

Lokální a regionální veřejný sektor

Poslání:

- zabezpečovat veřejné statky pro občany,
- napravovat a odstraňovat i další důsledky tržního selhání, např. negativní externality.

Funkce:

- ekonomická
- sociální
- politická

Základní činnosti veřejného sektoru:

- **zajistit potřebné veřejné statky**
- zabezpečit často i **tzv. hraniční statky** (tzn. ekonomické statky, které jsou na hranici mezi soukromými a veřejnými statky, v některých případech i soukromé statky, jestliže soukromý sektor o jejich produkci nemá zájem v důsledku malé ziskovosti)
- pomoci **vytvořit podmínky pro fungování privátního sektoru** v dané lokalitě, regionu
- **příspěť k ekonomickému růstu v dané oblasti**, vytváří poptávku (viz vstupy do veřejného sektoru) a tím pomáhá
- vytvořit podmínky pro **růst zaměstnanosti v soukromém sektoru**
- vytvořit **pracovní příležitosti ve veřejném sektoru**
- vytvořit podmínky pro **zkvalitnění lidského života**, uchování a kvalitu lidského potenciálu, a to i vzděláním a zvyšováním kvalifikace pracovních sil;
- **dosáhnout větší spravedlnosti v rozdělování**

Zdroje financování veřejného sektoru

- zdroje rozpočtové soustavy, zejména daně – viz čisté veřejné statky
- finanční spoluúčast obyvatel – viz uživatelské poplatky u smíšených veřejných statků
- ostatní příjmy včetně sponzorských darů

→ Význam veřejných financí

Neziskové organizace:

→ jsou **formálně založeny**

→ mají **institucionální strukturu a organizační formu**

→ **hlavní činnost: zabezpečují veřejné statky (služby)**

→ slouží veřejně prospěšným cílům

→ **nejsou zakládány za účelem podnikání a dosahování zisku → podnikání → vedlejší činnost (zabezpečování tržních a polotržních statků a služeb)**

Zřizovatelé neziskových organizací v ČR:

→ **jednotlivé stupně veřejné správy (resp. orgány veřejné správy - státní správy a okresní úřady, obce a kraje)**

→ **zřizují neziskové organizace jako vládní neziskové organizace:**

- tzv. **organizační složky (OS)**, které nemají právní subjektivitu
- **příspěvkové organizace (PO)** s právní subjektivitou,
- **obecně prospěšné společnosti (OPS - zřizované zpravidla územní samosprávou)**

→ jiné subjekty → nevládní neziskové organizace

→ zřizovatelem jsou:

- soukromé subjekty (v ČR fyzické a právnické osoby),
- církve,
- nadace apod.

→ mohou konkurovat vládním neziskovým organizacím ve veřejném sektoru → to může vést k vyšší efektivnosti veřejného sektoru

Neziskové organizace – hospodaření:

→ „Ztráta“:

- **vládní neziskové organizace:**
→ hradí zřizovatel (stát, obec, kraj) z výdajů svého běžného rozpočtu
- **nevládní neziskové organizace:**
→ zřizovatel - jiné zdroje krytí ztráty

Mohou být někdy i ziskové, zabezpečují-li ve vedlejší hospodářské činnosti i tržní statky → jejich cena by měla být kalkulována tak, aby pokryla náklady na produkci tržního statku

(například i příspěvkové organizace)

→ **Zisk:**

- **vládní neziskové organizace:**
→ odvod do rozpočtu zřizovatele
→ použití na financování neziskových činností (PO)
- **nevládní neziskové organizace:**
→ nerozdělují ani mezi své členy, zaměstnance ani řídicí aparát

→ **musí ho použít** na financování účelů, pro které byly zřízeny (založeny), tzn. **na financování neziskových, veřejně prospěšných činností**

Organizační složka

→ založení organizační složky → rozhodnutím ve formě opatření - součástí je zřizovací listina

- příslušným orgánem státní správy
- rozhodnutím voleného orgánu územní samosprávy, tzn. zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje
- funkci zřizovatele plní výkonný orgán

→ změna zřizovací listiny, zrušení organizační složky - podobným způsobem

Kdy se volí pro svou neziskovou organizaci tato forma

→ jestliže organizace bude zabezpečovat činnosti, které:

- nevyžadují velký počet zaměstnanců
- nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo technické vybavení
- nejsou vnitřně dále odvětvově či jinak členěné
- nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů
- zabezpečují služby, zpravidla čisté veřejné statky, které poskytují obyvatelstvu bezplatně, případně za malou, de facto symbolickou úhradu

Zřizovací listina organizační složky musí obsahovat:

- **úplný název zřizovatele** (obec jako zřizovatel musí uvést i zařazení organizace do okresu)
- **název a sídlo** organizační složky (musí být jednoznačně identifikovatelný)

- vymezení **účelu**, pro který je zřízena, **předmět její činnosti**
- označení **osob, které jsou oprávněny jednat** za organizační složku
- vymezení **majetku ve vlastnictví zřizovatele**, pokud se organizační složce předává **do správy**, se kterým bude zabezpečovat svou činnost, veřejné statky
- vymezení **majetkových práv** tak, aby organizační složka mohla majetek využívat pro účely pro které byla zřízena a vymezení péče o tento majetek
- **druhy příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatele** související s činností organizační složky, které zřizovatel svěruje do působnosti organizační složky a způsob použití těchto prostředků
- **způsob vedení odděleného účetnictví o svěřených příjmech a výdajích**, případně zřízení a využívání samostatného bankovního účtu, způsob vyúčtování včetně **vyúčtování záloh** poskytovaných organizační složce na krytí jejích neinvestičních provozních výdajů
- vymezení **doby**, na kterou je organizace zřizována

Zřizovací listina organizační složky musí obsahovat:

- **úplný název zřizovatele** (obec jako zřizovatel musí uvést i zařazení organizace do okresu)
- **název a sídlo** organizační složky (musí být jednoznačně identifikovatelný)
- vymezení **účelu**, pro který je zřízena, **předmět její činnosti**
- označení **osob, které jsou oprávněny jednat** za organizační složku
- vymezení **majetku ve vlastnictví zřizovatele**, pokud se organizační složce předává **do správy**, se kterým bude zabezpečovat svou činnost, veřejné statky

- **vymezení majetkových práv** tak, aby organizační složka mohla majetek využívat pro účely pro které byla zřízena a vymezení péče o tento majetek
- **druhy příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatele** související s činností organizační složky, které zřizovatel svěruje do působnosti organizační složky a způsob použití těchto prostředků
- **způsob vedení odděleného účetnictví o svěřených příjmech a výdajích**, případně zřízení a využívání samostatného bankovního účtu, způsob vyúčtování včetně **vyúčtování záloh** poskytovaných organizační složce na krytí jejích neinvestičních provozních výdajů
- **vymezení doby**, na kterou je organizace zřizována

Zřizovatel:

- **jmenuje a odvolává vedoucího** organizace, stanoví mu jeho práva a povinnosti v rámci řízení této organizace
- vymezuje rozsah oprávnění disponovat s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, opakující se činností
- může pověřit organizační složku vybírat ze své činnosti některé **rozpočtové příjmy** (zabezpečuje-li i **smíšené veřejné statky**, event. i tržní) v hotovosti nebo v bezhotovostní formě prostřednictvím běžného účtu, zpravidla však tyto příjmy budou velmi **malé**

Organizační složka:

- **nemá právní subjektivitu**
- **hospodaří jménem svého zřizovatele**
- zřizovaná územní samosprávou **není samostatnou účetní jednotkou**
- peněžní operace vede v **peněžním deníku** v členění podle platné rozpočtové skladby

- z peněžního deníku se údaje převádějí do rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele ve stanovených termínech, a to nejméně jedenkrát měsíčně a nejpozději před koncem roku (v návaznosti na pokladní plnění rozpočtu)
- ve stejných termínem musí organizační složka **vrátit nevyčerpanou zálohu** do rozpočtu svého zřizovatele
- hospodaření organizační složky podléhá **finanční kontrole** ze strany zřizovatele

Organizační složky územně samosprávních celků jsou co do náplně činnosti velmi různorodé.

Příspěvková organizace

- → založení → rozhodnutím - součástí je **zřizovací listina** (v níž zřizovatel určí i rozsah převodu práv a závazků na nové či přejímající organizace)
 - příslušného orgánu státní správy
 - rozhodnutím voleného orgánu územní samosprávy, tzn. zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje
 - funkci zřizovatele plní výkonný orgán
 - → změna zřizovací listiny, sloučení, splynutí, zrušení apod. - podobným způsobem
- při zrušení příspěvkové organizace přecházejí práva a závazky na zřizovatele dnem rozhodnutí

Příspěvková organizace:

- má samostatnou **právní subjektivitu**
- zápis do obchodního rejstříku – návrh podává zřizovatel

Zřizovatel příspěvkové organizace:

- **stát** reprezentovaný ústředními orgány státní správy

- **územně samosprávné celky** – obce či kraje Na úrovni územní samosprávy o výši uživatelského poplatku rozhoduje volený orgán zřizovatele

Kdy se volí pro svou neziskovou organizaci tato forma

→ především pro zabezpečování **smíšených veřejných statků**, které jsou **poskytovány uživatelům za uživatelský poplatek** (jako modifikovaná cena) – **o jeho výši rozhoduje vždy zřizovatel, resp. volený orgán zřizovatele**

Zřizovací listina příspěvkové organizace musí obsahovat:

- **úplný název zřizovatele** (obec jako zřizovatel musí rovněž u zřizované příspěvkové organizace uvést i její zařazení do okresu)
- název, sídlo a identifikační číslo příspěvkové organizace
- vymezení **hlavního účelu**, pro který je zřízena, **náplň její činnosti**
- **označení statutárních orgánů** a způsob, jakým vystupují jménem organizace
- **vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele**, který zřizovatel předává do správy příspěvkové organizaci k jejímu hospodaření a využití zejména pro zabezpečování veřejných statků
- **vymezení majetkových práv** tak, aby mohla řádně spravovat svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, tzn. zejména pečovat o ochranu majetku, jeho rozvoj a zvelebení, podmínky pro případnou investiční výstavbu

- **vymezení pravidel pro výrobu a prodej zboží**, pokud jsou předmětem vedlejší činnosti příspěvkové organizace
- **druhy zřizovatelem povolené doplňkové činnosti** navazující na hlavní účel činnosti příspěvkové organizace, tzn. neziskové (aby mohla lépe využít všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců)
- doplňková činnost **nesmí narušovat plnění hlavní činnosti a sleduje se odděleně**
- vymezení práv a povinností spojených s případným **pronajímáním svěřeného majetku** jiným subjektům
- **vymezení doby**, na kterou je příspěvková organizace zřízena

Hospodaření příspěvkových organizací

- hospodaří podle svého **rozpočtu**
- **příjmy**, které ze své činnosti dosahují **si nechávají** pro financování svých výdajů
- poněvadž však zabezpečují veřejné statky na neziskovém principu, uživatelské poplatky často nepokrývají ekonomicky nutnou výši nákladů, **nejsou finančně soběstačné**; proto **dostávají z rozpočtu zřizovatele finanční prostředky**
- je pro ně charakteristický tzv. **netto rozpočtový způsob financování**
- hospodaří s prostředky svých peněžních fondů, mohou získávat peněžité dary od různých subjektů, včetně ze zahraničí

Příspěvková organizace může být i **odvodovou**:

- její vlastní plánované výnosy jsou vyšší než plánované náklady, je stanovený odvod závazným ukazatelem rozpočtu (tato situace je však výjimečná)
- zřizovatel určí odvod příspěvkové organizaci v případě, kdy investiční zdroje příspěvkové organizace jsou větší než jejich potřeba podle rozhodnutí zřizovatele (viz např. útlumový program)
- příspěvková organizace poruší rozpočtovou kázeň (podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)

Některé úkony může učinit pouze se souhlasem svého zřizovatele, a to:

- využít i investičních úvěrů a půjček pro financování svých investičních potřeb
- k překlenutí časového nesouladu mezi zdroji a potřebami může jí její zřizovatel poskytnout návratnou finanční výpomoc, je-li předpoklad, že bude splacena z vlastních rozpočtovaných výnosů příspěvkové organizace (v současnosti nejpozději do 31. 3. následujícího roku)
- ručit za závazky svého zřizovatele nebo jiných subjektů, které zřizovatel také zřídil nebo založil
- pořizovat věci na splátky nebo smlouvou o nájmu s právem koupě
- přijímat jako protihodnotu za své pohledávky vůči jiným subjektům cenné papíry

Příspěvková organizace nemůže:

- nakupovat akcie či jiné cenné papíry
- poskytovat dary jiným subjektům s výjimkou peněžitých a věcných darů poskytovaných v souladu

s předpisy o použití fondu kulturních a sociálních potřeb

Příspěvkové organizace vytváří své **peněžní fondy**:

- rezervní fond
- investiční fond
- fond odměn
- fond kulturních a sociálních potřeb

(Zůstatky těchto peněžních fondů příspěvková organizace převádí na konci roku do roku následujícího.)

Rezervní fond → nástrojem **motivace** příspěvkové organizace na **dosahování lepšího výsledku hospodaření** proti plánovanému – jestliže skutečné výnosy jsou větší než provozní náklady

Tvorba:

- přidělem ze zlepšeného výsledku hospodaření na základě schválení jeho výše zřizovatelem po skončení rozpočtového období (roku), sníženým o převody do fondu odměn
- peněžními dary

Použití:

- na další rozvoj své činnosti
- k překlenutí časového nesouladu mezi výnosy a náklady
- k úhradě případných sankcí uložených za porušení rozpočtové kázně
- k úhradě ztráty za předchozí léta
- na základě souhlasu zřizovatele na přiděl do investičního fondu příspěvkové organizace

Investiční fond → nástrojem financování investičních potřeb

Tvorba:

- z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku na základě zřizovatelem schváleného odpisového plánu
- z kapitálových (investičních) příspěvků z rozpočtu zřizovatele
- z kapitálových (investičních) příspěvků ze státních fondů
- z výnosů z prodeje hmotného investičního majetku, pokud k tomu dá zřizovatel souhlas
- účeloví investiční dary a příspěvky od jiných subjektů
- z převodů z rezervního fondu ve výši povolené zřizovatelem

Použití:

- na financování investičních potřeb
- k úhradě investičních úvěrů nebo půjček
- k posílení zdrojů na financování oprav a údržby nemovitého majetku ve vlastnictví zřizovatele, který příspěvková organizace používá ke své činnosti (převádějí se do výnosů příspěvkové organizace)
- případně k odvodu do rozpočtu zřizovatele, je-li odvod uložen

Fond odměn → motivačním fondem

Tvorba:

- ze zlepšeného výsledku hospodaření příspěvkové organizace po jeho schválení zřizovatelem po skončení rozpočtového období (roku), a to do výše 20 %, nejvýše však do výše 20 % limitu mzdových prostředků

Použití:

- na výplaty odměn podle závazných předpisů (nařízení vlády o usměrňování výše prostředků na platy a odměny)

Fond kulturních a sociálních potřeb → sociální fond

Tvorba:

- v průběhu roku zálohově z roční plánované výše, vyúčtování skutečného základního přídělu se uskuteční v rámci účetní závěrky, a to podle ročního objemu zúčtovaných platů a náhrad platů, mezd a náhrad mezd, případně odměn za pracovní pohotovost

Použití → dle zvláštního předpisu (vyhláška ministerstva financí)

- **na financování kulturních, sociálních a dalších potřeb** zaměstnanců, interních vědeckých aspirantů, důchodců, kteří před odchodem do důchodu pracovali v příspěvkové organizaci, a financování dalších potřeb

Finanční vztahy vládních neziskových organizací k rozpočtu zřizovatele:

- **dotace** → OS
- **běžný příspěvek** (provozní) a **kapitálový příspěvek** (investiční) → PO
- nenávratnými příděly z rozpočtu zřizovatele → OPS
- **odvody** do rozpočtu zřizovatele (OS, ale v některých případech i PO)

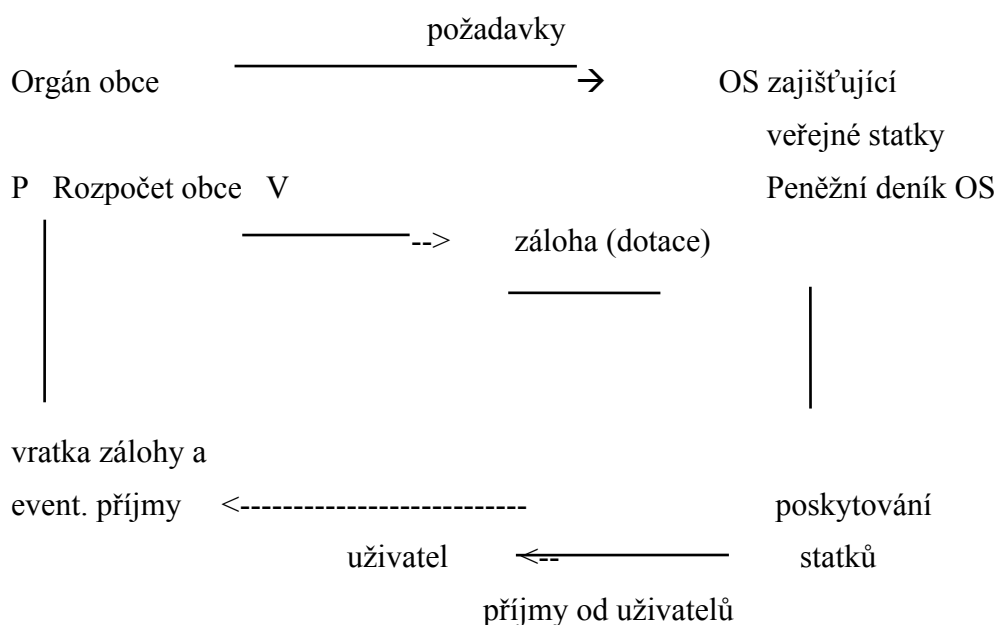
Pro organizační složky a příspěvkové organizace i obecně prospěšné společnosti zřizované obcí je typický intenzivnější finanční vztah k rozpočtu svého zřizovatele.

Vztah organizační složky

- dosahuje malé příjmy → odvádí je do rozpočtu svého zřizovatele
- všechny potřeby (výdaje) jsou jí financovány z rozpočtu zřizovatele formou **běžných a kapitálových dotací**.
- To je tzv. **brutto rozpočtový způsob financování**.

Schéma – příklad obec – OS:

Rozpočtové vztahy organizační složky k rozpočtu obce



Vztah příspěvkové organizace

- dosahují větších příjmů
- na rozpočet svého zřizovatele napojeny **saldem** svého rozpočtu
- chybějící finanční prostředky na krytí nákladů na produkci veřejného statku jsou jim poskytovány ve formě **běžného** (provozního) a **kapitálového** (investičního) **příspěvku** z rozpočtu zřizovatele

- výjimečně může dojít k situaci, kdy jsou odvodové, tzn. odvádějí odvod do rozpočtu svého zřizovatele.

To je tzv. **netto rozpočtový způsob financování**.

Schéma – příklad obec – PO:

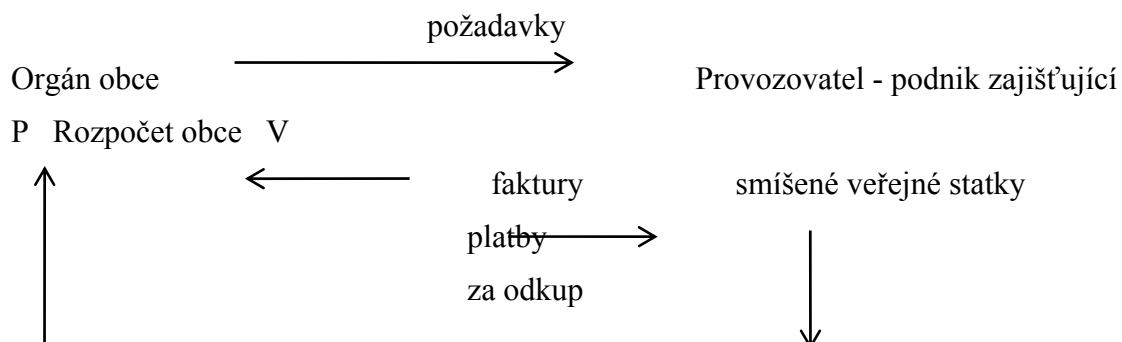
Rozpočtové vztahy příspěvkové organizace k rozpočtu obce → uživatelský poplatek je příjmem příspěvkové organizace



P = příjmy, V = výdaje

Příklad: zajišťování lokálních veřejných statků veřejnou zakázkou obce

Schéma: Uživatelský poplatek je příjmem rozpočtu obce

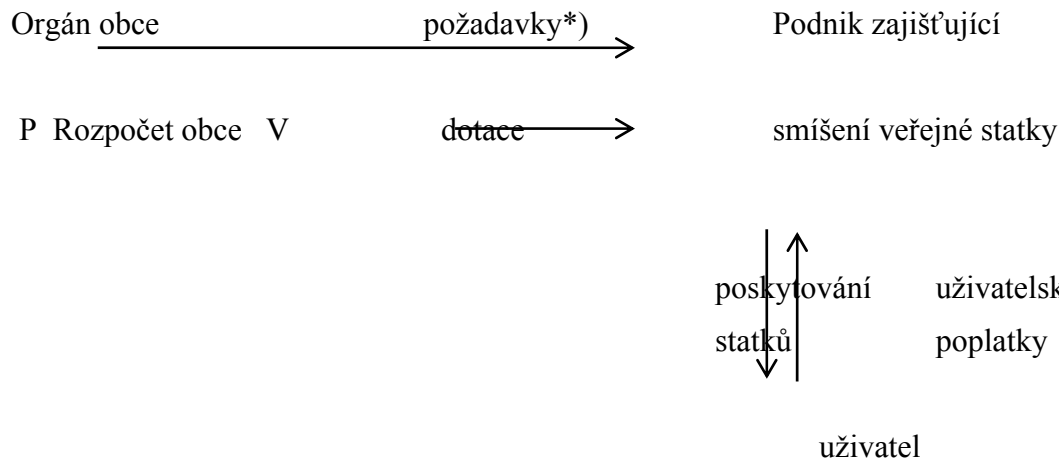


uživatelské
poplatky

uživatel

poskytování
statků

Schéma: Uživatelský poplatek je příjmem provozovatele



P = příjmy, V = výdaje

Nevládní neziskové organizace → předpokládá se důsledné využití **vícezdrojového způsobu financování** potřeb

→ omezený rozsah **finančních vztahů nevládních neziskových organizací k veřejnému rozpočtu:**

- příspěvky
- finanční vztah k veřejnému rozpočtu méně intenzivní
- záleží na státu, resp. příslušném orgánu, zastupitelstvu (obce, kraje), kolik prostředků takové organizaci ze svého rozpočtu poskytne (při schvalování svého rozpočtu), resp. kolik na tento účel „zbývá“ finančních prostředků

Hlavní zdroje financování veřejných statků (cena)

- **daně** → čisté veřejné statky → dotace v rámci rozpočtové soustavy na financování lokálních a regionálních veřejných statků
- **uživatelské poplatky** → smíšené veřejné statky

Efektivnost lokálního a regionálního veřejného sektoru

- většinou chápána jako **výsledek vztahu mezi velikostí vstupů** do veřejného sektoru a velikosti **výstupů** z veřejného sektoru
 - problém: tendence:
 - k maximalizaci vstupů
 - k minimalizaci výstupů
 - není intenzivní tlak na snižování nákladů
 - ve veřejném sektoru objektivně působí tendence k neefektivnosti
 - **ve veřejném sektoru nepůsobí kategorie zisku, produkty veřejného sektoru se neprodávají za tržní cenu, zatímco vstupy do veřejného sektoru se nakupují za tržní ceny**
 - **cenou za výstupy veřejného sektoru jsou vybírané daně (tzv. daňová cena za čisté veřejné statky) a tzv. uživatelské poplatky jako modifikovaná cena (za smíšené veřejné statky)**

Pojetí “3E”:

- hospodárnost na vstupu (minimalizace nákladů)
- maximalizace užitku (na výstupu) → preferuje se **užitek z produkce** veřejného sektoru **pro uživatele** (občany):
 - **problém:**
 - užitek je velmi individuální
 - často velmi **obtížně kvantifikovatelný v peněžních jednotkách**
 - není bezprostřední závislost (a to ani časová) mezi nákladem, který musí na získání produktu veřejného sektoru občan vynaložit, zejména formou placených

daní nebo uživatelského poplatku, a užitek ze spotřeby (je tu neekvivalence)

- rozdíly v preferencích, v poptávce po veřejných statcích i v užtku je různý mezi různými sociálními vrstvami obyvatel i mezi různými věkovými skupinami obyvatel

→ celková efektivnost

Efektivnost veřejného sektoru ovlivňuje:

- **uspořádání společnosti, veřejné rozhodování** o velikosti, struktuře a způsobu financování veřejného sektoru a úroveň **veřejné a občanské kontroly**
- **fungování tržního systému** - v některých oblastech činnosti vytváří **konkurenci veřejnému sektoru** (např. soukromé školství, soukromé zdravotnictví, soukromé sociální služby, resp. zabezpečované i nevládními neziskovými organizacemi), a tím vytváří i tlak na kvalitu a efektivnost veřejného sektoru
- **konkurenční prostředí uvnitř veřejného sektoru**, může vést k dosažení vyšší alokační efektivnosti veřejného sektoru
- **financování veřejného sektoru**, problémem je nalezení **vhodného kritéria efektivní alokace** veřejných prostředků na financování jednotlivých činností veřejného sektoru (resortů)
- **systém řízení veřejného sektoru**, jehož subjektem je veřejná správa a územní samospráva, kvalifikace a profesionalizace pracovníků veřejné správy, výkonných orgánů na úrovni státní správy i územní samosprávy, byrokratizace ve fungování veřejné správy a její neustálý růst jako subjektu (a resortu) veřejného sektoru, veřejná správa je stále dražší, což omezuje

objem vydávaných finančních prostředků na zabezpečování produkce ostatních veřejných statků (z pohledu alokační efektivity problém X-inefektivity), podporuje ho **institucionální pojetí rozpočtu**

- **uplatňování poznatků vědy a techniky**, a to jak při řízení veřejného sektoru, tak při **produkci veřejného sektoru** (např. obsah výuky, kompjuterizace výuky, kompjuterizace veřejné správy, využití nových informačních technologií, využití dokonalejších přístrojů, léčebných postupů a léků ve zdravotnictví apod.

Zabezpečování veřejných statků → potřeby zvýšit alokační efektivity ve veřejném sektoru

→ nutná:

- **analýza spotřebitelské poptávky po veřejných statcích – lokálních, regionálních, národních**
- → **optimální velikost** společenství občanů, pro které jsou veřejné statky zabezpečovány → dosažení úspor z rozsahu
- **uživatelské poplatky na ekonomicky nutnou výši**
- **objektivizace výdajů**, a tedy i **vstupů do veřejného sektoru** → nejčastější metody a nástroje:
 - **komparativní metody**, založené na územní nebo institucionální komparaci nákladů na produkci konkrétních veřejných statků s cílem stanovit nákladový ukazatel (jako průměrný ukazatel) – předpoklad: správná volba komparativních veličin
 - **metody výkonových norem, normativů a limitů**, které vycházejí z **kalkulace nákladů na jednotku výkonu** ve veřejném sektoru - lze využívat u hromadně produkováných a spotřebovávaných veřejných statků;

měly by pomoci dosáhnout objektivizaci nákladů na produkci a spotřebu veřejných statků a zároveň zaručit určitý standard (kvalitu)

→ předpoklad - stanovení jednotky výkonu, formování vhodných **výkonových ukazatelů** → finanční ukazatele

- **zdokonalování jak výkonového, tak rozpočtového plánování – viz řízený výdajový rozpočet**
- **metoda nákladů a užitku**, která se někdy používá pro objektivizaci prostředků vynakládaných na financování veřejného sektoru (některá, tzv. výkonová kritéria, vychází z kategorie užitku);
- problém: některé užitky jsou nepřímé, nehmotné apod.
- **zlepšení účinnosti řízení, odstranění tzv. X-neeefektivnosti**
- **účinná kontrola, účetní audit**