



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

UNIVERZITA OBRANY V BRNĚ

Fakulta ekonomiky a managementu

VEŘEJNÁ EKONOMIKA

Distanční studijní opora

Téma 1

ÚVOD DO VEŘEJNÉ EKONOMIE A VEŘEJNÉ EKONOMIKY

BRNO

2014

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost

Název projektu: Inovace magisterského studijního programu Fakulty ekonomiky a managementu

Registrační číslo projektu: CZ.1.07/2.2.00/28.0326

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY.

Téma

1

Veřejná ekonomie a veřejný sektor

1 VEŘEJNÁ EKONOMIE A VEŘEJNÝ SEKTOR

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná ekonomika, veřejná ekonomie, národní hospodářství, neziskový sektor, neziskové organizace, veřejný sektor

DOPORUČENÝ ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU KAPITOLY

5 hodin

Úvod

Nedlouho po Sametové revoluci ovlivněny zkušenostmi z předchozích let byly vedeny vášnivé diskuse s cílem pranýřovat existenci veřejného sektoru a snahou do široka otevřít brány národního hospodářství pro soukromý sektor.

Pro tržní orientace národního hospodářství po roce 1989 byla logickým vyústěním předchozího vývoje v ekonomice. Byly ovšem popřeny základní objektivní důvody existence veřejného sektoru a velmi záhy se snaha o jeho přehnanou minimalizaci, ukázala jako neopodstatněnou.

Propad stavební výroby, slabá koupěschopná poptávky, finanční kolaps systému poskytování zdravotních služeb nastavili zrcadlo objektivní nutnosti existence veřejného sektoru. Byly opuštěny diskuse, zda veřejný sektor ano nebo ne a začali se vést polemiky o míře jeho velikosti a rozsahu jeho struktury.

1.1 Veřejná ekonomika a veřejná ekonomie

Veřejná ekonomika¹ je velmi široký pojem, související s úlohou státu v ekonomice. Uplatňovat tento pojem, zabývat se jeho vymezením, zkoumáním funkcí veřejné ekonomiky a problematikou její efektivity, má smysl pouze v tržní ekonomice. V centrálně plánované ekonomice byl tento pojem zbytečným, neboť pojem ekonomika de facto splýval vlastně s pojmem veřejná ekonomika. Vše co

¹ Pojem veřejná ekonomika je možné chápat v dvou rovinách. Jednak jako reálnou část národního hospodářství – tedy fyzickou ekonomiku se všemi jejími subjekty a vztahy, jednak jako vědní disciplínu tak jak ji např. popisuje prof. Halásek. V odborné literatuře, ale i v odborně-populárních zdrojích se často setkáváme i s pojmem veřejný sektor, tento termín je možné považovat za synonymum k termínu veřejná ekonomika (ale pouze v první rovině výše vymezeného chápání) a takto bude i v tomto textu používán a chápán. V soudobé literatuře je používání termínu veřejný sektor častější. Vymezení obsah tohoto termínu bude provedeno v následujícím textu.

bylo státní, reguloval státní plán, prakticky vše se odevzdávalo státu a stát rozdělával, stát určoval i výrobce a ceny.

V dřívější i současné době lze u nás vysledovat pokusy o definování veřejné ekonomiky, např.:

podle **Benarda**(1990) „veřejná ekonomika zahrnuje veškeré sociálně ekonomické činnosti řízené státem, které produkují netržní statky a uskutečňují transfery důchodů a bohatství mezi občany“

Nemec, Lawson (1992) definuje veřejnou ekonomiku jako „...zkoumání vztahů mezi ekonomickými aktivitami veřejného sektoru a chování firem, domácností a jednotlivců. Zvláštní pozornost se přitom věnuje státním výdajům a zdaňování, přičemž veřejná ekonomika zasahuje svým obsahem do dalších specifických oblastí např. makroekonomiky, managementu řízení podniků veřejného sektoru a politického rozhodování”.

Někteří autoři začali prosazovat pro teoretické přístupy pojem „veřejná ekonomie“. Veřejná ekonomika pak vychází z poznatků veřejné ekonomie a tvořivě je rozvíjí a aplikuje v praxi.

Hammond (1990) chápe veřejnou ekonomii² jako studium ekonomických otázek dotýkajících se veřejného sektoru (zahrnujícího mimo jiné vládu) a jeho interference se soukromým sektorem (zahrnujícím domácnosti, firmy a trhy) v smíšené ekonomice. Veřejná ekonomie byla také popisována jako směs dvou starších oblastí, a to (aplikovanými) veřejnými financemi a ekonomii blahobytu, navzájem se znevažujícími, ale ve skutečnosti přinášející užitek oběma.

Gruber (2007) vymezuje veřejnou ekonomii jako vědu zabývající se studiem významu a role vlády v ekonomice.

Podle **Streckové** (1996) je „Veřejná ekonomie (public economics, l'économiepublique, dieoffentlicheconomie) vědní disciplínou, zkoumající strukturu, fungování a efektivnost té části národního hospodářství, která má neziskový charakter a je financována z přerozdělovacích procesů, tuto část národního hospodářství nazýváme veřejným sektorem. Veřejná ekonomie je součástí vědní disciplíny ekonomie, vychází z ní jak v části, která je nazývána makroekonomií a která se zabývá národním hospodářstvím, tak v té její části, která se nazývá mikroekonomií a zkoumá základní ekonomické subjekty. Bez znalosti ekonomie nelze do hloubky pochopit veřejnou ekonomii.“ Strecková také uvádí, že veřejnou ekonomii lze dále členit podle různých kritérií. Pokud nás budou zajímat společné problémy veřejného sektoru, můžeme se setkat s takovými subdisciplínami, jako je teorie veřejných financí, teorie veřejného sektoru, efektivnost veřejného sektoru, teorie veřejné volby, teorie veřejné kontroly nebo také marketing ve veřejném sektoru a další. Z pohledu kritéria jednotlivých subjektů veřejného sektoru je pak možné vymezit subdisciplíny jako je například ekonomika obrany a armády, ekonomika vnitřní bezpečnosti, ekonomika justice, ekonomika veřejné správy, ekonomika školství, ekonomika církví a náboženských společností, ale také ekonomika technické infrastruktury, ekonomika bydlení nebo i ekonomika filmového průmyslu jako součást ekonomiky kultury.

² Některými autory je též používán termín „Ekonomie veřejného sektoru“ (např. Stiglitz, J. E., Hammond, P. J.,)

ROZŠIŘUJÍCÍ VÝKLAD

Předmět studia Veřejné ekonomie, v obecné rovině, lze rozdělit do tří částí:

- a) Poznání toho, v kterých ekonomických aktivitách se veřejný sektor angažuje a jak jsou tyto aktivity organizovány.
- b) Pochopení a předvídání konečných následků vládních opatření v co největší možné míře.
- c) Ohodnocení alternativních opatření.

Výše uvedené rozdělení, tj. rozlišování mezi **analýzou následků vládní politiky** a **posuzování vhodnosti této politiky**, je jedním ze základních úkolů, kterým se veřejná ekonomie zabývá. První způsob uvažování je charakteristický pro pozitivní ekonomii, zatímco druhý pro normativní ekonomii. Pozitivní přístup se soustředí nejen o následky konkrétních vládních

Vždy, když ekonomové překročí hranici pouhé analýzy daného stavu věcí, dostávají se na půdu normativní ekonomie, která posuzuje, do jaké míry konkrétní opatření splňují daná kritéria. Ekonomové zároveň často, komentují cíle, které si politikové před sebe kladou. Ekonomové se také pokoušejí odhalit nesoulad mezi různými vládními opatřeními, a pokud takový nesoulad existuje, navrhnou způsoby jak jej odstranit. Další úlohou normativního přístupu, k řešení základních otázek veřejné ekonomie, je objasnění následků alternativního hodnotového systému, určit, které hodnoty jsou základní a které jsou jen odvozené od jiných důležitějších.

Výše popsané přístupy, pozitivní a normativní, jsou komplementární: abychom mohli učinit závěry o tom, jaké programy by vláda měla uskutečňovat, musíme znát následky různých variant vládních programů.

Pro lepší pochopení **rozdílů mezi pozitivním a normativním přístupem** při zkoumání základních problémů veřejné ekonomie bude vhodné si uvést několik příkladů rozdílnosti těchto přístupů.

PŘÍKLAD

Předpokládejme, že vláda se rozhodne zvýšit daně na alkohol, tabák a pohonné hmoty. Pozitivní ekonomie si bude klást následující otázky:

- a) Jak vzrostou ceny alkoholu, tabákových výrobků a pohonných hmot?
- b) Jak se zvýšení cen projeví po alkoholu, tabáku a pohonných hmotách?
- c) Spotřebovávají na tabák, alkohol a pohonné hmoty větší část svých příjmů lidé s menšími nebo vyššími příjmy?
- d) Jaký budou mít zvýšené daně na tabák vliv na cenu tabáku a tedy i na příjmy producentů tabáku? A jaký bude vliv daně na alkohol a na pohonné hmoty na ceny a tedy na příjmy lihovarů, pivovarů, ropných rafinérií a řetězců čerpacích benzínových stanic?

Normativní ekonomie se na druhé straně bude zajímat především o zhodnocení prospěšnosti či problematičnosti následků zvýšení daní:

- a) Jaká daň – na tabák, alkohol nebo pohonné hmoty – je nejprospěšnější z hlediska vlivu na příjmy chudších vrstev?
- b) Je-li naším hlavním cílem omezení vlivu daní na cenovou soustavu, jaká daň je prospěšnější, na tabák, alkohol nebo pohonné hmoty?
- c) Chceme-li omezit zdravotnické náklady, jaká daň je výhodnější, na tabák, alkohol nebo na pohonné hmoty?

Předpokládejme, že vláda hodlá deregulovat výši nájemného. Jak bude reagovat přístup pozitivní a normativní ekonomie v tomto případě?

Pozitivní ekonomie si bude ptát:

- a) Jak se po zrušení regulovaného nájemného bude chovat trh s nájemním bydlením?
- b) Jak na zrušení regulace nájemného zareagují investoři a které faktory jejich reakci budou ovlivňovat?

Normativní ekonomie bude přistupovat následovně:

- a) Z pohledu dopadů na ekonomiku bude vhodnější provést deregulaci postupně nebo okamžitě?
- b) Pro kterou skupinu subjektů trhu s nájemním bydlením bude rychlá deregulace výhodnější, pro stranu nabídky nebo pro stranu poptávky?

K ZAPAMATOVÁNÍ

Pozitivní přístup a normativní přístup k řešení problémů veřejné ekonomie je nezbytný, protože jedině tak, lze dosáhnout celistvého přístupu k porozumění otázkám míry a způsobu zasahování vlády do chodu ekonomiky. **Pozitivní přístup** je ve své podstatě **přístupem popisným**, kdy se snažíme rozpoznat jednotlivé zásahy vlády a sledovat účinky jejího jednání. **Normativní přístup** je charakteristický posuzováním míry prospěšnosti či škodlivosti účinků jednání vlády. Při normativním přístupu se **dopouštíme hodnotových soudů**, které mohou být zasaženy nestranností jejich autora. Při studiu veřejného sektoru se pozitivní ekonomie zajímá především o **rozsah vládních aktivit a o jejich následky**. Normativní ekonomie se pokouší **hodnotit alternativní možnosti a programy**, jež může vláda zvažovat.

Veřejná ekonomie ve vztahu ke svému předmětu se snaží **odpovědět na celou řadu otázek, které se přímo nebo nepřímo dotýkají veřejného sektoru**. Veřejná ekonomie zkoumá reálnou část národního hospodářství, v níž jako významný subjekt vystupuje stát a především se snaží postihnout vztahy a interakce, které mezi ním a ostatními subjekty národního hospodářství vznikají a ke kterým dochází. V této souvislosti hledá veřejná ekonomie odpověď na celou řadu otázek. Rozmanitost přístupů k tomuto problému je zcela zřejmá. Pro ilustraci uvedme následující příklady:

PŘÍKLAD

Gruber (2007) uvádí v úvodu své učebnice čtyři základní otázky, které dle jeho názoru, souvisí se zásahy státu do ekonomiky:

- ❖ **Kdy** by měla vláda zasahovat do ekonomiky?
- ❖ **Jakým způsobem** by vláda měla zasahovat do ekonomiky?
- ❖ **Jak zásahy vlády** ovlivňují ekonomiku státu (problém ekonomické efektivnosti a celkové rovnováhy)?
- ❖ **Proč si vlády volí daný způsob** intervence do ekonomiky?

Podrobnější informace student může nalézt v: **GRUBER, J.** Public Finance a Public Policy. New York: Worth Publisher, 2007. s. 1-25. ISBN 978-0-7167-6631-5

Nositel Nobelovy ceny za ekonomii **Stiglitz** (1999), sice také vymezuje čtyři základní otázky, kterými se veřejná ekonomie zabývá, ale z odlišného úhlu pohledu. Stiglitz vychází ze skutečnosti, že ekonomie je věda o vzácných zdrojích a o tom, jak se společnost rozhoduje o využití svých zdrojů. A protože veřejná ekonomie vychází ve svých základech z ekonomie, je zřejmé, že stejně jako ona bude se zabývat obdobnými otázkami. Stiglitz vymezuje následující problémové okruhy:

- ❖ **Co se má vyrábět?** Odpověď na tuto otázku nám říká, jaká část zdrojů společnosti by měla být využita pro poskytování statků jako je obrana, veřejná správa nebo silniční síť, a jaká část by měla být použita pro výrobu statků, jako je elektronika, automobily nebo nábytek.
- ❖ **Jak by měly být statky vyráběny?** Tato druhá otázka je stejně důležitá jako první. Jedná se o to kdy
- ❖ **Pro koho mají být statky vyráběny?** Tato otázka je úzce spojena s dopady vládních rozhodnutí o úrovni zdanění a transferových programech, které ovlivňují disponibilní příjem jednotlivců a příjmy firem.
- ❖ **Jak se uskutečňují kolektivní rozhodnutí?** Zájmem této otázky je odpovědět na podstatu způsobu, jakým se přijímají kolektivní rozhodnutí a nalezení vlivů, jež tato rozhodování determinují.

Podrobnější informace student může nalézt v: **STIGLITZ, J. E.** *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: GradaPublishing, 1997. s. 32-43. ISBN 80-716-454-1

Jinou sadu otázek předkládá **Tresch** (2008):

- ❖ **Jaké ekonomické funkce** by vláda měla vykonávat nebo do jakých by se měla zapojovat?
- ❖ **Jaké výdaje** očekáváme v rozpočtu vlády a proč?
- ❖ **Jakým způsobem** by měla vláda své **funkce vykonávat**? Jaké jsou odpovídající nástroje, prostředky pro výkon těchto funkcí?
- ❖ **Na jakých principech** by měl být založena **daňová politika státu**? Jinými slovy co dělá dobré daně dobrými a špatné daně špatnými?
- ❖ Jakmile jednou jsou ekonomické funkce vlády uvedeny v platnost, **kteřá úroveň vlády** by měla za jejich výkon být **odpovědná**?

Podrobnější informace student může nalézt v: **TRESCH, R. W.** *Public Sector Economics*. Virginia: PalgraveMacmillan, January 2008. s. 1-5. ISBN 978-0-230-52223-7

Ekonomie se zajímá o to, jakým způsobem se rozdělují vzácné zdroje. Veřejná ekonomie se zaměřuje na **volbu mezi soukromým a veřejným sektorem** a na **způsob rozhodování v rámci veřejného sektoru**. Pokouší se aplikovat základní otázky ekonomie do podmínek veřejného sektoru. Zajímá se tedy, v různých obměnách jak bylo výše naznačeno, o čtyři následující otázky: „**Co, jak a pro koho se vyrábí a jak se o těchto otázkách rozhoduje.**“

1.2 Veřejný sektor a národní hospodářství

V předchozí kapitole jsme si představili **veřejnou ekonomii** jako vědu o **veřejném sektoru**. Nyní je nutné, abychom dostatečně porozuměli kategorii **veřejný sektor**. Aby bylo možné hlouběji pochopit tuto kategorii, která představuje významnou část národního hospodářství, je potřebné seznámit se blíže se soustavou kritérií, pomocí nichž je národní hospodářství strukturováno. Samozřejmě, že nebudeme podrobně procházet všechna známá kritéria členění národního hospodářství. Podrobněji se budeme věnovat jen těm, které mají zásadní přínos pro pochopení podstaty a významu veřejného sektoru. Strecková (1998) vymezuje následující 4 základní kritéria členění národního hospodářství³:

- ❖ Kritérium odvětví
- ❖ Kritérium sektoru
- ❖ Kritérium vlastnictví
- ❖ Kritérium financování

Podle **kritéria odvětví** národní hospodářství je možné rozčlenit na **odvětví výroby** a **odvětví služeb**. Z hlediska výkladu veřejného sektoru je pro nás zajímavá především skupina tzv. nemateriálních služeb, mezi něž patří: veřejná správa, policie, armáda, justice, školství, kultura, tělesná kultura a sport, zdravotnictví, sociální služby, věda a výzkum, tvorba, distribuce a zachovávání informací, doprava a další služby síťové infrastruktury.

³**Podrobnější informacem**ůže student nalézt v: **STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I.** *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: ComputerPress, 1998. s. 4-10 ISBN 80-7226-112-6

Kritérium sektoru člení národní hospodářství v souvislosti s produktivitou práce jeho jednotlivých odvětví do pěti kategoriálního sektorového uspořádání (primární až kvintární sektor).

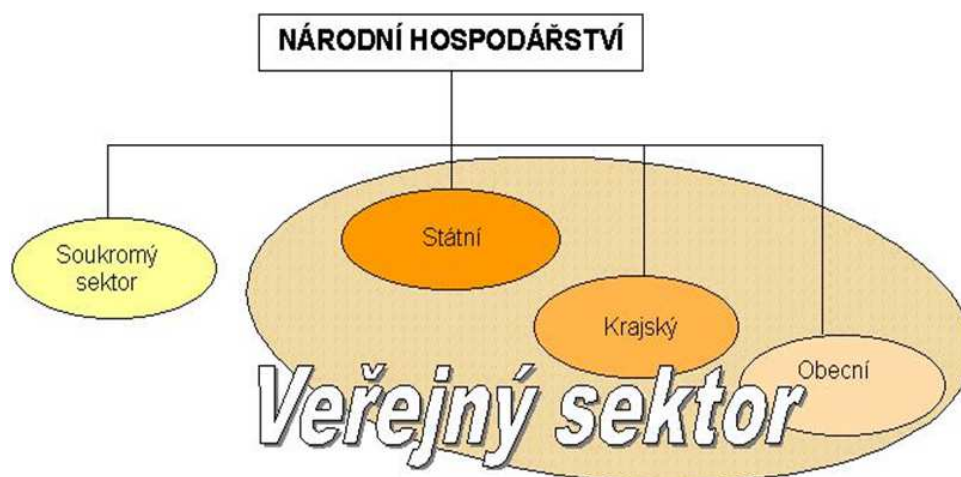
ÚKOL K SAMOSTUDIU



Autoři sektorového členění národního hospodářství (**A. G. B. Fisher; C. Clark; J. Frouastié**) vymezili jen primární, sekundární a terciární sektor, v němž byly zahrnuty všechny typy služeb, jež jsou v národním hospodářství produkovány. V posledních 20 – 30 letech byl však zaznamenán dynamický rozvoj v této oblasti a začaly se vyčleňovat další dva sektory – **kvartální a kvintární**. **Pokuste se nalézt příčiny této dynamiky a diverzifikace a vymezte, která odvětví do těchto sektorů patří.**

Kritérium vlastnictví dělí národní hospodářství do dvou samostatných bloků (viz Obrázek 1), na soukromý sektor a veřejný sektor. **Soukromý sektor** je ta část národního hospodářství, která je ve vlastnictví fyzických nebo soukromých právnických osob. Vlastnické kompetence ji dovolují plně rozhodovat o svém vlastnictví, ale zároveň nést důsledky jejich rozhodnutí. Veřejný sektor lze identifikovat s tou částí národního hospodářství, která je vlastněna některým ze subjektů veřejné správy. **Veřejný sektor** z hlediska vlastnictví pak členíme na státní sektor a samosprávný sektor, přičemž samosprávný sektor lze rozčlenit (v podmínkách české republiky) na krajský a obecní.⁴

Obrázek 1 Rozdělení národního hospodářství dle kritéria vlastnictví



Pramen: *Vlastní upraveno dle Strecková, Yvonne.*

Kritérium financování provozu a rozvoje člení národní hospodářství na **ziskový a neziskový sektor** (viz **Obrázek 2**). V odborné literatuře se také můžeme setkat s označením, jež má synonymický význam – **tržní a netržní sektor**. Pro přehlednost předkládaného textu však budeme využívat termíny **ziskový a neziskový sektor**.

⁴ Obecně může tvrdit, že v samosprávném sektoru je vlastníkem buď obec, nebo vyšší územní samosprávný celek. Označení vyššího samosprávného celku se může lišit vzhledem k tradicím zemí, časovému úseku nebo prostorové velikosti (např. kraj, hrabství, vojvodství, župa, distrikt, provincie, teritorium atd.)

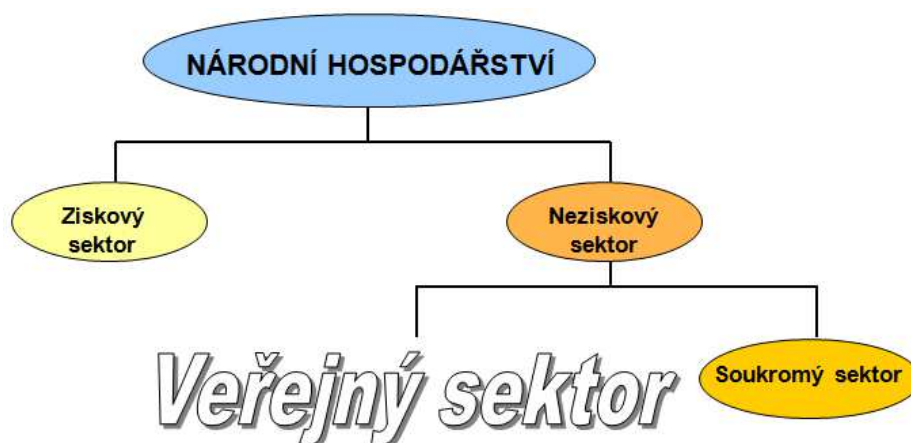
Ziskový sektor je část národního hospodářství tvořená organizacemi, které zdroje pro svůj provoz a rozvoj získávají cestou prodeje svých výrobků a služeb za tržní cenu. Tyto subjekty jsou tedy financovány z vlastních zdrojů získaných realizací své produkce na trhu. Cena je pak výsledkem vztahu mezi nabídkou a poptávkou. Základním předpokladem dlouhodobé existence těchto subjektů je **dosahování zisku**.

Neziskový sektor je tvořen subjekty, které zdroje pro svou existenci získávají od fyzických a právnických osob a to jednak prostřednictvím:

- ❖ **veřejných financí** - čili **příkazovým systémem daní, poplatků a cel**. Tyto organizace jsou tedy financovány tou částí finančního systému národního hospodářství, která prochází přerozdělovacím procesem cestou veřejných rozpočtů.⁵
- ❖ nebo prostřednictvím **dobrovolného systému darů, vzájemných plateb nebo prodejem svých výrobků a služeb** zpravidla za cenu odpovídající nákladům nebo dokonce nižší.

Z výše uvedeného rozdělení vyplývá jedna základní skutečnost, která je vlastní neziskovému sektoru jako celku - **cena nemá charakter tržní ceny**, tj. není vytvářena na základě setkávání nabídky a poptávky na trhu, ale **je vytvářena na základě společenského neboli veřejného zájmu** (v odborné literatuře je toto označení používáno častěji).

Obrázek 2 Rozdělení národního hospodářství dle kritéria financování



Pramen: Vlastní upraveno dle Strecková, Yvonne.

Neziskový sektor je v zásadě tvořen několika typy organizací. Odborná literatura je souhrnně označuje jako **neziskové organizace**. **Rozdíl mezi nimi je dán především mírou jejich závislosti na veřejných financích nebo na dobrovolném systému darů a vzájemných plateb.**

Jeden typ neziskových organizací je zcela závislý na příjmech z veřejných financí a v tomto případě je výše financování z veřejných financí rovna nákladům těchto organizací. **Další typ organizací** je taktéž

⁵Veřejné finance prochází procesem **tvorby, rozdělování a použití finančních prostředků**. Tvorba těchto finančních prostředků je spjata s příjmovou stránkou veřejných rozpočtů. Tyto prostředky jsou získávány především formou daní, poplatků a cel a to **od obyvatelstva a od firem především ziskového sektoru**. Zde je nutné připomenout, že odvod těchto prostředků není dobrovolný. Rozdělování veřejných financí prochází soustavou veřejných rozpočtů, ve kterých se **příjmy transformují do výdajů**. Výdaje z veřejných rozpočtů **směřují opět k obyvatelstvu nebo k firmám především neziskového případně i ziskového sektoru**.

závislý na zdrojích z veřejných rozpočtů, ovšem míra financování z veřejných financí je však nižší než jejich náklady. V tomto případě získávají tyto organizace onen rozdíl „prodejem“ produkovaných statků a služeb za ceny, které jsou nižší než náklady a nezahrnují zisk. Cena u těchto dvou typů organizací je výsledkem procesu veřejné volby a odráží veřejný zájem. **Další typ organizací** je závislý s různou mírou na dobrovolném systému darů a vlastních zdrojích, které mohou pocházet od členů a z výsledků jejich činnosti, částečně mohou být financovány z veřejných financí ve formě **dotací** nebo **daňových úlev**. **Posledním typem organizací** jsou ty, které nejsou v žádném případě napojeny na financování z veřejných financí, spoléhají na vlastní zdroje. Jediným propojením na veřejné finance může být systém daňových úlev, které mohou tyto organizace také využívat.

ÚKOL K SAMOSTUDIU

V předešlém textu jsou zmiňovány čtyři typy neziskových organizací a je provedena jejich zevrubná charakteristika, která se dotýká způsobu jejich financování a míry jejich závislosti na veřejných nebo soukromých financích. **Pokuste se tyto čtyři typy neziskových organizací doplnit o jejich konkrétní představitele, tj. uveďte příklady těchto jednotlivých typů a zdůvodněte váš výběr ve vztahu ke způsobu financování jejich provozu a rozvoje.**

Podrobnější informace student může nalézt v: OLEJNÍČEK, A., HARAŠTA, P. Organizace neziskového sektoru – typologie. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2000. 136 s.



Svrčeková (1998) uvádí, že národní hospodářství je možné členit podle celé řady jiných kritérií: např. podle územního hlediska, podle velikosti subjektů, podle míry přínosu do hrubého domácího produktu apod. Pro naše potřeby však není nutné dále pokračovat a dále tato kritéria rozvádět. Z hlediska ekonomiky veřejného sektoru je však nejdůležitějším kritériem kritérium financování.

Protože jedině toto kritérium nám nejpřesněji dokáže určit, jak dalece tu či onu část národního hospodářství je možné skutečně považovat za součást veřejného sektoru.

1.3 Vymezení veřejného sektoru

V předchozí kapitole bylo zdůrazněno, že pro vymezení veřejného sektoru je zcela rozhodující skutečnost, že je **financován z veřejných financí**. Tato skutečnost je velmi důležitá pro uvedení dalších významných vlastností veřejného sektoru. Než však k tomuto vymezení dojde, je potřebné uvést i další názory na vhodnost některých kritérií pro vymezení a definování veřejného sektoru.

Např. **Kubátová** a **Hamerníková** (2000) uvádějí: „Je obtížné a ne zcela korektní definovat veřejný sektor pouze na základě jednoho, i když významného kritéria, jakým bezesporu je způsob financování jeho organizací.“ Autorky za základní hlediska považují také:

- ❖ vlastnictví organizací veřejného sektoru,
- ❖ způsob rozhodování a management těchto organizací,
- ❖ specifikum poskytování statků a služeb jeho spotřebitelům.

Avšak zdůrazňují: „že to, co skutečně odlišuje veřejný sektor od soukromého, je zaměření jeho činností na realizaci cílů a aktivit, které z různých důvodů nejsou předmětem zájmu subjektů soukromého sektoru, nebo jsou dokonce uskutečňovány v tzv. veřejném zájmu.“

S názorem autorky lze v mnohém souhlasit, přesto však kritérium financování dle našeho názoru je mnohem důležitější a podnětější pro vymezení veřejného sektoru než všechna výše uváděná kritéria.

Můžeme uvést jeden příklad pro ilustraci a podporu našeho přístupu k vymezení veřejného sektoru. Tento příklad ukazuje na úskalí vymezování veřejného sektoru pouze dle kritéria vlastnictví.

PŘÍKLAD

Macmillanův slovník moderní ekonomie(1995) uvádí následující definici veřejného sektoru: „*Veřejný sektor je ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném a nikoli soukromém vlastnictví. Veřejný sektor je tudíž vymezen s ohledem na charakter vlastnictví.*“ Pokud bychom byli důslední a plně akceptovali toto vymezení veřejného sektoru, pak bychom vyloučili celou řadu ekonomických subjektů, které jsou sice v soukromém vlastnictví, ale přesto cena jejich služeb není vytvářena trhem, a do její tvorby vstupují další vlivy. Často je činnost těchto organizací podporována z veřejných financí nebo využívají možnosti daňových úlev. Z pohledu požadavků na zajištění transparentnosti finančních toků a vazeb v rámci celého národního hospodářství je kritérium financování provozu a rozvoje zásadní.

ÚKOL K SAMOSTUDIU

V předešlém textu je zmiňována jedna z definic „veřejného sektoru“. Pokuste se nalézt v dostupné literatuře další definice a vymezení a pokuste se vyjádřit svůj názor na jejich přesnost, obsah, vhodnost a srozumitelnost. Student může využít odkazy na doporučenou literaturu (na konci kapitoly).



K ZAPAMATOVÁNÍ

Jak bylo výše zmíněno, **Strečková** (1998) uvádí následující definici veřejného sektoru: „**Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která je financována z veřejných financí, je řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volnou a podléhá veřejné kontrole.**“

ROZŠIŘUJÍCÍ VÝKLAD

Definice, kterou uvádí Strecková (1998), patří k nejužitečnějším definicím veřejného sektoru, zároveň umožňuje svým způsobem vymezit i objektivní rozsah použití. Definice však pro méně poučeného člověka nemusí být zcela srozumitelná. Proto na tomto místě uvádíme vymezení veřejného sektoru, které je srozumitelné i méně poučené veřejnosti.

Veřejný sektor lze vymezit i způsobem jakým to udělal **Stiglitz**(1997):

- ❖ Životy všech obyvatel civilizovaných států jsou od narození až do smrti výrazně ovlivňovány činností veřejného sektoru:
- ❖ Porodnice, v kterých přicházíme na svět, jsou dotovány, ne-li vlastněny vládou. Doktor, který nám pomáhá na svět, vystudoval na univerzitě alespoň částečně státem podporované. Náš příchod na svět je poté úředně zaznamenán a tím získáme právo podílet se na řadě výhod, které jsou spojené se státním občanstvím.
- ❖ Většina z nás navštěvuje veřejné školy.
- ❖ Ačkoliv čtrnáctý dodatek americké ústavy zakazuje otroctví i nevolnictví, vláda USA (a všechny ostatní vlády) často používají přinucení, aby získala vojáky pro války vedené ve jménu celé země.
- ❖ Přibližně 15 procent obyvatel USA žije v domech, které jsou buď přímo dotované federální vládou, nebo jejichž hypotéky jsou pojištěné federální vládou. Zhruba 10 procent z nás dostává potraviny nebo potravinové dotace od vlády a více než 40 procent našich výdajů na zdravotnictví platí vláda.
- ❖ Prakticky všichni, alespoň po nějakou dobu dostáváme peníze od vlády: ať už jako děti, jako dospělí, nebo v důchodu.
- ❖ Všichni odevzdáváme vládě část svých příjmů ve formě daní a poplatků.
- ❖ Téměř jedna šestina všech pracujících v USA je zaměstnávána vládou a pracovní podmínky zbývající části jsou vládou výrazně ovlivňovány.
- ❖ Ceny zemědělských plodin, mléčných produktů jsou kontrolovány nebo silně ovlivňovány vládou.
- ❖ Také jako spotřebitelé podléháme vlivu vlády. Z důvodu společenského zájmu spotřeba některých komodit je omezována, naopak některé druhy služeb a statků jsou vládou dotovány, nebo regulovány.
- ❖ Všichni máme prospěch z veřejných služeb.
- ❖ Právní systém poskytuje rámec, v kterém mohou jednotlivci i firmy uskutečňovat vzájemně výhodné obchody. Zákony určují charakter uzavíraných smluv a dojde-li k neshodám, můžeme se obrátit na veřejné soudy, které spor rozsoudí.

Z výše uvedeného vyplývá velmi prostá skutečnost, navzdory rozdílům mezi jednotlivými vyspělými zeměmi, lze konstatovat, že život obyvatelstva těchto zemí je velmi výrazně ovlivňován aktivitami veřejného sektoru. Stačí se rozhlédnout kolem sebe a stopy jeho působení nebo existence jsou velmi zřetelné.

ÚKOL K SAMOSTUDIU



Pokuste se na základě přístupu, který při vymezení a konkretizaci veřejného sektoru používá Stiglitz, popsat vlastními slovy, pomoci vlastními příklady, působení a existenci veřejného sektoru v podmínkách České republiky nebo jiné země.

K ZAPAMATOVÁNÍ

V obecném povědomí převládá názor, že veřejný sektor je státní sektor. Je tedy ztotožněn způsob financování a způsob vlastnictví. I když veřejné vlastnictví ve veřejném sektoru převládá, není pro vymezení veřejného sektoru rozhodující. **Rozhodující je z jakých finančních prostředků je produkce a spotřeba statků financována.**

V **ziskovém sektoru** převládá zcela výrazně soukromé vlastnictví. Jednotlivé subjekty nabývají podoby různých typů soukromovlastnických subjektů. V ziskovém sektoru ovšem existují i státní nebo samosprávné podniky. Jejich majitelem je stát, kraj nebo obec, a to buď výhradním, nebo podílovým. Důvody pro tento způsob vlastnictví jsou různé. V případě státního vlastnictví se zpravidla jedná o podniky mající mimořádný význam např. pro obrannou funkci státu, pro ochranu životního prostředí apod. Podniky ziskového sektoru v samosprávném vlastnictví mají obvykle zlepšit příjmovou stránku obecního nebo krajského rozpočtu. Někdy samosprávný subjekt zakládá takové podniky i proto, že pro soukromé vlastníky je takový druh podnikání málo ekonomicky zajímavý, ale pro podmínky uspokojování potřeb občanů je důležitý.

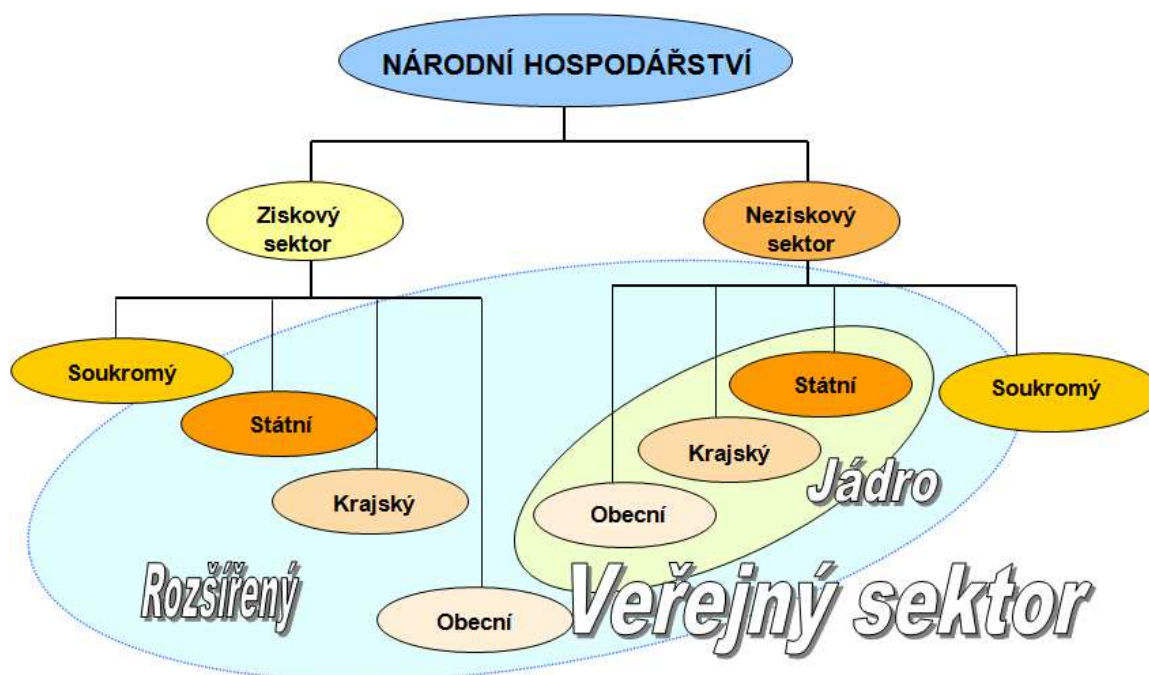
Dle názoru **Streckové** (1998) tyto podniky nejsou součástí veřejného sektoru. Ovšem uvažujeme-li, že stát nebo samosprávný subjekt získává toto vlastnictví tím, že do něho vkládá prostředky veřejných financí (nakupuje akcie nebo vyplácí původnímu majiteli prodejní cenu v případě zestátnění nebo „zobecnění“), jedná se určitě o specifickou část ziskového sektoru v tom smyslu, že se na něho vztahují vlastnosti veřejného sektoru (řízení veřejnou správou, veřejná volba i veřejná kontrola).

V **neziskovém sektoru**, a to v té jeho části, kterou nazýváme veřejným sektorem, se setkáváme se státním a samosprávným vlastnictvím. V jeho části, kterou nazýváme soukromým sektorem, se jedná o soukromé vlastnictví.

A v tomto okamžiku vzniká zajímavá otázka, zda nebo do jaké míry se vlastnosti veřejného sektoru vztahují na tento soukromý neziskový sektor. Je to přece soukromý, není financován z veřejných financí, tak proč by se o něm mělo rozhodovat veřejnou volbou a proč by měl podléhat veřejné kontrole. Jeden vážný důvod zde však existuje. Tomuto soukromému neziskovému sektoru obvykle bývají sníženy obecně platné daně nebo jsou mu zcela prominuty. A zákonně bývá upraven druh činností, které může tato část neziskového sektoru produkovat.

V následujícím schématu si tedy naznačme vlastnickou strukturu ziskového i neziskového sektoru (využitím kritéria vlastnictví a financování provozu a rozvoje ekonomického subjektu). Toto schéma přináší Obrázek 3.

Obrázek 3 Struktura národního hospodářství a kritérium vlastnictví a financování provozu a rozvoje



Pramen: *Vlastní*

Na základě výše zobrazeného vlastnicko-finančního rozboru, můžeme poměrně srozumitelně vymezit jádro veřejného sektoru, ale i tzv. rozšířený veřejných sektor. Pokud se vrátíme k definici veřejného sektoru, jež byla vymezena výše, můžeme dojít k závěru, že:

- ❖ **jádro veřejného sektoru** je tvořeno tou částí neziskového sektoru, který je ve státním a samosprávném vlastnictví;
- ❖ **v širším slova smyslu je součástí veřejného sektoru** vše kam vstupují veřejné finance, což znamená:
 - státní a samosprávný ziskový sektor,
 - soukromý ziskový sektor, pokud jsou mu poskytovány dotace, granty apod. z veřejných financí,
 - soukromý neziskový sektor, pokud jsou mu poskytovány dotace, granty apod. z veřejných financí.

Doposud jsme si vymezovali veřejný sektor institucionálně. To znamená, že jsme si všimli, do jakých institucí plynou veřejné finance. Pro úplnost je nutné již na tomto místě říci, že veřejné finance mimo to, že plynou do institucí, produkujících určité statky, tak také plynou:

- ❖ do soukromého sektoru cestou veřejných zakázek,
- ❖ ke konkrétním občanům na podporu obstarání si konkrétních statků, pomocí nichž uspokojují své potřeby.

Tato část neziskového sektoru, která nabývá finančních toků za účelem obstarání statků na trhu, patří také do veřejného sektoru.

ÚKOL K SAMOSTUDIU



Pokuste se uvést příklady organizací, které tvoří jádro veřejného sektoru a dále příklady organizací, které je možné zařadit do veřejného sektoru ze širšího pohledu (tj. státní a samosprávný ziskový sektor, soukromý ziskový sektor, pokud jsou mu poskytovány zdroje z veřejných financí, soukromý neziskový sektor, pokud jsou mu poskytovány zdroje z veřejných financí).

K ZAPAMATOVÁNÍ

Jádro veřejného sektoru je ta část neziskového sektoru, která je financována z veřejných financí, je vlastněna a spravována veřejnou správou, podléhá veřejné kontrole a rozhoduje se v ní veřejnou volbou. **Do veřejného sektoru však můžeme, zahrnou i ostatní části neziskového nebo ziskového sektoru, které jsou příjemci zdrojů z veřejných financí.** Tato skutečnost nám dává právo kontroly, jakým způsobem jsou tyto prostředky využívány a jakého efektu bylo příjemci těchto prostředků dosaženo.

1.4 Stručný přehled historického vývoje veřejného sektoru

Je obecně známé, že úloha státu v ekonomice a jeho vliv na vývoj hospodářství se v uplynulých dvou stoletích výrazně zvýšily. Tento vývoj byl velmi nerovnoměrný, mezi jednotlivými státy vznikaly velké rozdíly a to zejména v závislosti na stupni jejich hospodářského rozvoje. Do značné míry se úloha státu v ekonomice vyvíjela s tím, jak se měnily hlavní směry ekonomické teorie. Mezi vznikem teorie a jejím převedením praxe lze ovšem vysledovat určité zpoždění, které činí řádově několik desítek let. Z hlediska rozsahu veřejného sektoru je možné vyčlenit několik vývojových etap dle Kubín (1997):

- ❖ od poloviny devatenáctého století do roku 1913 (začátek 1. světové války),
- ❖ meziválečné období,
- ❖ období od 2. světové války do 80. let dvacátého století,
- ❖ období od konce 80. let.

Souhrnně lze konstatovat, že po celou dobu rozsah **veřejného sektoru roste** a stát nabíral nové a nové funkce. V jednotlivých etapách se však lišilo **tempo růstu a důraz na jeho hlavní funkce.**

ROZŠIŘUJÍCÍ VÝKLAD

V této subkapitole bylo hovořeno o rozsahu veřejného sektoru a byl stručně proveden přehled vývoje velikosti veřejného sektoru. Bylo také zdůrazněno, že velikost veřejného sektoru se výrazně lišila a liší země od země, kontinent od kontinentu, navzdory faktu, že kořeny jeho existence a původní podoby a velikosti jsou totožné. Pozorného čtenáře jistě napadla otázka, čím jsou tyto diference ovlivněny? Odpovědí na tuto otázku bude následující výčet faktorů, které mají reálný vliv na utváření velikosti a struktury veřejného sektoru. Prozatím však bude proveden jen jejich výčet bez další bližší specifikace (té se bude předkládaný text věnovat později). Tyto faktory lze rozdělit následovně:

- ❖ **Faktory ekonomické**
- ❖ **Faktory mimoekonomické**
 - geopolitické,
 - historické,
 - kulturně náboženské,
 - politické.

ÚKOL K SAMOSTUDIU



Pokuste se u výše uvedených faktorů ovlivňujících velikost veřejného sektoru, odhadnout jejich obsah a pokuste se na Vámi vybrané zemi stanovit, které z nich patrně měly největší vliv na formování jejího veřejného sektoru.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Veřejná ekonomie jako vědní disciplína se zabývá chováním ekonomických subjektů v prostředí smíšené ekonomiky s cílem popsání, odůvodnění a vysvětlení role státu v tomto prostředí. **Veřejná ekonomie** zkoumá strukturu, fungování, financování a efektivnost té části národního hospodářství, která jako součást neziskového sektoru je označována veřejným sektorem.

Veřejný sektor je část neziskového sektoru, která je financována z veřejných financí, je spravována a řízena veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole. Pro vymezení veřejného sektoru, jako významné části národního hospodářství ovlivňující všední život všech občanů státu, je využíváno řady kritérií, ale pro pochopení fungování veřejného sektoru se jeví jako nejvhodnější kritérium provozu a rozvoje organizací.

Základním rozdílem mezi ziskovým a neziskovým sektorem, jehož součástí je i veřejný sektor, je skutečnost, že v prvním případě je cena statků a služeb vytvářena trhem, kdežto v druhém případě se cena odvíjí od zcela jiných pravidel, ve veřejném sektoru se o ceně rozhoduje veřejnou volbou. V prvním případě figuruje motiv zisku, v druhém případě sehrává zcela rozhodující roli veřejný zájem. Velikost veřejného sektoru je ovlivňována řadou faktorů, mezi hlavní patří ekonomické, které souvisí s ekonomickou vyspělostí státu a

ÚKOLY K SAMOSTUDIU – REVIZE KAPITOLY



1. Co je předmětem studia vědní disciplíny veřejná ekonomie? Jak je jako vědní disciplína strukturovaná? Jaké základní problémové okruhy se veřejná ekonomie zabývá? Uveďte rozdíly v pozitivním a normativním přístupu veřejné ekonomie k řešeným problémům.
2. Vysvětlíte, jaký je vztah mezi národním hospodářstvím a veřejným sektorem. Jaká kritéria jsou použita pro strukturaci národního hospodářství a která kritéria jsou nejvhodnější pro vymezení veřejného sektoru?
3. Objasněte pojem veřejný sektor, uveďte příklady jeho definic, zvažte, jaká úskalí z daných definic vyplývají pro pochopení podstaty tohoto pojmu. Jak byste charakterizovali jádro veřejného sektoru a co znamená termín širší pojetí veřejného sektoru?
4. Jaký je rozdíl mezi ziskovým a neziskovým sektorem, mezi soukromým a veřejným sektorem a mezi neziskovým veřejným sektorem a neziskovým soukromým sektorem? Co jsou neziskové organizace?
5. Popište historický vývoj veřejného sektoru. Jak se měnil pohled na funkci státu v ekonomice? Které faktory mohou působit na rozsah veřejného sektoru? Posuďte, které faktory působily na vývoj veřejného sektoru v Československu a České republice?

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY



- HAMERNÍKOVÁ, B. *Financování ve veřejném a neziskovém sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 210 s. ISBN 80-902752-3-0
- HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. *Veřejné finance – učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 395 s. ISBN 80-902752-1-4
- HALÁSEK, D. *Veřejná ekonomika*. Ostrava: VŠB-TU, Fakulta ekonomická, 1997. 260 s. ISBN 80-7078-425-3
- OLEJNÍČEK, A., HARAŠTA, P. *Organizace neziskového sektoru – typologie*. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2000. 136 s.
- PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 s. ISBN 80-856-05-42-2
- STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: GradaPublishing, 1997. s. 32-43. ISBN 80-716-454-1
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno: ComptuerPress, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6
- STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 181 s. ISBN 80-210-1737-6

DALŠÍ ZDROJE



- BÉNARD, J. *Veřejná ekonomika*. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989. 430 s.
- GRUBER, J. *Public Finance a Public Policy*. New York: Worth Publisher, 2007. s. 1-25. ISBN 978-0-7167-6631-5
- TRESCH, R. W. *Public Sector Economics*. Virginia: PalgraveMacmillan, January 2008. s. 1-5. ISBN 978-0-230-52223-7
- MURRAY, R. *For a New Liberty, The Libertarian Manifesto*. London: Collier Macmillan Publisher, 2002. 330 s. ISBN 0-02-074690-3