvisejících s pořízením, zabudováním nebo provozem kontrolních vah na pozemních komunikacích ve vlastnictví státu,
- nákladů souvisejících se získáním vlastnických práv nebo se zřízením a trváním věcného břemene k pozemkům, na nichž se nachází dopravní infrastruktura ve vlastnictví státu,
- nákladů souvisejících se získáním vlastnických práv nebo se zřízením nebo trváním věcných břemen k pozemkům, na nichž se nachází dopravní infrastruktura ve vlastnictví kraje,
- nákladů souvisejících s nabytím strojů nebo zařízení nezbytných pro výstavbu, modernizaci, opravy nebo údržbu dálnic, silnic, celostátních nebo regionálních

drah nebo dopravně významných vodních cest do vlastnictví státu nebo s opravami nebo provozem takových strojů nebo zařízení, jsou-li ve vlastnictví státu,

- nákladů souvisejících s vybavením letišť technickými nebo obdobnými prostředky sloužícími k ochraně civilního letectví před protiprávními činy.

5.2.5 STÁTNÍ FOND PODPORY INVESTIC

Státní fond podpory investic se řídí zákonem č. 211/2000 Sb. Příjmy fondu podpory investic tvoří:

- dotace ze státního rozpočtu,
- příjem z vydaných dluhopisů,
- výnosy z dluhopisů nakoupených,
- splátky z poskytnutých úvěrů včetně příslušenství,
- úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby získané v souvislosti s použitím prostředků Fondu,
- výnosy z veřejných sbírek organizovaných Fondem, dary a dědictví ve prospěch Fondu,
- prostředky z fondů Evropské unie,
- přijaté zápůjčky a úvěry,
- splátky zápůjček poskytnutých do fondů obcí na opravy, modernizaci a rozšíření bytového fondu a do fondů rozvoje měst.

Peněžní prostředky státu, se kterými Fond hospodaří, lze použít:

- ke krytí části nákladů spojených s nabytím pozemků, výstavbou, pořízením, opravami a modernizací bytů, bytových a rodinných domů formou úvěru nebo dotace,
- na výstavbu infrastruktury obcemi pro bytovou výstavbu,
- ke krytí části nákladů spojených s pořízením zařízení bytu formou úvěru,
- ke krytí části nákladů spojených s řešením bezbariérovosti veřejných prostranství a budov ve vlastnictví obce nebo kraje formou dotace nebo úvěru,
- ke krytí části nákladů spojených s pořízením technického vybavení obcí a dobrovolných svazků obcí určeného k údržbě veřejných prostranství formou dotace nebo úvěru,
- ke krytí části nákladů formou dotace nebo úvěru na pořízení vybavení do vybraných budov ve vlastnictví krajů a obcí, ke krytí části nákladů
- ke krytí části nákladů formou dotace nebo úvěru zaměřených na revitalizaci území, včetně projektové přípravy, demolice nebo rekonstrukce budov,
- ke krytí části nákladů projektů za účelem rozvoje regionů v oblasti cestovního ruchu formou dotace nebo úvěru,

- ke krytí části nákladů formou dotace na zlepšování architektonické a urbanistické kvality staveb a prostředí vytvářeného výstavbou.

Při hospodaření Fondu se nesmí aktiva Fondu snížit pod 6 miliard Kč. Zůstatky prostředků Fondu se na konci kalendářního roku převádějí do následujícího kalendářního roku.

5.3 Fondy typu vládních agentur

Jsou zakládány resortními ministerstvy jako akciové společnosti. Zaměřují se zpravidla na podporu podnikání. Mezi fondy typu vládních agentur patří:

Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. (PGRLF) zahrnuje více než deset programů určených pro zemědělské prvovýrobce, zpracovatele zemědělské produkce a podnikatele v oblasti zpracování dřeva a lesního hospodářství. Významnou roli PGRLF plní prostřednictvím podpor pojištění hospodářských zvířat a plodin, pojištění produkce školek s produkcí sadebního materiálu lesních dřevin a pojištění lesních porostů⁷.

Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s. - cílem banky je přispět a podílet se na podpoře hospodářského a sociálního rozvoje České republiky prostřednictvím poskytování zvýhodněných finančních produktů, zejména v oblastech malého a středního podnikání formou záruk a zvýhodněných úvěrů s využitím prostředků státního rozpočtu, strukturálních fondů a krajů; zvýhodněné úvěry pro rozvoj technické infrastruktury obcí, rozvoje infrastruktury a v dalších sektorech ekonomiky. Jejím jediným akcionářem je Česká republika zastoupená Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj⁸.

Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s. (EGAP) - je akciová společnost plně vlastněná státem. Česká republika svá akcionářská práva vykonává prostřednictvím Ministerstva financí ČR. Ve své činnosti se řídí zákonem o pojišťovnictví a zákonem o pojišťování a financování vývozu se státní podporou. EGAP pojišťuje zejména bankovní úvěry se splatností delší než 2 roky na financování vývozu velkých energetických, strojních a technologických zařízení, investičních celků, dopravních staveb a investic, a to především do zemí, kde politické, ekonomické a právní prostředí přináší větší míru nejistoty a vyšší riziko nezaplacení na straně kupujících. Pojišťovací služby poskytuje všem vývozcům českého zboží, služeb a investic bez rozdílu jejich velikosti, právní formy a objemu pojištěného vývozu⁹.

Česká exportní banka, a.s. (ČEB) - je specializovaná bankovní instituce, určená pro státní podporu vývozu, přímo a nepřímo vlastněná státem. Posláním ČEB je poskytovat

⁷ Webový portál PGRLF [online] [vid. 22. července 2020]. Dostupné z <https://www.pgrlf.cz/o-spolecnosti/napln-cinnosti/>

⁸ Webový portál ČMZRB [online] [vid. 22. července 2020]. Dostupné z <https://www.cmzrb.cz/o-cmzrb-o-nas/ostatni-informace/kdo-jsme/>

⁹ Webový portál EGAP [online] [vid. 23. července 2020]. Dostupné z <https://www.egap.cz/cs/profil>

finanční služby související s vývozem, podporovat český export bez ohledu na velikost kontraktu, budovat povědomí o České republice ve světě, a tím posilovat konkurenceschopnost České republiky¹⁰.

Česká konsolidační agentura a.s. zanikla v roce 2007.

Agentura pro rozvoj podnikání a investice CzechInvest – naplňuje klíčovou úlohu v oblasti podpory podnikání a investic v její komplexní podobě. Spojení regionálního, centrálního a mezinárodního působení zajišťuje integritu služeb a schopnost propojovat globální trendy s regionálními podmínkami v České republice. Jedním z hlavních cílů CzechInvestu je přeměna České republiky v inovačního lídra Evropy. CzechInvest je státní příspěvkovou organizací podřízenou Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR¹¹.

5.4 Státní privatizační fondy

Fondy byly zřízeny především k zajištění technické stránky privatizace státního majetku v 90. letech 20. století. Zásadní majetkové fondy (dnes neexistují): Pozemkový fond ČR a Fond národního majetku (zanikl v roce 2006). Zákon o zrušení Fondu národního majetku definuje tituly, na které mohou být tyto prostředky z privatizace a dividend věnovány. Příjmy byly převedeny na Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení a k finanční podpoře projektů rozvoje území určených pro průmyslové využití schválených vládou. Dnes funguje pouze Státní pozemkový úřad.

Státní pozemkový úřad (SPÚ) - byl zřízen ke dni 1. ledna 2013 na základě zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu. Je to nástupnická organizace Pozemkového fondu ČR. SPÚ spravuje zákonnou rezervu státní půdy, a i rezervu pro rozvojové programy státu; dále realizuje převody a směny zemědělských pozemků; spravuje, propachtovává (pronajímá) majetek, který je ve vlastnictví státu, SPÚ má příslušnost hospodařit a uzavírat věčná břemena; poskytuje územně analytické podklady; organizuje pozemkové úpravy s důrazem na výstavbu a rekonstrukci polních cest, vypořádává restituční nároky formou veřejných nabídek pozemků a je spoluautorem projektu Monitoring eroze¹².

5.5 Státní svěřenecké fondy

Zvláštní účet důchodového pojištění – podle zákona č. 160/1995 Sb. byl zaveden tento účet za účelem umístění přebytků získaných rozdílem mezi vybraným pojistným na důchodovém pojištění a vyplacenými dávkami důchodového pojištění včetně výdajů spoje-

¹⁰ Webový portál ČEB [online] [vid. 23. července 2020]. Dostupné z <https://www.ceb.cz/kdo-jsme/profil-banky/>

¹¹ Webový portál Czechinvestu [online] [vid. 24. července 2020]. Dostupné z <http://www.czechinvest.org/cz/O-CzechInvestu/O-nas>

¹² Webový portál Státního pozemkového úřadu [online] [vid. 27. července 2020]. Dostupné z <https://www.spucr.cz/statni-pozemkovy-urad>

ných s výběrem pojistného na důchodové pojištění a výplatou dávek důchodového pojištění¹³.

Fondy zdravotních pojišťoven – vybírají pojistné za své pojištěnce. Důležitým principem tvorby příjmů fondu zdravotního pojištění je přerozdělování pojistného. Přerozdělování pojistného bylo zavedeno s cílem zabránit případné selekci pojištěnců s vyšší věkovou strukturou, na které ve většině případů plynou vyšší částky z prostředků zdravotních pojišťoven. Každá zdravotní pojišťovna obdrží přímo 40 % vybraného pojistného, zbývajících 60 % je přerozdělováno prostřednictvím zvláštního účtu zřízeným a spravovaným Všeobecnou zdravotní pojišťovnou. Každá pojišťovna získá z přerozdělení prostředky podle počtu registrovaných pojištěnců pojištěných státem. Celkovou částku získanou z přerozdělení pro příslušnou zdravotní pojišťovnu tvoří součet podílů připadajících na každého jejího pojištěnce, za kterého je plátcem stát, přičemž na takového pojištěnce ve věku do 60 let připadá jeden podíl a na pojištěnce od 60 let tři podíly (Malý, 2003).

Financování těchto Fondů je z vybraného pojistného či dotací ze státního rozpočtu za státní pojištěnce (důchodci, ženy na mateřské dovolené, nezaopatřené děti).

5.6 Ostatní mimorozpočtové fondy

O zřízení či zrušení rozhodují zastupitelstva obcí a krajů. Jedná se např. o fond rezerv a rozvoje; ostatní účelové fondy (bytový fond, památkový fond) - rozvoj bytového fondu je jedním ze základních pilířů politiky státu i obecní samosprávy, které jejím prostřednictvím pečují o svůj bytový fond.

5.7 Státní rozpočet

Státní rozpočet České republiky je plán hospodaření České republiky, tzv. centralizovaný peněžní fond. Ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet je Ministerstvo financí. Účet státního rozpočtu spravuje Česká národní banka.

Státní rozpočet přijímá pouze Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zákonem, jehož návrh vypracovává Ministerstvo financí a schvaluje Vláda ČR. Tvorbu a obsah upravuje Zákon o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. Každý rok je vydán nový zákon o státním rozpočtu, ve kterém se člení příjmy i výdaje podle kapitol.

5.7.1 ROZPOČTOVÝ PROCES

Státní rozpočet dostává podobu zákona a prochází standardní schvalovací procedurou, kdy návrh předkládá Vláda Poslanecké sněmovně, návrh rozpočtu je připomínkován, projednán a schválen (nebo také ne). Státní rozpočet se schvaluje ve třech čteních. V prvním

¹³ Webový portál Hospodářské komory ČR [online] [vid. 28. července 2020]. Dostupné z https://www.komora.cz/files/uploads/2019/06/ma_ALBSBCLD4MQD.pdf

čtení, obvykle předseda vlády, představí zákon o státním rozpočtu. Sněmovna projednává výši příjmů, výdajů a výsledné saldo. Pokud ho Sněmovna neschválí, stanoví se nový termín návrhu. Lhůta nesmí být kratší než 20 dnů a delší než 30 dnů. Všechny věcné parlamentní výbory projednávají předložené rozpočtové kapitoly návrhu. Minimální doba pro projednání kapitoly je 5 dnů.

Ve druhém čtení se vede podrobná rozprava o zákonu a předkládají se pozměňovací či jiné návrhy. V rámci třetího čtení jsou navrženy nebo upraveny pouze legislativně technické a gramatické chyby. Na závěr tohoto čtení Sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích. Sněmovna se usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas¹⁴.

Rozpočtové plánování by mělo být ukončeno před zahájením fiskálního roku. V ČR je fiskální rok totožný s kalendářním rokem (v USA je to například období od září do září následujícího roku, většina států však má rozpočtový rok totožný s kalendářním). Závěrečný účet je konečná zpráva vlády o plnění státního rozpočtu za uplynulé fiskální období předkládaná ke schválení Parlamentu¹⁵.

5.7.2 ROZPOČTOVÉ PROVIZORIUM

Rozpočtové provizorium je popsáno v Zákoně o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. Rozpočtové provizorium je situace, kdy ještě nebyl schválen rozpočet pro stávající rok. Každý rok vláda podává návrh zákona o státním rozpočtu. Tento zákon je projednáván v Poslanecké sněmovně a musí být také Poslaneckou sněmovnou schválen, a to nejpozději do 31. prosince toho daného roku. Pokud zákon není schválen do konce roku, dochází od 1. ledna k hospodaření podle rozpočtového provizoria.

V době, kdy je zavedeno rozpočtové provizorium, si organizační složky státu zpracují svůj rozpočet, podle minulého roku. Každý měsíc může státní rozpočet vynaložit pouze jednu dvanáctinu celkových výdajů, podle posledního schváleného zákona o státním rozpočtu (tedy z minulého roku).

Příjmy a výdaje uskutečněné v období rozpočtového provizoria se stávají příjmy státního rozpočtu a výdaji státního rozpočtu dnem nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.

5.7.3 PŘÍJMY DO STÁTNÍHO ROZPOČTU

Příjmy do státního rozpočtu se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb., podle § 6 jsou to:

¹⁴ Webový portál Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR [online] [vid. 28. července 2020]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

¹⁵ Webový portál Ceed [online] [vid. 24. července 2020]. Dostupné z http://www.ceed.cz/makroekonomie/35_rozpocetovy_proces.htm

- výnosy daní včetně příslušenství,
- pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále,
- výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropské unie ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem,
- příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- odvod zbývajícího zisku České národní banky,
- sankce za porušení rozpočtové kázně,
- správní a soudní poplatky,
- úhrady spojené s realizací státních záruk,
- příjmy z prodeje a nájmu majetku České republiky, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodaří příspěvkové organizace; to neplatí pro příjmy z prodeje majetku České republiky nabytého darem a děděním,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- výnosy z majetkových účastí státu,
- výnosy z cenných papírů, jejichž nákup byl realizován z prostředků státního rozpočtu,
- penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,
- prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu,
- pokuty.

5.7.4 VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU

Výdaje státního rozpočtu se také řídí podle zákona o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb. Ze státního rozpočtu se dle § 7 hradí:

- výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti, kterými jsou příspěvky na provoz, dotace na financování programů a akcí, dotace na úhradu provozních výdajů,
- výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,

- dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost,
- dotace spolkům a příspěvky politickým stranám,
- dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,
- dotace státním fondům a návratné finanční výpomoci,
- dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, drží plemeníky za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
- dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům a obecně prospěšným společnostem,
- dotace dobrovolným svazkům obcí,
- dotace a návratné finanční výpomoci Regionálním radám regionů soudržnosti
- peněžité vklady státu do akciových společností,
- nákup cenných papírů,
- peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
- vklady, příspěvky a dotace mezinárodním organizacím,
- výdaje na realizaci státních záruk,
- výdaje související s plněním závazků k Evropským společenstvím,
- výdaje související s dluhovou službou,
- výdaje na vládní úvěry,
- dotace fyzickým a právnickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, na výstavbu, opravy, modernizace a rekonstrukce bytového fondu a na výstavbu technické infrastruktury,
- dotace Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu a. s.,
- dotace a návratné finanční výpomoci evropským seskupením pro územní spolupráci.



OTÁZKY

1. Jaké jsou mimorozpočtové fondy?
2. Jaké jsou fondy vládních agentur?
3. Co má na starosti Státní pozemkový úřad?
4. Co je to státní rozpočet?
5. Jak probíhá rozpočtový proces?
6. Co je to rozpočtové provizorium?

7. Jaké jsou hlavní příjmy státního rozpočtu?
8. Jaké jsou hlavní výdaje státního rozpočtu?

SHRNUTÍ KAPITOLY



V páté kapitole byly vymezeny mimorozpočtové fondy a státní rozpočet. Byla vysvětlena zejména základní architektura mimorozpočtových fondů. Jako první byl popsán Státní fond životního prostředí ČR, kde byl popsán, čím se zabývá a také k čemu využívá své zdroje. Charakterizovány byly také další státní fondy, jako jsou Státní fond kinematografie, dále Státní fond kultury ČR, také Státním fondem dopravní infrastruktury, a nakonec byl přiblížen Státní fond podpory investic. V rámci mimorozpočtových fondů byly vymezeny fondy vládních agentur a bylo uvedeno, na co se zaměřují. Představily se i státní privatizační fondy, především tedy státní pozemkový úřad. Také byly zmíněny státní svěrečné fondy a ostatní mimorozpočtové fondy. Charakterizován byl i státní rozpočet, dále byl definován rozpočtový proces a byl vysvětlen i pojem rozpočtové provizorium. Na závěr kapitoly byly uvedeny příjmy a výdaje státního rozpočtu, jak jsou definovány podle zákona.

ODPOVĚDI



1. Mimorozpočtové fondy v České republice se dělí na státní účelové fondy, fondy typu vládních agentur, státní privatizační fondy, státní svěrečné fondy a ostatní mimorozpočtové fondy.
2. Fondy typu vládních agentur zakládají ministerstva jako akciové společnosti (Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond; Českomoravská záruční a rozvojová banka; Exportní garanční a pojišťovací společnost; Česká exportní banka; Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest a Národní fond).
3. Státní pozemkový úřad má na starosti zákonnou rezervu státní půdy a uzavírá věcná břemena. Dále řeší restituce (majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými organizacemi), také organizuje pozemkové úpravy s důrazem na výstavbu a rekonstrukci polních cest, je spoluautorem projektu Monitoring eroze.
4. Státní rozpočet je plán hospodaření České republiky. Státní rozpočet má formu zákona a jeho návrh vypracovává Ministerstvo financí. Každý rok je vydán nový zákon na ten daný rok.

5. Rozpočtový proces je schvalování státního rozpočtu. Vláda podává návrh Poslanecké sněmovně, která ho schvaluje (nebo také ne). Státní rozpočet se schvaluje ve třech čteních. V prvním čtení se projednává výše příjmů, výdajů a saldo státního rozpočtu. Také se podrobně zkoumají kapitoly příjmů a výdajů. Ve druhém čtení se podrobně zkoumá zákon a předkládají se pozměňovací návrhy. Během třetího čtení se řeší pouze legislativně technické a gramatické chyby. Sněmovna pak vyslovuje souhlas či nesouhlas se zákonem. Fiskální rok je totožný s kalendářním rokem.
 6. Pokud Sněmovna nestihne schválit rozpočet do 31. prosince daného roku, dochází od 1. ledna následujícího roku k hospodaření podle rozpočtového provizoria. Každý měsíc může státní rozpočet vynaložit pouze jednu dvanáctinu celkových výdajů, podle posledního schváleného zákona o státním rozpočtu (tedy z minulého roku).
 7. Mezi hlavní příjmy státního rozpočtu patří: výnosy z daní; pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti; výnosy z podílu na clech; příjmy z činnosti organizačních složek státu; sankce za porušení rozpočtové kázně; správní a soudní poplatky; příjmy z prodeje majetku ČR atd.
 8. Výdaje ze státního rozpočtu jdou především na: činnost organizačních složek státu; financování příspěvkových organizací; na dávky a podpory; dotace a návratné finanční výpon na podnikatelskou činnost; dotace na projekty EU; příspěvky do rozpočtu EU atd.
-

6 VEŘEJNÁ VOLBA A VEŘEJNÉ ROZHODOVÁNÍ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V šesté kapitole se budeme zabývat veřejnou volbou a veřejným rozhodováním. V úvodu si zmíníme představitele teorie veřejné volby a srovnáme ekonomický a politický trh. Budeme si charakterizovat subjekty, které stojí na poptávkové a nabídkové straně politického trhu. Popíšeme si způsoby, kterými se může uplatňovat politická moc. Další část kapitoly se bude věnovat politologii a jejím metodám. Kromě toho si uvedeme základní funkce politologie. Objasníme si politický neboli volební cyklus a rovněž se zmíníme o vládních selháních. Poté se blíže podíváme na jednotlivé modely politického systému. Následně nás čeká jak oblast byrokracie a zájmových skupin, tak vysvětlení pojmů tzv. rent seekingu a lobbyingu. Představíme si oblast veřejného rozhodování. Nejprve se podíváme na veřejné rozhodování obecně a na jeho dvě formy, přímé a nepřímé rozhodování. Budeme se věnovat referendu, což je forma přímého rozhodování. Poté přejdeme k nepřímému rozhodování a budeme si charakterizovat dva základní systémy zastupitelské demokracie. Uvedeme si možné dopady kolektivního rozhodování. Následně se budeme zabývat většinovými pravidly. Zmíníme se také o volbách v České republice. V poslední části kapitoly se budeme věnovat dalším hlasovacím postupům v rámci veřejného rozhodování.

CÍLE KAPITOLY



- vysvětlit metody a funkce politologie
- popsat politický cyklus
- charakterizovat modely politického systému
- objasnit problematiku byrokracie
- přiblížit oblast zájmových skupin
- popsat veřejné rozhodování, včetně jeho dvou forem
- přiblížit základní systémy nepřímé zastupitelské demokracie
- zjistit, jaké dopady může mít kolektivní rozhodování
- charakterizovat většinová pravidla
- představit alternativní hlasovací postupy



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná volba, politický trh, volič, politik, politická moc, politologie, Downsův model politického cyklu, politický systém, demokracie, diktatura, anarchie, byrokracie, rent seeking, zájmová skupina, lobbying, veřejné rozhodování, přímé rozhodování, přímá demokracie, referendum, nepřímé rozhodování, poměrné zastoupení, většinové zastoupení, kolektivní rozhodnutí, většinová pravidla, absolutní většina, kvalifikovaná většina, relativní většina, Condorcetovo kritérium, Bordův počet, dvojí většina jednomyslná shoda, logrolling, hlasovací paradox, Arrowův teorém nemožnosti, pluralitní hlasování, teorém středního voliče, volič medián, rozhodování jedince ve veřejné volbě.

6.1 Teorie veřejné volby

Teorie veřejné volby se začala rozvíjet od 50. let 20. století. Mezi představitele teorie veřejné volby patří James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs či Roland McKean. Tato ekonomická disciplína objasňuje motivy chování politiků, politických stran, voličů a vlády na základě metodologického individualismu a popisuje fungování politického trhu. Představitelé teorie veřejné volby kritizují neoklasickou teorii blahobytu, resp. systém, který byl vytvořen uskutečněním státních zásahů z důvodu selhání trhu. Teorie blahobytu předpokládá, že stát bude při intervencích prosazovat veřejný zájem, což ale teorie veřejné volby kritizuje, protože kolektivní rozhodování (jehož prioritou má být veřejný zájem), je podřízeno individuálnímu zájmu politiků, který se nemusí shodovat se zájmem veřejným.

Kolektivní rozhodování, které se uskutečňuje na politickém trhu, nezajistí uspokojení všech potřeb občanů. Vedle politického trhu existuje trh ekonomický, na němž probíhají nepovinné výměny mezi dvěma stranami za předpokladu, že je to pro ně výhodné. Výměna se uskutečňuje na základě projevených osobních preferencí a ochoty za statek nebo službu zaplatit (Mikušová, Meričková, Stejskal 2014). Charakteristiky ekonomického a politického trhu nalezneme v tabulce č. 1.

TABULKA 1: SROVNÁNÍ EKONOMICKÉHO A POLITICKÉHO TRHU

	Ekonomický trh	Politický trh
Výměna	bilaterální, dobrovolná	multilaterální, základem je společenská smlouva
Druh statku	privátní	kolektivní
Blahobyt	individuální	společenský
Mechanismus (... ruka)	neviditelná	viditelná
Rozhodování o ... otázkách	ekonomických	politických
Subjekty rozhodování	spotřebitel, zaměstnanec, výrobce	občan, politik, zájmová skupina
Motivace	zisk	moc
Instituce	trh	vláda
Principy	růst, efektivita, produktivita	právo, přehlednost, rovnost
Zaměření na ... spotřebu	současnou a budoucí	současnou
Důsledek koncentrace moci	soustředění moci na ekonomickém trhu může vést k soustředění moci na politickém trhu	soustředění politické moci může vést k soustředění moci na ekonomickém trhu

Zdroj: Mikušová, Meričková a Stejskal (2014, s. 149); vlastní úprava

6.2 Volič

K ZAPAMATOVÁNÍ

Voliče můžeme definovat jako subjekt, který vystupuje na poptávkové straně politického trhu. Volič vyhledává v politických programech jednotlivých politických stran a zjišťuje, do jaké míry jsou jednotlivé politické programy shodné s jeho preferencemi či individuálním zájmem.

Základní otázkou voličů je, jestli jít k volbám nebo ne. Možnost účasti ve volbách je v demokratické společnosti základním občanským právem. Z pohledu teorie veřejné volby existuje možnost, že tzv. racionální volič k volbám nepůjde. V tomto případě musí být splněn předpoklad, že hlas voliče má na výsledek voleb zanedbatelný vliv, navíc účast ve volbách by pro něj znamenala vynaložení nákladů obětované příležitosti (např. odložit plánovaný odjezd), tzn., že náklady účasti ve volbách by byly vyšší než předpokládané přínosy. Volič, který se chová racionálně, využije své volební právo v případě, kdy jeho hlas bude mít vysokou rozhodovací hodnotu. Racionální neúčast ve volbách lze kromě výše uvedeného vysvětlit tím, že volič potřebuje informace, které mu umožní vybrat variantu, která nejvíce odpovídá jeho preferencím. Získání těchto informací je ale velice nákladné až nemožné (např. zjistit, kam plynou peněžní prostředky odvedené voličem

v rámci daňové soustavy). Voliče, který si uvědomuje, že získání informací je nákladné a zároveň si je vědom toho, že jeho hlas výsledky voleb neovlivní, nazýváme jako racionálně-ignorantního. Volič ignorant si je vědom, že veřejnou volbu z pohledu vlastního zájmu lze objektivizovat, a to za předpokladu získání potřebných informací. Z důvodu nákladného získání informací a nejistého výsledku voleb volič zaujme zdánlivě aktivní postoj, při kterém ignoruje potřebu získat informace pro svou účast ve volbách.

6.3 Politikové

Politikové a politické strany tvoří nabídkovou stranu politického trhu. Jejich cílem je maximalizace svého užitku. Každá z politických stran má svůj vlastní politický program, kterým se snaží voliče upoutat a slibuje mu, že po svém zvolení bude jednotlivé body programu plnit. Volič si z programů všech politických stran vybírá ten, který je mu nejbližší a odpovídá jeho zájmům.

Program a hodnotové orientace politické strany či stranická ideologie tvoří tzv. nabídkový koš, který je voličům předkládán. Při uspořádání nabídkového koše se politická strana snaží maximalizovat počet hlasů, proto se zaměřuje na tzv. průměrného voliče (volič medián). Z tohoto důvodu nastává situace, kdy volič volbou jedné ze stran získá takový nabídkový koš, který obsahuje na jedné straně statky, které mu naprosto vyhovují, ale na druhé straně je nucen spotřebovávat něco, co nepreferuje (Ochrana, 2001).

6.4 Politická moc a její uplatnění

Politická moc je jednou z forem vlivu v rámci politiky (kromě ní se politika realizuje s využitím informací a autorit). Moc vyjadřuje schopnost jednoho subjektu (X) přinutit druhý subjekt (Y), aby respektoval jeho vůli, přání nebo zájem. Přinucení může mít různé formy, může se jednat například o ekonomické, informační, veřejné či fyzické donucení. K ekonomickému donucení dojde v případě, kdy subjekt X přiměje subjekt Y k respektování své vůle pod hrozbou ztráty materiálních výhod, zákaz činnosti v oboru, ztráty zaměstnání atd. Informační donucení souvisí s veřejným donucením. Základem pro veřejné donucení je například hrozba ztráty prestiže nebo odsouzení určitého nežádoucího chování a následné vyvržení ze společnosti. K veřejnému donucení jsou potřeba informace, nositeli těchto informací jsou masmédiá. Fyzické donucení nastane, pokud jsou proti subjektům, které se odmítají podřídit autoritě, nasazeny státní složky jako je policie a armáda.

6.5 Politologie (metody a funkce)

Politologie (neboli politická věda) je společenskovědní disciplína, jejímž předmětem zkoumání je oblast politiky, která zahrnuje politické prostředí, mechanismy fungování institucí, postupy a strategie při realizování politických aktivit, politické cíle včetně jejich

charakteru či prostředky sloužící k dosažení těchto cílů. Dále se politologie zabývá úlohou faktorů, které v politice působí, například politická moc, informace nebo autority.

S politickou vědou se prolínají další společenské vědy, jako je například právo, sociologie, historie, ekonomie, filozofie či psychologie. **Právní věda** je s politikou úzce propojena, neboť se jedná o soubor norem, které mají za úkol korigovat vztahy v politice, vysvětlovat smysl konkrétních právních textů nebo objasňovat problémy, které normy jednoznačně neřeší. Právní věda využívá dogmatickou metodu a normativní přístup. Dogmatická metoda je založena na výkladu politického textu (například vystoupení politika nebo program politické strany), hledá jeho význam a smysl. Normativní přístup postupuje od teorie k praxi, tj. od obecného ke konkrétnímu, a kromě toho v sobě zahrnuje tzv. hodnotové soudy čili stanovuje to, co by mělo být.

Nedílnou součástí politiky jsou dějiny. Historie poskytuje politologii fakta pro zobecnování nebo pro potvrzení teoretických závěrů. **Historická metoda** přispívá k poznání daného jevu v širších souvislostech. V rámci politologie se historická metoda kombinuje s metodou logickou, díky tomu se určitý jev analyzuje od chvíle svého vzniku, přes různé etapy až do jeho konečné podoby, přičemž se z dějinného vývoje odvozují konkrétní zákonitosti nebo závislosti.

Psychologie se obecně zaměřuje na zkoumání lidského chování a psychiky. V souvislosti s politologií se zabývá chováním lidí v politice. Důležitým přístupem vycházejícím z psychologie je tzv. behaviorismus. Uvedená metoda zkoumá, jak lidé reagují na různé podněty z okolí. Behaviorismus tvoří základ pro volební kampaně, využívá se při budování image u politiků a je rovněž základem pro reklamu. Rizikem u behaviorismu je, že si voliči uvědomí, že jejich reakce jsou dopředu naplánované, začnou se chovat jinak, než se očekává a současně přestanou politikovi věřit. V politologii se využívají poznatky z dalších odvětví psychologie jako je psychologie národů, sociální psychologie a psychologie osobnosti. Tyto obory se zabývají chováním národů, organizovaných subjektů, davu a jednotlivců.

Také **matematické a statistické metody** mají v rámci politické vědy své místo. Pro kvantifikovatelné jevy se využívá matematické modelování. Pracuje s výroky či s prognózami týkajícími se například volebního chování. Příkladem metody matematického modelování je tzv. teorie her, která rozebírá konfliktní situace v politické, ekonomické a vojenské oblasti. Základem **komparativní metody** je stanovení shody nebo rozdílností ve funkcích a struktuře zkoumaných politických jevů. Komparativní metoda tvoří základ pro typologii v oblasti politiky (Prorok a Lisa, 2003).

Podle Kroupy (2012) má politologie čtyři základní funkce: deskriptivní, vysvětlující, prognostickou a instrumentální. Deskriptivní funkce politologie je realizována popisem politické skutečnosti. Vysvětlující funkce s deskriptivní funkcí úzce souvisí, protože odpovídá na otázky, proč je politická skutečnost taková, jakou ji známe a co zformovalo tuto skutečnost nebo co je základem konkrétních politických jevů a procesů. Prognostická funkce, jak již napovídá její název, se věnuje budoucímu vývoji, respektive způsobům,

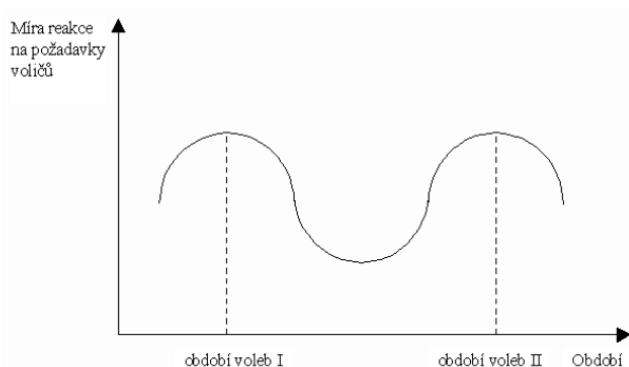
pomocí nichž se má daného vývoje dosáhnout. Instrumentální funkce souvisí s volbou přiměřených politických prostředků.

6.6 Politický cyklus

Jedním z problémů politického trhu je krátkodobý horizont volebního (politického) cyklu. Kvůli jeho krátkému trvání jsou upřednostňovány aktivity, které mají krátkodobý důsledek. Voliči ocení přínosy takových aktivit v předvolebním období. Každý politik se snaží o své znovuzvolení, a proto se rozhodování v politice řídí následující taktikou (přičemž se spoléhá na krátkou paměť voličů). V první polovině politického cyklu jsou přijímána taková opatření, ze kterých plyne určitý náklad pro voliče (například zvýšení daní). Naproti tomu populární opatření, jako jsou například nižší poplatky nebo větší množství kolektivních statků (čili mají kladný krátkodobý důsledek ve vztahu k voličům), jsou realizována ve druhé polovině volebního cyklu. Na obrázku č. 8 je zobrazen Downsův model politického cyklu. Model znázorňuje vztah mezi obdobími politického cyklu a mírou odpovědnosti ze strany politiků vzhledem k občanům. Platí, že míra odpovědnosti se v období před volbami rapidně zvyšuje a po volbách naopak výrazně klesá (Mikušová, Meričková a Stejskal, 2014).



OBRÁZEK 8: POLITICKÝ CYKLUS



Zdroj: Webový portál SlidePlayer [online] [vid. 18. dubna 2020]. Dostupné z <https://slideplayer.cz/slide/5834531/>

6.7 Vládní selhání

Vládní selhání souvisí s neadekvátně realizovanou hospodářskou politikou. Mezi nejčastější příčiny vládního selhání patří existence byrokratického aparátu a omezené možnosti kontroly jím realizovaných činností. V rámci byrokracie lze zaznamenat jevy, jako je informační monopol, snaha vyvolat dojem o nepostradatelnosti či sklony k rozpínivosti

státní správy. Dalším důvodem selhávání státních zásahů jsou omezené informace, které má vláda při svém rozhodování k dispozici a časové zpoždění, způsobené například dlouhým projednáváním návrhu určitého zákona, z čehož vyplývá, že uvedení daného zákona do praxe přijde později, v jiné hospodářské situaci. Selhání vlády může být způsobeno přístupem politiků k ekonomické teorii a praxi. Jestliže je v rámci hospodářské politiky preferován pragmatismus, pak se obtížněji formuje institucionální rámec a politici jsou ve významné míře ovlivňováni zájmovými skupinami. Pokud se preferuje teoretický přístup, dochází sice k pozitivnímu účinku na utváření ekonomického řádu, nicméně hospodářská politika nebude prováděna správně. Další problematickou oblastí je politický kapitál, resp. jeho nevyužití. Možnost využití politického kapitálu souvisí s politickým cyklem nebo s obdobím, kdy v zemi dochází ke změně politického režimu. Vláda má v období po svém zvolení příležitost uskutečnit nepopulární opatření nebo institucionální změny. Pokud tuto možnost nevyužije, přijde o jedinečnou příležitost provést změny či potřebný zásah, a tudíž se jedná o vládní selhání (Peková, 2008; Kliková a Kotlán, 2006).

6.8 Modely politického systému

V rámci modelů politického systému jsou rozlišovány tři typy společenského uspořádání:

- demokracie (tj. demokratický politický systém);
- diktatura;
- anarchie (obě spadající do nedemokratického systému vládnutí).

6.8.1 DEMOKRACIE

Základní interpretace demokratického politického systému je „vláda lidu“. Jedná se o systém, který odmítá vládu vycházející ze zděděné moci. Namísto toho je vláda tvořena zvolenými představiteli. Demokracie se rozčleňuje na přímou a nepřímou (také zastupitelskou nebo reprezentativní). V přímé demokracii je zajištěno přímé rozhodování občanů v různých otázkách, které jsou spojeny s životem dané společnosti. Z tohoto důvodu se využívá referendum, kdy se ke konkrétní problematice vyjadřují občané sami za sebe. Další metodou přímé demokracie je lidové (zemské) shromáždění – dodnes využívané ve Švýcarsku, například v kantonu Glarus - kdy hlasování probíhá v určeném čase a místě, na němž se sejdou všichni oprávnění voliči. Tento způsob lze úspěšně uskutečnit pouze v malých republikách z důvodu složité realizace. V případě nepřímé demokracie je zdroj moci v rukou občanů státu, ale pouze prostřednictvím zvolených zastupitelů.

Parlamentní systém stojí na svrchovanosti zákonodárné moci a na principu tzv. sdílené moci. Tento princip se týká vazby mezi vládou a zákonodárným sborem, vyjadřují jej následující kritéria:

- vláda je vždy jmenována se souhlasem parlamentu (její fungování je podmíněno podporou parlamentu – hlasování o důvěře; jestliže podporu ztratí, pak přijde i o schopnost realizovat svou výkonnou funkci);
- hlava státu (resp. výkonná moc) disponuje právem vypsát nové volby.

Charakteristickým znakem parlamentního systému je důležitá role politických stran a téměř neustálé vyjednávání mezi stranickými subjekty, které jsou v parlamentu zastoupeny.

Kabinetní neboli také premiérský typ parlamentního systému, nalezneme například ve Spojeném království. Vládní politická strana, která získala ve volbách většinu v Dolní sněmovně. Postavení předsedy vlády připadne předsedovi vítězné strany. Z tohoto pohledu lze konstatovat, že nedílnou součástí voleb je v zásadě také přímá volba premiéra. Každý volič si během odevzdání svého hlasu uvědomuje, kdo a za jakých podmínek bude v nadcházejícím období nejdůležitější osobou v daném státě. Pozice předsedy vítězné strany je posílena faktem, že politická strana, k níž předseda patří, disponuje většinou v legislativním orgánu a teoreticky se již nemusí zabývat postoji a názory opozice. Složení Dolní sněmovny reflektující postoje voličů posouvá těžiště celého systému od parlamentu směrem k exekutivě. Pro britský parlamentarismus platí, že parlament vládu neodvolává, ale ve skutečnosti je to vláda, kdo rozhodne o rozpuštění parlamentu a o vypsání nových voleb. Pro premiérský systém britského typu je charakteristický tzv. bipartismus. Jedná se o typ stranického systému, kdy na politické scéně existují dvě velké strany, a všechny politický boj probíhá jen mezi těmito dvěma stranami; pokud existuje další strana, nemá v politice velký význam. Bipartismus se kombinuje s jednokolovou většinou volbou.

Kancléřský typ parlamentarismu je patrný například ve Spolkové republice Německo. Postavení kancléře (předseda vlády) je posíleno do té míry, že jej lze srovnat s postavením britského premiéra. Důležitým znakem kancléřského systému je zásada konstruktivního hlasování o nedůvěře. To znamená, že spolkový sněm má právo vyjádřit nesouhlas vůči politice současného kancléře a jeho vlády, ale pouze za předpokladu, že se poslanci dohodnou na jeho nástupci. Uvedená zásada vychází z praxe, kdy rozhodnutí týkající se odvolání stávajícího a volbou nového kancléře přináší problémy. Opoziční poslanci se totiž obvykle shodnou na vyslovení nedůvěry vůči kancléři a jeho vládě, ale dohodnout se na nástupci již bývá mnohem obtížnější. Požadavek naleznutí shody na osobě nového kancléře napomáhá ke stabilitě a je možné jej chápat jako způsob ochrany vlády.

Pro **direktoriální** systém vládnutí je typické omezení moci výkonné a její závislosti na zákonodárné moci. Tento systém se označuje jako systém vlády parlamentu a uplatňuje se ve Švýcarsku. V zákonodárném sboru (tzv. Spolkové shromáždění) je koncentrována téměř veškerá moc. Legislativa má možnost přenášet na exekutivu některé ze svých pravomocí a rovněž disponuje právem jí tyto pravomoci odejmout. Vládu tvoří sedm členů, kteří jsou vybíráni podle následujícího pravidla (platí již od roku 1959):

- ze tří nejsilnějších politických stran se zvolí vždy po dvou zástupcích:
- dva za křesťanské demokraty,
- dva za socialisty,
- a dva za liberály-radikály,
- poslední sedmý zástupce je za Lidovou stranu.

Výše popsané uskupení vlády lze ve své podstatě považovat za výbor parlamentu (odtud pochází označení systému vlády jako direktoriální vládnutí). Ve složení vlády se proporcionálně zrcadlí stranická struktura parlamentu. Pro vládu platí pevně určené funkční období, které je shodné s čtyřletým funkčním volebním obdobím dolní komory zákonodárního sboru. Vláda je neodvolatelná a prakticky neexistuje rezignace ministrů (podmíněná politicky). Názory ministrů odpovídají v praxi požadavkům, které vznesou poslanci v rámci parlamentu. Specifickým rysem direktoriálního systému je rotace funkce prezidenta mezi ministry. Každý rok je daná osoba formálně zvolena zákonodárným sborem, a kromě toho plní i funkci předsedy vlády.

PRO ZÁJEMCE



Direktoriální uspořádání navazuje na francouzskou ústavu z roku 1793 (vychází z myšlenky Jeana Jacquesa Rousseaua, v následujícím období Velké francouzské revoluce), jejímž základem byla myšlenka, že veškerá suverenita náleží občanům. Důraz byl kladen na přímou demokracii. Dále byl vytvořen zákonodárny orgán, který ji formálně oslaboval.

Prezidentský politický model je kompatibilní s republikánským typem státního zřízení. Nalezeme jej typicky v USA a v zemích Latinské Ameriky. Prezident je do čela státu volen přímo anebo způsobem, který odpovídá přímé volbě (například v případě Spojených států amerických, kdy prezidenta volí kolegium volitelů). Mezi charakteristické znaky prezidentského systému patří výrazné oddělení zákonodárné a výkonné moci. Platí, že vláda společně s prezidentem v čele nejsou zodpovědní vůči parlamentu. Volební období prezidenta je pevně stanoveno, pohybuje se v rozpětí čtyř až osmi let. Prezidenta nelze odvolat po celou dobu výkonu jeho funkce. Existuje výjimka, tzv. impeachment, což je postup, kdy prezident může být zbaven výkonu své funkce. Jedná se o situace, kdy se prokáže velezrada, zneužití úřadu atp. Znak neodvolatelnosti prezidenta se váže na princip nerozpustitelnosti zákonodárního sboru. Dalším typickým rysem prezidentského modelu je vláda závislá na prezidentovi, který disponuje pravomocí ministry jmenovat či rozhodnout o přidělení daného úřadu. Ministři jsou ve své podstatě prezidentovými zmocněnci. V prezidentském systému je funkce prezidenta propojena s funkcí předsedy vlády (Říchová, 2007).

6.8.2 DIKTATURA

Diktatura patří mezi nedemokratické systémy, pro které platí následující obecné charakteristiky. Veškerá moc je v rukou malé skupiny lidí či jedné instituce. Vše se opírá o jedinou vedoucí sílu a o vládní ideologii. Bývají porušována lidská i občanská práva a neexistuje rovnost mezi občany. Neexistuje politický ani náboženský pluralismus. Typickým rysem je centralizace. Stát má monopol na sdělovací prostředky a ovládá ekonomiku. Uvedené znaky neplatí pouze pro diktaturu, ale najdeme je v dalších systémech jako je například totalita, autoritářský systém, teokracie, oligarchie atp. Počátky diktatury bychom našli již v antickém Římě, kde byla chápána jako taková forma vlády, která zajistí stabilitu ve státě a zabrání chaosu. Později byla charakterizována jako vláda malé skupiny lidí, jednotlivce anebo vedení určité politické strany, přičemž vládnoucí subjekt má ve svých rukou koncentrovanou většinu moci. Diktatura je obvykle spojována s vojenskými juntami, které se k moci dostávají pomocí vojenského puče (silou), tj. typické pro Latinskou Ameriku. Nestabilní politický systém ve státě nebo nízká úroveň politické kultury a myšlení jsou považovány za předpoklady pro vznik diktatury (Dočekalová et al, 2010).

6.8.3 ANARCHIE

Anarchismus chápeme jako politickou ideologii, jejímž hlavním cílem je zrušit stát včetně právního řádu, poněvadž existence těchto dvou institucí znemožňuje získání maximální a neomezené svobody. Mezi myšlenky anarchistů patří kromě destrukce státního aparátu také odstranění církve nebo armády. V anarchii neexistuje žádná autorita či síla, jejíž vůlí by se ostatní museli řídit. Žádný člověk nemůže druhého ovládat. Každý má mít ve svém jednání svobodu, aby mohl rozvíjet vlastní schopnosti či individuality. Společnost tedy nemůže po jedinci požadovat nic, co on sám nechce vykonat. Na anarchismus lze pohlížet ze dvou základních směrů. Prvním je individualistický anarchismus, který směřuje až k ultraliberalismu. Druhý je kolektivistický, který vede k socialistické ekonomice. Anarchistické směry mohou využívat k dosažení svých cílů násilné cesty. V praxi anarchie neměla nikdy významný vliv. Význam anarchismu nalezneme spíše v teoretickém základu pro další směry, zejména pro ty, které vznikaly během minulého století, například feminismus, liberalismus, environmentalismus, pacifismus nebo neo-marxismus (David, 2000).

6.9 Byrokracie

Ve veřejné volbě je byrokracie podstatným aktérem. Samotnému pojmu byrokracie lze rozumět v následujících významech: (1) vrstva státních úředníků hierarchicky uspořádaná na základě delegované moci; (2) úkony, které veřejná správa vykonává; (3) výkon moci, který se odvíjí od delegování pravomocí na státní úředníky. Z pohledu teorie veřejné volby je byrokracie ekonomicky se racionálně chovající aktér. Racionalita se v případě byrokracie projevuje úsilím o maximalizování své vlastní funkce užitku. V praxi se to proje-

vuje tendencí o maximalizaci rozpočtu konkrétní organizace, a to bez ohledu na tolik potřebnou efektivitu při nakládání s veřejnými prostředky (tj. byrokracie se přičiní, aby se do konce rozpočtového roku utratily veškeré zdroje, přestože by se z nich určitá část mohla uspořit; tímto způsobem se negativně ovlivňují veřejné finance, jelikož dochází k neúčelnému a neefektivnímu využití disponibilních zdrojů).

Chování byrokracie lze podle teorie veřejné volby objasnit jejím monopolem v oblasti informací. Pomocí výběru konkrétních informací může působit na rozhodování politiků (tj. zástupci občanů při rozhodování o veřejných záležitostech) a dosáhnout určité výhody samozřejmě ve svůj vlastní prospěch. Následky jsou zřejmé – navyšování veřejného rozpočtu a to za nedodržení efektivního, účelného a hospodárného nakládání s těmito prostředky. Úlohu byrokracie ve veřejné volbě si můžeme vysvětlit pomocí vztahu principál (tj. nájemce) a agent (tj. zmocněnec). V zastupitelské demokracii platí, že každý občan, resp. volič má postavení nájemce, protože si ve volbách vybírá agenta (tj. politika), který je zmocněn k prosazování zájmů voliče. Politika můžeme označit jako agenta I. Aby politik mohl vykonávat svou činnost, neobejde se bez pomocného aparátu (úředníků). Hlavní činností úředníků je uvádět rozhodnutí politika(ů) do praxe, lze je tedy označit jako výkonný orgán. Ve vztahu k politikům je byrokracie v pozici zmocněnce neboli agenta II. Byrokracie je tím koncovým dílkem, který provádí výstup z mechanismu veřejné volby.

6.10 Rent seeking (dobývání renty)

Pojem rent seeking se používá v kontextu zájmových skupin, které se snaží o dosažení vlastního zájmu, a to tím způsobem, že působí na aktéry politického trhu. Abychom mohli hovořit o dobývání renty, musí být splněna základní podmínka, tj. musí existovat jisté omezení na trhu (například bariéry vstupu či regulovaný export atd.). Jestliže je trh regulovaný uměle, pak je potřeba určit způsob výběru účastníků. Lze zavést systém licencí, kdy je vstup na trh podmíněn jejich získáním. Účastníci rent seekingu dobývají rentu, kterou můžeme chápat jako zisk, jenž plyne jednak z daného zvýhodnění jednotlivce, jednak z charakteru získané možnosti. Za příklad takového zvýhodnění lze uvést poskytnutí licence na produkci konkrétních statků a služeb anebo státní zakázky. V případě, že se takové opatření přijme, může dojít k negativnímu důsledku na převážnou část voličů (tzn. morální hazard). Tlak na byrokracii či politiky ze strany zájmových skupin způsobuje přerozdělování, díky kterému profitují užší skupiny jednotlivců (Maaytová et al, 2015).

6.11 Zájmové skupiny

Každá lidská činnost je podmíněna zájmem. Jestliže skupinu osob spojuje konkrétní zájem, pak dochází k jejich spolupráci s cílem tento zájem prosazovat. Zájmy mohou být například ekonomické, politické či ideologické, z čehož vyplývá, že existuje velké množství zájmových skupin - od hospodářských seskupení, církví, politických stran, přes odbory až po sportovní či kulturní spolky. Za zájmové skupiny v oblasti veřejné volby a veřejného rozhodování považujeme takové skupiny, které požadují po politických auto-

ritách, aby vykonali určitou alokaci, přičemž samotná zájmová skupina se nesnaží zaujmout postavení této autority. Se zájmovými skupinami je spjat pojem lobbying, jakožto jejich aktivita, proto se lze kromě označení zájmová skupina setkat s pojmy jako nátlaková skupina nebo lobby. Společenskovědní disciplíny (zejména ekonomie, politologie a sociologie) se věnují zkoumání zájmových skupin. V rámci ekonomie se využívají formálně-logické přístupy včetně matematických modelů. Politologie při zkoumání zájmových skupin vychází z empirie. Sociologie využívá poznatky z obou předchozích disciplín.

Zájmové skupiny se rozdělují na základě různých hledisek, například:

- podle míry organizovanosti – organizované a neorganizované,
- dle velikosti – malé a velké,
- na základě toho, koho (resp. čí zájmy) reprezentují – reprezentující instituce nebo jednotlivce,
- podle existence vztahu cíle zájmové skupiny a hlavní pracovní činnosti členů skupiny – profesní, ideologické a občanské.

Charakteristickým znakem pro organizované zájmové skupiny je jednoznačně formulovaný účel. Mají jasně danou organizační strukturu, financování, členskou základnu i sympatizanty. Kromě odborů jsou organizovanou skupinou například zahrádkáři, sdružení zaměstnavatelů či důchodců. Pro neorganizované skupiny platí, že ačkoliv mají konkrétní společný zájem, nejsou nijak organizovaní. Důvodem pro neorganizovanost je jejich heterogenita nebo značná velikost. Dané osoby si často neuvědomují příslušnost ke skupině, není zde osobní kontakt ani možnost komunikace. Příkladem této skupiny jsou spotřebitelé nebo daňoví poplatníci.

Pro malé skupiny je typický osobní kontakt všech členů. Vznikají zde vztahy podobné rodinným nebo přátelským vazbám. U velkých skupin jsou vztahy více formální, neboť mezi členy nedochází k osobnímu kontaktu.

U zájmových skupin, které reprezentují zájmy institucí, záleží, jestli se jedná o skupinu v rámci jednoho oboru anebo se jedná o skupinu, jejíž členové sledují odlišné cíle. V prvním případě je skupina jednodušší, jako příklad může posloužit sdružení zaměstnavatelů, které spojuje podobný typ firem, tudíž toto sdružení sleduje jednotný cíl. Druhý případ je komplikovanější, neboť zájmová skupina sdružuje členy, kteří mohou mít na určité záležitosti rozdílné názory, například obchodní komora, která sdružuje vývozce a dovozce.

Zájmové skupiny zastupující zájmy jednotlivců se rozčleňují na základě tří motivů vstupu do skupiny, kterými je materiální zisk, veřejný zájem a solidarita. Materiálním ziskem chápeme finanční nebo nefinanční prospěch. Veřejný zájem je typický pro spotřebitelské nebo ekologické skupiny. Obvykle se jedná o levicově orientované skupiny. Solidarita je charakteristickým znakem pro menší skupiny, důvodem je potřeba osobní vazby. Pro dosažení osobního kontaktu některé větší skupiny utvářejí místní pobočky.

Vztah mezi posláním zájmové skupiny a hlavní pracovní činností členů, rozděluje zájmové skupiny na profesní, ideologické a občanské. Zájem profesních skupin souvisí s příslušností ke konkrétní profesi. Mezi profesní zájmové skupiny řadíme profesní komory, odbory a sdružení zaměstnavatelů. Cílem ideologických skupin, například církví nebo ekologických organizací, je dosažení určitého dobra. Tento cíl není určen výhradně pro danou skupinu, ale jeho dosah má být celospolečenský. U občanských zájmových skupin platí, že jejich společný zájem nesouvisí s povoláním členů. Obvykle se jedná o zájmová sdružení sportovců nebo sběratelů, sdružení důchodců, handicapovaných osob, sdružení mládeže atd. Tyto zájmové skupiny se snaží o zabezpečení materiálních a nemateriálních potřeb pro členy (Kadeřábková et al. 2003).

6.12 Lobbying

Lobbying je způsob, pomocí kterého dochází k ovlivňování komor parlamentu. Uskutečňuje se v procesu, který nazýváme jako tzv. lobování. Problematika lobbyingu je v mnoha státech legislativně ošetřena, což zahrnuje například registrování lobbistů nebo oznamování schůzek s členy parlamentu. Cílem lobbistů je přimět politiky k prosazení zájmů určitých zájmových skupin. Na oplátku mohou senátorům, poslancům nebo i politickým stranám nabízet finanční podporu jejich volební kampaně (Maaytová et al, 2015).

6.13 Veřejné rozhodování

V demokratické společnosti jsou předmětem veřejného rozhodování činnosti státu a státní intervence. Analogii bychom našli na decentralizované úrovni (územní samospráva). Veřejné rozhodování je předmětem zkoumání teorie veřejné volby.

K ZAPAMATOVÁNÍ



„Veřejnou volbou se rozhoduje o státních alokačních netržních činnostech ve smíšené ekonomice a o jejich financování, stejně tak o alokačních činnostech územní samosprávy na všech jejích stupních, a tím i o proporcích mezi soukromou a veřejnou produkcí a spotřebou. Rozhoduje se o rozsahu veřejného sektoru, jaké veřejné statky a pro koho je bude zabezpečovat státní, regionální či lokální veřejný sektor“ (Peková 2008, s. 74).

Kromě výše uvedeného se dále rozhoduje o zajištění veřejných statků pomocí veřejných zakázek nebo partnerstvím veřejného a soukromého sektoru. Veřejná volba se využívá při rozhodování o státních netržních redistribučních činnostech (například míra nebo nástroje přerozdělování) a o použití veřejných financí. Intenzita státních zásahů či rozhodování o zákonech také podléhá veřejné volbě.

6.13.1 FORMY VEŘEJNÉ VOLBY – PŘÍMÉ ROZHODOVÁNÍ

V demokratickém uspořádání společnosti rozlišujeme dvě formy veřejné volby:

- přímé rozhodování,
- nepřímé rozhodování.

Přímé rozhodování neboli **přímá demokracie** znamená, že rozhodují sami občané čili volba probíhá přímo. Jako příklad přímé demokracie si uvedeme **referendum**. Pro referendum je charakteristické, že je nákladné, poměrně zdlouhavé a využívá se spíše při rozhodování v rámci obce než na celostátní úrovni. Problematika, která má být v referendu rozhodnuta, musí být jednoznačně zformulována v otázce, na níž musí být výstižná odpověď (například ano/ne). Každý občan se rozhoduje na základě svých vlastních zájmů či preferencí. V rámci celého státu se používá málokdy (v případě České republiky se uskutečnilo v lednu 2018 v případě volby prezidenta České republiky nebo v červnu 2003, týkalo se přistoupení k EU; Peková, 2008).

Referendum lze různě členit, uvedeme si základní členění, kdy rozlišujeme referendum povinné ze zákona a referendum iniciované na základě vůle lidu. Referendum, které je povinné ze zákona, se týká například zákonů či smluv, které musí být v referendu schváleny. Řadíme sem rovněž hlasování občanů o vstupu do EU či NATO. Referendum, které je iniciované na základě vůle lidu, je charakteristické tím, že je původně projeveno mimo parlament. Petici k uspořádání referenda může předložit konkrétní procento oprávněných voličů. Petice se může týkat problému, který:

- byl již zákonodárným sborem schválen,
- byl zákonodárným sborem předložen, ale doposud nedošlo k jeho schválení,
- občané považují za nutný vyřešit a zákonodárny sbor se tímto problémem dosud nezabýval (Ochrana, 2001).

6.13.2 FORMY VEŘEJNÉ VOLBY – NEPŘÍMÉ ROZHODOVÁNÍ



K ZAPAMATOVÁNÍ

„Nepřímou volbou se rozhoduje o peněžních fondech v rozpočtové soustavě, o jejich objemu a struktuře. Nepřímou volbou se v zákonodárném sboru rozhoduje o státním rozpočtu, o konstrukci daní a daňovém zatížení, ale i o veřejných výdajích, o výdajových programech v souvislosti se zabezpečováním veřejných statků, o struktuře a financování veřejného sektoru, ale i o rozsahu přerozdělování, o druzích a výši sociálních dávek, o důchodovém systému apod.“ (Peková 2008, s. 78).

S nepřímým rozhodováním neboli **nepřímou zastupitelskou demokracií** se setkáváme mnohem častěji než s přímou demokracií. Již z názvu vyplývá, že se jedná o takovou formu rozhodování, kdy si občané zvolí své zástupce, kteří za ně rozhodují. Vzhledem k počtu zvolených zástupců je proces rozhodování méně časově náročný. Nepřímá demokracie je také výhodnější z hlediska vyjednávání mezi zvolenými zástupci. Pro samotné rozhodování je podstatné:

- jaký je volební systém,
- jaké je složení zvolených zástupců (jaké zastupují voliče, resp. jaké preference a zájmy voličů).

Nyní si popíšeme základní systémy nepřímé zastupitelské demokracie:

- poměrné zastoupení,
- většinové zastoupení.

Poměrné zastoupení je charakteristické tím, že do určitého voleného orgánu, jakým je například zastupitelstvo obce nebo Poslanecká sněmovna, mohou být zvoleni zástupci i menších politických stran. Takto má i menší skupina voličů své zástupce, kteří by měli zastávat jejich zájmy. Na druhé straně toto lze považovat za nedostatek systému poměrného zastoupení, protože v politice existuje velké množství politických stran, což vede až k roztržitosti politického spektra. V politice mohou být díky velkému počtu malých stran zastoupeny rovněž extremistické strany s určitým vlivem na rozhodování.

Při rozhodování, například na parlamentní úrovni, se zvyšuje jeho akceschopnost tím, že je ve volebním zákonu uzákoněn požadavek týkající se zisku minimálního počtu (procent) hlasů, které jsou nezbytné pro zastoupení politické strany v zákonodárném sboru.

V systému poměrného zastoupení lze pozorovat vliv politických stran na to, kdo bude na kandidátní listině a v jakém pořadí. Co se týče nezávislých zastupitelů, bývá jim znesnadněno být členem ve voleném orgánu, pokud nejsou na kandidátce některé z politických stran.

Z důvodu možnosti prosazení většinových rozhodnutí politické strany často vytvářejí koalice. Tato okolnost může být faktorem oslabení akceschopnosti menšinové vlády. Uvnitř koalice mohou být různé problémy (především v případě, kdy je složena z většího počtu menších politických stran), dochází k nižší efektivnosti v rozhodování a v konečném důsledku může nastat pád koalice.

Pro **většinové zastoupení** je typická podpora vzniku velkých politických stran a dochází ke sloučení menších stran s cílem dosažení rozhodovacího kompromisu. V tomto systému zastupitelské demokracie je snížena možnost vlivu extremistických stran. Pokud totiž nedokážou získat značný počet hlasů, pak ve voleném orgánu nezískají křesla. Většinové zastoupení je výhodné pro většinovou vládu, která díky tomu dosáhne například

ratifikace návrhu zákona atd. V případě České republiky se většinový volební systém uplatňuje v Senátu ČR (Peková, 2008).

6.14 Kolektivní rozhodnutí

Kolektivní rozhodnutí mohou být škodlivá, redistribuční a efektivní. **Škodlivá** jsou taková rozhodnutí, kdy se vláda rozhodne špatně (vládní selhání), a občané si pohorší, dojde tedy ke snížení efektivity. V případě **redistribučního** rozhodnutí nastane situace, kdy se přerozdělí důchody mezi příjmové skupiny, což povede na jedné straně ku prospěchu pro jednu skupinu obyvatel a na druhé straně ke škodě pro druhou. Příkladem může být rozhodnutí o navýšení vdovských důchodů. Za **efektivní** považujeme takové rozhodnutí, jehož výsledkem bude zlepšení situace pro všechny (a současně si nikdo nepohorší). U tohoto typu kolektivního rozhodnutí je velmi důležité používat taková pravidla, aby si všichni skutečně polepšili.

Pro rozhodování je velmi důležité mít stanovená pravidla rozhodování, resp. hlasování. Tyto pravidla se týkají rozdělení hlasů a toho, podle čeho se rozhodne o vítězném hlasu. Jsou známy různé postupy pro veřejné rozhodování. Preference jednotlivců se musí převést do jediného rozhodnutí za celou pospolitost (Peková, 2011).

6.15 Většinová pravidla

V demokratických společnostech je pravidlo většiny základním kamenem pro kolektivní rozhodování v rámci veřejné volby. Pomocí většinového pravidla je zajištěno přijetí návrhu, pro který hlasovala většina. Existuje několik většinových pravidel:

- pravidlo absolutní (prosté) většiny – jestliže pro návrh hlasuje polovina plus jeden z rozhodovatelů, pak se tento návrh stává vítězným,

Podle vzorce $A = \frac{R-q}{2} + 1$ se vypočítá počet rozhodovatelů, kteří tvoří prostou většinu.

- A je absolutní většina;
- R je počet rozhodovatelů;
- q je proměnná; pokud je R sudé, $q = 0$; jestliže je R liché, pak $q = 1$.
- pravidlo kvalifikované většiny – kvalifikovanou většinou rozumíme například třípětinovou nebo dvoutřetinovou většinu, čili vyšší než nadpoloviční většina,
- pravidlo relativní většiny – vítězným návrhem se stává ten, který získal nejvíce hlasů (platí i tehdy, jestliže nezískal absolutní většinu).

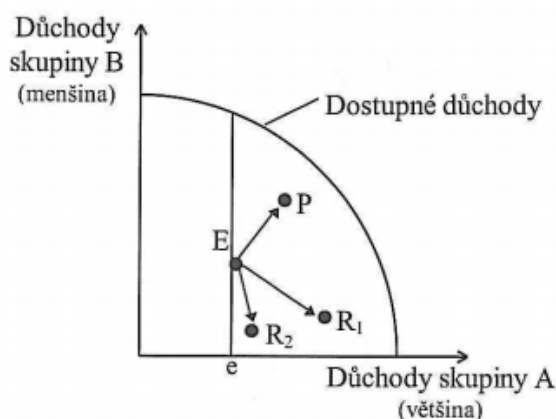
Většinová pravidla jsou sice demokratická, nicméně nejsou zcela optimální. Důvodem je fakt, že může dojít ke schválení nespravedlivých a neefektivních návrhů. Jedná se

o tzv. **tyranii většiny**. Proto je vhodné nadefinovat určité oblasti, u nichž není možná demokratická volba. Může se jednat například o oblast porušování lidských práv menšin nebo o stanovení určitých způsobů, pomocí nichž budou chráněna práva menšiny (právo veta).

V opačném případě může dojít k situaci, kterou nazýváme jako **tyranie menšiny**. V této situaci je většina znepokojena tím, že může být osočena z porušování práv menšiny, a proto se podřizuje požadavkům menšiny.

Na obrázku č. 9 jsou znázorněny výsledky rozhodování dle většinového pravidla. Zde se vítězným návrhem stává ten, díky kterému dojde k posunu z bodu E do pole vpravo od přímky e. Jestliže se budeme pohybovat směrem do bodu P, tak dané rozhodnutí bude spravedlivé a efektivní. Pokud bude vítězný návrh v bodech R₁ nebo R₂, tak se bude jednat o rozhodnutí redistribuční (nespravedlivé a neefektivní). Pravidlo většiny zabezpečuje, že nedojde ke škodlivému rozhodnutí, resp. ke vládnímu selhání. Vládní selhání by nastalo za podmínky, kdyby došlo k posunu na opačnou stranu (vlevo) od přímky e (Tetřevová, 2008).

OBRÁZEK 9: KOLEKTIVNÍ ROZHODNUTÍ NA ZÁKLADĚ VĚTŠINOVÉHO PRAVIDLA



Zdroj: Tetřevová (2008, s. 127)

Kromě výše popsaných tří základních většinových pravidel existují další. Jedním z pravidel většiny je tzv. Condorcetovo kritérium. Principem tohoto pravidla je vzájemné porovnávání možností (každá možnost s každou). Za vítěznou se považuje ta varianta, která v porovnávání dvojic nad každou zvítězila. Výsledky hlasování lze ovlivnit (například tím, že volič nedá svůj hlas variantě, kterou preferuje, a to z důvodu, že se domnívá, že daná varianta nemůže zvítězit) a navíc za jistých podmínek může nastat hlasovací paradox neboli zacyklení hlasování.

Bordův počet odstraňuje nebezpečí zacyklení. Podstatou Bordova počtu je, že každý z rozhodovatelů disponuje určitým počtem bodů a tyto body následně rozděljuje mezi návrhy podle svých preferencí. Výhodou tohoto hlasování je, že zohledňuje nejenom první preference. Naopak nevýhodou jsou nejrůznější zákulisní dohody nebo nebezpečí strategického chování rozhodovatelů (Maaytová et al, 2015).

Pravidlo dvojí většiny se používá v případě Rady Evropské unie. Jedná se o nejčastější způsob hlasování. Pro přijetí návrhu musí být splněny dva předpoklady: (1) pro návrh musí hlasovat 55 % členských zemí; (2) návrh musí mít podporu členských zemí, které zastupují alespoň 65 % obyvatel Evropské unie. Tento postup se používá u rozhodnutí přijímaných podle řádného legislativního postupu. Jedná se o obvyklý způsob hlasování Rady EU a je jím přijímáno přibližně 80 % právních předpisů Evropské unie¹⁶. V tabulce č. 2 je uvedeno shrnutí základních znaků jednotlivých většinových pravidel.



TABULKA 2: ZÁKLADNÍ ZNAKY VĚTŠINOVÝCH PRAVIDEL

Většinové pravidlo	Základní charakteristiky pravidla
Absolutní většina	vítězem je „průměrný“ názor s podporou nadpoloviční většiny hlasů, není zaručen výběr optimální varianty
Kvalifikovaná většina	návrh musí získat předem určenou většinu hlasů, kvalifikovaná většina > nadpoloviční většina
Relativní většina	vítězí návrh podpořený poměrnou většinou, bere v potaz pouze první preference hlasujících
Condorcetovo kritérium	zvolí se varianta, která zvítězí v porovnávání se zbylými návrhy, nevýhodou je možný vznik volebního paradoxu
Bordův počet	jednotlivým návrhům jsou přidělovány body, návrh s největším počtem bodů vítězí
Dvojí většina (Rada EU)	pro návrh musí být 55 % členských států a členské státy, zastupující min. 65 % obyvatel EU

Zdroj: Maaytová et al. (2015, s. 31); vlastní úprava

¹⁶ Webový portál Evropské unie [online] [vid. 12. února 2020]. Dostupné z <https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

6.16 Volby v České republice

V České republice rozlišujeme několik druhů voleb. Jedná se o volby do:

- zastupitelstev obcí, měst, městských obvodů (komunální volby),
- zastupitelstev krajů,
- Evropského parlamentu,
- Poslanecké sněmovny,
- Senátu
- a volba prezidenta ČR.

Volební právo v České republice je postaveno na čtyřech zásadách. Jedná se o právo přímé, rovné, všeobecné a na základě tajného hlasování. Přímé volební právo znamená, že volbu vykonává volič přímo. Právo volit není možné v České republice převést na někoho jiného (tj. nelze volit v zastoupení). Zásada rovnosti vyjadřuje, že každý volič disponuje jedním hlasem a současně platí, že každý hlas má stejnou váhu. Podle principu všeobecnosti má právo volit každý občan České republiky, který dosáhl plnoletosti. Neexistuje žádné omezení pro zletilé občany, ať už na základě pohlaví, příslušnosti k národnosti, náboženství, jazyka, rodu, majetku či sociálního původu, politického smýšlení, rasy atp. Volby probíhají na základě tajného hlasování. Princip tajného hlasování zajišťuje, že nelze prokázat spojení mezi konkrétním voličem a konkrétním odevzdaným hlasem¹⁷.

Volby do zastupitelstev obcí a krajů se konají dle zásad poměrného zastoupení. Zastupitelstvo obce i kraje má čtyřleté funkční období. Volby do zastupitelstva obce se řídí zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. V případě voleb do zastupitelstva kraje se jedná o zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Co se týče voleb do Evropského parlamentu, řídí se zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů. Probíhají dle zásad poměrného zastoupení. Poslanci jsou voleni na pětileté období.

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR probíhají podle systému poměrného zastoupení a funkční období poslanců je čtyřleté. Do Senátu Parlamentu ČR se volí na základě většinového systému. Funkční období senátorů je šest let. Volby do obou komor Parlamentu ČR (Senát je horní komora, Poslanecká sněmovna dolní komora) se řídí zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Prezident České republiky je v současnosti volen přímou volbou podle principu většinového systému. Jeho funkční období je pětileté. Volba se řídí zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (Kostík, 2018).

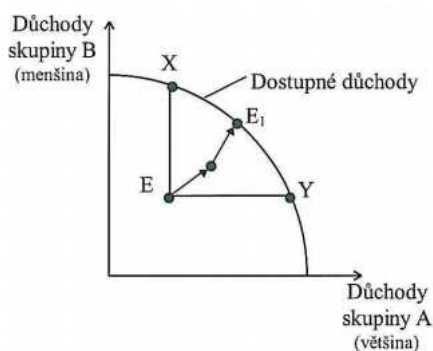
¹⁷ Webový portál Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [online] [vid. 25. února 2020]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=301>

6.17 Jednomyslná shoda

Pokud se rozhodování uskutečňuje na základě pravidla jednomyslné shody (tzv. konsensus), pak se všichni, kteří jsou na dané věci zainteresovaní, musí zúčastnit volebního procesu. K přijetí rozhodnutí dojde ve chvíli, kdy se všichni dohodnou na jednom jediném řešení. Pravidlo jednomyslné shody vede ve všech případech k tomu, že výsledné rozhodnutí bude efektivní. Konsensus má ovšem i své nevýhody, mezi které patří finanční a časová náročnost. Kromě toho může nastat situace, kdy bude jedinec vydírat většinu s cílem získat co nejvíce ze svého odmítavého postoje. Rozhodování podle pravidla jednomyslné shody může vést k zachování dosavadního – dobrého nebo špatného - stavu. Obrázek č. 10 ukazuje výsledky rozhodování při uplatnění pravidla jednomyslné shody. Vzhledem k tomu, že každý z rozhodovatelů musí s rozhodnutím souhlasit, tak si nikdo nepohorší. Pokud budeme vycházet z bodu E, pak v poli XEY nalezneme veškeré výsledky rozhodnutí (Tetřevová, 2008).



OBRÁZEK 10: KOLEKTIVNÍ ROZHODNUTÍ NA ZÁKLADĚ KONSENSU



Zdroj: Tetřevová (2008, s. 125)

6.18 Logrolling (Janabrachismus)

Logrolling bývá označován jako politické smlouvání nebo obchodování s hlasy. Jedná se o dohody a vzájemnou podporu mezi politiky, resp. politickými stranami nebo zájmovými skupinami. Zákulisní jednání mezi rozhodovateli mohou mít vliv na prosazování různých návrhů. Jako příklad lze uvést situaci, kdy jedna politická strana podpoří návrh druhé politické strany. Podmínkou je ale to, že druhá politická strana podpoří první politickou stranu a na oplátku jí pomůže prosadit její návrh v jiném rozhodování. Logrolling funguje na systému něco za něco aneb „já na bráču, bráča na mě“ (Peková, 2011).

6.19 Hlasovací (volební) paradox

S většinovým pravidlem rozhodování je spojována problematika tzv. hlasovacího (alias volebního nebo Condorcetova) paradoxu. Většinový volební systém za jistých podmínek nezabezpečí, že bude nalezeno rovnovážné řešení. Hlasování nepovede k jednoznačnému rozhodnutí. V případě volebního paradoxu není splněn předpoklad nearbitrárnosti. Výsledek daného hlasování záleží na pořadí, v němž jsou porovnávány jednotlivé dvojice možností.

Hlasovací paradox vzniká v případě, kdy se rozhoduje alespoň mezi třemi návrhy. Kromě toho lze jednoho z rozhodovatelů nazvat tzv. nestandardním voličem s vícevrcholovou preferencí. Chování nestandardního voliče je možné charakterizovat preferováním krajních možností, požaduje buďto minimum nebo maximum.

V případě jednovrcholové preference voličů (a tedy neexistují voliči, upřednostňující extrém) funguje většinové pravidlo a nedochází ke hlasovacímu paradoxu.

Volební paradox může vést k následujícím problémům:

- nekonečné cyklické volby (většinu hlasů nezíská ani jedna z možností),
- manipulování s pořadím hlasování o jednotlivých alternativách (pořadí, v němž se o variantách hlasuje, ovlivňuje výsledek hlasování).

6.20 Arrowův teorém nemožnosti

Výše uvedený volební paradox rozpoutal diskuzi na téma, jestli existuje takový politický mechanismus (kromě diktatury), který by tuto potíž vyřešil bez potřeby omezit preference voličů. Kenneth Arrow dospěl k závěru, že tento problém vyřešit nelze. Zformuloval tvrzení, které známe jako tzv. Arrowův teorém nemožnosti. Podle teorému nemožnosti neexistuje taková hlasovací metoda, která by byla založená na většinovém pravidle a současně by zabezpečovala efektivnost. Kromě toho by respektovala osobní preference, nebyla by závislá na jednacím pořádku, a to vše by platilo za podmínky vícevrcholové struktury preferencí (Tetřevová, 2008).

6.21 Pluralitní hlasování

Pluralitní hlasování je založeno na tom, že každý z voličů disponuje tolika body, kolik je návrhů. Volič přidělí jeden bod tomu návrhu, který preferuje ze všech nejvíce. Dále pokračuje s dvěma body, které přidělí druhé variantě, tři body třetí variantě v pořadí atd. Následně se sečtou volby variant od všech voličů. Vítězí varianta, která získala nejvyšší počet bodů. Existují různé obměny pluralitního hlasování, například návrh, který získal nejvíce bodů, je vyřazen po prvním kole hlasování a tento způsob se několikrát opakuje, až se nakonec dojde k vítěznému návrhu (Ochrana, 2003).

6.22 Teorém středního voliče

Preference středního voliče (alias volič medián) jsou důležité při většinové volbě. Střední volič stanovuje absolutní většinu. Jestliže je počet voličů lichý, střední volič je rozdělí do dvou stejných podskupin. Podstatná je sociální vrstva, ze které pochází střední volič (z tohoto důvodu se lze setkat s označením poziční diktátor). Demokratickým vládním vyspělých států vyhovuje, pokud střední volič pochází ze střední vrstvy. V případě, kdy by pocházel z chudší vrstvy, upřednostňoval by co největší množství veřejných statků. Současně by ale nechtěl, resp. ani by nemohl platit vyšší daně na veřejné statky.

Jestliže by pocházel z bohaté vrstvy obyvatel, pak by platil vyšší daně v rámci progresivního zdanění. Z důvodu vyššího daňového zatížení by neupřednostňoval veřejné statky v příliš velkém objemu. Jakožto volič z bohatší vrstvy obyvatel by měl k dispozici tolik finančních prostředků, díky kterým by si mohl na trhu koupit soukromé statky. Veřejné statky by však přesto spotřeboval, protože by chtěl mít určitý užitek z progresivního zdanění. To by vedlo k vyšší spotřebě veřejných statků a také k nárůstu objemu finančních prostředků potřebných pro financování vyšší produkce veřejných statků (Peková, 2011).

6.23 Rozhodování jedince ve veřejné volbě

Rozhodování jedince ve veřejné volbě vychází z předpokladu, že tento konkrétní subjekt disponuje určitými pravomocemi na základě zákona. Je oprávněn rozhodovat v otázkách týkajících se veřejných záležitostí, má k dispozici informace nezbytné k rozhodování a pro účinné rozhodování má jednak potřebné prostředky, jednak disponuje morální a odbornou kapacitou. Rozhodování jedince má určité výhody a nevýhody. Oproti skupinovému rozhodování jsou zde nižší transakční náklady na rozhodování. Jedinec se obvykle rozhodne rychleji než skupina. Jako nevýhodu lze uvést riziko, kdy může u jedince v rámci veřejné volby dojít k morálnímu nebo odbornému selhání. Morální selhání znamená, že jedinec záměrně zneužije zákonem mu dané rozhodovací postavení s cílem rozhodnout ve svůj vlastní prospěch. Odborné selhání nastane v případě, že jedinec nedisponuje dostatečnou odborností k tomu, aby rozhodnutí bylo účinné. V rámci státní správy a samosprávy se lze setkat jak s odborným, tak i s morálním selháním. Oběma typům selhání se lze částečně vyhnout tím, že se na řídicí funkce budou vybírat kvalifikovaní pracovníci, bude probíhat veřejná kontrola jimi prováděných činností a budou se využívat kolektivní formy rozhodování (Maaytová et al, 2015).



OTÁZKY

1. Který subjekt vystupuje v rámci politického trhu na nabídkové, a který na poptávkové straně?

2. Objasněte problematiku politického cyklu.
3. Kterými znaky se vyznačuje anarchie?
4. Který systém nepřímé (zastupitelské) demokracie se uplatňuje v Poslanecké sněmovně a v Senátu Parlamentu České republiky?
5. Jaké (tři) dopady mohou mít kolektivní rozhodnutí?
6. Jaké problémy vznikají v důsledku volebního paradoxu?

SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jsme se věnovali veřejné volbě a veřejnému rozhodování. V úvodní části jsme si uvedli představitele teorie veřejné volby, mezi něž patří James Buchanan či Anthony Downs a srovnali jsme ekonomický trh s politickým. Zjistili jsme, kdo v rámci politického trhu stojí na poptávkové a nabídkové straně. V prvním případě se jedná o voliče, kteří v programech politických stran hledají takovou nabídku, která nejvíce vyhovuje jejich potřebám či zájmům. Politikové a politické strany tvoří nabídkovou stranu. Každá politická strana disponuje nabídkovým košem, při jehož uspořádání se zaměřuje spíše na průměrného voliče. Proto platí, že voliči nemohou nalézt politickou stranu, s jejímž programem by se ve všech ohledech ztotožňovali.

Dále jsme se věnovali politické moci a způsobům jejího uplatnění. Politickou moc lze uplatnit ekonomickým, veřejným, informačním nebo fyzickým donucením. Následně jsme si uvedli politologii, což je společenskovední disciplína, která zkoumá oblast politiky. Uvedli jsme si několik věd a metod, které jsou s politologií propojeny. Jedná se o metody právní vědy, historickou metodu, psychologickou metodu (především behaviorismus) a v neposlední řadě matematické, statistické a komparativní metody. Kromě metod jsme si definovali základní funkce politikologie. Poté jsme přešli k politickému cyklu, který je krátkodobý a ve vztahu k vládním opatřením záleží na tom, ve které fázi se nacházíme. Období po volbách se vyznačuje realizováním nepopulárních opatření. Naopak pro období před volbami je typické přijímání populárních opatření.

V další části kapitoly jsme si uvedli nejčastější příčiny vládního selhávání. Mezi ně patří existence byrokracie a s tím související jevy a dále situace, kdy vláda nevyužije politický kapitál, který má k dispozici. Rovněž záleží na vztahu politiků k ekonomické teorii či praxi. V rámci modelů politického systému jsme si popsali tři typy společenského uspořádání a to demokracii, diktaturu a anarchii. Posledním, co jsme v rámci veřejné volby zkoumali, byla oblast byrokracie, zájmových skupin a charakterizování dvou důležitých pojmů, což byl rent seeking a lobbying.

Kromě veřejné volby jsme se v této kapitole věnovali poznatkům z oblasti veřejného rozhodování. Nejprve jsme si vymezili veřejné rozhodování a jeho dvě formy, přímé a nepřímé rozhodování. V případě přímého rozhodování občané rozhodují přímo, sami za sebe. Při nepřímém rozhodování si občané nejprve zvolí své zástupce a ti je pak v rozhodování zastupují. Dále jsme si popsali dva základní systémy nepřímé demokracie, tj. poměrné a většinové zastoupení. Zjistili jsme, jaké dopady může mít kolektivní rozhodnutí. Pokud je rozhodnutí efektivní, daná situace se zlepší a nikdo si nemůže pohoršit. Jestliže je rozhodnutí redistribuční, pak se situace pro někoho zlepší a pro jiného zhorší. Škodlivé rozhodnutí vede k horším následkům pro všechny bez rozdílu.

V souvislosti s veřejným rozhodováním jsme si definovali několik typů většinových pravidel. Uvedli jsme si, kdy dochází k tyranii většiny a kdy k teroru menšiny. Popsali jsme si druhy voleb v České republice a zásady volebního práva, což jsou rovnost, přímá, všeobecnost a tajné hlasování. V poslední části kapitoly jsme se věnovali dalším způsobům hlasování. Charakterizovali jsme si jednomyslnou shodu, logrolling, volební paradox, Arrowův teorém nemožnosti, pluralitní hlasování, teorém středního voliče a celou kapitolu jsme zakončili rozhodováním jedince ve veřejné volbě.



ODPOVĚDI

1. Na nabídkové straně politického trhu vystupuje politik, resp. politická strana a na poptávkové straně je volič.
2. Politický cyklus je charakteristický svým krátkým trváním. Vláda vždy usiluje o své znovuzvolení, tudíž ve fázi těsně před volbami přijímá populární opatření, která jí znovuzvolení zajistí. Jelikož obecně platí, že voliči mají krátkou paměť, vláda v období po volbách přijímá opatření, která populární nejsou.
3. Anarchie odmítá instituce (stát, právní řád), požaduje odstranění armády, církve a nesmí existovat žádná autorita, které by se ostatní museli podřídit.
4. V Poslanecké sněmovně se uplatňuje systém poměrného zastoupení, v Senátu systém většinového zastoupení.
5. Rozhodnutí mohou být efektivní, redistribuční a škodlivá.
6. Vzniká nebezpečí cyklických voleb a manipulace s pořadím hlasování o jednotlivých návrzích.

7 VEŘEJNÁ KONTROLA



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V sedmé kapitole bude v úvodu představen pojem kontrola obecně a poté veřejná kontrola, která je jedním z charakteristických znaků veřejného sektoru. Po uvedení veřejné kontroly bude následovat členění veřejné kontroly. Následně bude definována státní kontrola, a co je ve státní kontrole zahrnuto. Dále bude následovat přiblížení definice a vysvětlení veřejného ochrance práv (ombudsmana) a jeho funkce. Poté budou představeny charakteristiky základních institucí kontrolního systému v ČR a jejich oblasti kontroly. Poslední podkapitola se bude zabývat finanční kontrolou a jejími kontrolními metody a postupy.



CÍLE KAPITOLY

- charakterizovat veřejnou kontrolu
 - popsat členění veřejné kontroly
 - definovat státní kontrolu
 - vysvětlit, kdo je veřejný ochrance práv a jaké jsou jeho funkce
 - charakterizovat základní instituce kontrolního systému ČR
 - vymežit finanční kontrolu
 - popsat kontrolní metody a postup finanční kontroly
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná kontrola, veřejný ochrance práv, Nejvyšší kontrolní úřad, občanská kontrola, vnitřní kontrola, vnější kontrola.

7.1 Veřejná kontrola

Kontrola má v odborné literatuře mnoho definic. Každý autor definuje kontrolu podle svého pohledu. Podle Průchy (2012) je kontrola činnost, „*kteřou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co mělo nebo býtí má, přičemž kontrola zjišťuje příčiny nesplnění příslušných povinností a z tohoto zjištěného stavu se pak vyvozují závěry a stanoví*

příslušná opatření.“ Jeden z dalších autorů, který uvádí definici kontroly, Hendrych (2009), uvádí, že „kontrola spočívá v porovnávání stavu nějaké činnosti a ve srovnávání a vyhodnocování stavu existujícího se stavem zamýšleným. K odstranění zjištěných rozdílů může k tomu oprávněný orgán činit potřebná nápravná opatření.“ Svatoň a Jahelková (1991) ve své literatuře definují kontrolu tak, „že z hlediska subjektivě objektových vztahů se při kontrole jedná o sledování, prověřování a hodnocení činnosti objektu řízení, na jehož základě subjekt řízení přijímá opatření k zobrazení kladů, ale také k odstranění odchylek a nedostatků.“

Veřejná kontrola je jedním z charakteristických znaků veřejného sektoru a je jeho velmi významným nástrojem. Slouží k zjišťování efektivnosti veřejného sektoru. Veřejná kontrola slouží jako prostředek k zajištění efektivity, zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti fungování veřejného sektoru, dále k dohlížení institucí veřejného sektoru, aby dodržovali veřejný zájem. Veřejná kontrola má zajistit dohled nad správným plněním úkolů, včetně toho, zda je v souladu s pokyny. Pověřená osoba, jež kontrolu provádí, má v kompetenci vydávat nařízení k odstranění nedostatků případně rovnou nařídit finanční sankci.

Široké pojetí veřejné kontroly vymezuje kontrolu jako souhrn činností, které jsou součástí řídicí práce. **Kontrola** je chápána jako činnost, jejíž podstatou je zjišťování skutečného stavu a jeho hodnocení se stavem, kterého mělo být dosaženo. Důležité je určení **standardu**. V rámci užšího pojetí veřejné kontroly lze na kontrolu pohlížet z těchto pojetí:

- informační pojetí – poznávací funkce kontroly;
- regulační pojetí – zjišťování stavu provádění činností;
- represivní pojetí – dodržování standardů;
- ovládací pojetí – kontrola jako aktivní činnost.

7.1.1 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ KONTROLY PODLE ČASOVÉHO VZTAHU KONTROLY A KONTROLOVANÉ ČINNOSTI

Rozlišuje se několik druhů veřejné kontroly. Jedná se o **předběžnou kontrolu**, která se realizuje před rozhodnutím, kdy je ještě možné vyloučit dopředu nedostatky. **Průběžná kontrola**, jež je zaměřena na současnost a na průběžné zásahy podle charakteru odchylek. **Následná kontrola** – tento druh kontroly zpravidla kontroluje plnění opatření, uložených komplexními a tematickými kontrolami. Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťují průběžnou a následnou kontrolu jeho vedoucí prostřednictvím vedoucích zaměstnanců organizačních útvarů nebo k tomu pověřených zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky. **Soustavná kontrola** – je to nepřetržitá kontrola, která váže velký počet pracovníků, a jsou s ní spojeny vysoké náklady. **Občasná kontrola** – tato kontrola je realizována nepravidelně, např. při předávání funkcí, majetku apod.

7.1.2 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ KONTROLY PODLE VZTAHU KONTROLY K OBJEKTU KONTROLY

Podle vztahu kontroly k objektu kontroly existuje vnitřní a vnější kontrola. **Vnitřní kontrolu** realizuje subjekt kontroly, který je součástí kontrolovaného systému, je iniciována vnitřními strukturami organizace. Tato kontrola je realizována zpravidla řídicími pracovníky nebo pracovníky, kteří jsou ke kontrole řídicími pracovníky zmocnění. Při **vnější kontrole** neexistuje vztah podřízenosti kontrolované soustavy k subjektu kontroly. Je iniciována vnitřními strukturami organizace, v řadě případů musí organizace strpět kontrolu realizovanou subjekty stojícími mimo organizaci¹⁸.

7.1.3 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ KONTROLY PODLE ORGANIZAČNÍHO VZTAHU

Na základě organizačního vztahu rozlišujeme vertikální a horizontální veřejnou kontrolu. **Vertikální kontrola** je obsažena v základních povinnostech každého vedoucího, podle zásady „kdo řídí, kontroluje“ a je také kontrolován. Uplatňuje se zejména v lineárních organizačních strukturách. **Horizontální kontrola** se realizuje mezi pracovníky či pracovními kolektivy na stejném stupni řízení, lze ji považovat za porovnávací kontrolu.

7.1.4 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ KONTROLY PODLE ODVĚTVÍ (VEŘEJNÉHO SEKTORU) NA KONTROLNÍ SYSTÉMY

Veřejná kontrola z hlediska odvětví veřejného sektoru se rozlišuje na základě odvětví, v němž je realizována. Veřejnou kontrolu lze nalézt v odvětvích:

- v odvětví veřejné správy (finanční kontrola ve VS),
- v odvětví školství (Česká školní inspekce),
- v odvětví dopravy (Drážní inspekce, Státní letecká inspekce),
- v odvětví zdravotnictví (Hlavní hygienik ČR)¹⁹.

7.1.5 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ KONTROLY PODLE ODBORNÉHO VÝKONU NA PROFESIONÁLNÍ (ODBORNOU) A OBČANSKOU (LAICKOU)

Odbornou kontrolu provádí institucemi zřízenými zákonem nebo specializovanými útvary uvnitř organizace.

Občanskou kontrolu provádí široká veřejnost. Každý občan může využít možností, které mu zaručuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, účastnit se zasedání zastupitelstva obce a kraje nebo provádět kontrolu prostřednictvím svých volných zástupců.

¹⁸ Webový portál Publi [online] [vid. 27. září 2020]. Dostupné z <https://publi.cz/books/189/08.html>

¹⁹ Webový portál Mendelovy univerzity [online] [vid. 27. září 2020]. Dostupné z https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=13041

7.2 Státní kontrola

Za státní kontrolu se považuje kontrolní činnost k tomu určených subjektů, která se zaměřuje na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky státu a na plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů, případně uložených na základ těchto předpisů, pokud nejde o kontrolní činnost prováděnou ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Státní kontrolu lze vykonávat průběžně nebo následně. Průběžná kontrola se zaměřuje na probíhající činnosti, které vykovávají kontrolované subjekty. Zatímco následná se specializuje na sledování toho, jak jsou odstraňovány nedostatky zjištěné při kontrole průběžné.

Systém státní kontroly v sobě zahrnuje **kontrolu**:

- prováděnou ministerstvy;
- dalšími ústředními orgány státní správy;
- orgány územní samosprávy;
- ostatními orgány státní správy, do jejichž působnosti patří:
 - specializovaná kontrola,
 - odborný dozor nebo
 - inspekce podle zvláštních právních předpisů.

7.2.1 KONTROLA PROVÁDĚNÁ SOUDY A PARLAMENTEM

Soudní systém České republiky je tvořen Ústavním soudem České republiky a soustavou tzv. obecných soudů. Soustavu obecných soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy.

Nejvyšší správní soud je vrcholným orgánem soudní moci ve věcech, které patří do pravomoci soudů v okruhu správního soudnictví. Dále sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu²⁰. (Správní soudnictví – podmínkou pro jeho uplatnění je vyčerpání všech řádných opravných prostředků, které zákon připouští.)

Parlament – kontrola plnění státního rozpočtu (společně s NKÚ), právo každého poslance interpelovat vládu a její členy ve věcech, které jsou svěřeny do jejich působnosti.

7.3 Veřejný ochránce práv

Ombudsman (veřejný ochránce práv) je osoba chránící občany před jednáním úřadů a dalších institucí, avšak jen pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá prin-

²⁰ Webový portál E-justice [online] [vid. 28. září 2020]. Dostupné z https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-cz-cs.do?member=1

cipům demokratického právního státu a dobré správy nebo jsou úřady nečinné. Ombudsmana v České republice jmenuje parlament na návrh prezidenta republiky a Senátu. Funkční období je šest let. Současný ombudsman je Stanislav Křeček, který byl do funkce jmenován 19. února 2020. Činnost ombudsmana je zakotvena v Zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi další funkce ombudsmana je provádění preventivní systematické návštěvy míst, ve kterých může nastat omezování lidí. Rovněž prosazuje práva na rovné zacházení a ochraně před diskriminací. Také se zabývá problematikou práv lidí se zdravotním postižením a jejich naplňováním²¹. Ochránce je povinen svou funkci vykonávat nezávisle, nestranně a musí zachovávat mlčenlivost.

Úřad českého ombudsmana má sídlo v Brně. Existuje od roku 2000. Prvním ombudsmanem byl Otakar Motejl, který ve funkci veřejného ochránce práv působil dvě funkční období, a to v letech 2000-2010. Úřad ombudsmana byl poprvé zaveden ústavou ve Švédsku v roce 1809²².

Horzinková a Novotný (2008) uvádějí: „Mezi významné instituce kontrolující činnost veřejné správy patří veřejný ochránce práv (ombudsman). Smyslem tohoto starobylého úřadu je dát lidem ochranu proti veřejným úřadům a informovat příslušné úřady, vládu i parlament o závadách a podávat jim návrhy na jejich odstranění. Je to nezávislý státní orgán, na který se může obrátit občan s podáním nebo stížností, pokud si myslí, že byl správním úřadem nebo orgánem územního samosprávného celku poškozen ve svých právech nebo možnostech, nebo že příslušný úřad k nim přihlížel nedostatečně.“

7.4 Charakteristika základních institucí kontrolního systému v ČR

V následující tabulce č. 3 jsou uvedeny jednotlivé instituce v České republice a oblasti, v nichž provádějí kontrolu.



TABULKA 3: INSTITUCE V ČR A OBLAST PROVÁDĚNÍ KONTROLY

Parlament ČR (prostřednictvím svých výborů, případně účelově zřízené komise)	Dodržování ústavy, ústavních a ostatních zákonů, kontrolovat vládu, kontrola plnění státního rozpočtu formou plenárních zasedání, poslancůvých a senátních výborů, komisí, průzkumů, interpelací
Vláda ČR (prostřednictvím ministerstev,	Plnění úkolů ve všech oblastech státní správy,

²¹ Webový portál Veřejného ochránce práv [online] [vid. 28. září 2020]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/>

²² Webový portál Aktuálně [online] [vid. 29. září 2020]. Dostupné z <https://www.aktualne.cz/wiki/domaci/ombudsman-verejny-ochrance-prav/r~i:wiki:3153/>

ale i jiných institucí, např. finanční úřady, celní úřady, úřady práce, živnostenské úřady, správa sociálního zabezpečení, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových)	kteří řídí, a to dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole v platném znění, dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a dílčích zákonů specifických pro kontrolní instituce státní správy
Další ústřední orgány státní správy ČR zřízené podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v platném znění (dále jen “kompetenční zákon“)	Vnější kontrolu v rozsahu působnosti instituce vymezenou zákony a vnitřní kontrolu jako součást řízení při plnění úkolů v příslušném odvětví v oblasti státní správy
Nejvyšší kontrolní úřad dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ČR v platném znění	Kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob, s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti a plnění státního rozpočtu
Česká národní banka dle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance	Bankovní dohled, předchází systémovým krizím, posilování důvěryhodnosti bankovního systému a ochrana drobných klientů bank, dále devizový dohled, dohled nad finančními trhy a další.
Veřejný ochránce práv dle zákona č. 249/1999 Sb., o veřejném ochránci práv	Působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu na ochranu hospodářské soutěže v platném znění	V oblasti boje proti kartelovým dohodám a v oblasti kontroly procesů týkajících se zadávání a realizace veřejných zakázek a dále působící v oblasti veřejné podpory
Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Energetický regulační úřad	Vykonává státní správu a dozor při využívání jaderné energie a ionizujícího záření a v oblasti radiální ochrany. Podpora hospodářské soutěže a ochrana zájmů spotřebitelů v této oblasti, rozhoduje o udělení, změně nebo zrušení licencí a jejich kontrole
Ústavní soud , Nejvyšší správní soud, obecné soudy a státní zastupitelství	Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, řízení o ústavních stížnostech, řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodnímu soudu, řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územních samospráv

Státní inspekce, dozor a zkušebnictví	Výkon státní správy, kontroly a inspekce v rozsahu daném zákony a dalšími právními předpisy v kompetenci jednotlivých ministerstev
Kraje a obce	Kontrola v oblasti samostatné i přenesené působnosti státní správy v rozsahu daném zákony
Neziskové nestátní organizace	Veřejná kontrola například prostřednictvím ekologických sdružení a hnutí, sdružení na ochranu spotřebitelů apod.
Občané	Prostřednictvím poslanců v zákonodárných orgánech a v orgánech krajské a místní samosprávy, dále prostřednictvím peticí, stížností apod.

Zdroj: Rektořík a Šelešovský (2003); vlastní úprava

7.5 Finanční kontrola

Finanční kontrola je vykonávána podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení, která zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky.

Hlavní cíle finanční kontroly jsou:

- dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, neekonomickým, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Finanční kontrolu tvoří:

- tzv. **veřejnoprávní kontrola** vykonávaná Ministerstvem financí, územními finančními orgány, správci kapitol státního rozpočtu, poskytovateli veřejných finančních podpor a územními samosprávnými celky, dále
- tzv. **finanční kontrola** vykonávaná prostřednictvím svých kontrolních orgánů, či zmocněnců, a
- tzv. **vnitřní kontrolní systém**, který funguje podle mezinárodních smluv tam, kde mají svoji působnost mezinárodní organizace.

7.5.1 KONTROLNÍ METODY A KONTROLNÍ POSTUPY

U provádění finanční kontroly se používají kontrolní metody:

- zjištění reálné situace s hospodařením s veřejnými prostředky a její porovnání s příslušnou dokumentací,
- sledování, zda jsou postupy při hospodaření s veřejnými prostředky správné,
- kontrolní výpočty,
- analýza údajů, které jsou obsahem finančních výkazů nebo jiných informačních systémů a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů.

U výkonu finanční kontroly se uplatňují zejména tyto kontrolní postupy:

a) schvalovací postupy, tyto postupy zabezpečují ověření podkladů připravovaných operací a které tyto operace v případě objevení nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění,

b) operační postupy, v rámci těchto postupu je zajištěný, které úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a které zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a zpráv,

c) hodnotící postupy, posuzují údaje o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření,

d) revizní postupy, zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení.

OTÁZKY



1. K čemu slouží veřejná kontrola?
2. Jaké je členění veřejné kontroly podle vztahu kontroly k objektu kontroly?

3. Na co se zaměřuje státní kontrola?
4. Z jakých institucí je tvořena soustava soudu?
5. V jakém zákoně je zakotvena činnost veřejného ochránce práv?
6. Jakou oblast kontroly má Nejvyšší kontrolní úřad?
7. Co tvoří finanční kontrolu?

SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jsme si představili veřejnou kontrolu. V úvodu jsme si definovali nejprve obecně pojem kontrola, kde jsme zjistili, že pojem kontrola nemá jednotnou ucelenou definici, ale má jich mnoho. Následně je popsána veřejná kontrola a její členění podle časového vztahu kontroly a kontrolovatelné činnosti, podle vztahu kontroly k objektu kontroly, podle organizačního vztahu, podle odvětví veřejného sektoru a poslední členění podle odborného výkonu na profesionální a odbornou kontrolu. Poté byla vysvětlena státní kontrola, k čemu je určena a kdo jí provádí. Následovala podkapitola, kde byl popsán veřejný ochránce práv (ombudsman), také jeho funkce a sídlo. Dále byly charakterizovány jednotlivé instituce kontrolního systému v ČR a popsány jejich oblasti kontroly. Poslední podkapitola se věnovala finanční kontrole, která zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky. Také byly popsány cíle veřejné kontroly, co finanční kontrolu tvoří a kontrolní metody a postupy finanční kontroly.



ODPOVĚDI

1. Slouží ke zjišťování efektivnosti veřejného sektoru. Veřejná kontrola slouží jako prostředek k zajištění efektivity, zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti fungování veřejného sektoru, dále k dohlížení institucí veřejného sektoru, aby dodržovali veřejný zájem.
2. Vnitřní kontrola a vnější kontrola.
3. Státní kontrolou je třeba rozumět kontrolní činnost k tomu určených subjektů, která se zaměřuje na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky státu a na plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů
4. Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy.

5. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.
 6. Kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob, s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti a plnění státního rozpočtu.
 7. Veřejnoprávní kontrola, finanční kontrola a vnitřní kontrolní systém.
-

8 PARTNERSTVÍ SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO SEKTORU (PPP)

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V osmé kapitole se budeme zabývat partnerstvím soukromého a veřejného sektoru (PPP). Vymezíme si tzv. PPP projekty. Dále si tyto projekty charakterizujeme. Představíme si účastníky, kteří se zapojují do PPP projektů. Objasníme si hlavní cíle těchto projektů a objasníme si, jak se tyto projekty aplikují. Přiblížíme si, jaké jsou předpoklady úspěšnosti PPP projektů a jaké jsou problémy, které jsou spojené s těmito projekty. Nakonec se budeme věnovat rozvoji partnerství soukromého a veřejného sektoru.

CÍLE KAPITOLY



- vymežit partnerství soukromého a veřejného sektoru
- charakterizovat PPP projekty
- představit účastníky PPP projektů
- objasnit hlavní cíle PPP projektů
- vyjasnit aplikaci PPP projektů
- přiblížit předpoklady úspěšnosti PPP projektů
- definovat problémy spojené s PPP projekty
- představit důležité projekty PPP
- objasnit rozvoj PPP

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



PPP projekty, rozvoj PPP, subjekty PPP projektů, veřejný sektor, předpoklady úspěšnosti PPP projektů.

8.1 Vymezení partnerství veřejného a soukromého sektoru

Public Private Partnership (PPP) znamená poskytování veřejných služeb ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru²³. Hlavní myšlenkou je využití zdrojů, znalostí a schopností soukromých firem při zajištění veřejných služeb, zejména veřejné infrastruktury.

PPP je jedním ze způsobů, jak zadat projekt směřující k zajištění veřejné služby nebo veřejné infrastruktury. Pod pojmem projekt PPP se standardně skrývá dlouhodobý projekt v řádu desítek let, kde je výkon veřejné služby svěřen soukromému partnerovi. Míra zapojení soukromého partnera se liší projekt od projektu. Obvyklým nastavením je zajištění návrhu, výstavby, provozu a financování projektu ze strany soukromého partnera (tzv. struktura DBFO, z anglického Design, Build, Finance, Operate). Častá je i transakce, kdy již veřejná infrastruktura existuje a soukromý partner je vybrán pro její dlouhodobé provozování a udržování. Veřejný zadavatel, který vstupuje do takového smluvního vztahu, se na oplátku zaváže k úhradě pravidelných měsíčních plateb po celou dobu trvání smlouvy (tzv. poplatek za dostupnost), jejichž vyplácení započne až v okamžiku, kdy veřejné služby začnou být soukromým partnerem poskytovány (tedy nikoli během výstavby).

Alternativou je umožnit soukromému partnerovi výběr poplatků přímo od konečných uživatelů (tzv. koncese) nebo kombinace obou principů. V praxi se municipality zaměřují na PPP projekty zejména v následujících oblastech: vodohospodářské, dodávek tepla, volnočasové infrastruktury, parkovacích domů, výstavby/rekonstrukcí administrativních budov, autobusových a vlakových terminálů, zdravotnictví (domovy pro seniory, modernizace nemocnic) či zabezpečení veřejného osvětlení. Pokud zadavatel nemá s PPP zatím žádné zkušenosti, užitečnou pomůckou mu mohou být metodické příručky, které byly vydány Ministerstvem financí. Další možností je kontaktovat organizaci PPP Centrum, která byla státem zřízena na podporu rozvoje a iniciace PPP projektů pro veřejné zadavatele²⁴.

V České republice upravují PPP projekty tyto zákony:

- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
- Zákon č. 51/2016 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²³ Webový portál Ministerstva financí ČR [online] [vid. 7. srpna 2020]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

²⁴ Webový portál Ministerstva vnitra ČR [online] [vid. 6. srpna 2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/partnerstvi-soukromeho-a-verejneho-sektoru-v-regionech.aspx>

8.2 Charakteristika PPP projektů

Podle Zelené knihy Komise Evropských společenství o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích ze dne 30. dubna 2004 lze PPP charakterizovat následovně:

- relativně dlouhodobým trváním vztahu týkajícího se spolupráce mezi veřejnoprávním a soukromým partnerem na různých aspektech plánovaného projektu;
- metodou financování projektu – částečně soukromým sektorem – někdy prostřednictvím složitých dohod mezi různými stranami. Veřejné prostředky – v některých případech o značné výši – mohou být začleněny do soukromých fondů;
- významnou úlohou ekonomického provozovatele, který se účastní různých fází projektu (návrh, vyhotovení, provedení, financování). Veřejnoprávní partner 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;
- rozdělením rizik mezi veřejnoprávního partnera a soukromého partnera, na něhož jsou přenesena rizika obvykle nesená veřejným sektorem. PPP však nemusí nutně znamenat, že by soukromý partner nesl veškerá rizika spojená s projektem či jejich podstatnou část. Konkrétní rozdělení rizika se určuje případ od případu podle možnosti zúčastněných stran toto riziko vyhodnotit, kontrolovat jej a vyrovnat se s ním²⁵.

PPP lze využít i při řešení tíživé parkovací situace pomocí výstavby parkovacích domů. Zde se naskytá možnost kombinace soukromého kapitálu s dotacemi z evropských fondů z příslušných regionálních operačních programů. Platební mechanismus může být u tohoto typu projektů založen na poplatcích z parkovného, nicméně za nynější finanční krize, kdy jsou banky i investoři rizikově averzní, se může ukázat jako jistější varianta tzv. „poplatků za dostupnost“, které platí dle dostupnosti a kvality služby přímo zadavatel ve formě pravidelných plateb soukromému partnerovi. Příjmy z parkovného vybírá město a používá je na úhradu těchto poplatků. Město tak nese riziko poptávky po parkovacích místech, soukromý partner riziko zabezpečení dostupnosti služby.

Mezi další typické PPP projekty, které ze zahraničí nenápadně pokukují po uplatnění v českých městech a obcích, patří i výstavby administrativních budov. Jedná se o relativně jednoduché projekty, kde je soukromému partnerovi svěřen návrh, výstavba a údržba celé budovy včetně zajištění úklidu, stravování, ostrahy a dalších obdobných služeb. Zadavatel hradí poplatky za dostupnost, které jsou závislé na tom, zda vůbec a v jaké kvalitě je služba dodávána. Je zpracována studie proveditelnosti a další realizační

²⁵ Webový portál Ministerstva financí ČR [online] [vid. 11. srpna 2020]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>

kroky závisí na zastupitelstvu kraje. Koncept PPP mezi českými městy a obcemi není abstraktním pojmem a realizují se konkrétní projekty, které fungují²⁶.

8.3 Účastníci PPP projektů

Na níže uvedeném obrázku č. 11 lze vidět grafické znázornění účastníků PPP projektů. Nyní si popíšeme jednotlivé účastníky.

K hlavním účastníkům PPP projektů je důležité zařadit veřejný sektor a SPV (Special Purpose Vehicle). SPV je tedy účelově vytvořená společnost, nebo konsorcium společností, které se podílejí na realizaci projektu, tak aby zajišťovala správu a realizaci projektu po celou dobu její realizace až po jejich ukončení. Tato SPV společnost s sebou přináší značnou řadu výhod, a to hlavně z hlediska financování. Pro mnohé věřitele je značně výhodnější propůjčit prostředky právě této společnosti než jednotlivým firmám, které se podílí na projektu. Příklad bankrotu těchto speciálních firem neznamena automaticky vyhlášení konkurzu. To pro banky a ostatní finanční instituce může znamenat téměř bezproblémový kontrakt s SPV a také bezrizikový úvěr. Podstata společnosti SPV totiž neumožňuje její samotný úpadek (Jurčík a Krutáková, 2008).

Zadavatel – instituce veřejného sektoru, která vyhláší koncesní/zadávací řízení, vybírá soukromého partnera projektu a uzavírá s ním koncesní smlouvu.

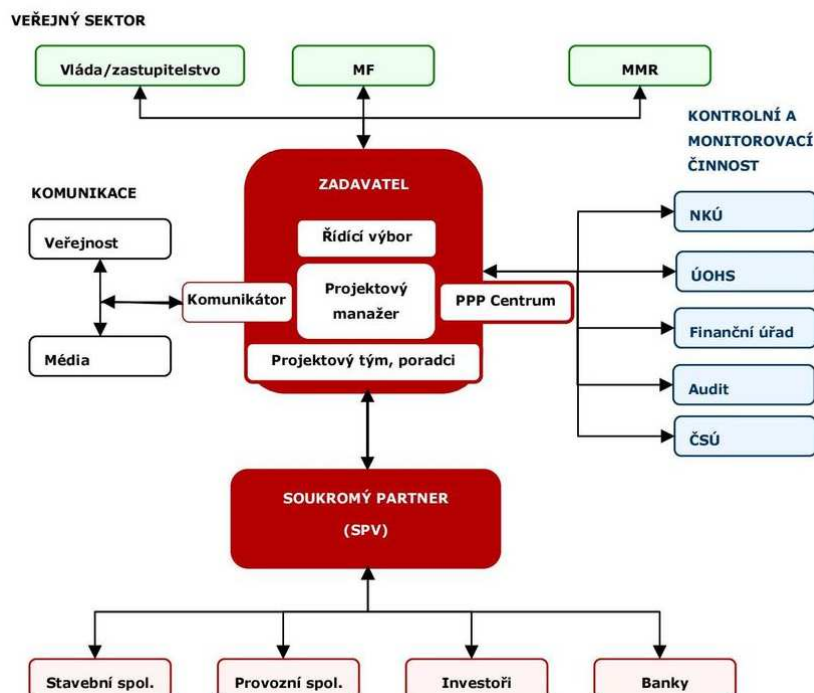
Vláda, zastupitelstvo kraje či města, orgán rozhodující o otázkách hospodaření zadavatele – v procesu zastávají úlohu schvalovacího orgánu tam, kde ze zákona vyplývá povinnost zadavatele podrobit schválení určité klíčové dokumenty v rámci PPP procesu; u tzv. významných koncesních smluv se jedná o schválení koncesního projektu a vlastní koncesní smlouvy. V případě PPP projektů se jedná o schválení odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 u tzv. významných veřejných zakázek.

Ministerstvo financí (dále též Regulátor) – je z titulu schválené Politiky vlády ČR v oblasti PPP pověřeno regulací PPP projektů. Ministerstvo financí ve vztahu k projektům územních samosprávných celků je tzv. rozpočtový dozor, v jehož rámci vydává předchozí stanovisko k uzavření koncesní smlouvy a některým jejím změnám.

Ministerstvo financí se rovněž může účastnit Řídících výborů PPP projektů státu a v těchto projektech. V rámci Řídícího výboru hodnotí projekt dle kontrolního procesu projektu.

²⁶ Webový portál Ministerstva vnitra ČR [online] [vid. 6. srpna 2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/partnerstvi-soukromeho-a-verejneho-sektoru-v-regionech.aspx>

OBRÁZEK 11: ÚČASTNÍCI PPP PROJEKTŮ



Zdroj: Webový portál Ministerstva financí ČR [online] [vid. 10. srpna 2020]. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

Ministerstvo pro místní rozvoj – plní roli gestora legislativního prostředí (koncesní zákon, zákon o veřejných zakázkách) a roli metodické podpory. Kromě toho se Ministerstvo pro místní rozvoj podílí na tvorbě celostátní koncepce v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Ministerstvo pro místní rozvoj je správcem „Informačního systému o veřejných zakázkách“ a „Portálu o veřejných zakázkách a koncesích“. Z titulu koncesního zákona pak Ministerstvo pro místní rozvoj zajišťuje vedení Rejstříku koncesních smluv.

Řídící výbor – v rámci organizační struktury projektového řízení plní funkci oficiální platformy na nejvyšší úrovni a je zodpovědný za naplnění cílů projektu spolu se zadavatelem. Jeho rozhodnutí na úrovni jeho členů by v mezích kompetencí zadavatele i případného zřizovatele měla být závazná, přesto z titulu koncesního zákona i zákona o veřejných zakázkách mají tato rozhodnutí ve vztahu k zadavateli pouze doporučující charakter.

Projektový manažer – je osoba zajišťující odborné a efektivní řízení celého procesu přípravy a realizace projektu. Zodpovídá za každodenní řízení projektu zadavateli, potažmo Řídícímu výboru, řídí Projektový tým, jedná jako jediný centrální kontakt

pro realizační týmy zadavatele, zřizovatele a poradce, řídí jejich činnost včetně zadávání úkolů a přebírání dokončených výstupů jim zadané práce, monitoruje plnění harmonogramu prací a rozpočtu na poradenské služby.

Projektový tým – asistuje a zodpovídá projektovému manažerovi, jeho role spočívá především v zajištění odborných znalostí a výkonné kapacity. Zahrnuje realizační tým odborníků z řad zadavatele a zřizovatele, poradců a dodavatelů dalších externích služeb.

Komunikátor – plní úlohu komunikace a marketingu PPP projektu. Je zodpovědný za komunikaci s médii a veřejností.

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) – provádí kontrolu PPP projektů z titulu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Český statistický úřad – odpovídá za správné zařazení projektů PPP dle pravidel Eurostatu⁴ o zachycení PPP v národních účtech dle aktualizované metodiky ESA 95. O konečném zařazení však rozhoduje Eurostat v rámci tzv. EDP procesu (supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu).

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) - plní dohledovou funkci nad dodržováním obou klíčových zákonů pro PPP projekty – koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách.

Dalšími institucemi, které se mohou do procesu PPP v jednotlivých jeho etapách zapojit, jsou např. finanční úřad, který je oprávněn provést finanční kontrolu, nebo auditor, pokud je zadavatel povinen provést externí audit²⁷.

8.4 Hlavní cíle PPP projektů

Podle Ostřížka (2007, s. 19) mezi hlavní cíle PPP patří dosažení vyšší hodnoty za peníze („value for money“) pro veřejný sektor a dosažení vyšší efektivity a kvality veřejných služeb či infrastruktury.

Pro soukromý subjekt je pak hlavním cílem dosažení zisku. Jak je stanoveno v Usnesení vlády ČR o Partnerství veřejného a soukromého sektoru, výsledný ekonomický přínos musí být vyšší než ekonomický přínos při doposud uplatňovaných způsobech.

Ekonomická výhodnost je pro veřejný sektor rozhodující podmínkou vhodného PPP projektu. Soukromý sektor musí realizovat projekt za náklady pro veřejný sektor nižší než v případě, že si stejný projekt zajistí veřejný sektor sám ze svých zdrojů.

²⁷ Webový portál Ministerstva financí ČR [online] [vid. 19. srpna 2020]. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-05-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu-2013.pdf

Je tedy nutné pro každý projekt před započítím soutěže vyhodnotit, zda jeho realizace formou PPP poskytuje reálnou přidanou hodnotu oproti jiné formě, např. klasické veřejné zakázce. Pokud by tak tomu nebylo, nemělo by smysl jej realizovat formou PPP.

8.5 Aplikace PPP

PPP projekty v praxi: PPP znamená, že konkrétní veřejná služba je investována a provozována sdílenou účastí jak subjektu z veřejného sektoru, tak soukromé firmy, přičemž by mělo být dosaženo synergických efektů ve snížení nákladů, rizik. Aby se mohl konkrétní projekt považovat za PPP, je třeba splnit určité podmínky (tyto jsou platné v EU):

Soukromá firma provede komplexní financování investice a výstavbu a provozuje dílo po sjednanou dobu za sjednaných podmínek kvality a ceny. Návratnost investice mu pak zajistí výnosy z provozování, tedy buď platby od uživatelů, nebo platby od veřejného partnera (subvence, platby za dostupnost).

Rizika výstavby a provozu jsou rozdělena mezi oba partnery podle toho, kdo umí konkrétní riziko lépe řídit.

PPP projekt musí reprezentovat dlouhodobý vztah.

Typické příklady veřejných služeb zajištěných formou PPP:

- dopravní infrastruktura – např. dálnice, silnice, tunely, mosty;
- zdravotnictví – např. nemocnice, nemocniční zařízení;
- školství – např. školy, univerzity, koleje;
- utility – např. energetika, plynárenství, vodárenství;
- administrativní budovy a infrastruktura – např. úřady, věznice, soudy, ubytovny²⁸.

8.5.1 PŘEDPOKLADY ÚSPĚŠNOSTI PPP PROJEKTŮ

Silné stránky PPP projektů jsou následující:

1. Hodnota za peníze – povinnost provést srovnání výhodnosti PPP oproti standardní VZ (ukazatel tzv. hodnoty za peníze). Pokud se tato výhodnost neprokáže, projekt není PPP formou realizován.
2. Jedna smluvní strana na celý projekt – zadavatel má jedinou protistranu, zodpovědnou za celý projekt.

²⁸ Webový portál ManagementMania [online] [vid. 5. srpna 2020]. Dostupné z <https://managementmania.com/cs/ppp-public-private-partnership>

3. Přenos části rizik na koncesionáře – každá strana nese ta rizika, která dokáže lépe řídit. Hlavní rizika (projekční, stavební, provozní, riziko poptávky...) jsou z části či úplně přenesena na privátního partnera po celou dobu projektu.
4. Znalost celoživotních nákladů projektu – hlavním hodnotícím kritériem výběru koncesionáře je výše platby za dostupnost, a z ní vyplývající max. náklady na celou životnost projektu (tzn. nejen náklady na výstavbu, ale i náklady provozní a udržovací).
5. Zapojení inovací – motivace soukromého partnera zajišťovat dohodnutou službu co nejefektivněji, a z toho vyplývající snaha použít k řešení projektu nejlepší know-how a inovace. Zadání výstupů PPP projektu (kvalita a kvantita služby) definuje požadované cílové plnění, nikoli způsob jejich dosažení.
6. Rozložení plateb v čase – zadavatel poskytuje finanční plnění koncesionáři až po zahájení dodávky sjednaných výstupů projektu. Toto plnění (služebné) je následně vypláceno pravidelně po celou dobu projektu a zahrnuje i rozložené investiční výdaje z počátku projektu. Tím je eliminováno nadměrné zatížení rozpočtu zadavatele ve fázi výstavby.
7. Platba jen za výsledný výstup projektu – soukromý partner získává finanční plnění od zadavatele pouze v případě, že dodává službu v dohodnuté kvalitě a kvantitě po celou dobu projektu.

8.5.2 PROBLÉMY SPOJENÉ S PPP PROJEKTY

Slabé stránky PPP projektů jsou:

1. Značná náročnost přípravy – PPP projekty z titulu své dlouhodobosti vyžadují komplexní přípravu ekonomickou, právní i technickou. Proces samotné přípravy PPP projektu je v porovnání se standardní VZ náročnější časově i finančně.
2. Nižší flexibilita zahájených projektů – PPP projekty jsou uzavírány na dlouhé období (obvykle 20–30 let), aby bylo možno dosáhnout maximálního přínosu ze zapojení soukromého partnera.
3. Vyšší cena peněz pro privátní sektor – vyšší úrokové sazby privátních subjektů v porovnání s veřejným sektorem (vyšší míra rizikovosti soukromého subjektu).
4. Předpoklad konkurenčního prostředí – v případě nedostatečné konkurence při zadávání PPP projektu mohou být pro zadavatele nabídky nevýhodné.
5. Nevhodné pro některé projekty – vzhledem k vyšším nákladům přípravy PPP projektu jej není vhodné používat na projekty s nízkou kapitálovou náročností.

Projekty, kde provozní náklady jsou v porovnání s náklady investičními zanedbatelné, též nejsou pro PPP ideální (nabízejí jen omezený prostor pro inovace soukromého partnera).

8.6 Rozvoj PPP

Počátky těchto projektů partnerství začaly ve Velké Británii v 80. letech 20. století. Dnes se tato koncepce využívá v mnoha zemích. Za posledních 30 let se v zemích EU zrealizovalo přes 1 850 projektů formou PPP a bylo proinvestováno téměř 380 miliard EUR v následujících oblastech a v typových projektech:

- Doprava (56 % investic) dálnice, tunely, mosty, správa regionálních silnic, železnice, rychlodráhy, tramvajové linky.
- Zdravotnictví a sociální péče (14 % investic) nemocnice, polikliniky, pečovatelské domovy.
- Školství (9 % investic) univerzitní kampusy, školy, studentské ubytování.
- Administrativní případně ubytovací kapacity (10 % investic) úřady, soudy, ubytovny, administrativní prostory, věznice, policejní a hasičské budovy.
- Utility – vodárenství, energetika, odpadové hospodářství, spalovny.

Mezi nejaktivnější země patří Velká Británie (1 000 projektů), Francie (200), Španělsko (162), Německo (126), Nizozemí (47), Portugalsko (41). Mezi aktivní průkopníky patří také Turecko (27), Polsko (12) či Slovensko (2)²⁹.



OTÁZKY

1. Co znamená partnerství soukromého a veřejného sektoru?
2. Jakými zákony se PPP projekty řídí?
3. Co charakterizuje tyto PPP projekty?
4. Kdo jsou nejdůležitější účastníci PPP projektů?
5. Jaké jsou hlavní cíle PPP projektů?
6. V jakých oborech se PPP projekty realizují?
7. Jaké jsou silné stránky PPP projektů?
8. Jaké jsou slabé stránky těchto projektů?
9. Jaké jsou nejaktivnější země v PPP projektech?

²⁹ Webový portál Asociace pro rozvoj infrastruktury [online] [vid. 20. srpna 2020]. Dostupné z <https://www.ceskainfrastruktura.cz/temata/ppp-pro-verejnou-infrastrukturu/>

SHRNUTÍ KAPITOLY



V osmé kapitole jsme se zabývali partnerstvím soukromého a veřejného sektoru, jinak také PPP. Vymezili jsme si tzv. PPP projekty a uvedli jejich legislativu v České republice. Dále jsme si tyto projekty charakterizovali podle Zelené knihy Komise Evropských společenství o partnerství veřejného a soukromého sektoru. Představili jsme si jednotlivé účastníky, kteří se zapojují do PPP projektů. Objasnili jsme si, jaké jsou hlavní cíle PPP projektů. Také jsme se zabývali, jak se tyto PPP projekty aplikují v realitě a v jakých oborech. Přiblížili jsme si, jaké jsou předpoklady úspěšnosti PPP projektů a jaké jsou problémy, které jsou spojené s těmito projekty.

ODPOVĚDI



1. Partnerství soukromého a veřejného sektoru je pod zkratkou PPP. Znamená to spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Tato spolupráce vyústí v tzv. PPP projekty, které mají dlouhodobý vztah.
2. V České republice jsou PPP projekty upravovány zákonem č. 134/2016 Sb., tzv. koncesní zákon a zákonem č. 51/5016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
3. Projekty PPP jsou charakterizovány dlouhodobou spoluprací, dále významnou úlohou ekonomického provozovatele a také rozdělením rizik mezi veřejno-právního a soukromého partnera.
4. Mezi nejdůležitější účastníky patří SPV (soukromý partner), ministerstva či vláda, zadavatel.
5. Mezi hlavní cíle patří dosažení vyšší hodnoty za peníze, pro soukromý subjekt je to dosažení zisku a pro veřejný sektor je to realizace projektů za nižší náklady, než by veřejný sektor zajistil tento projekt sám ze svých zdrojů.
6. Projekty se realizují v oborech, jako jsou dopravní infrastruktura, administrativní a ubytovací kapacity, dále ve zdravotnictví, školství, obraně a v dalších typech infrastruktury.
7. Silné stránky úspěšnosti PPP projektů je hodnota za peníze. Další silnou stránkou je, že je jedna smluvní strana na celý projekt. Mezi silné stránky patří přenos části rizik na koncesionáře. Je důležité znát náklady projektu a zapojit inovace. Další předpoklad pro úspěšnost PPP projektů je rozložení plateb v čase a platbu jen za výsledný výstup projektu.

8. Mezi slabé stránky, které jsou spojené s PPP projekty, patří náročnost přípravy projektů, dále nižší flexibilita zahájených projektů. Také může jít o vyšší cenu peněz pro privátní sektor a předpoklad konkurenčního prostředí. A také tento typ spolupráce může být nevhodný pro některé projekty.
 9. Mezi nejaktivnější země patří Velká Británie (tam také tyto PPP projekty začaly), dále Francie, Španělsko, Německo, Nizozemí a Portugalsko.
-

LITERATURA

[1] BOUKAL, P., 2009. *Nestátní neziskové organizace: (teorie a praxe)*. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1650-9.

[2] ČADIL, J. a B. KADEŘÁBKOVÁ, 2006. *Analýza externalit: přístup ekonomické teorie*. Praha: PEF ČZU. ISBN 80-213-1596-2.

[3] DAVID, R., 2000. *Politologie: základy společenských věd*. 4. vyd. Nakladatelství Olomouc. ISBN 80-7182-116-0.

[4] DOČEKALOVÁ, P., K. ŠVEC, J. DANEŠ, J. GELNAROVÁ, D. HELLOVÁ, K. KOUBA a H. MELICHAR, 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-2940-4.

[5] DUCHOŇ, B., 2010. *Teorie externalit a její aplikace v udržitelném rozvoji*. Praha: ČVUT. ISBN 978-80-01-04526-8.

[6] FRANK, R. H. a B. S. BERNANKE, 2002. *Ekonomie*. Praha: Grada Publishing. ISBN 80-247-0471-4.

[7] HALÁSEK, D., 2007. *Veřejná ekonomika*. 2. vyd. Opava: Optys. ISBN 978-80-85819-60-1.

[8] HALÁSEK, D. a D. LENERT, 2008. *Ekonomika veřejného sektoru*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava. ISBN 978-80-248-1854-2.

[9] HAMERNÍKOVÁ, B. a A. MAAYTOVÁ, 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-301-0.

[10] HAMERNÍKOVÁ, B. a A. MAAYTOVÁ, 2010. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-497-0.

[11] HEJDUKOVÁ, P., 2015. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-298-4.

[12] HENDRYCH, D., 2009. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-458-1.

[13] HOLMAN, R., 2002. *Mikroekonomie: středně pokročilý kurz*. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-737-5.

[14] HOLMAN, R., 2005. *Ekonomie*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-891-0.

[15] HOLMAN, R., 2007. *Mikroekonomie: středně pokročilý kurz*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-862-0.

[16] HOLMAN, R., 2008. *Základy ekonomie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-890-8.

[17] HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ, 2008. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-096-3.

[18] HRBKOVÁ, J., V. JEŠKO, V. LIŠKA a D. ŘÍMANOVÁ, 2015. *Společenské vědy pro techniky: Ekonomie, právo, politologie*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-9922-3.

[19] JURČÍK, R. a L. KRUTÁKOVÁ, 2008. Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR. In: *Sborník příspěvků z II. ročníku mezinárodní vědecké konference*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, s. 83-98. ISBN 978-80-7380-121-2.

[20] JUREČKA, V., M. HON, I. JÁNOŠÍKOVÁ, E. KOLCUNOVÁ a L. SPÁČILOVÁ, 2018. *Mikroekonomie*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-0146-7.

[21] KADEŘÁBKOVÁ, A., J. KUBÍČEK, Š. LABOUTKOVÁ, V. NACHTIGAL, P. PAVELEK, M. PLOJHAR, V. SPĚVÁČEK, M. SRHOLEC, L. URBAN, B. VAŠÍČEK a M. ŽÁK, 2003. *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU*. Praha: LINDE. ISBN 80-86131-35-1.

[22] KADEŘÁBKOVÁ, J. a J. PEKOVÁ, 2012. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-807357-910-4.

[23] KLIKOVÁ, CH. a I. KOTLÁN, 2006. *Hospodářská politika*. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates. ISBN 80-86572-37-4.

[24] KOPFOVÁ, A., 2012. Současné trendy vládních výdajů. In: *Dny práva 2011 - Finance veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5914-6.

[25] KROUPA, J., 2012. *Politologie nejen pro právníky*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-943-2.

[26] MAAYTOVÁ, A., 2012. *Veřejné finance*. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu. ISBN 978-80-86730-90-5.

[27] MAAYTOVÁ, A., F. OCHRANA, J. PAVEL, L. SEDMIHRADSKÁ a J. TEPEROVÁ, 2015. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-5561-8.

[28] MALÝ, I., 1998. Externality – omezení pro veřejné řešení. In: *Sborník příspěvků konference Externality a možnosti jejich řešení*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-1884-4.

[29] MALÝ, I., 2003. Fond veřejného zdravotního pojištění jako součást soustavy veřejných rozpočtů. In: *Acta oeconomica pragensia*, 11(3), 56-69. ISSN 0572-3043.

[30] MANKIW, N. G., 1999. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-7169-891-3.

[31] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL, 2014. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-526-9.

[32] OCHRANA, F., 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.

[33] OCHRANA, F., 2003. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Ekopress. ISBN 80-86119-71-8.

[34] OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK., A. MAAYTOVÁ a V. URBÁNEK, 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance: Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3228-2.

[35] OSTRŽÍŽEK, J., 2007. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-744-9.

[36] PEKOVÁ, J., 2008. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-358-4.

[37] PEKOVÁ, J., 2011. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-698-1.

[38] PEKOVÁ, J., J. PILNÝ a M. JETMAR, 2012. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-936-4.

[39] PODHORSKÝ, J., 2005. *Účtování a vedení účetnictví v organizačních složkách státu, územně samosprávných celcích a příspěvkových organizacích*. Praha: Polygon. ISBN 80-7273-119-X.

[40] POSPÍŠIL, R., 2013. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-7431-112-3.

[41] PROROK, V. a A. LISA, 2003. *Politologie*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-31-7.

[42] PRŮCHA, P., 2012. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk. ISBN 978-80-7239-281-0.

[43] REKTOŘÍK, J., 2010. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha: EKOPRESS. ISBN 978-80-86929-54-5.

[44] REKTOŘÍK, J. a J. ŠELEŠOVSKÝ, 2003. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-72-6.

[45] RŮČKOVÁ, P. a M. ROUBÍČKOVÁ, 2012. *Finanční management*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-4047-8.

[46] ŘÍCHOVÁ, B., 2007. *Úvod do současné politologie*. 2. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-348-2.

[47] SAMUELSON, P. A. a W. D. NORDHAUS, 1991. *Ekonomie*. Praha: Svoboda. ISBN 80-205-0192-4.

[48] STEJSKAL, J., H. KUVÍKOVÁ a K. MAŽÁTKOVÁ, 2013. *Neziskové organizace – vybrané problémy ekonomiky se zaměřením na nestátní neziskové organizace*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-973-9.

[49] STRECKOVÁ, Y. a I. Malý, 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno: Computer Press. ISBN 80-7226-112-6.

[50] SVATOŇ, J. a K. JAHELKOVÁ, 1991. *Člověk, řízení a instituce: poznatky o řízení pro politickou a správní oblast*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-0276-X.

[51] ŠMÍD, V. a B. KADERÁBKOVÁ. *PPP projekty a jejich porovnání s klasickým zadáváním veřejných zakázek* [online]. Praha: ČVUT [vid. 6. srpna 2020]. Dostupné z: http://www.conference-cm.com/podklady/history2/referaty/Smid_Kaderabkova_ref.pdf

[52] TETŘEVOVÁ, L., 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-79-5.

Elektronické informační zdroje

[53] Evropská unie, 2020. *Kvalifikovaná většina* [online]. [vid. 12. února 2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

[54] KOSTÍK, J., 2018. *Druhy voleb v České republice. Oficiální stránky statutárního města České Budějovice* [online]. 14. květen 2018 [vid. 18. února 2020]. Dostupné z: <https://www.c-budejovice.cz/volby-druhy-voleb>

[55] MUSIL, P., 2015. *Rozhodování o veřejných výdajích* [online]. Brno: Univerzita obrany [vid. 5. července 2020]. Dostupné z: https://moodle.unob.cz/pluginfile.php/39900/mod_resource/content/2/2%20Rozhodov%C

3%A1n%C3%AD%20o%20ve%C5%99ejn%C3%BDch%20v%C3%BDdaj%C3%ADch
_studijni_opora.pdf

[56] MUSILOVÁ, A., 2008. Úplatkářská aféra Siemens stále bez rozsudku. *Česká televize* [online]. 26. květen 2008 [vid. 8. ledna 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/1453531-uplatkarska-afera-siemens-stale-bez-rozsudku>

[57] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020. *Všeobecné, rovné a přímé volební právo tajným hlasováním* [online]. [vid. 25. února 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=301>

[58] POSPÍŠILOVÁ, A., 2018. Obsah státního rozpočtu. *Podnikáš.cz* [online]. 2. prosinec 2018 [vid. 27. června 2020]. Dostupné z: <https://www.podnikas.cz/obsah-statniho-rozpocetu/>

[59] ŠIMEK, R., 2010. Zkáza tankeru Exxon Valdez. *Týdeník Euro* [online]. 24. listopad 2010 [vid. 8. ledna 2020]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/zkaza-tankeru-exxon-valdez-900599>

Legislativní dokumenty

[60] Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 28. července 2020].

[61] Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 17. července 2020].

[62] Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 27. července 2020].

[63] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 25. září 2020].

[64] Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 20. července 2020].

[65] Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 21. července 2020].

[66] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 22. července 2020].

[67] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 25. září 2020].

[68] Zákon č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 27. července 2020].

[69] Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 20. července 2020].

[70] Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 16. července 2020].

[71] Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [vid. 19. května 2020].

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

V první kapitole jsme si představili veřejný sektor. V úvodu jsme si definovali národní hospodářství a rozčlenili jsme ho podle principu financování. Z tohoto členění jsme přešli k definování jednotlivých sektorů, tedy soukromého, sektoru domácnosti a veřejného sektoru. Následně jsme podrobně definovali veřejný sektor, který je ve veřejném vlastnictví a aktéři státní správy a samosprávy se rozhodují na základě veřejného zájmu. Dále jsme si rozdělili veřejný sektor podle právního hlediska na státní a komunální podniky, organizační složky státu a příspěvkové organizace. Poté byly vysvětleny tři funkce ekonomického sektoru, tedy funkce ekonomická, sociální a politická, pomocí kterých veřejný sektor naplňuje své poslání. Následovalo rozdělení ukazatelů na finanční a nefinanční a rozdělení faktoru veřejného sektoru na ekonomické, politické a demografické, přičemž každý ovlivňuje růst veřejného sektoru. Zjistili jsme, jak se veřejný sektor člení a co do veřejného sektoru spadá. Následovaly hlavní znaky veřejného sektoru, které jsou, že je tento sektor ne-tržní, produkuje veřejné statky, hlavním kritériem úspěšnosti není zisk, je řízen a spravován orgány veřejné správy, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. V další podkapitole byla popsána efektivnost, které obecně znamená absenci plýtvání. Rozdělili jsme si efektivnost na společenskou a operativní. K pojmu efektivnost jsme si popsali metodologii 3E, která je zkratkou slov účelnost, účinnost a hospodárnost. Na závěr byly vypsány tendence veřejného sektoru k neefektivnosti, jedna z nich je, že ve veřejném sektoru není konkrétní vlastník.

V druhé kapitole jsme se seznámili s problematikou státních zásahů, kde jsme si určili základní oblasti, kdy stát vykonává státní zásahy. Dále jsme se podívali na důvody vládních selhání, kde jsme zjistili, že pro existenci vládních selhání patří především omezení informace, omezený možnost kontrolovat soukromý sektor, omezená kontrola nad byrokratickým aparátem, omezení vyplývající z podstaty politického procesu a následně jsme si dané omezení podrobněji definovali. V rámci kapitoly jsme se podívali i na ekonomickou analýzu veřejných statků. Uvedli jsme si základní členění statků, a to na volné statky a ekonomické statky. Dále jsme se podrobně zabývali členěním a charakteristikou ekonomických statků. Vysvětlili jsme si rozdíl mezi veřejným a soukromým statkem. Vymezili jsme si podrobnější charakteristiku statků z ekonomické povahy, kde jsme se zabývali definováním čistě soukromých statků, čistě veřejných (kolektivních) statků a smíšených veřejných statků. Podívali jsme se i na možnosti způsobu zabezpečování veřejných statků. V poslední části jsme si definovali a uvedli příčiny problému černého pasažéra.

Ve třetí kapitole byla představena ekonomická analýza externalit. Byly vymezeny externality a objasněno jejich dělení, a to podle prostorového působení, podle účinku, podle schopnosti penetrace mezi sektory, podle vlivu na ekonomickou efektivnost a schopnosti vyčíslitelnosti. Jelikož jsou rozeznávány externality pozitivní (kladné) a negativní (záporné), byla tato kapitola věnována také charakteristikám pozitivních a negativních externalit, včetně jejich příkladů a jejich grafickému znázornění. Dále byl v kapitole vysvětlen

také vliv pozitivních a negativních externalit na životní prostředí, včetně příkladů. V rámci externalit se kapitola věnovala také způsobům řešení externalit, a to veřejnému a soukromému, včetně uvedených příkladů. V kapitole byly rovněž přiblíženy emisní povolenky jako jeden ze způsobů řešení externalit. Dále byl definován a vysvětlen Coaseho teorém a pojem „černý pasažér“. Závěrem kapitoly byly také charakterizovány nejznámější externality ve světě a snaha o jejich ekonomické vyčíslení.

Ve čtvrté kapitole byly představeny veřejné finance. Byly vymezeny veřejné finance i důvody jejich existence. Je to existence nedokonalé konkurence, existence externalit a sociální preference. V kapitole byly představeny pilíře veřejných financí, kterými jsou nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. Také byly charakterizovány cíle veřejných financí. Ať už to byly alokační, stabilizační či redistribuční. Dále byly charakterizovány samotné veřejné příjmy, kde se také popsalo jejich dělení. Veřejné příjmy se rozdělily do 5 kategorií, a to podle návratnosti, podle času, podle hlediska závaznosti, podle hlediska území a podle rozpočtového toku. V rámci veřejných financí se kapitola také věnovala místním poplatkům v ČR. Byly charakterizovány podle zákona a vypsány, o které se jedná. Byla přiblížena soustava daní v ČR a objasněno, jak se tyto daně člení. Definovaly se veřejné výdaje a také se tyto výdaje rozčlenily na přímé, nepřímé a ekologické. Na závěr kapitoly byly zmíněny faktory, které ovlivňují růst veřejných výdajů. Byly zmíněny také teorie či zákony, které s těmito faktory souvisí.

V páté kapitole byly vymezeny mimorozpočtové fondy a státní rozpočet. Byla vysvětlena zejména základní architektura mimorozpočtových fondů. Jako první byl popsán Státní fond životního prostředí ČR, kde byl popsán, čím se zabývá a také k čemu využívá své zdroje. Charakterizovány byly také další státní fondy, jako jsou Státní fond kinematografie, dále Státní fond kultury ČR, také Státním fondem dopravní infrastruktury, a nakonec byl přiblížen Státní fond podpory investic. V rámci mimorozpočtových fondů byly vymezeny fondy vládních agentur a bylo uvedeno, na co se zaměřují. Představily se i státní privatizační fondy, především tedy státní pozemkový úřad. Také byly zmíněny státní svěřenecké fondy a ostatní mimorozpočtové fondy. Charakterizován byl i státní rozpočet, dále byl definován rozpočtový proces a byl vysvětlen i pojem rozpočtové provizorium. Na závěr kapitoly byly uvedeny příjmy a výdaje státního rozpočtu, jak jsou definovány podle zákona.

V 6. kapitole jsme se věnovali veřejné volbě a veřejnému rozhodování. V úvodní části jsme si uvedli představitele teorie veřejné volby, mezi něž patří James Buchanan či Anthony Downs a srovnali jsme ekonomický trh s politickým. Zjistili jsme, kdo v rámci politického trhu stojí na poptávkové a nabídkové straně. V prvním případě se jedná o voliče, kteří v programech politických stran hledají takovou nabídku, která nejvíce vyhovuje jejich potřebám či zájmům. Politikové a politické strany tvoří nabídkovou stranu. Každá politická strana disponuje nabídkovým košem, při jehož uspořádání se zaměřuje spíše na průměrného voliče. Proto platí, že voliči nemohou nalézt politickou stranu, s jejímž programem by se ve všech ohledech ztotožňovali. Dále jsme se věnovali politické moci a způsobům jejího uplatnění. Politickou moc lze uplatnit ekonomickým,

veřejným, informačním nebo fyzickým donucením. Následně jsme si uvedli politologii, což je společenskovědní disciplína, která zkoumá oblast politiky. Uvedli jsme si několik věd a metod, které jsou s politologií propojeny. Jedná se o metody právní vědy, historickou metodu, psychologickou metodu (především behaviorismus) a v neposlední řadě matematické, statistické a komparativní metody. Kromě metod jsme si definovali základní funkce politologie. Poté jsme přešli k politickému cyklu, který je krátkodobý a ve vztahu k vládním opatřením záleží na tom, ve které fázi se nacházíme. Období po volbách se vyznačuje realizováním nepopulárních opatření. Naopak pro období před volbami je typické přijímání populárních opatření. V další části kapitoly jsme si uvedli nejčastější příčiny vládního selhávání. Mezi ně patří existence byrokracie a s tím související jevy a dále situace, kdy vláda nevyužije politický kapitál, který má k dispozici. Rovněž záleží na vztahu politiků k ekonomické teorii či praxi. V rámci modelů politického systému jsme si popsali tři typy společenského uspořádání a to demokracii, diktaturu a anarchii. Posledním, co jsme v rámci veřejné volby zkoumali, byla oblast byrokracie, zájmových skupin a charakterizování dvou důležitých pojmů, což byl rent seeking a lobbying.
















Kromě veřejné volby jsme se v této kapitole věnovali poznatkům z oblasti veřejného rozhodování. Nejprve jsme si vymezili veřejné rozhodování a jeho dvě formy, přímé a nepřímé rozhodování. V případě přímého rozhodování občané rozhodují přímo, sami za sebe. Při nepřímém rozhodování si občané nejprve zvolí své zástupce a ti je pak v rozhodování zastupují. Dále jsme si popsali dva základní systémy nepřímé demokracie, tj. poměrné a většinové zastoupení. Zjistili jsme, jaké dopady může mít kolektivní rozhodnutí. Pokud je rozhodnutí efektivní, daná situace se zlepší a nikdo si nemůže pohoršit. Jestliže je rozhodnutí redistribuční, pak se situace pro někoho zlepší a pro jiného zhorší. Škodlivé rozhodnutí vede k horším následkům pro všechny bez rozdílu. V souvislosti s veřejným rozhodováním jsme si definovali několik typů většinových pravidel. Uvedli jsme si, kdy dochází k tyranii většiny a kdy k teroru menšiny. Popsali jsme si druhy voleb v České republice a zásady volebního práva, což jsou rovnost, přímost, všeobecnost a tajné hlasování. V poslední části kapitoly jsme se věnovali dalším způsobům hlasování. Charakterizovali jsme si jednomyslnou shodu, logrolling, volební paradox, Arrowův teorém nemožnosti, pluralitní hlasování, teorém středního voliče a celou kapitolu jsme zakončili rozhodováním jedince ve veřejné volbě.

V 7. kapitole jsme si představili veřejnou kontrolu. V úvodu jsme si definovali nejprve obecně pojem kontrola, kde jsme zjistili, že pojem kontrola nemá jednotnou ucelenou definici, ale má jich mnoho. Následně je popsána veřejná kontrola a její členění podle časového vztahu kontroly a kontrolovatelné činnosti, podle vztahu kontroly k objektu kontroly, podle organizačního vztahu, podle odvětví veřejného sektoru a poslední členění podle odborného výkonu na profesionální a odbornou kontrolu. Poté byla popsána státní kontrola, k čemu je určena a kdo jí provádí. Následovala podkapitola, kde byl popsán veřejný ochránce práv (ombudsman), také jeho funkce a sídlo. Dále byly charakterizovány jednotlivé instituce kontrolního systému v ČR a popsány jejich oblasti kontroly. Poslední podkapitola se věnovala finanční kontrole, která zabezpečuje hospodaření

s veřejnými prostředky. Také byly popsány cíle veřejné kontroly, co finanční kontrolu tvoří a kontrolní metody a postupy finanční kontroly.

Poslední, 8. kapitola, se zabývala partnerstvím soukromého a veřejného sektoru, jinak také PPP. Vymezili jsme si tzv. PPP projekty a uvedli jejich legislativu v České republice. Dále jsme si tyto projekty charakterizovali podle Zelené knihy Komise Evropských společenství o partnerství veřejného a soukromého sektoru. Představili jsme si jednotlivé účastníky, kteří se zapojují do PPP projektů. Objasnili jsme si, jaké jsou hlavní cíle PPP projektů. Také jsme se zabývali, jak se tyto PPP projekty aplikují v realitě a v jakých oborech. Přiblížili jsme si, jaké jsou předpoklady úspěšnosti PPP projektů a jaké jsou problémy, které jsou spojené s těmito projekty.

PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Název: **Veřejná ekonomie**

Autor: doc. Ing. Jan Nevima, Ph.D., MBA

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům SU OPF Karviná

Počet stran: 131

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.