

Obsah

Obsah.....	1
1. Veřejná ekonomie, veřejná ekonomika, veřejná politika.....	2
2. Veřejné statky a externality.....	3
3. Úloha státu v ekonomice.....	5
4. Veřejná volba a pravidla hlasování.....	7
5. Veřejný sektor.....	8
9. Rozpočtový proces, rozpočtová skladba, mezinárodní finance.....	11
10. Veřejné investice a veřejné zakázky.....	13
11. Spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP).....	14
13. Stát a veřejná správa.....	15
14. Samospráva a přímá demokracie.....	16
15. Moc zákonodárna, ústavní pořádek a právní řád ČR.....	17
16. Organizace a fungování výkonné moci.....	18
17. Kontrola ve veřejné správě.....	19
18. Soudnictví.....	20
19. Instituce ve veřejné správě.....	21
20. Personální zajištění VS.....	22
21. Materiálně technická stránky veřejné správy.....	23
22. Ekonomika a efektivnost VS.....	24
23. Dokumentace ve VS.....	25
24. Informace a systémové pojetí VS.....	26

Tyto podklady slouží pouze pro přípravu ke zkoušce z předmětu Veřejná ekonomika a správa. Kapitoly se shodují s jednotlivými okruhy otázek. Některé otázky chybějí nebo se s jinými překrývají. Veškerý zde uvedený text je převzat z přednášek a cvičení a není určen pro komerční účely

Za poskytnutí některých těchto materiálů děkuji Lucce Bílé DĚKUJI.....

1. Veřejná ekonomie, veřejná ekonomika, veřejná politika

Veřejná ekonomie patří k nejmladším specializovaným oblastem obecné ekonomie. Má s ní společný teoretický základ, který aplikuje na problémy související s hospodářskou aktivitou státu a na způsoby, kterými vláda organizuje veřejnou ekonomiku. Aplikuje obecnou teorii efektivnosti na vynakládání veřejných výdajů a jejich zkoumání věnuje prvořadou úlohu. Zkoumá *vliv státu na ekonomickou rovnost a efektivnost* na chování podnikatelských subjektů v souvislosti s různými daňovými systémy a na chování jednotlivců v oblasti soukromé spotřeby. Součástí veřejné ekonomie je důkladné poznání reálných rozhodovacích a alokačních mechanismů.

Veřejná ekonomie představuje vědní disciplínu, která zkoumá příčiny existence, strukturu, zákonitosti fungování a efektivnost neziskového sektoru. Tedy té části národního hospodářství, která má neziskový charakter a ve které nepůsobí zákonitosti trhu.

Základní problémy, které diskutují ekonomické teorie ve vztahu k veřejné ekonomii jsou:

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

Veřejná ekonomika a návazné pojmy

Veřejná ekonomika je aplikovaná vědní disciplína, které používá poznatků veřejné ekonomie při zkoumání struktury a zákonitostí fungování ekonomického systému (národního hospodářství) konkrétního celku (země) v konkrétním čase. *Např. veřejná ekonomika Německa po 2. světové válce, veřejná ekonomika Francie v 80. letech minulého století.* Veřejná ekonomika je velmi široký pojem související s úlohou státu v ekonomice.

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

- **soukromá ekonomika:** kalkuluje získaný efekt pomocí měření finančního rozdílu mezi realizovanou cenou a vynaloženými náklady, používá tedy nepřímé metody pro analýzu výsledků svého hospodaření;
- **veřejná ekonomika:** analyzuje výsledky hospodaření (v našem případě s veřejným majetkem a veřejnými financemi). Posuzování efektivnosti vynaložených nákladů je založeno, na rozdíl od soukromé ekonomiky, na přímém vyjádření získaného efektu.

Halásek, D (1997) definuje veřejnou ekonomiku z hlediska mikro a makro struktury jejich subjektů, použitých nástrojů a participujících institucí. Rozlišuje čtyři hlavní části veřejné ekonomiky jako systému založených na provázanosti:

- a) **veřejných financí**, zejména alokace a redistribuce veřejných výdajů a veřejných příjmů,
- b) **veřejných informací**, potřebných k účinnému řízení, koordinaci, rozhodování a veřejné kontrole,
- c) **veřejné správy** jako koordinátora, objednatele resp. Producenta veřejných statů a veřejných služeb,
- d) **veřejného a občanského sektoru** (a jejich organizací) s ostatními sektory národního hospodářství, tj. firmami a domácnostmi.

2. Veřejné statky a externality

Klasifikace statků

Ekonomická teorie třídí statky podle různých hledisek. Primární je třídění **podle původu**:

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

Z hlediska spotřeby členíme ekonomické statky na:

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

Z hlediska vzájemné vztahu členíme ekonomické statky na:

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

Z hlediska geografického členíme ekonomické statky na:

- **statky národní (celostátní)** – statky, které využívají obyvatelé celého státu,
- **statky regionální** – statky, které využívají obyvatelé určitého regionu,
- **statky lokální** – statky, které využívají obyvatelé určité lokality (obce, sdružení obcí)

Ekonomické statky můžeme také členit podle toho kdo nebo jaká instituce rozhoduje o statcích. Toto členění označujeme jako institucionální:

- **čisté tržní statky** – statky, které se nabývají koupí na trhu, jejich cena je sjednána na trhu bez intervencí státu,
- **čisté netržní statky** – statky, které neprocházejí trhem, a tudíž nemají svobodně stanovenou cenu, jejich cena je nulová (jsou financovány z daňových výnosů)
- **polotržní statky** – (nečisté tržní statky) statky, které procházejí trhem, cena sjednaná na trhu je předmětem diskriminačních opatření státu, např. v podobě stanovení maximální ceny, diferencovaných nepřímých daní atd.

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

- **soukromé (tržní, privátní) statky**
- **veřejné (netržní, veřejně poskytované) statky**

Veřejné statky

Je efektivnější, jestliže jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státní správou a územní samosprávou.

Veřejné statky jsou takové aktivity či takové služby, které:

- **jsou více, či méně užitečné celé společnosti,**

- **neprochází trhem** (jedná se o tzv. netržní statky),
- **jsou zabezpečovány veřejnou stravou, tzn. státním orgánem nebo územní samosprávou.**

Pro veřejné statky je charakteristická:

- nedělitelnost spotřeby mezi jednotlivé uživatele (občany),
- nevyléčitelnost ze spotřeby,
- nesoutěživost spotřebitele,
- nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího jedince.

Veřejné statky můžeme rozdělit na **čisté** a **smíšené**. Čisté veřejné statky jsou statky kolektivní spotřeby (obrana státu, veřejná správa, sudy, veřejné komunikace, veřejné osvětlení).

Čisté veřejné statky jsou charakteristické:

- a) **nedělitelností spotřeby** – nelze určit podíl jednotlivce na spotřebě veřejného statku. Jednotlivci nelze zabránit spotřebovávat takové statky. Nedělitelnost spotřeby vede k nevyléčitelnosti ze spotřeby. Nevyléčitelnost ze spotřeby vyvolává nesoutěživost mezi jednotlivými uživateli veřejného statku.
- b) **nekvalifikovatelností podílu jednotlivce na spotřebě** (např. služby policie, hasičů, využívání veřejných komunikací, veřejných soudů apod.)
- c) **spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovat tuto službu jiným uživatelem.** Proto jsou mezní náklady nulové. Kvalita veřejného statku je nedělitelná.

Smíšené veřejné statky jsou takové:

- a) **u nichž je kvantita dělitelná**, lze přesně určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Lze ocenit tuto spotřebu, lze stanovit uživatelský poplatek za jednotku spotřeby veřejného statku. Spotřeba je buď:
 - ❖ **fakultativní**, tzn. že jednotlivce sám rozhoduje, zda daný veřejný statek bude využívat či nikoliv – veřejná hromadná doprava.
 - ❖ **příkázaná státem**, resp. zákonem – např. základní vzdělání.
- b) **u nichž však není dělitelná kvalita** např. kvalita poskytovaného vzdělání je stejná pro všechny žáky, čím však bude jejich počet ve třídě větší, tím více se bude kvalita vzdělání všem snižovat aj.

Externality

Externality jsou specifickým příkladem veřejných statků, kdy aktivita jednoho subjektu (např. výroba) vyvolává externí užitek pro jiné subjekty (**pozitivní externalita**), nebo externí náklad (**negativní externalita**), a to mimo trh. Externality, zejména negativní, jsou jednou z příčin, (vedle existence veřejných statků) selhání trhu a nutnosti vládních zásahů, kdy se snažíme prostřednictvím různých nástrojů odstranit negativní externality (např. na továrnu znečišťující řeku uvalí zvláštní daň nebo sankci, či pokutu), respektive uvalí ekologickou daň.

Externalita je definována jako přímá vazba mezi funkcemi užítku nebo produkčními funkcemi rozličných ekonomických subjektů, která nevzniká prostřednictvím trhu. Lze též externality dělit na:

- **externality spotřeby**, tj. spotřeby jiných subjektů nebo produkce podniků v individuální funkci užítku
- **externality produkční**, tj. výroby jiných podniků nebo jejich spotřeby.

3. Úloha státu v ekonomice

Je třeba si uvědomit skutečnost, že postavení a úloha státu a jeho výkonných orgánů není neměnnou veličinou, že se mění v souladu s vývojem společnosti a její ekonomické a sociální úrovně, dále se mění s danou politickou situací a postavením dané země z hlediska kulturně historického a geopolitického. Tento proces neustálého přizpůsobování se ekonomických aktivit vlád konkrétní celkové situaci probíhá přirozeně ve všech vyspělých ale i v rozvojových zemích světa.

Tržní selhání a vládní selhání

V každé ekonomice vedle sebe působí tržní (ziskový) a netržní veřejný (neziskový) sektor. Z toho vyplývá, že každé národní hospodářství má charakter **smíšené ekonomiky**. Existence relativně rozsáhlého veřejného sektoru ve všech vyspělých ekonomikách, založených na principech tržního hospodářství, svědčí i o značném rozsahu státního zasahování do vývoje jednotlivých ekonomik. Jedná se především o:

- kolektivní statky,
- monopoly,
- externality,
- nedostatečnou informovanost,
- nekomplexní trhy,
- nezaměstnanost.

Pokud v ekonomice působí alespoň jeden z výše uvedených faktorů, nemůže příslušný ekonomický systém dosáhnout optimálního stavu z hlediska teorie tržní ekonomiky a dochází k narušení tohoto systému. Jde o selhání tržní, ale problémy nastávají i v důsledku vládních selhání.

Vládní selhání

Zásahy státu do ekonomiky se uplatňují s cílem zlepšení jejího fungování. Tento proces však není bez problémů a v ekonomické teorii je popsána řada potíží a problémů, které vedou k selhání státních zásahů. Ne vždy jsou státní zásahy realizovány bez problémů. Termínem vládní selhání rozumíme celou škálu problémů, jež se projevují v používání neadekvátní hospodářské politiky. Můžeme je rozčlenit na následující oblasti:

- *zájmy a schopnosti byrokracie* (byrokrat chce ukázat ze je důležitý)
- *časová zpoždění v hospodářské politice*,
- *souvislosti politicko-ekonomického cyklu* (nesouhlas mezi politiky a ekonomi)
- *nevyužití politického kapitálu*

Klasické typy sociální politiky

- 1) redistributivní typ
- 2) korporativní či výkonový typ
- 3) reziduální typ

Sociální stát

Můžeme rozlišit tři modely států:

- **Model demokratického socialismu** – nedostatky kapitalismu lze vyřešit pomocí socialistických ideálů. Proto klade důraz na hospodářské aktivity státu, posiluje státní sektor a družstevnictví, provádí velikou redistribuci.

- **Model sociálně demokratický** – uznává pluralitu hospodářských i sociálních subjektů. Princip výkonnosti je zdůrazňován více méně v rovině ekonomické. V sociální oblasti zůstává limitován. Míra redistribucí je zde nižší.
- **Model liberální** – omezuje zásahy státu v oblasti ekonomické i sociální na nezbytné minimum. Zdůrazňuje význam soukromého sektoru a jeho ochrany. Míra redistribuce je výrazně omezená.

Specifické funkce státu můžeme rozlišit na sedm následujících:

- **koncepční funkce**, to znamená vytváření základní orientace politiky
- **legislativní funkce** (průmět sociálně politických rozhodnutí do zákonů)
- **zdrojová funkce** (získávání, spravování a rozdělování finančních a dalších prostředků pro realizaci veřejné politiky)
- **koordinační funkce** (podpora výměny informací a vyjednávání mezi jednotlivými aktéry politiky za účelem její harmonizace a zefektivnění)
- **implementační funkce** (realizace přijatých politik)
- **supervizí, kontrolní funkce**

4. Veřejná volba a pravidla hlasování

Teorie veřejné volby

Teorie veřejné volby je poměrně mladá vědecká disciplína, která se jako samostatný obor začala rozvíjet zejména po roce 1948. K jejímu rozvoji do značné míry přispěla hospodářská krize 30. let, kdy došlo ke značnému rozčarování z fungování trhu. V tomto období vznikala řada představ o tom, jak by stát mohl nahradit cenový systém a alokovat zboží tak efektivně jako trh, ne-li lépe.

Teorie veřejné volby reaguje na tržní selhání. Zkoumá podmínky pro efektivní alokaci zdrojů za přítomnosti veřejných statků a externalit a vede přímo ke studiu netržních procedur odhalujících za této situace preference. Přístup teorie veřejné volby je založen na třech předpokladech:

- **Behaviorální předpoklady** – jednotlivci uvažují racionálně, s cílem maximalizovat užitek, sledují svůj vlastní prospěch
- **Proces odhalování preferencí analogický tržním preferencím** – voliči odhalují své preference prostřednictvím hlasování, odhalené preference vystupují jako poptávka
- **Klade si stejné otázky jako tradiční teorie cen:**
 - Existuje rovnováha?
 - Je stabilní?
 - Paretsky efektivní?
 - Jak jí lze dosáhnout?

Veřejná volba představuje proces, kterým se individuální preference spojují do preferencí a rozhodnutí kolektivních (veřejných). Jak dalece jsou tato veřejná rozhodnutí ovlivněna preferencemi voličů je otázka, kterou se také zabývá teorie veřejné volby. Jde o to, jak se lidé chovají jako voliči, politici, zákonodárci a byrokraté – úředníci, jaký je vliv zájmových skupin.

Pravidla hlasování

Jedním z existujících hlasovacích pravidel je **pravidlo jednomyslného konsensu**. Princip pravidla spočívá v tom, že jakékoliv rozhodnutí může být učiněno pouze v případě souhlasu všech účastníků rozhodovacího procesu.

Vedle pravidla jednomyslnosti existují také **většinová pravidla hlasování**. Jedná se o pravidlo **prosté většiny** (používané většinou legislativních institucí ve světě), některé případy hlasování vyžadují použití pravidla **kvalifikované většiny**. Kromě většinových pravidel jsou též používána pravidla **poměrného hlasování**.

5. Veřejný sektor

Definice a vymezení veřejného sektoru

Veřejný sektor definujeme jako „vše, co je ve státním vlastnictví“. Toto kritérium vlastnictví není nejpřesnějším vymezením. Podle kritéria financování jsou do veřejného sektoru zařazeny ty subjekty, které jsou zcela nebo zčásti financovány prostřednictvím veřejných rozpočtů.

Všechny vyspělé ekonomiky mají charakter smíšených ekonomik, to znamená, že kromě tržního sektoru a sektoru domácností, existuje také **sektor veřejný**, resp. sektor občanský. Vznik veřejného sektoru úzce souvisí s rozvojem společenské dělby práce. Vlastní počátky veřejného sektoru souvisí se vznikem státních útvarů, ideologií a také s rozvojem vlastnických vztahů.

Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která:

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

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

- justice,
- policie,
- armáda,
- veřejná správa

A nebo jsou hrazeny zcela, případně více jak 50 % z veřejných financí. Patří sem zejména:

- školství,
- věda a výzkum,
- kultura, tělesná kultura a sport,
- zdravotnictví,
- sociální služby,
- veřejná doprava a spoje,
- ochrana a péče o životní prostředí,
- energetické a vodní hospodářství,
- bydlení, zejména sociální,
- zemědělství a lesnictví.

Velikost veřejného sektoru

Velikost veřejného sektoru je předmětem časových i prostorových analýz. **Využívá se ukazatel podílu výdaje na veřejný sektor (VVS) k hrubému domácímu produktu (HDP)**

v procentech. Tento podíl se pohybuje v zemích od 30 % do 60 %. V současné době se pohybuje okolo 45 %. Najít optimum velikosti veřejného sektoru je velmi obtížné.

Strukturální analýza umožňuje porovnávat rozvoj jednotlivých resortů, resp. segmentů veřejného sektoru v čase i prostoru např. školství, zdravotnictví atd. Umožňuje analyzovat podíl veřejných výdajů vynaložených na jednotlivé resorty či segmenty veřejného sektoru na HDP, a to v čase i mezinárodním srovnání.

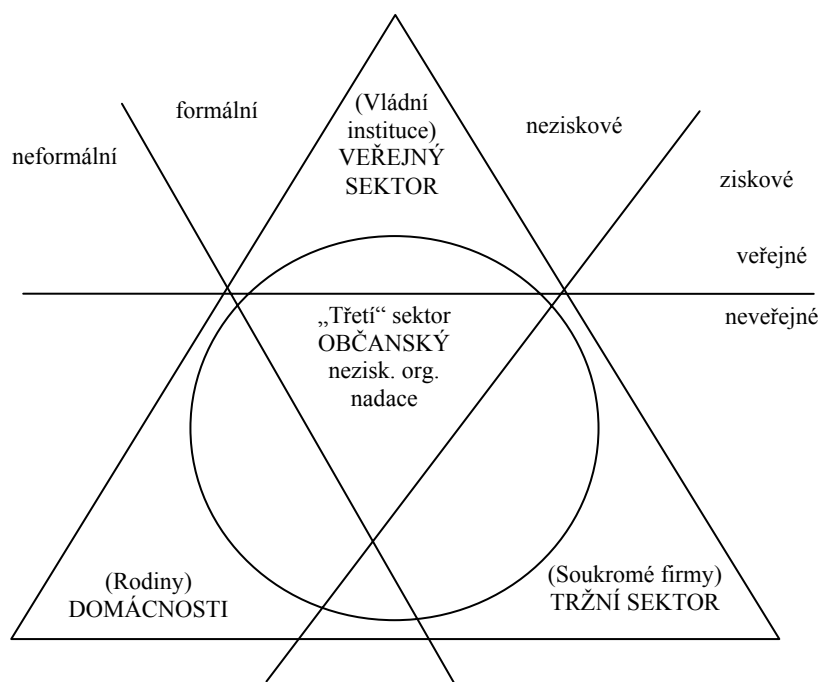
Faktory ovlivňující velikost a strukturu veřejného sektoru:

K nejdůležitějším **vnějším faktorům** řadíme:

- a) **faktory ekonomické.** Patří sem zejména fáze ekonomického rozvoje, výkonnost ekonomiky, možnosti přerozdělovacích procesů v ekonomice, veřejné finance, ale i existující bariéry výkonnosti.
- b) **Faktory historické a geopolitické.** Vývoj veřejného sektoru ovlivňuje tradice ve využívání principu solidarity a rovnosti, využívání státního paternalismu, nebo naopak liberalismu, který zdůrazňuje roli svobodného jedince, který se o sebe musí postarat.
- c) **Faktory demografické** tzn. růst populace a změny v její věkové a sociální struktuře
- d) **Faktory kulturně náboženské,** které ovlivňují **sociální cítění**, charitativní charakter sociální podpory a pomoci a podporují snahy o vytvoření pracovních příležitostí
- e) **Faktory politické.** Kvantita a kvalita veřejných statků zabezpečovaných veřejným sektorem je často jedním z hlavních bodů volebních programů politických stran.

Vnitřní faktory efektivnosti – jsou takové faktory, které může sám veřejný sektor využívat pro zvýšení své efektivnosti. Patří sem:

- **vědeckotechnický pokrok**, (aplikuje výsledky vědy a techniky do všech činností veřejného sektoru)
- **systémové řízení**, (nejvýznamnější vnitřní faktor efektivnosti, protože ovlivňuje využívání všechny ostatních faktorů)
- **kvalita zaměstnanců**, (zahrnuje celou skupinu faktorů jako jsou kvalifikace pracovníků, jejich schopností, dovedností a zkušeností, motivace. Za rozhodující faktor kvality zaměstnanců považují kvalifikaci)
- **všechny formy dělby práce**, (představuje rozdělení úkolů v rámci společnosti. Rozeznáváme tyto tři druhy dělby práce:
 - uvnitř organizace
 - mezi institucemi
 - mezinárodní dělba práce
- **struktura činnosti.** Sledujeme ho ve třech rovinách:
 - primární funkce
 - sekundární funkce
 - na všech úrovních řízení

Rozdělení národního hospodářství na sektory a organizace

9. Rozpočtový proces, rozpočtová skladba, mezinárodní finance

Rozpočtový proces

-> činnost orgánů finanční soustavy

Tento proces lze rozdělit do 4 časových etap:

- sestavení návrhu veřejného rozpočtu
- projednání a schválení veřejného rozpočtu
- plnění veřejných rozpočtů a průběžná kontrola
- následná kontrola a sestavení přehledu o skutečném vývoji

Během procesu je třeba dodržovat **rozpočtové zásady**:

- zásada úplnosti
- zásada jednotnosti
- zásada reálnosti
- zásada publicity
- zásada přehlednosti

Kromě rozpočtových zásad je třeba dodržovat i **pravidla rozpočtového hospodaření**:

- pravidlo přednosti výdajů před příjmy
- pravidlo schvalování rozpočtu
- pravidlo omezení přesunu v rozpočtu
- pravidlo alokace výdajů

Rozpočtová skladba

- jeden z klíč. předpisů v oblasti rozpočetnictví a účetnictví veřejných rozpočtů.

Hlediska třídění:

- 1) **odpovědnostní** – okruh působnosti a odpovědnosti subjektu, v němž se realizují peněžní operace
- 2) **druhové** – členění peněžních operací na příjmy, výdaje financující operace
- 3) **odvětvové**
- 4) **konsolidační** – podmínka možnosti aplikace rozpočtové skladby

Úrovně konsolidace:

- a) na úrovni organizace
- b) na úrovni krajského sumáře
- c) –,- celkových veřejných rozpočtů ČR

Mezinárodní finance

- peněžní vztahy vznikající při získávání, rozdělování, přerozdělování a užití peněz mezinárodními organizacemi
- prostřednictvím mez. financí se zajišťují mezinárodní veřejné statky
- MF zahrnují:

- a) nákup výrobků a služeb
- b) transferové platby (mez. pomoc, dotace a subvence z mez. veřejných rozpočtů)

Příjmová stránka: příspěvky jednotlivých vlád členských států dané organizace či uskupení

Výdajová stránka: slouží ke krytí administrativ. nákladů

Principy MF

- princip neekvivalence
- princip nenávratnosti
- nedobrovolnosti

10. Veřejné investice a veřejné zakázky

Veřejné investice

=> zabezpečují:

- a) rozvoj výroby, energie a vody
- b) odstraň. odpadů
- c) investice do dopravy
- d) investice do školství, zdravotnictví, životního prostředí aj.

Jedná se zejména o **investice a podporu**:

- do bytové výstavby
- rozvoj dopravní infrastruktury
- e-veřejná správa
- financ. vývozu
- podpora oblastí malého a středního podnikání

Veřejná investice ve výstavbě – stavební dílo, jehož pořízení je hrazeno zcela nebo zčásti z veřejných rozpočtů:

- a) prostřednictvím státního rozpočtu
- b) prostřednictvím územních samosprávných celků
- c) –,- stát. fondů
- d) –,- mez. orgánů

Veřejná podpora – jakákoliv forma podpory včetně programů VP nebo výhod týkajících se podnikání nebo odvětví výroby

11. Spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP)

Public Private Partnership (PPP) – partnerství veřejného a soukromého sektoru v oblasti veřejných investic a veřejných služeb

=> soubor metod spolupráce, v nichž soukromý sektor zajišťuje míru poskytování veřejných služeb nebo dodávku veřejného statku

Existují 2 zákl. období:

- *První období* – zajišťovatelem a provozovatelem veřejné služby byl výhradně veřejný subjekt
- *Druhé období* – docházelo k širší formě spolupráce; soukromý sektor již není pouhým vykonavatelem, ale je zároveň i tvůrcem veřejné služby

Tradiční typy smluv:

- a) smlouvy uzavřené mezi veřejnou institucí a soukromým subjektem na splnění konkrétní služby
- b) leasing
- c) integrované partnerské smlouvy – veřejný sektor převádí zodpovědnost za návrh a řízení veřejné služby na bedra soukromého subjektu

=> klíčové je dnes pro PPP vyvolání max. konkurenční soutěže mezi zájemci o roli poskytovatele služeb

Základní rozdíly PPP oproti klasickým metodám spolupráce:

- vztahy mezi partnery jsou dlouhodobé
- jedná se o činnost na rozhraní veřejného a soukromého sektoru
- rizika jsou rozdělena tak, aby každý nesl jen taková, která je schopen řídit

Slabé stránka a rizika PPP

- velmi složité smluvní vztahy spojené s vysokými náklady
- vysoké požadavky na odbornou úroveň analýz
- nežádoucí vedlejší efekty

Proces realizace PPP se skládá z několika kroků:

1. identifikace příležitostí
2. posouzení příležitostí
3. příprava projektu
4. výběr partnera
5. uzavření smluv
6. realizace projektu

13. Stát a veřejná správa

Stát

- 1) *existence státní moci* – jejím vyjádřením je existence veřejné správy daného státu; jedná se např. o vytváření politických a správních institucí, vydávání právních norem...
- 2) *suverenita nad vlastním územím* – území státu je vymezeno hranicemi, které jsou určeny mezinár. smlouvami
- 3) *existence státního lidu* – většina obyvatelstva území
- 4) *mezinárodní uznání* – uznání jinými státy

- ⇒ stát je nejn územní jednotkou a společenstvím občanů, ale zároveň i PO, stejně tak i ekonomickým subjektem
- ⇒ ideální demokr. státy jsou založeny na občanech, svobodných, suverénních osobách, kteří ve vlastním zájmu a pro vl. potřebu stát zakládají

V těchto státech je vztah mezi občanem a státní mocí vymezen právně – takovému stavu se říká **právní stát**; v něm platí, že:

- občan smí vše, co není zákonem zakázáno
- stát může jen to, co mu zákon ukládá

Hlavním úkolem státní moci je pak tyto zákony:

- vydávat (vytvářet, schvalovat)
- vykonávat
- vykládat – rozhodovat, zda byly porušeny nebo ne

14. Samospráva a přímá demokracie

- podstatou samosprávy je difúze (rozptyl) státní moci (není samoučelná, ale vyplývá z existence dílčích částí společnosti)
- moderní systémy samosprávy jsou založeny na principu **subsidiarity**, tj. přenesení rozhodovací pravomoci na úroveň nejbližší vlastnímu procesu
- nejběžnější jsou samosprávy založené na územním principu, opírající se o společné zájmy obyvatel.

Územní samospráva – vyjadřuje existenci územních společenství – soubor lidí obývajících určité území, kteří jsou nositeli svých zájmů

- existují i jiné formy územních aktivit, obvykle se označuje pojmem **zájmová samospráva** – představují druhý možný směr přenosu funkcí státu na nestátní, veřejnoprávní korporace a instituce
- první skupinu tvoří **profesní komory** – jde o 11 institucí (např. komoru lékařů, veterinářů, lékárníků, advokátů, notářů) zřízených zákonem, majících charakter samostatných PO
 - ⇒ z ek. hlediska příjmy komor tvoří převážně příspěvky jejich členů, výdaje slouží k zabezpečení funkcí komory

Pro nižší školství jsou samosprávnými orgány **rady školy**, zřízené ve většině ZŠ a SŠ; VŠ zřizují tzv. **akademické senáty**. Vůči ministerstvu ŠMT vystupuje jako samosprávný orgán *Rada vysokých škol*, skládá se ze zástupců akademických senátů VŠ a fakult a vyjadřuje se k zásadním otázkám vysokého školství.

Specifický samosprávný systém má také **Akademie věd ČR**.

- nejčastější formou přímé demokracie je **referendum**; dalšími jsou plebiscit, lidová iniciativa nebo lidové hlasování (časté užívání referenda je ve Švýcarsku, Itálii, USA)
- u nás proběhlo referendum týkající se vstupu ČR do EU
- v jednotlivých obcích je také možno organizovat referenda

15. Moc zákonodárná, ústavní pořádek a právní řád ČR

Zákonodárná moc je v ČR představována *Parlamentem, složeným ze 2 komor – Poslaneckou sněmovnou a Senátem*

Poslanecká sněmovna – je složena z 200 poslanců volených na dobu 4 let; do PS může být zvolen každý občan, který má právo volit a dosáhl věku 18 let

Senát – má 81 senátorů volených na 6 let s tím, že každé 2 roky se volí 1/3 senátorů; do senátu může být zvolen každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 40 let

- ⇒ obě komory působí v řadě věcí společně (např. schvalování ústavních zákonů a mezinárodních smluv při volbách prezidenta)
- ⇒ vedle toho najdeme i oddělené pravomoce (např. odpovědnost vlády je vázána pouze na PS a na druhé straně jen Senát má právo dávat souhlas s návrhy prezidenta na soudce Ústavního soudu)
- ⇒ pokud jde o pravomoc a působnost Parlamentu, tak jen ten může schvalovat ústavní zákony a zákony; dále Parlament volí prezidenta, vyslovuje důvěru k vládě

Ústava je definována jako zákl. zákon státu – vymezuje státní území a státní lid a charakterizuje státní moc, tj. formu státu

- má 8 hlav (zákl. ustanovení, moc zákonodárná, výkonná, soudní, NKÚ, ČNB, územní samospr. a přechodná a závěrečná ust.) a preambuli (úvodní prohlášení)
- zásadní význam v ústavním vývoji ČS mělo přijetí **Listiny základních práv a svobod**, Ústava byla schválena v r. 1992. V článku 112 byl zaveden termín „ústavní pořádek“

LZPS – obsahuje ustanovení o zák. lidských právech a zákl. svobodách, právech národních a etnických menšin, hospodářského sociálního a kulturního práva, právo na soudní a jinou ochranu

Právní řád

- zahrnuje ostatní právní normy platné v daném státě; je vyjádřením existence právního státu, v němž:
 - a) přijaté práv. normy jsou všeobecně závazné
 - b) polit. strany a stát jsou od sebe odděleny
 - c) nejsou omezeny formy sdružování občanů

Právní norma je tedy zákl. pravidlem chování, představující buď příkaz, zákaz, dovolení, jednání

Právní řád se člení podle věcného obsahu na odvětví práva a podle právní síly na:

- a) ústava a ústavní zákony
- b) zákony
- c) vyhlášky krajů a obcí
- d) nařízení vlády, vyhlášky ministerstev

➔ zvláštní postavení mají normy mezinárodního práva; ratifikované a vyhlášení smlouvy mají přednost před zákonem

16. Organizace a fungování výkonné moci

Tuto složku státní moci představuje **prezident, vláda a státní zastupitelství**

Prezidenta republiky volí Parlament na společné schůzi obou komor; volební období prezidenta trvá 5 let a začíná dnem složení slibu

- prezident má podle Ústavy četné pravomoci jak **výlučné** (jmenování a odvolávání předsedy, svolávání zasedání PS, rozpuštění PS, právo vrátit Parlamentu přijatý zákon...), tak i **vázané** na spolupodpis předsedy nebo pověřeného člena vlády

Předseda vlády – organizuje činnost vlády, řídí její schůze a vystupuje jejím jménem; zastupuje ho místopředseda nebo pověřený člen vlády

- nemůže být samostatně odvolán, jen při demisi celé vlády
- navrhuje prezidentovi ke jmenování všechny ostatní členy vlády a může navrhnout i jejich odvolání

Vláda – vrcholný orgán výkonné moci, má rozhodující a řídicí postavení v systému státní správy; skládá se z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů

- mezi významné pravomoci vlády patří **vydávání vládních nařízení**

Ústřední orgány státní správy (ministerstva) – vydávají vyhlášky ministerstev

- typickými obecnými útvary ÚOSS jsou:

- a) sekretariáty ministrů
- b) personální útvary
- c) ekonomické útvary
- d) legislativní útvary
- e) technické a informační útvary

Státní zastupitelství – jménem státu žaluje – zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení

Další instituce VS

- **ČNB**
- **Rada pro rozhlasové a TV vysílání ČR** – dohlíží na dodrž. předpisů ohledně rozhlasu a TV
- **Státní fondy** – slouží k doplňkovému financování vybraných aktivit veřejného sektoru
- **Česká tisková kancelář** – poskytuje objektivní a všestranné informace šířením slovního a obrazového zpravodajství

17. Kontrola ve veřejné správě

Kontrola – zjišťování skutečného stavu a porovnání se stavem žádoucím

- 1) **přímá** (nedílnou součástí systému řízení) => nepřetržitá
- 2) **nepřímá** (pouze zjišťuje, ověřuje, hodnotí) => občasná
 - a) následná
 - b) průběžná
 - c) předběžná

Kontrola Parlamentem

Poslanecká sněmovna vykonává *kontrolu chodu státu* (vlády) a dále kontroluje *činnost institucí*, jež nejsou podřízeny vládě (NKÚ, Rada pro rozhlasu a TV vysílání, některé fondy) a to formou projednávání výročních zpráv. Další formou parlamentní kontroly jsou *poslanecké komise*

Kontrola vládní a kontrola v samosprávách

Státní kontrolu vykonávají ústřední orgány stát. správy (např. dozor nad kapitál. trhem a pojišťovnictvím), dále orgány státní správy, kraje a obce

- např. kontrolní činnost v oblasti ministerstva *financí* vykonává *finanční ředitelství finanční úřady*
- obdobně vykonává kontrolní činnost *Inspekce ministerstva vnitra* (odhaluje trestné činy páchané příslušníky Policie ČR)
- *odbor supervize* má přispívat k odhalení systémových chyb a nedostatků v řízení
- také obce a kraje si zřizují své kontrolní orgány, tj. *orgány zastupitelstev*

Nejvyšší kontrolní úřad

- samostatný a nezávislý orgán, který kromě kontrolních oprávnění nemá mocenská oprávnění ve vztahu k jiným vrcholným orgánům
- vykonává kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a plnění stát. rozpočtu

18. Soudnictví

Moc soudní

- zajišťuje ochranu práv
- v demokratických státech je budována na principech nestrannosti a nezávislosti soudů, soudců
- nezávislost soudců je jistěna jejich jmenováním bez čas. omezení; další zárukou nezávislosti soudů je zásada veřejnosti jednání a veřejné vyhlášení rozsudků

Rozlišují se 4 pravomoci soudu:

- 1) **civilněprávní** – rozhodování o sporu mezi rodinami, pracovníky
- 2) **trestněprávní** – rozhodnutí o vině a trestu
- 3) **správněprávní** – přezkoumání rozhodnutí správních orgánů
- 4) **ústavněprávní** – rozhodnutí o souladu zákonů s Ústavou

- ❖ *Mezinárodní soudní dvůr v Haagu* – řeší spory o výklad mezinárodních smluv a porušení mezinárodního práva
- ❖ *Evropský soudní dvůr* – řeší spory mezi občany?
- ❖ *Evropský soud pro lidská práva*

Ústavní soudnictví

- má specifické postavení jak v systému soudnictví, tak ve veřejné správě vůbec; obecný model představuje tzv. *ústavní soudy*
- ÚS ČR vznikl až v r. 1993, sídlí v Brně, je tvořen 15 soudci a provádí následnou nebo represivní kontrolu právních norem; rozhodnutí mají formu *nálezů* nebo *usnesení*

Správní soudnictví

- zabývá se soudním přezkoumáváním aktů
- ve SS soudy přezkoumávají rozhodnutí orgánů VS
 - a) na základě žalob
 - b) na základě opravných prostředků

Věcně příslušné jsou soudy:

- a) krajské
- b) Nejvyšší právní soud

Obecné soudy

- soustava obecných soudů má za úkol:
 - a) rozhodovat o právech
 - b) rozhodnutí o vině obžalovaného a ukládat tresty
 - c) přezkoumávat rozhodnutí orgánů VS

Soustavu soudů tvoří:

- d) okresní soudy
- e) krajské soudy
- f) vrchní soudy
- g) Nejvyšší soud

=> úkolem státní správy v oboru soudnictví je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví zejména po stránce hospodářské, finanční, pers., nesmí však zasahovat do nezávislosti soudů.

19. Instituce ve veřejné správě

Instituce veřejné správy tvoří:

- 1) **státní orgány** – centrální orgány, ústřední orgány státní správy, územní orgány st. správy
- 2) **samosprávné orgány** – orgány územní samosprávy, orgány zájmové
- 3) **jiné veřejnoprávní korporace**

Do veřejné správy nepočítáme **ochranné a represivní instituce** (orgány Policie ČR, obecní policie, vězeňská služba, hradní stráž). Dále zde nezapočítáváme:

- a) odborové organizace
- b) profesní a stavovské instituce
- c) sdružení obcí

Mezi profesní a stavovské instituce veřejné správy můžeme zařadit např. *Asociaci krajů*, *Asociaci tajemníků městských úřadů* aj.

Zvláštní pozici zaujímá skupina tzv. **servisních institucí** (subjekty tržního sektoru, které poskytují své služby výhradně institucím veřejné správy – firmy softwarové, firmy poskytující finanční služby)

- ve veřejné správě jde převážně o liniové organizační struktury nebo struktury liniově-štabní
- dílčí organizační součástí jednotlivých institucí veřejné správy lze dále rozložit na jednotlivá **funkční místa** – jsou dvojího druhu:
 - 1) volba, jmenování
 - 2) uzavření pracovní smlouvy

Působnost věcná, územní a funkční

- každá instituce VS má přesné určené své místo, postavení

- ❖ **Věcná působnost** – vyjadřuje vztah instituce k předmětu své činnosti; nejširší věcnou působnost má Poslanecká sněm., neboť může jednat o všech otázkách veřejného zájmu
- ❖ **Územní působnost** – určuje, která z institucí má právo rozhodovat v dané územní části státu
- ❖ **Funkční působnost** – např. zákony po schválení v PS ještě projednává Senát a podepisuje prezident

Pravomoc – vyjádření stupně moci, kterou instituce v daném okruhu své působnosti vykonává; některé instituce mají právo rozhodovat, jiné zase navrhopvat, kontrolovat.

Odpovědnost – právní vztah a musí být podložena existencí sankce.

20. Personální zajištění VS

Formy obsazování funkčních míst:

- a) **volba** – rozlišujeme:
 - **přímou** (poslanci, senátoři, členové obecních zastupitelstev)
 - **nepřímou** (prezident)
- b) **jmenování**
- c) **pracovní smlouva**

Jmenování nebo ustanovení do funkce v pracovním poměru může předcházet **konkurz** – jde o veřejnou soutěž

Další způsoby obsazování funkčních míst:

- delegování
- volba losem
- na základě věku
- na základě jiné funkce
- na principu dědičnosti

Úředníci a ostatní zaměstnanci VS

- problémy fungování úřadů vedly k vytvoření dvou základních modelů zaměstnávání úředníků:
 - o **kariérní systém** – celoživotní profesionální dráha ve státních či veřejných službách; podstatou je trvalost služebního poměru úředníka a zaručený služební platový postup
 - o **„merit“ (z anglického „hodnota, vlastnost, zásluha“)** – uplatněn zejména v USA; založen na klasifikaci míst ve státních a veřejných službách; umožňuje střídání zaměstnání ve veřejném a soukromém sektoru; rozhodující je odborná kvalifikace
- uchazeč o zaměstnání ve VS je povinen předem předložit osobní dotazník a životopis, dále pak doklad o školním vzdělání, výpis z rejstříku trestu, občanský průkaz....
- zaměstnavatel zajistí, aby zaměstnanec byl seznámen s právními a organizačními předpisy a proškolen o bezpečnosti a ochrany zdraví při práci
- nástup do funkce může být podložen protokolem o předání funkce, resp. uzavřením dohody o hm. odpovědnosti

Pracovní doba – může být stanovená jako pevná nebo pružná

Zaměstnanec může být pověřen **zastupováním** jiného zaměstnance; může být vyslán na služební cestu, do kurzů a na školení

Platy jsou stanoveny na zákl. kvalifikačních předpokladů a druhu práce

21. Materiálně technická stránky veřejné správy

Materiální zabezpečení se obvykle rozděluje na:

- a) *pořizování a údržbu zákl. prostředků* (stavební objekty a pozemky, stroje a zařízení)
- b) *zabezpečení dodávky energie a vody*
- c) *materiálně technické zásobování* (zásobování spotřebními materiály)

Budovy a pracoviště

- pro VS jsou optimální samostatné účelové budovy, kombinované s prostory pro obchod, služby (např. kombinace obecního úřadu s knihovnou, poštou..)
- budovy ústředních orgánů a institucí mají mít výhradně buňkové pracovny; vyžaduje se větší množství parkovacích ploch
- budovy pro VS jsou většinou lokalizovány do historických jader nebo správních center sídel
- významnou součástí budov jsou vstupní prostory – v nich má být stanoviště vrátného, podatelna.

O budovy a jejich vybavení je potřeba neustále pečovat; můžeme hovořit o:

- a) údržbě
- b) opravě
- c) modernizaci

Autoprovoz

- přepravní potřeby si zajišťují instituce veřejné správy především využitím **veřejné dopravy**, ale většina institucí vlastní automobily, zejména osobní
- při pracovních cestách může zaměstnanec použít své vlastní vozidlo
- letecká přeprava se využívá jen na velké vzdálenosti

Materiálně technické zásobování

- ve většině institucí je zásobování soustředěno do hospodářských útvarů, jejichž součástí bývá i sklad materiálu
- kancelářská technika je dnes významnější částí; v současnosti převládá počítačová technika
- součástí mat. vybavení mohou být i symboly, odznaky, razítka

22. Ekonomika a efektivnost VS

- většina institucí veřejné správy jsou samostatné **účetní jednotky**

Hospodaření institucí veřejné správy kontrolují:

- a) nadřízené orgány (krajské úřady, malé obce)
 - b) soukromí auditoři (města, kraje)
 - c) všeobecné kontrolní orgány (NKÚ)
- ekonomickou stránku fungování si zabezpečuje většina institucí samostatně, jedná se o účtárny, rozpočtové útvary, pokladny
 - všechny instituce využívají služeb peněžních ústavů

Náklady na veřejnou správu

- kapitálové zajištění veřejné správy tvoří převážně pozemky, stavby a jejich vybavení, dopravní prostředky
- provozní prostředky:
 - a) osobní – platy
 - b) věcné – nákup mat., energie, služeb
- všechny instituce jsou plátcí daně

Financování veřejné správy

- financování nákladů státních orgánů a institucí je vždy zajištěno ze státního rozpočtu
- kraje financují výkon VS z vlastních zdrojů, dostávají od státu dotace
- další příjmy mohou mít instituce VS ze své hl. činnosti (správní a soudní poplatky, pokuty, penále..)

Efektivnost veřejné správy

- ⇒ poměr mezi získanými efekty a vynaloženými náklady
- ⇒ adekvátní rozšiřování morálních a kulturních hodnot společnosti a zároveň vytváření optimálních podmínek pro fungování ostatních částí veřejného sektoru
- ⇒ *pro posouzení efektivnosti slouží ukazatele intenzity, hustoty, hospodárnosti aj.*

23. Dokumentace ve VS

= písemné dokumenty mají řadu výhod – umožňují nejen nezkrácené urychlování informací, ale i promyšlení jejich obsahu, přesné formulování myšlenek

Druhy dokumentů

- a) *osobní* – určené 1 adresátovi
- b) *neosobní* – určené neomezenému počtu adresátů
- c) *kontextové*
- d) *nekontextové*

Rozhodnutí – má pevnou formu, vlastní text se skládá ze 3 částí:

- 1) výrok
 - 2) odůvodnění
 - 3) poučení o odvolání
-
- zvláštní skupinu tvoří **veřejné listiny** (osobní doklady, dekrety, vysvědčení...)
 - **účetní dokumentace** se vztahuje k nákupu zboží a služeb (faktury)
 - **usnesení** je obvykle výsledkem rozhodování kolektivních orgánů
 - **úřední knihy** – zapisují se do nich úřední záznamy - chronologicky

Archivnictví

- dnes se pojem archiv používá ve třech významech:
 - a) *jako instituce*
 - b) *jako archivní sklad*
 - c) *jako archivní fond* (se nazývá podle instituce, z jejíž činnosti vznikl)

V ČR patří archivnictví do kompetence ministerstva vnitra. Ministerstvu vnitra podléhá např. **Státní ústřední archiv**, který shromažďuje materiály od institucí s celostátní působností. Existují také **Státní oblastní archiv** nebo **městské archivy**.

24. Informace a systémové pojetí VS

Informace jsou nástrojem a produktem funkcí VS.

- základní forma informací v systému VS vzniká z *politického rozhodování*
- specifickým druhem informačních materiálů jsou *mapové podklady*

Problematika informační zabezpečení veřejné zprávy má dvě roviny:

- 1) **technickou** – hardware, software
- 2) **obsahovou** – konkrétní informace

Informační systémy VS

- = vrcholnou formou integrace informačních souborů; cílem je zvýšit kvalitu informací a snížit náklady na jejich pořizování, udržování a využívání.
- obce a kraje si vytvářejí samostatné IS

Informační povinnost VS

Právo být informován – součást kvality života občana demokratického státu

Zákaz cenzury – nezasahuje do možných omezení informací z důvodu ochrany tajemství

Veřejné akty – jednání Poslanecké s. a výborů

Neveřejné akty – správní řízení

Mezi formy **prezentace** patří vývěsky a úřední desky, plakáty, prospekty, inzerce