

Autoři kapitol:

doc. Ing. František Svoboda, Ph.D. – vedoucí autorského kolektivu a editor textu  
– kap. 2, 4, 7, 9, 11, 12

Ing. David Špaček, Ph.D. – kap. 1

Ing. Eduard Bakoš, Ph.D. – kap. 3

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc. – kap. 3

Ing. Zuzana Špačková, Ph.D. – kap. 5

Ing. Iveta Štarhová – kap. 6

Ing. Jana Soukopová, Ph.D. – kap. 8

Ing. Dagmar Špalková, Ph.D. – kap. 10

Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D. – kap. 11

Ing. Marek Pavlík, Ph.D. – kap. 13

**Vydání knihy bylo schváleno vědeckou radou nakladatelství.**

*Všechna práva vyhrazena. Žádná část této knihy nesmí být reprodukována žádnou formou, elektronickým, optickým, audio, mechanickým či jiným způsobem, včetně systémů na ukládání a vyhledávání informací, bez písemného souhlasu vydavatele. Neoprávněné užití této knihy bude trestně stíháno.*

František Svoboda a kolektiv

**Ekonomika veřejného sektoru**

1. vydání

Vydalo nakladatelství Ekopress, s. r. o. v koedici s Mysarykovou univerzitou Brno  
K Mostu 124, Praha 4

Odpovědná redaktorka Iva Kapcová

Obálka a sazba Vojtěch Müllner, Filip Dufka

Tisk Art D – Grafický ateliér Černý, s. r. o.



[www.ekopress.cz](http://www.ekopress.cz)

© doc. Ing. František Svoboda, Ph.D. a kolektiv

© Ekopress, s. r. o., 2017

© Masarykova univerzita, 2017

ISBN 978-80-87865-35-4

# Obsah

<b>Minimální stát</b>	<b>11</b>
VEŘEJNÁ SPRÁVA	12
JUSTICE	53
VNĚJŠÍ A VNITŘNÍ BEZPEČNOST STÁTU	66
<b>Stát investující</b>	<b>97</b>
TECHNICKÁ INFRASTRUKTURA	98
ŠKOLSTVÍ	111
<b>Stát pečující</b>	<b>135</b>
SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	136
ZDRAVOTNICTVÍ	156
<b>Stát regulující a dotující</b>	<b>167</b>
ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	168
ZEMĚDĚLSTVÍ	192
BYDLENÍ	201
KULTURA	217
CÍRKVE A NÁBOŽENSKÉ SPOLEČNOSTI	230
SPORT	246
<b>Literatura</b>	<b>267</b>

## Vážení čtenáři,

učební text pro předmět Ekonomika veřejného sektoru, který držíte v ruce, je určen k základní orientaci v problematice struktury veřejné správy, jejích funkcí a její ekonomiky. Ještě na začátku 19. století spočíval význam státu v ochraně práva a pořádku, na daních se vybíralo kolem 10 % HDP a rozpočty bývaly vyrovnané. Po 1. světové válce však začal podíl veřejných výdajů na HDP v evropských státech růst, aby v dnešní době činil 40–50 % HDP. Smyslem tohoto textu je nejen popis a vysvětlení současných funkcí státu, jeho organizační struktury a jeho hospodaření, ale také hlubší pochopení toho, jak se stát vyvíjel, jak k současnému stavu dospěl, a co je možné a vhodné měnit. Je tedy velmi důležité si uvědomit, že řada funkcí, které na sebe dnešní stát vzal, byla původně řešena mimo vládní struktury různými formami trhů či nevládních zásahů, a je relevantní otázkou, zda není možné znovu vrátit tyto funkce zpět soukromé iniciativě. Řada funkcí dnes připisovaných státu přecházela v minulosti mezi trhem, státem a nevládními organizacemi. Rozsah státu (a míra jeho intervencí do oblasti trhu a společenských vztahů) je proto příčinou častých sporů mezi ekonomy, přičemž obvyklou dělicí linií je míra svobody jednotlivce, hodnocení efektivity tržních řešení či míra vládních selhání.

Ke zhodnocení efektivity a nutnosti státních zásahů tedy potřebujeme znát historii daného odvětví a vedle toho také pohled ekonomické vědy. Co se týče historie, ve veřejném sektoru platí, že i nové instituce vznikají na troskách starých; současnost veřejného sektoru může být plně pochopena pouze ve spojitosti s minulostí. Pokud se blíže zadíváme například na současnou podobu justičního systému či systému památkové péče, zahlédneme struktury vytvořené v období habsburské monarchie; v péči o silniční síť nalezneme instituce zděděné z 18. století, univerzitní samospráva je relikv vrcholného středověku, apod. Při zkoumání veřejného sektoru je třeba si uvědomit velkou setrvačnost, kterou instituce veřejného sektoru mají, a hlubší smysl, které toto zděděné uspořádání může mít.

Kromě historie je při zkoumání ekonomiky veřejného sektoru důležité vzít v potaz i soudobý ekonomický výzkum. Ekonomové se otázkám spojeným s vládními aktivitami věnují trvale a ve svých studiích nabízí často inspirativní pohled či nová řešení starých problémů. Zavádění tržních řešení do oblastí spravovaných direktivně může být potřebným impulsem pro zvýšení efektivity daného odvětví.

Při psaní učebního textu pro ekonomiku veřejného sektoru byly vzaty v potaz právě tyto výše zmíněné skutečnosti, které se promítly jak ve struktuře knihy, tak i ve struktuře jednotlivých kapitol.

Celá učebnice je členěna do čtyř větších okruhů, které přibližně kopírují chronologické rozšiřování funkcí státu. Tyto čtyři okruhy nejsou exaktní kategorií, jejich odlišení však napomáhá lepšímu pochopení struktur dnešního veřejného sektoru.

V úvodním okruhu jsou popisovány funkce státu, který bývá nazýván **minimálním státem**. Tento typ státu, který do hospodářství a života společnosti zasahuje co nejméně, popsal Adam Smith ve svém Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Mezi oprávněné výdaje vlády, resp. tři povinnosti panovníka, patřily podle Smithe tři druhy služeb: výdaje na obranu, výdaje na spravedlnost a výdaje na takové veřejné instituce a veřejné stavby, které „jsou sice společnosti jako celku nejvyšší prospěšné, ale jsou takové povahy, že užitek z nich by jednotlivci nebo malé skupině lidí nikdy nemohl vynahradit výdaje na ně vynaložené, a proto se ani nedá očekávat, že by je vybudoval a udržoval některý jednotlivec nebo skupina jednotlivců“. Jedná se tedy jednak o náklady spojené s držbou moci, v druhé řadě pak o náklady, které racionální kalkulace přisuzuje státu.

Dalším okruhem je stát, který bychom mohli nazvat **státem investujícím**, který rozvíjí určité oblasti jako investici do dalšího společenského a hospodářského rozvoje. Pro potřeby tohoto textu jsme sem zařadili rozvoj technické infrastruktury a oblast školství, vědy a výzkumu.

Relativně novou funkcí státu je role **pečovatelského státu**, která přichází až na sklonku 19. století. Do této kategorie můžeme řadit oblasti sociálního zabezpečení a zdravotnictví, která na stát přešla ve větší míře během jednoho století, dnes však tyto dvě oblasti dohromady tvoří jednu z největších výdajových položek veřejného rozpočtu.

Do poslední oblasti pak můžeme shrnout vše, v čem se stát začal ve větší míře angažovat ve 20. století. **Stát regulující a dotující** začal ovlivňovat – ať už přímo prostřednictvím dotací, či nepřímo prostřednictvím legislativy – stále větší okruh činností. Do tohoto okruhu jsme pro potřeby tohoto textu zařadili péči o oblast životního prostředí, zemědělství, bydlení, kultury, tělesné kultury a oblast církví a náboženských společností.

Struktura jednotlivých kapitol je utvořena tak, aby čtenáři poskytla základní informace potřebné k promyšlení současné podoby jednotlivých odvětví veřejného sektoru. Na úvod kapitoly je zařazen krátký **historický exkurz**, který letmo nastiňuje některé aspekty historického vývoje daného odvětví. Na to navazuje krátká stať o současném zaměření **ekonomického výzkumu** v této oblasti, která má naznačit,

co a jak se dá v daném odvětví veřejného sektoru zkoumat z ekonomického úhlu pohledu. Zohledněna může být také diskuse ekonomů, zda toto odvětví má být či nemá být podporováno z veřejných zdrojů. Na tyto dvě úvodní pasáže pak navazuje **popis současné podoby odvětví**, jeho funkce, institucionální podoba a způsob hospodaření. Každou kapitolu zakončuje doporučená četba a úkoly, které dále rozvíjejí zpracovávaná témata.

Věřím, že se tato publikace stane užitečnou pomůckou pro studium a že její další zdokonalování z ní v budoucnu učiní nepostradatelnou příručku pro úvodní kurz o teorii a praxi vládních zásahů.

František Svoboda