

20. století zmiřovat cyklický vývoj, vytváří vlastní poptávku u soukromého sektoru jako další subjekt – například objednáva vstupů do veřejného sektoru. Soukromý sektor má zakázku, produkuje své výrobky a služby, zachovává, respektive zvyšuje zaměstnanost. Finančními nástroji se stát snaží ovlivnit i soukromou individuální poptávku, ať už firem nebo domácností (např. prostřednictvím daní, dotací, výdajů na sociální zabezpečení). V rozhodující míře stát, omezeně pak i územní samospráva, se tak snaží ovlivnit hospodářský cyklus, stabilizovat hospodářský růst a zaměstnanost (na území státu, obce, regionu). Výsledkem jsou **stabilizační netržní činnosti**. Ve druhé polovině 20. století se v řadě evropských zemí v tomto směru využívá i **regionální politika**. Snahy o koordinaci tohoto úsilí v mezinárodním měřítku jsou patrné po krizi 70. let 20. století v Evropě, zejména v posledních desetiletích v rámci EU, kde tyto tendence umocňují současné hospodářské (a měnové) problémy.

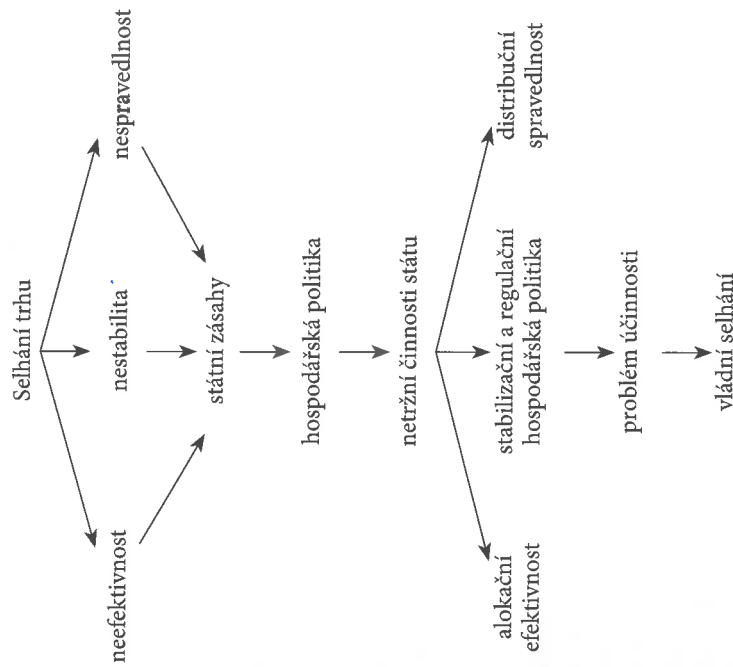
Stát využívá různé nástroje na regulaci podmínek podnikání, pracovního trhu apod., a to jak legislativní (ústava, zákony atd.), tak finanční. Vytváří právní prostředí pro fungování tržního mechanismu, pro svobodu podnikání na základě soukromovlastnických vztahů a dohlíží nad dodržováním zákonů a ostatních právních předpisů, respektive to vynucuje, např. prostřednictvím rozhodování nezávislých soudů. Reguluje negativní chování subjektů – například s dopadem na vznik negativních externalit, a to jak ekonomických subjektů, tak u domácností – například ekologickými daněmi, technologickými normami apod. Jde o **regulační a legislativní netržní činnosti**, které jsou doménou státu, neboť stát má zákonodárnou moc, hlavní nástroje je nutné uzákonit.

Ani redistribuční, stabilizační a regulační činnosti nemusí být vždy účinné. Nesprávné využívání nástrojů nebo využití nevhodných nástrojů hospodářské politiky může vést k nespravedlivé distribuci, k destabilizaci ekonomiky, jako projevu vládní selhání.

Podle definice Systému národních účtů jsou do netržních činností státu (a veřejného sektoru) zahrnovány činnosti, produkce statků a služeb, u nichž výnos z produkuje kryje alespoň 50 % nákladů na jejich produkci a zbytek je financován ze zdrojů rozpočtové soustavy (tzn. dotacemi). Klasifikaci institucionálních sektorů (S), klasifikaci vládních institucí (COFOG) a klasifikaci funkcí neziskových institucí sloužících domácnostem (COPNI) podle Nařízení Rady ES o Evropském systému národních a regionálních účtů ukazují přílohy č. 1 až 3.

Alokace finančních prostředků na financování netržních činností státu a územní samosprávy je ovlivňována jinými faktory, než je tomu v soukromém sektoru, kde je alokační mechanismus jednotlivých ekonomických subjektů, občanů založen na ceně, na zisku. O netržních činnostech státu a územní samosprávy se rozhoduje veřejnou volbou.

Schéma 1.1 Tržní selhání



1.2 Rozhodování o netržních aktivitách. Teorie veřejné volby

O netržních aktivitách státu a územní samosprávy, o jejich struktuře, o cílech i nástrojích jednotlivých druhů netržních činností, zaměření, způsobu financování se už nerozhoduje individuálně, ale **nepřímou veřejnou volbou** (politickými hlasy).⁵

⁵ O rozpracování teorie veřejné volby se zasloužili zejména J. A. Schumpeter (1883–1950) dílem z r. 1942: *Kapitalismus, socialismus a demokracie*; K. J. Arrow – Studie o společenském výběru; A. Downs: *Economic Theory of Democracy* (1957); J. M. Buchanan (1919) např. v r. 1957 dílem *Ekonomie, teorie a demokracie*, v r. 1967 dílem *Veřejné finance v demokratickém systému*; G. Tullock, K. Wickseil (1851–1926). Podrobněji o veřejném rozhodování např. v: SAMUELSON, P., A., NORDHAUS, W., D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991. BUCHANAN, J., M. *Veřejné*

Existence veřejných statků si vynucuje veřejné rozhodování o jejich struktuře, kvantitě a kvalitě i o způsobu jejich financování, tzn. i o alokaci finančních prostředků rozpočtové soustavy do veřejného sektoru. Podobně je tomu v případě státních zásahů do řešení externalit.

V zemích demokraticky orientovaných může jít o rozhodování přímé (přímá demokracie), kdy občané přímo rozhodují (tj. přímá volba), např. referendem, nebo nepřímé (tj. nepřímá zastupitelská demokracie) prostřednictvím volených zástupců. Přímé rozhodování se v praxi využívá jen zřídka, protože je časově zdlouhavé, je velmi náročné na precizní formulaci otázky, jestliže se má dospět k jednoznačnému rozhodnutí, např. při využití většinového pravidla pro rozhodnutí, je nákladné. Představme si, že by se tímto způsobem rozhodovalo o rozpočtu obce, rozpočtu kraje či dokonce o státním rozpočtu. Referendum se proto svolává k nej důležitějším otázkám, například o vstupu země do EU, o rozdělení státu apod., na úrovni územní samosprávy například místní referendum ke směru dalšího rozvoje obce (např. v ČR při záměru rozdělení či sloučení obce). Zpravidla je obtížné se dohodnout na otázce, na kterou má být jednoznačně a přitom výstižně odpovězeno. Přímé rozhodování je často obtížné, neboť zájmy a preference občanů jsou velmi různorodé a promítají se do jejich postojů v hlasování.

V demokratických zemích se využívá většinou nepřímé rozhodování – nepřímá volba prostřednictvím volených zástupců (rozhodovatelů) ve volených orgánech – v parlamentu, který má zákonodárnou moc, rozhoduje o hlavních nástrojích hospodářské politiky, včetně rozpočtové a stabilizační fiskální politiky, dále ve volených orgánech územní samosprávy (obce, regionu). Delegace rozhodovací pravomoci na volené zástupce umožňuje vyjednávat mezi menším počtem rozhodovatelů, snáze se dospěje k rozhodnutí. Pro rozhodování je pak důležitý volební systém, způsob zastoupení rozhodovatelů ve volených orgánech, např. z jednotlivých politických stran, jaká je pak struktura volených zástupců, jaké voliče zastupují, jaké zájmy a preference svých voličů zastupují a při rozhodování prosazují. Způsob využití nepřímého rozhodování je stanoven zákonem, v některých případech jednacím řádem příslušného voleného orgánu.⁶

Nepřímé veřejné rozhodování je spojeno s politickým systémem, politické strany usilují o získání co největšího počtu rozhodovatelů. Zájmy politických stran také velmi silně ovlivňují nepřímé rozhodování. V současnosti se využívají dva

⁶ *financie v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. MUSGRAVE, R. A. MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994; PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

⁶ Například v ČR Jednací řád Poslanecké sněmovny – zákon č. 90/1995 Sb. Zastupitelstva (obce, kraje) si schvalují svůj jednací řád usnesením.

základní systémy zastupitelské demokracie, a to **poměrné zastoupení a většinové zastoupení**.

Zkoumáním zákonitosti politického systému rozhodování (přímé a nepřímé volby) se zabývá teorie veřejné volby. Zkoumá hlasovací postupy a úlohu různých subjektů v nich, efektivnost veřejné volby. Ekonomický trh je nahrazen **trhem politickým**, v němž jsou účastní **občané – voliči, spotřebitelé veřejných statků a daňoví poplatníci**. Přitom občané mají různé individuální preference u spotřeby veřejných statků, jak co se týká jejich struktury, tak kvantitě a kvality (standardu). V systému většinové volby jsou proto důležité preference tzv. **voliče mediána** (který je uprostřed souboru lichého počtu voličů). Bývá proto nazýván pozcčním diktátorem. Významnou skupinou jsou **politikové**, kteří jsou ve volbách **zvoleni do volených orgánů**, např. do zákonodárného sboru, do zastupitelstva obce, v ČR i kraje, kteří zpravidla svým **hlasováním rozhodují** o struktuře, velikosti a kvalitě veřejných statků a způsobu jejich financování, o sociálních transferech atd. **Rozhodování volených orgánů** se různým způsobem snaží **ovlivnit nátlakové skupiny** (lobby), které se často snaží ovlivnit i činnost výkonných orgánů (byrokracie), které připravují návrhy zákonů, usnesení. Například vojenský průmysl má zájem na jistých státních zakázkách, a tedy vyšších výdajích státního rozpočtu na obranu, podobně farmaceutický průmysl a průmysl vyrábějící zdravotnickou techniku mají zájem na vyšších výdajích na zdravotnictví apod. Silná zájmová lobby se angažuje při zadávání veřejných zakázek. Rozhodování nepřímě ovlivňují i **byrokraté** (úředníci, kteří ve výkonných orgánech rozhodují, respektive plní rozhodnutí volených orgánů). Často záleží na tom, jak kvalitní, nezkrácené informace potřebné pro rozhodování poskytnou rozhodovatelům (nebo naopak zkrácené informace), jak kvalitní podklady připraví vláda a parlamentu pro zdůvodnění návrhu příslušného zákona, např. o rozsahu bezplatné zdravotní péče apod. Stejně je tomu na úrovni územní samosprávy.

Nepřímé rozhodování ovlivňují **postupy veřejného rozhodování**⁷ o předložených návrzích, které musí být dopředu dohodnuty, např. v jednacím řádu voleného orgánu (např. parlamentu). Může jít o využití **jednomyslné shody**, neboli konsensu, který vyžaduje, aby každý souhlasil s návrhem. Je proto zdlouhavý a často neefektivní (ztráta času převáží nad prospěchem z toho, že rozhodnutím není nikdo poškozen). Může dojít k vydírání jedincem, který je ochoten pro návrh hlasovat, když

⁷ Podrobněji o veřejném rozhodování např. v: SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W., D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda, 1991. BUCHANAN, J., M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011 a další autoři.

ostatní přistoupí na jeho podmínky (pozměňovací návrh). Proto se většinou využívá **většinové pravidlo**. V tomto případě však existuje **nebezpečí**, v teorii veřejné volby označované jako **tyranie většiny**, i opačný extrém, a to tzv. **teror menšiny**, kdy většina se bojí narušení práv menšiny, a proto se podřídí menšině. Proto se v praxi modifikuje a upřesňuje pojem většina (ve schválených pravidlech hlasování). Využívá se pak buď pravidlo **absolutní – prosté většiny**, tzn. pravidlo polovina plus jeden hlas z rozhodovatelů, kteří musí hlasovat pro přijetí návrhu. Většinou se využívá při rozhodování o nezávažných otázkách či územní samosprávy – například o struktuře, množství a kvalitě veřejných statků, které se budou v rámci veřejného sektoru zabezpečovat pro občany, o výši a struktuře daného veřejného rozpočtu, při tzv. fiskálních rozhodnutích (např. daňových a výdajových, při schvalování státního rozpočtu). Ve vymezených případech se využívá pravidlo tzv. **kvalifikované většiny**, tzn. že pro přijetí návrhu musí být např. 2/3, nebo 3/5 přítomných nebo zvolených rozhodovatelů (v závislosti na schválených pravidlech hlasování), např. při změnách ústavy apod. Při některých rozhodnutích se využívá pravidlo tzv. **relativní většiny**, kdy z několika návrhů je přijat návrh s nejvyšším počtem kladných hlasů.

Při většinovém rozhodování v situacích vícevrcholových preferencí rozhodovatelů (tzn. preferují více než jedno řešení, jeden návrh) může dojít k tzv. **hlasovacímu paradoxu** (neboli volebnímu neboli Condorcetovu). Francouzský politik J. A. de Condorcet na něj poukázal už v 18. stol. na základě zkušeností s hlasováním v době Velké francouzské revoluce. Nastává, pokud žádná z navrhovaných variant rozhodnutí (návrhů) nemůže získat většinu proti ostatním návrhům. Vzniká nebezpečí nekonečných cyklických voleb a strategického manipulování s pořádkem voleb (jde o tzv. Arrowův teorém nemožnosti – podle ekonoma K. Arrowa).

Problémem každého většinového rozhodování tedy je, že nemůže nikdy respektovat názory všech občanů, menšina se musí podříditi většině. Rozhodovatelé ve volených orgánech by měli při hlasování respektovat zájmy svých voličů, mohou však být ovlivňováni svými politickými stranami i různými zájmovými skupinami (např. při rozhodování o zadávání veřejných zakázek), rozhodování mohou ovlivňovat i pracovníci výkonných orgánů ve veřejné správě. Výsledkem rozhodnutí může být špatná volba, finanční prostředky rozpočtové soustavy se vynaloží neefektivně. To je jedna z příčin tzv. vládního selhání.

Většinové pravidlo je základním pravidlem veřejného rozhodování v demokratických společnostech. Nicméně využívají se i jiné, modifikované postupy (např. v rámci výběrového řízení při zadávání veřejných zakázek), například **pluralitní hlasování**, kdy rozhodovatel řadí své varianty podle svých preferencí. Vítězí varianta, která získá při součtu za všechny rozhodovatele nejmenší počet bodů (které se odvozuji od pořadí preferencí). Rozhodování **podle počtu získaných bodů**, tzn.

zvíteží ta varianta, která získala největší počet bodů (rozhodovatel má určitý počet bodů, které přiděluje jednotlivým variantám).⁸

Na rozhodování rozhodovatelů má vliv kvalita předložených návrhů (např. návrhu rozpočtu, návrhu u plánu rozvoje obce apod.), ale i například to, kolik času mají rozhodovatelé na prostudování návrhů, variant, a na to, aby se mohli poradit s odborníkem (například jestliže členové zastupitelstva obce dostanou materiály několikrát méně před jejich projednáváním, ne vždy lze předpokládat, že rozhodnou dobře).

Délka volebního cyklu ovlivňuje to, že vláda při napjatosti rozpočtového hospodářství zpravidla nenavrhuje radikální úsporná opatření ve veřejném sektoru. Finančně nákladné projekty ve veřejném sektoru (investice) se snaží odsouvat do dalšího volebního období i pro případ, že by ve volbách zvítězila jiná politická strana, to znamená, přesouvá odpovědnost na budoucí vládu. Obdobně tomu bývá na úrovni územní samosprávy v obcích, v regionech (v ČR v krajích).

Protože nepřímou veřejnou volbu ovlivňuje řada faktorů, často v negatiivním slova smyslu, je nutné tento mechanismus veřejného rozhodování doplnit kvalitní **kontrolou**⁹, jak odbornou nezávislou kontrolou, tak občanskou, byť laickou kontrolou, kterou se realizuje zpětná vazba voličů. Její kvalitu ovlivňuje řada faktorů.

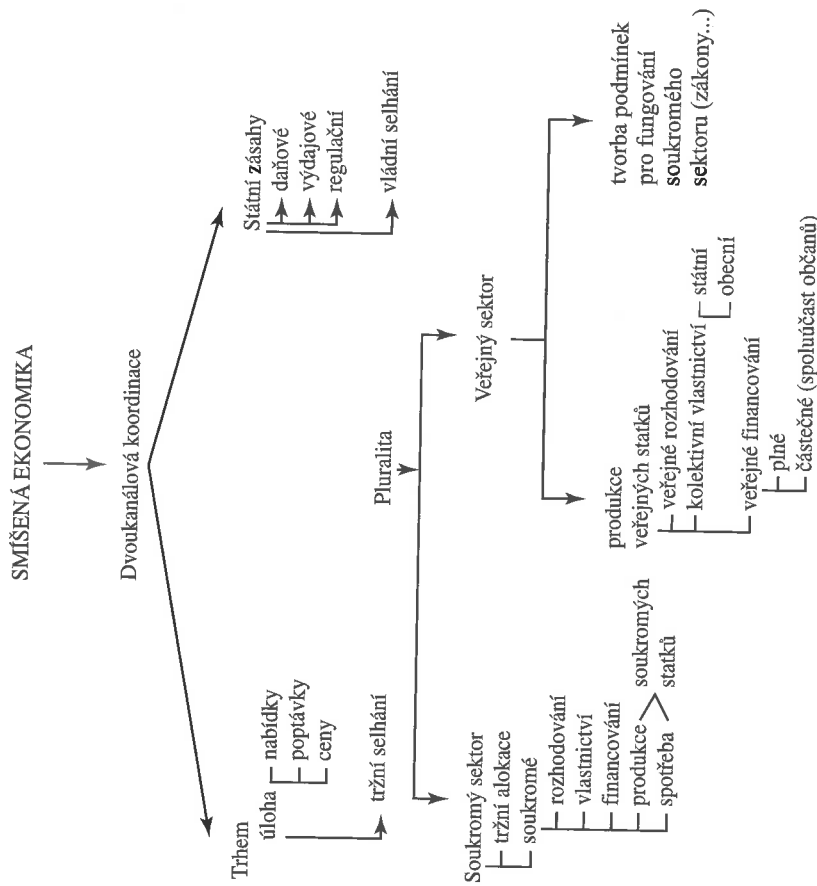
1.3 Úloha veřejného sektoru ve smíšené ekonomice

Existence veřejného sektoru je důsledkem selhání trhu. Veřejný sektor a soukromý sektor je charakteristickou symbiózou, vzájemně prospěšným soužitím v tzv. **smíšené ekonomice**. Oba sektory, veřejný, který je neziskový, i soukromý, který je ziskový, se vzájemně podmiňují a doplňují. Selhává-li jeden z nich v zajištění potřeb, nastupuje druhý. **Selhání soukromého sektoru vede k rozvoji veřejného sektoru.**

⁸ Například v: OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivnost rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. CODEX Bohemia, s. r. o., Praha: 1999.

⁹ Například v ČR povinnost kontroly upravují zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodářství územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů; vyhláška MF ČR č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodářství územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Schéma 1.2 Smlíšená ekonomika



Veřejný sektor je významnou částí národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky pro obyvatelstvo na neziskovém principu, a je proto financována z finančních prostředků soustředěných v rozpočtové soustavě, zejména v soustavě veřejných rozpočtů (viz kap. 3). Posláním veřejného sektoru je i napravovat a odstraňovat další důsledky tržního selhání, např. negativní externality.

Veřejný sektor je **řízen veřejnou správou** (a to státní správou a územní samosprávou), přičemž veřejná správa je zároven z ekonomického hlediska resortem veřejného sektoru, podléhá veřejné kontrole ze strany příslušných kontrolních orgánů (např. povinný účetní audit) a občanské kontrole ze strany občanů.

Hospodářská politika stanoví funkce veřejného sektoru, úkoly a priority (např. požadovanou úroveň základního vzdělání, úroveň – standard požadované

základní zdravotní péče apod.) a nástroje dosažení cílů, např. výkonné normy, standardy (učební osnovy apod.), ale i **finanční nástroje** – finanční limity, finanční ukazatele, objem dotací apod.

Často se hovoří o **veřejné politice**. Politika však je vždy veřejná, protože o její koncepci se rozhoduje nepřímou veřejnou volbou. Je to proto, že cíle i nástroje politiky jsou předmětem veřejného rozhodování v zákonodárném sboru, u komunální politiky v zastupitelstvu obce. Vymezuje funkce veřejného sektoru.

1.4 Funkce veřejného sektoru

Veřejnému sektoru se v odborné literatuře přisuzují jako základní **funkce** ekonomická, sociální a politická. **Ekonomickou funkcí** veřejného sektoru se rozumí zabezpečování veřejných statků, případně odstraňování následků zejména negativních externalit (k vymezení těchto pojmů se vrátíme), z důvodu selhání trhu. Ve veřejném sektoru se vytvářejí pracovní příležitosti, což má vliv na celkovou míru zaměstnanosti.

Sociální funkcí veřejného sektoru se rozumí prospěšnost výsledků veřejného sektoru – služeb zejména pro sociálně slabší vrstvy obyvatel – např. v oblasti sociální péče, a prospěšnost činností neziskových organizací ve veřejném sektoru, které služby zajišťují pro sociálně potřebné občany. Veřejný sektor ovlivňuje sociální vazby, sociální postavení občanů.

Politickou funkcí veřejného sektoru se často rozumí využití veřejného sektoru v politickém klání, v procesu veřejné volby. **Činnost veřejného sektoru ovlivňuje je hospodářská politika**. Činnost jednotlivých resortů veřejného sektoru ovlivňují jednotlivé díle politiky (např. bezpečnostní politika státu, školská politika, zdravotní politika, sociální politika, kulturní politika, dopravní politika, bytová politika apod.).

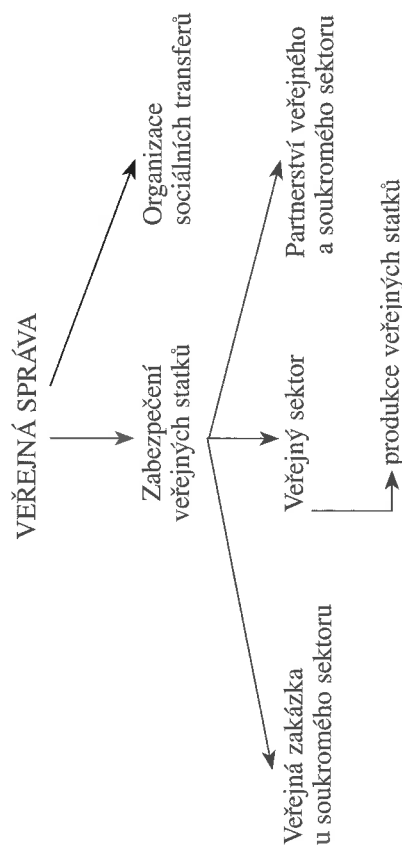
K základním činnostem, respektive ekonomicko-sociálním funkcím veřejného sektoru patří **zajistit potřebné veřejné statky**, na produkci veřejných statků efektivně alokovat finanční prostředky soustředěné v rozpočtové soustavě s pomocí přerozdělovacích procesů. Zajistit efektivnost veřejného sektoru je však jeden z největších problémů. Ve veřejném sektoru je často problémem zajistit maximální hospodárnost na vstupu (v minimalizaci nákladů na zajištění veřejných statků) a maximální užitek (často obřížně kvantifikovatelný a zjiřitelný) na výstupu pro občany. Veřejný sektor často zabezpečuje i tzv. **hraniční statky** a zajišťuje produkci soukromých statků v těch případech, kdy tržní sektor selhává nebo s nimi souvisí jev externality.

Úkolem veřejného sektoru je i vytvořit podmínky pro fungování soukromého sektoru, například fungující dopravní infrastrukturou, zákonodárstvím, zajištěním bezpečnosti majetku, příspěvkem k ekonomickému růstu. Například stát či územní samospráva objednává některé vstupy do veřejného sektoru u soukromého sektoru (např. zařízení veřejných nemocnic, veřejných škol apod.), vytváří vládní poptávku a tím pomáhá vytvořit podmínky pro růst zaměstnanosti v soukromém sektoru. Rozvoj veřejného sektoru umožňuje vytvořit pracovní příležitosti ve veřejném sektoru, nicméně vytvoření každého pracovního místa ve veřejném sektoru stojí daňové poplatníky finanční prostředky.

Veřejný sektor ovlivňuje podmínky pro z kvalitnější lidského života, uchování a kvalitu lidského potenciálu, a to i vzděláním a zvyšováním kvalifikace pracovníků, umožňuje zvyšovat životní úroveň obyvatel. Umožňuje dosáhnout větší spravedlnosti v rozdělování, umožňuje i nižším příjmovým skupinám obyvatel využívat statky produkované ve školství, zdravotnictví, v sociálních službách apod., a to bezplatně (s využitím daňové ceny) nebo za tzv. uživatelský poplatek konstruovaný na neziskovém principu (viz dále). Obyvatelstvu pak zbudou finanční prostředky na růst spotřeby i soukromých statků.

Zajišťování různých druhů veřejných služeb, tzn. čistých i smíšených veřejných statků patří mezi důležité činnosti orgánů veřejné správy, která je zároven ekonomickou teorií považována za čistý veřejný statek. Veřejná správa zajišťuje veřejné statky v oblasti vzdělání, zdravotnictví, sociální péče atd., a to na národní, regionální i lokální úrovni, převážně organizacemi ve veřejném sektoru. Realizuje tak zákony a usnesení volených orgánů v praxi.

Schéma 1.3 Veřejná správa



Veřejná správa má monopol na informace. Postavení veřejné správy, zejména rozsah jejich rozhodovacích pravomocí musí proto být v zásadě stanoven příslušným zákonem, aby se omezilo na minimum nebezpečí zneužití moci.

1.4.1 Ekonomická funkce veřejného sektoru – zajišťování veřejných statků

Veřejné statky jsou takové statky, takové služby, které neprocházejí trhem, dochází u nich k tzv. tržnímu selhání, tzn. ve většině případů se jedná o tzv. netržní statky, za určitých okolností (rozhodne-li se o tom veřejnou volbou) to však mohou být i polotržní statky, jsou spotřebovávány kolektivně, jsou více či méně užitečné celé společnosti, a proto je veřejný zájem na jejich zabezpečování. Často je efektivní, jestliže jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státem i územní samosprávou v rámci veřejného sektoru. Veřejné statky můžeme rozdělit na čisté a smíšené.

Čisté veřejné statky jsou statky kolektivní spotřeby. Jejich spotřeba je automatická. Pro čisté veřejné statky je charakteristická nedělitelnost spotřeby, jednotlivci nelze zabránit spotřebovat tyto statky. Nedělitelnost spotřeby vede k nevylučitelnosti ze spotřeby. Nevylučitelnost ze spotřeby je spjata s nesoutěživostí (nerivalitou) mezi jednotlivými uživateli veřejného statku. Není možné kvantifikovat podíl jednotlivce na spotřebě, nelze ocenit tuto spotřebu cenou, ani modifikovanou cenou – tzv. uživatelským poplatkem (např. služby policie, hasičů, veřejného osvětlení, veřejných sadů, ale i obrany apod.). Spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovat tento statek (službu) jiným uživatelem. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové. Kvalita (standard) veřejného statku je nedělitelná. Při nadměrné spotřebě (převaze poplatky nad nabídkou) však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny, např. důsledkem přetížení dálnice je zpomalení provozu, ztráta času všech automobilistů, vyšší spotřeba pohonných hmot, znečištění životního prostředí zplodinami apod. (tzv. jev přetížení neboli nával).

Smíšené veřejné statky jsou rovněž statky kolektivní spotřeby, nicméně od čistých veřejných statků se liší tím, že jejich kvantita je dělitelná, je tedy možné poměrně přesně určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Lze tudíž i ocenit tuto spotřebu, lze stanovit uživatelský poplatek jako modifikovanou cenu za jednotku spotřeby veřejného statku. V této souvislosti se někdy zmiňuje problém tzv. černého pasažera, který veřejné statky využívá, ale nechce za ně platit. Náklady na evidenci jeho spotřeby a vynucení platby, respektive jeho vyloučení ze spotřeby, přinucení, aby za spotřebu zaplatil, by byly neúměrné – jsou to tzv. transakční náklady, které snižují efektivnost. Proto je u nich volen nízký uživatelský poplatek

je na financování potřeb veřejného sektoru. **Velikost nenávratných disponibilních finančních zdrojů rozpočtové soustavy** na financování jednotlivých činností ve veřejném sektoru v určitém období je, respektive by měla být tedy **limitujícím faktorem rozvoje veřejného sektoru**, dlouhodobě tzv. rozpočtovým omezením. V řadě zemí tomu tak prakticky od krize 70. let 20. století není a potřeby veřejného sektoru jsou financovány stále více i z návratných zdrojů.¹⁴

Velikost veřejného sektoru už v minulosti ovlivňovaly i **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. V řadě evropských zemí má sociální citění svou tradici. Čím jsou také tvrdší přírodní podmínky (např. v Norsku pro život obyvatel v severních částech země) a hrozí nebezpečí ohrožení země (např. v období války, při velkých přírodních katastrofách apod.), tím více se zdůrazňuje úloha veřejného sektoru, např. zajišťujícího služby pro obyvatele žijící v tvrdých přírodních podmínkách (aby se neodstěhovali), zajištění obrany při nebezpečí vnějšího napadení státu.

Velikost a vývoj veřejného sektoru dlouhodobě ovlivňují **faktory demografické**, zejména růst populace a změny v její věkové a sociální struktuře. Růst populace obecně vede k růstu veřejného sektoru za předpokladu, že neklesá poptávka obyvatel po veřejných statcích. Je-li cílem hospodářské politiky udržet rozsah a standard poskytovaných veřejných statků, vytváří to tlak na růst zdrojů financování potřeb veřejného sektoru. Změny ve věkové a sociální struktuře obyvatel se promítají do změny ve struktuře poptávky po veřejných statcích, a tudíž i do změny v produkci jednotlivých resortů veřejného sektoru, např. nízká porodnost a stárnutí obyvatelstva ovlivní ve střednědobém a dlouhodobějším horizontu změny ve školství – nízký počet žáků se postupně bude promítat do základního, středního i vysokého školství, růst počtu obyvatel starších věkových kategorií ovlivní růst poptávky po veřejných statcích ve zdravotnictví, v sociální péči, postupně bude klást nároky na objem finančních prostředků v důchodovém zabezpečení apod.

Mezi faktory ovlivňující dlouhodobě velikost veřejného sektoru patří i **faktory kulturně-náboženské**. Ovlivňují **sociální citění**, zejména v Evropě, charitativní charakter sociální podpory a sociální péče. Podporují snahy o vytvoření pracovních příležitostí a vzdělávání lidského potenciálu, aby i nejchudší skupiny obyvatel mohly slušně žít. Připomeňme v této souvislosti dlouhodobé snahy EU při prosazování

¹⁴ Podrobněji například v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

vyšší kvality vzdělání, prosazování koncepce celoživotního vzdělávání, různých forem podpor vyšší zaměstnanosti atd.¹⁵

Zejména ve 20. století začaly ovlivňovat velikost a strukturu veřejného sektoru i **faktory politické**. Kvantita a kvalita veřejných statků zabezpečovaných veřejným sektorem je často jedním z hlavních bodů volebních programů politických stran, díky kterému získávají hlasy voličů. V obdobích před volbami se vláda, respektive i koaliční strany, zpravidla snaží prosadit v zákonodárném sboru návrhy zákonů, které umožňují zvětšit rozsah poskytovaných veřejných statků, zvýšit sociální transfery apod., a naopak nepřichází s nepopulárními úspornými návrhy, odsouvá finančně náročné projekty (zejména investice ve veřejném sektoru). Realizaci nepopulárních opatření si nechá na období po volbách (jde o tzv. politický cyklus).¹⁶ Nicméně v současné době významně poznamenané celosvětovou hospodářskou krizí doprovázenou stagnací, respektive poklesem daňových příjmů, musí i státy sociálně orientované přistupovat k významným reformám sociálního státu, protože dluhové financování potřeb veřejného sektoru se stává neúnosným.

Napjatost ve financování potřeb veřejného sektoru více než v minulosti vyžaduje věnovat pozornost efektivnosti veřejného sektoru.

1.5.1 Veřejné statky a jejich zabezpečování veřejným sektorem

Veřejné statky zajišťuje stát i územní samospráva. Mezi zeměmi jsou rozdíly v delegování kompetencí, pravomoci a odpovědnosti za zajišťování různých veřejných statků ze státu na nižší stupně – územní samosprávu. To řeší např. tzv. kompetenční zákon, zákon o veřejné správě apod.

Veřejné statky může stát a územní samospráva zabezpečovat pro obyvatelstvem, případně řešit negativní důsledky externalit, různým způsobem. O konkrétním způsobu zajištění zpravidla rozhoduje volený orgán, rozhoduje se nepřímou veřejnou volbou. Vlastní zabezpečení zajišťuje, organizuje výkonný orgán, veřejná správa. Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků je třeba zvažovat **hospodárnost ve vynakládání finančních prostředků** z příslušného veřejného rozpočtu a **užitek občanů**, a to nejenom z krátkodobého hlediska, ale i z dlouhodobého.

Veřejné statky (služby) se pro obyvatelstvo zpravidla zajišťují prostřednictvím **neziskových organizací**. Ty se k tomuto účelu zřizují především ve **veřejném**

¹⁵ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, kap. č. 11–12.

¹⁶ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.

sektoru. Hovoří se o vládních¹⁷ či veřejnoprávních¹⁸ neziskových organizacích. Tento způsob se volí tam, kde není konkurenční prostředí v rámci soukromého sektoru, zabezpečovatel si nemůže vybrat soukromého dodavatele, v monopolním prostředí je monopol soukromé firmy nežádoucí, statek by byl zajišťován za vysokou cenu. Tento způsob se volí i tehdy, jde-li o nezbytné služby, zejména preferované veřejné statky, u kterých je nutné zajistit jejich absolutní spolehlivost (např. samotná veřejná správa, vnější obrana, vnitřní bezpečnost apod.). Příslušná vládní úroveň zodpovídá za kvalitu (standard) statku (např. odpovědnost ze zákona). Volí se i tehdy, není-li možné najít soukromou firmu ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany, neboť z důvodu nízké míry zisku, respektive dokonce ztrátovosti, je taková produkce pro soukromý sektor nezajímavá.

V případech zabezpečování tzv. polotržních statků, případně i tržních statků, když trh při jejich zabezpečování selhává (např. výroba a dodávka tepla pro bydlení apod.), se zřizují pro jejich zabezpečení v některých zemích státní a komunální podniky. V takovém podniku se zpravidla ztráta ze zabezpečování veřejných statků na neziskovém principu kompenzuje ziskem ze zabezpečování tržních a polotržních statků (míra zisku je většinou nízká).

V konkurenčním prostředí se veřejné statky stále častěji zajišťují ve spolupráci se soukromým sektorem – soukromoprávními neziskovými organizacemi i ziskovým sektorem, např. prostřednictvím zakázky u soukromé firmy na základě výběrového řízení s pečlivě vypracovanou smlouvou, je-li možné zajistit veřejné statky hospodárněji v požadovaném množství a kvalitě. Pro soukromý sektor to představuje jisté zakázky a jistý odbyt (což může být příčinou zájmu lobbistických skupin o získání veřejné zakázky, na zvýšení objemu veřejných výdajů v příslušném rozpočtu apod.).

V posledních desetiletích se ve vyspělých zemích stále častěji využívají i různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP – Public Private Partnership). Může jít i o založení společného podniku. Tento způsob se většinou využívá na úrovni územní samosprávy, např. na úrovni obce. Využívá se tehdy, povede-li k vyšší hospodárnosti. Do společného podniku lze vložit nemovitý a movitý majetek i peněžní prostředky. Může však jít i o založení společného podniku, případně i neziskové organizace několika obcemi. Forem PPP je celá řada (podrobněji viz subkap. č. 1.7). Vždy však musí platit, že PPP je výhodné pro všechny zúčastněné strany.

¹⁷ Vládní ve smyslu vládních úrovní – v ekonomickém slova smyslu, jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy – obce, případně i vyššího stupně územní samosprávy – podrobněji dále kapitola.

¹⁸ Veřejnoprávní ve smyslu vlastnictví a aplikace právních předpisů.

Zabezpečování veřejných statků prostřednictvím veřejného sektoru ve střednědobém a dlouhodobém horizontu často vyžaduje investice. Investiční potřeba státu i územní samosprávy většinou převyšují možnosti jejich financování. Proto je nutné plánovat zdroje financování v rozpočtovém výhledu. Zejména na úrovni jednotlivých subjektů územní samosprávy je nutné vypracovat dlouhodobou strategii zabezpečení veřejných statků, včetně investiční strategie, a to na základě dlouhodobého rozboru hospodaření obce či regionu (kraje) a preferenci občanů. Proto také ve většině vyspělých zemí i územní samospráva sestavuje rozpočtový výhled. Volené orgány územní samosprávy musí zvážit, které projekty pro zabezpečování veřejných statků jsou oprávněné, poněvadž na ně budou muset schválit výdaje svého rozpočtu, a stanovit pořadí jejich postupné realizace, a to i podle jejich finanční náročnosti.

Aby rozhodnutí volených orgánů bylo kvalitní, je nezbytné, aby výkonné orgány ve veřejné správě připravily kvalitní rozbor a potřebné podklady. Tím se zabývá management zabezpečování veřejných služeb a finanční management (podrobněji viz dále).

Je-li zabezpečení veřejných statků podmíněno investicemi, z pohledu efektivity se musí posoudit cíl, požadovaný rozsah a kvalita veřejného statku z dlouhodobého hlediska, požadovaná kapacita zařízení, na základě analýzy budoucí nabídky podle odhadu budoucího počtu uživatelů veřejného statku, tj. podle odhadu budoucí poptávky po veřejném statku, např. s využitím moderních marketingových metod. Pro zvýšení efektivity je nutné vyhodnotit možné varianty řešení a vybrat tu nejefektivnější variantu. Metody oceňování variant byly postupem času převzaty ze soukromého sektoru¹⁹. Jejich hodnocení se však ve veřejném sektoru modifikuje. Nelze použít rozhodování ryze na základě budoucího zisku (jako je tomu v soukromém sektoru).

Používají se jednokriteriální metody, v řadě případů však i vícekriteriální metody.

Mezi jednokriteriální metody využívané ve veřejném sektoru mohou být zařazeny:

- metoda analýzy nákladů a výnosů (užitků), (cost-benefit analysis – zkr. CBA). Tato metoda hodnotí důsledky (užitky) výdajových programů v peněžních jednotkách, aby je bylo možné poměřit s náklady. Výdajovým programem

¹⁹ Podrobněji o metodách např. v: SYNEK, M. a kol. *Podniková ekonomika. 2. vydání*. Praha: Nakl. C. H. Beck, 2000 nebo v: OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky (hodnocení a výběr)*. Praha: CODEX Bohemia, s. r. o., 1999; OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

je i pořízení investice ve veřejném sektoru. Jde o posouzení, který projekt (či alternativa) s minimálními náklady povede k maximálnímu užítku. Předpokladem využití této metody je možnost ocenit užítiky v peněžních jednotkách. Někdy je nutné použít ocenění tzv. stínovou cenou (tzn. tržní cena ošetřená o deformující vlivy), jestliže tržní cena prokazatelně neodráží společenské náklady. V hodnotovém vyjádření jsou vstupy i výstupy. Možnost ocenit užítiky ovlivňuje použití metody analýzy nákladů a užítků při analýze a výběru varianty. Není-li možné užítiky ocenit, je nutné se omezit pouze na posouzení – analýzu nákladů.

- **metoda analýzy účinnosti nákladů – nákladová efektivnost** (cost-effectiveness analysis – zkr. CEA). Tato metoda se používá tehdy, není-li možné kvantifikovat užitek z výtvarných programů v peněžních jednotkách, nelze kvantifikovat výstupy v hodnotových jednotkách. Jde o analýzu, jak nejlépeji dosáhnout stanoveného cíle. Výstupy se měří v naturálních jednotkách.
- **metoda analýzy minimalizace nákladů** (cost-minimum-analysis – zkr. CMA). Tato metoda je poměrně jednoduchá. Používá se tehdy, není-li možné, respektive nemá smysl měřit výstupy, předpokládá se, že výstupy jsou kvantitativně i kvalitativně relativně shodné. Kritériem pro rozhodování je pouze minimalizace vstupů (nákladů), proto se používají standardy, kalkulační normy apod.
- **metoda analýzy užitečnosti nákladů**, která je určitou modifikací metody CBA. Užitečnost se měří tzv. životností a podobnými kritérii.

Důležité je vyhodnotit způsob financování investice na základě rozpočtu projektu, druhů dostupných finančních zdrojů, vyhodnotit možnost využít návratné finanční prostředky a schopnost v budoucnu splácet dluh.

U investice ve veřejném sektoru se analyzuje **vliv investice na zaměstnanost**, na sociálně-ekonomický rozvoj obce či regionu. Neméně důležité je i vyhodnocení plnění **požadavků ekologické povahy, splnění zákonných norem** apod.

Investicemi se pořízuje dlouhodobý hmotný majetek, zvyšují náklady organizací zajišťující veřejné statky. Dlouhodobý majetek je předmětem odepisování, odpisy zvyšují neinvestiční náklady neziskových organizací. Je proto nutné do budoucna analyzovat i **předpokládanou výši uživatelského poplatku** za smíšený veřejný statek, zvážit jeho únosnou výši s ohledem na schopnost klientů ho platit – viz různá sociálně-ekonomická struktura poptávajících se občanů.

Investiční potřeby souvisí s budoucím zabezpečováním veřejných statků. Financují se z kapitálových výdajů rozpočtu, případně z návratných příjmů.

S pořízením investice ve veřejném sektoru souvisí i výběr projektanta, dodavatele, budoucího provozovatele, pokud se investici pořízený dlouhodobý majetek pronajme soukromému subjektu, který smluvně bude zabezpečovat veřejné statky. Se všemi zúčastněnými subjekty se musí uzavřít perfektní smlouva, ve které budou

vymezena práva a povinnosti všech zúčastněných partnerů, zejména požadovaný rozsah a kvalita služby, finanční podmínky, doba trvání smlouvy, možné sankce, důvody pro vypovězení smlouvy apod.

Pro zabezpečování veřejných statků pro občany zřizují jednotlivé stupně veřejné správy (respektive orgány veřejné správy) na základě rozhodnutí volených orgánů většinou **neziskové organizace**, které hospodaří na neziskovém principu.

Neziskové organizace

Pro neziskové organizace²⁰ se zpravidla používají následující charakteristiky:

- typ zřizovatele,
- institucionální hledisko,
- samosprávnost v řízení organizace,
- nerozdělování případně dosaženého zisku (zaměstnancům, manažerům, případně vlastníkům), ale jeho použití pro rozvoj neziskové organizace,
- využívání dobrovolnické práce apod.

²⁰ Členění neziskových organizací je různé, bere v úvahu různá hlediska. Nejčastějším hlediskem je vlastnictví, zakládání, činnost a rušení organizací buď podle veřejného práva, nebo podle soukromého práva, podle zakladatele, podle hlediska, zda výstupy těchto organizací slouží jen vlastním členům – neziskové zájmové organizace, či zda výstupy jsou určeny široké veřejnosti – veřejně prospěšné neziskové organizace a členi se i podle způsobu financování a podle dalších hledisek.

V ČR je skupina neziskových organizací velmi různorodá. Postavení těchto organizací upravují různé právní normy.

Například zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů vymezuje tzv. poplatníky – právnické osoby, které nejsou založeny nebo zřízeny za účelem podnikání:

- obce jako základní územní samosprávné celky,
- kraje jako vyšší územní samosprávné celky,
- organizační složky státu, obcí a krajů,
- příspěvkové organizace,
- státní fondy (podobně zdravotní pojistňovny apod.),
- veřejné vysoké školy,
- obecně prospěšné společnosti,
- nadace,
- nadační fondy,
- registrované církve a náboženské společnosti,
- politické strany a politická hnutí,
- zájmová sdružení právnických osob s právní subjektivitou,
- občanská sdružení včetně odborových organizací,
- komory a jiné neziskové organizace, které vznikají podle zvláštních předpisů – zákonů.

Pro neziskové organizace je významnou charakteristikou, kdo je jejich zřizovatelem nebo zakladatelem – tzn. zda stát (prostřednictvím ministerstev a ústředních správních úřadů) a územní samospráva – pak se hovoří o vládních neziskových organizacích (ve smyslu obecného ekonomického označení vládní úrovně) nebo o nevládních neziskových organizacích zakládaných soukromými subjekty, církvemi apod. – např. jde o obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy a další.

Další významnou charakteristikou pro odlišení typu neziskové organizace je vlastnictví, vlastnická práva a podle jakého práva nezisková organizace vznikne a vyvíjí činnost, případně zanikne. Pak jde o tzv. veřejnoprávní neziskové organizace, které zřizuje stát a územní samospráva podle veřejného práva a majetek je ve veřejném vlastnictví, a o soukromoprávní neziskové organizace zřizované podle soukromého práva a majetek je v soukromém vlastnictví. Veřejnoprávní neziskové organizace mají i formu veřejnoprávních korporací.

1.5.2 Neziskové organizace ve veřejném sektoru v ČR

V ČR jsou veřejné služby (statky) stále zajišťovány pro obyvatelstvo převážně prostřednictvím veřejného sektoru, tzn. prostřednictvím institucí, veřejnoprávních neziskových organizací. Jsou to v současné době jako veřejnoprávní neziskové organizace²¹ **organizační složky**, které nemají právní subjektivitu,²² a **příspěvkové**

²¹ Podrobněji např. v: PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

Zřizování a hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

²² Organizační složky jsou zřizovány v odvětvích justice, policie, armády, vědy a výzkumu, dále v oblasti řízení – správních orgánů apod. v odvětví školství (a tělesné kultury a sportu), kultury a památkové péče, zdravotnictví, sociálních služeb, veřejné hromadné dopravy, sociálního bydlení, informačních systémů a masmédií, ochrany životního prostředí, vodního hospodářství (regulace vodních toků).

Do konce roku 2000 to byly tzv. **rozpočtové organizace** (zkr. RO). Obce, ale i ústřední orgány státní správy, okresní úřady a některé rozpočtové organizace mohly určit své vlastní organizační jednotky, které byly jejich nedílnou organizační součástí a hospodařily jako tzv. zálohované organizace. Zálohované organizace mohly vystupovat v právních vztazích pouze jménem své obce, rozpočtové organizace na základě zmocnění a ustanovení v organizačních předpisech (vnitřním řádu). Podrobněji k hospodaření rozpočtových organizací například v.: KYZLINK, V., JURČEKA, M., PEKOVÁ, J. *Finanční hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací*. Praha: SNTL, 1986. Výhláška MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými

organizace²³ s právní subjektivitou, které zřizuje stát, respektive ústřední orgány státní správy a územní samospráva – obce a kraje. Dalším typem organizace jsou **obecně prospěšné společnosti** (zkr. OPS)²⁴, zřizované územní samosprávou (většinou na OPS je však zřizována soukromými subjekty).

Neziskové organizace jsou formálně založeny, mají institucionální strukturu a organizační formu. Neziskové organizace nejsou zakládány za účelem podnikání a dosahování zisku. Slouží ke splnění veřejně prospěšných cílů, zabezpečují veřejné statky.

Ve zřizovací listině každé veřejnoprávní neziskové organizace musí být přesně specifikován cíl, pro který je zřizována, musí být přesně vymezen její statut, náplň její činnosti, druhy zabezpečovaných veřejných statků. Musí být přesně specifikován majetek, který zřizovatel své neziskové organizaci poskytne pro zajištění veřejných statků, tzn. i účel využití majetku. Musí být přesně specifikována i dispoziční práva k takovému majetku. Organizační forma neziskové organizace – tzn. OS nebo PO – a náplň činnosti dané organizace, ale i skutečnost, kým je zřizována, ovlivňuje nejenom způsob nakládání s majetkem, ale i způsob financování potřeb dané organizace, strukturu jejích finančních zdrojů.

Organizační složky

Organizační složky zřizuje stát a územní samospráva. Jejich postavení a hospodaření upravují oba zákony o rozpočtových pravidlech.²⁵ Specifické postavení má veřejná správa. Ústřední orgány státní správy mají postavení organizačních složek státu, nicméně samy řídí veřejný sektor, zřizují další veřejnoprávní neziskové organizace – organizační složky a příspěvkové organizace.

Organizační složka státu (OSS) se zřizuje rozhodnutím příslušného ústředního orgánu státní správy ve formě **opatření**, jehož součástí je zřizovací listina. V některých případech jsou organizační složky státu zřizovány podle zvláštních zákonů a příslušný zvláštní zákon vymezuje náplň činnosti dané organizace. Funkci prostředky státního rozpočtu ČR a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.

²³ V jednotlivých odvětvích veřejného sektoru zajišťují služby obyvatelstvu především příspěvkové organizace. Po roce 2000 byla na formu příspěvkových organizací transformována většina dříve tzv. rozpočtových organizací. Rozpočtové organizace podle zákona neexistují, nicméně termín rozpočtové organizace se stále používá, a to nejenom ve sdělovacích prostředcích, ale často i tiskovými mluvčími některých ministerstev.

²⁴ Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

²⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

strukturována v těchto složkách: Krajské ředitelství v místě sídla kraje, Školici a rehabilitační středisko, Vzdělávací zařízení, technická zařízení, územní odbory (v bývalých okresech).

Krajské ředitelství se vnitřně člení na úsek pro prevenci a záchranný systém, úsek pro operační systém a úsek ekonomický.

Jednotky sboru dobrovolných hasičů

Tyto jednotky jsou zřizovány jako PO obcí. Jejich posláním je zabezpečovat záchranná a likvidační opatření při požárech a mimořádných událostech.

Podnikové jednotky

Do r. 1989 byly zřizovány státními organizacemi. V současné době jejich počet klesá.

Ekonomické ukazatele

Ukazatelem efektivnosti činnosti různých útvarů požární ochrany jsou některé základní ekonomické údaje uvedené v tabulce č. 4.48.

Tabulka 4.48 Ekonomické ukazatele činnosti požární ochrany v ČR

Ekonomický ukazatel/rok/mil. Kč	2005	2006
HDP v běžných cenách	2 970 300,0	3 142 600,0
Výdaje ze SR na činnost HZS	7 127,0	7 871,0
Dotace ze SR	53	54
Výdaje na činnost HZS ČR v % k HDP	0,25	0,25
Přímé škody způsobené požáry	1 634	1 934
Přímé škody k HDP (%)	0,06	0,06
Uchráněné hodnoty k HDP (%)	0,24	0,29

Pramen: databáze HZS ČR 2005-6.

Výdaje na požární ochranu v ČR ve vztahu k velikosti HDP činí 0,25 % a výrazně převyšují tento ukazatel v jiných státech (v Rakousku činí např. 0,11 %, v Polsku 0,19 %, v Dánsku 0,08 %).

4.11 Financování obrany

4.11.1 Základní problematika obrany státu

Obrana státu je prioritou celé společnosti a každého občana. Cílem obrany je zajistit základní podmínky pro bezpečnost a rozvoj společnosti a jejich členů. Tento úkol v ČR zajišťuje armáda, která prošla (rok 2012) **profesionalizací**. Každý stát si na základě své geopolitické polohy a na základě svého ekonomického potenciálu aj. vytváří **národní strategii obrany**. Součástí státní strategie obrany je kromě strategie politické a vědeckotechnické i strategie **ekonomická**. Ekonomická strategie obrany zahrnuje zejména: celkový podíl výdajů na obranu na velikosti HDP (v %), celkový podíl výdajů na celkových výdajích SR (v %), strukturu výdajů: na provozní náklady a na investice.

Příkladem vysoké náročnosti na materiální prostředky obrany státu jsou údaje o zásobování armád ve 2. světové válce. Hlavní váleční strany vyráběly v období války ročně cca 130 000 letounů, 91 000 tanků, 510 000 děl, přes 1 milion kulometů aj. Na sovětsko-německé frontě bojovalo v průměru ročně na obou stranách kolem 10 mil. vojáků a celkem jich stejné množství, tj. 20 mil. padlo.

Obrana státu má nejen politický a vojenský efekt, ale má také přímou vazbu na **ekonomiku** státu. Z ekonomického hlediska je obrana území klasickým příkladem **čistého veřejného statku**. Při současném uspořádání a úrovni společnosti si jednotlivý občan nemůže zajistit svou obranu a bezpečnost sám. Proto se obrana zabezpečuje kolektivně a z jejího využívání nelze nikoho vyloučit.

Obrana je čistý veřejný statek s tzv. automatickou spotřebou. Obrana má charakteristické rysy tzv. **poručnického** statku, tj. o jeho spotřebě rozhoduje stát (projev paternalistické funkce státu). Zvláštností tohoto statku je, že má tzv. **latentní užitek**. V současné době jaderné výzbroje velmocí i dalších států se ví, že v globální jaderné válce by nebylo vítězů ani poražených. Z toho plyne, že společenský užitek nákladů na obranu je v **prevenci války** (odvrácení hrozby napadení). Důsledkem latentnosti užítku obrany je nízká míra ztotožnění se (tzv. **interiorizace**) a ochoty veřejnosti vydávat část veřejných zdrojů na obranu. Vzhledem ke specifickému postavení národní obrany neexistuje jednoduchý způsob, kterým by občané – voliči, jakožto koneční spotřebitelé, mohli určovat náklady a výnosy spojené s obranou. V nejobecnější rovině povinnost obrany ČR vychází ze zákona č. 1993 Sb., tj. z Ústavy ČR, a z ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, a dalších.

4.11.2 Obrana jako čistý veřejný statek

Přehled charakteristických znaků obrany jako čistého veřejného statku podává tabulka č. 4.49.

Tabulka 4.49 Charakteristické rysy obrany jako veřejného statku

Hledisko	Kritériální otázka	Odpověď (realita)	Souvislosti
Institucionální	Jak je poskytován?	Netržně	Selhání trhu
Ekonomické	Jak je spotřebováván?	Veřejnosti	Veřejný statek
Dostupnost užítku	Komu je dostupný?	Všem (celé veřejnosti)	Čistý veřejný statek (nervallní)
Preference	Sdělují adekvátně jeho osobní potřebu?	Nesdělena	Černí pasažéři
Nabídka	Jak je rozhodováno o jeho produkci?	Politickým hlasováním	Veřejná volba (lobbismus)
Formy financování	Jak je financován?	Ze státního rozpočtu	Omezenost zdrojů a nároky na zdroje

Pramen: Ochrana, F. Vybrané problémy financování a ekonomiky obrany. Praha : VŠE, FFÚ, 1998.

4.11.2.1 Ekonomika obrany

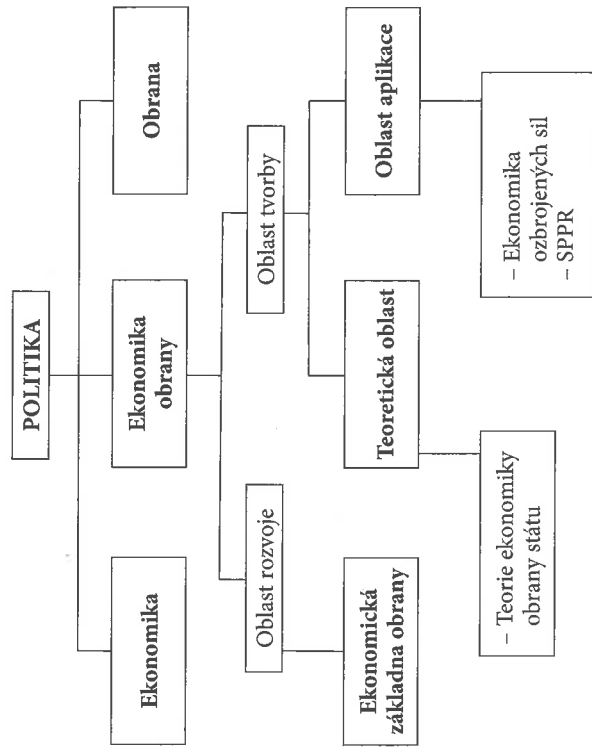
Ekonomika obrany státu je pojata jako průnikový obor zahrnující poznatky z: obecné ekonomické teorie a ekonomiky, odvětvových ekonomik, strategie operačního umění a všeobecné taktiky, teorie řízení a teorie civilní ochrany obyvatel a majetku aj. Podíl výdajů na obranu ve vztahu k velikosti SR je uveden v tab. č. 4.51 a vztah mezi politikou, národní ekonomikou a obranou zachycuje schéma č. 4.18.

Tabulka 4.50 Rozpočet MO ČR pro r. 2009–2011

Položka: tis. Kč	2009	2011
Státní rozpočet	1 152 101 697	1 179 000 908
Příjmy MO celkem	2 797 899	2 638 424
Výdaje MO celkem	55 983 878	43 878 417

Pramen: státní rozpočty ČR na roky 2009 a 2011.

Schéma 4.18 Ekonomika obrany státu



Pramen: Ševčík, V. Ekonomika a obrana státu, Praha : AVIS, 2000.

Ze schématu vyplývá, že předmětem studia ekonomiky obrany státu jsou vztahy, které vznikají mezi ekonomikou, politikou a bezpečností. Například když řešíme problém, jak je armáda vybavena, jak a kým je financována, pohlížíme na armádu jako na ekonomickou instituci navzdory skutečnosti, že je také politický a mocenský nástroj státu. V současné době při zajišťování obrany republiky má ČR profesionální armádu, tj. složenou z vojáků z povolání (a občanských zaměstnanců), účelné rozmístění vojsk na území republiky, vytvořenou organizační a technickou kompatibilitu s armádami NATO. Průběžně dochází k optimalizaci posádek a dislokačních míst, tj. došlo k jejich zrušení či redukcí. Je respektováno rozpočtové omezení MO, tj. do celkové výše 2,2 % HDP, tak, jak to požadují směrnice NATO. Osobní náklady nemají přesahovat 50 % celkových nákladů.

4.11.3 Management a Financování obrany státu

Správa na úseku obrany státu je organizátorská, výkonná a nařizovací činnost orgánů veřejné správy zahrnující všechna opatření prováděná na základě zákonů

k obraně státu. Orgány veřejné správy jsou povinny na svých úsecích zabezpečovat úkoly obrany. Orgány obrany se v ČR člení na: orgány státní správy a samosprávy a na vlastní ozbrojené síly.

4.11.3.1 Management obrany státu

Orgány státní správy a samosprávy, které řídí obranu státu, jsou: Prezident ČR, Parlament ČR, Vláda ČR, Bezpečnostní rada státu, Ministerstvo obrany (MO), Ministerstvo vnitra, krajské a obecní úřady.

MO je ústředním orgánem státní správy pro zabezpečení obrany státu a zároveň orgánem pro řízení a velení Armádě ČR (AČR) a pro civilní ochranu a vojenskou soudnictví. Dále řídí krajské vojenské správy a další územní složky (na úrovni krajů a měst).

Ozbrojené síly ČR tvoří: Armáda ČR, Vojenská kancelář prezidenta republiky, Hradní stráž. Hlavní složkou ozbrojených sil je **Armáda ČR (AČR)**, která je dále tvořena: společnými silami, které zahrnují: pozemní síly, vzdušné síly, podpůrný komplet společných sil (ženisté, logistika, vojenské záchranné sbory atd.), silami podpory a výeviku. AČR je zapojena do integrované vojenské struktury NATO. Od **1. ledna 2005** je AČR plně profesionální.

4.11.3.2 Financování obrany státu

Existují celkem **3 základní zdroje** pro obranu státu: stav populace, věcné prostředky a s nimi spojené služby, finanční prostředky.

Stav populace

Podle Vojenské strategie ČR by se měl početní stav **profesionální** armády po roce 2012 stabilizovat na přibližně **20 000** profesionálních vojáků a **8 000** občanských zaměstnanců. V případě válečného konfliktu by se měl počet příslušníků armády zvýšit cca na 50 000 osob.

Věcné prostředky a s nimi spojené služby

Věcné prostředky pro AČR zajišťuje hlavně průmysl, ale také zemědělství. Jde jak o různé výrobky příslušných odvětví, tak o technologické a investiční vybavení pro různé činnosti armády včetně potravin, dopravních prostředků aj.

Finanční prostředky

Finanční prostředky pro krytí nákladů na obranu zajišťuje **státní rozpočet**, resort MO. Ve stavu ohrožení a ve válečném stavu se na základě rozhodnutí parlamentu použijí i **ostatní aktiva** státu a dostupné zdroje. Součástí zajištění obrany jsou také opatření v oblasti legislativy (daňová, měnová, cenová, mzdová aj.).

Získávání zdrojů pro obranu státu

Zdroje pro potřeby obrany státu lze získávat **tržním a netržním** způsobem, tj. **příkazem**. Pro získávání zdrojů pro potřeby ozbrojených sil rozhoduje použitý model ekonomiky, tj. tržní nebo příkazové. V demokratických státech je zpravidla uplatňován smíšený model, kde tržní vztahy převládají v mírové době. V případě válečných ohrožení, příprav na válku nebo vedení války jsou tržní vztahy omezovaly státním dirigismem.

Lidské zdroje (práci) lze získávat dvojím způsobem. V prvním případě jde o tržní způsob, tj. najímání personálu na trhu práce (vzniká zaměstnanecký vztah mezi fyzickou osobou a státem). Ve druhém případě jde o netržní způsob získávání personálu, tj. uvalení povinnosti na fyzické osoby (občany státu) vykonávat pro stát službu. Odeptení této povinnosti je sankcionováno.

Věcné zdroje (kapitál) lze podobně získat **tržním** způsobem na trhu statků a služeb (jedná se o tzv. **akvizice**), kde cena získaných věcí je určována na základě působení tržního mechanismu. Potřebné věci lze získat také **netržním** způsobem na základě vynucení si jich od jejich vlastníků. Tento způsob bývá označován jako **rekvizice** (vyvlastnění) nebo konfiskace (zabavení).

Dodávání potřebných **služeb** může být prováděno tržním nebo netržním způsobem (pomocí nařízení).

Vztah mezi získáváním práce a kapitálu pro obranu státu

Mezi prací a kapitálem existuje **substituční vztah**, kdy výkony zabezpečované personálem lze do určité míry nahradit kapitálem. Nahrazením výkonu člověka výkonem techniky lze např. chránit personál před poškozením zdraví. Naopak vybavování personálu kapitálem vede k růstu jeho produktivity. Také může docházet k úspoře velikosti personálu. Peněžní zdroje jsou vyčleňovány ze SR. Velikost jejich potřeby je závislá na velikosti ozbrojených sil, intenzitě jejich činnosti a cenách na trzích práce, statků a služeb. Velikost skutečně alokovaných prostředků je závislá na rozpočtových prioritách v příslušných rozpočtových kapitolách. Z toho plyne **rozpočtové omezení** pro alokaci peněžních zdrojů i pro ozbrojené síly. (Podrobně viz Pernica, B. Profesionalizace ozbrojených sil. Praha : AVIS, 2007.)

4.11.4 Rozpočet resortu obrany

Rozpočtová skladba MO má nestandardní charakter, protože je členěna na součásti (vojenské útvary), které mají vzhledem k charakteru své působnosti specifické výdaje, které se nevyskytují v ostatních civilních resortech.

4.11.4.1 Příjmy a výdaje resortu obrany

Příjmy resortu obrany činí asi **0,5 %** celkových příjmů SR. Příjmy z činnosti organizačních složek státu tvoří asi 20 % příjmů celé kapitoly. Patří k nim např. příjmy z odprodeje přebytečného a neupotřeběného movitého majetku AČR (mají výrazné sestupnou tendenci) a příjmy od zdravotnických pojišťoven za zdravotnické služby a výkony provedené vojenskými nemocnicemi. Tyto příjmy jsou však poměrně malé, protože vojenské nemocnice jsou příspěvkovými organizacemi. **Příjmy z pojistného na sociální zabezpečení** a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti tvoří asi **75–80 %** příjmů kapitoly MO. Příklad struktury příjmů MO na rozpočtový rok 2011 obsahuje tabulka č. 4.51.

Tabulka 4.51 Rozpočet příjmů MO SR na r. 2011

Souhrnné ukazatele	Tis. Kč
Příjmy celkem	2 634 424
Specifické ukazatele	
– Daňové příjmy	12 089
– Příjmy ze sociálního zabezpečení	2 319 342
– Nedaňové příjmy celkem	306 993

Pramen: Státní rozpočet ČR na r. 2011

Výdaje na obranu se člení na: výdaje na vojenskou obranu, výdaje na správu a výzkum, výdaje na civilní ochranu. Strukturu výdajů MO na hospodářský rok 2011 uvádí tabulka č. 4.52.

Podíl rozpočtovaných výdajů na obranu např. pro hospodářský rok 2011 činil **3,72 %** z celkových výdajů SR ČR. Při hodnocení výdajů (nákladů) je velmi důležité posuzovat **poměr neinvestičních (NIN), tj. provozních, a investičních (IN) nákladů**. Poměr NIN a IN byl do r. 1990 v AČR **5 : 1**, zatímco v zemích NATO je to **3 : 2**. Z toho je patrné, že naše dosavadní armáda platila asi zbytečně mnoho vysokých důstojníků (tzn. od majora výše) a také byla značná nehospodárnost při

spotřebě finančních prostředků na neinvestiční (provozní) náklady, čímž se v podstatě snižovala technická úroveň výzbroje AČR, neboť se na ni již nedostávaly potřebné prostředky.

Tabulka 4.52 Druhá struktura výdajů MO v r. 2011

Souhrnné ukazatele	Tis. Kč
Výdaje celkem	43 878 417
Specifické ukazatele	
– Výdaje na zabezpečení činnosti Armády ČR	22 281 021
– Výdaje na zabezpečení výkonu státní správy	11 288 558
– Výdaje na zabezpečení ostatních složek MO	3 210 346
– Důchodové pojištění a ostatní sociální dávky	7 003 044
– Výdaje na sportovní reprezentaci	95 448
Průřezové ukazatele	
– Platby zaměstnanců a ostatní platby za práci	22 539 393
– Výdaje na výzkum, vývoj a inovace	366 744

Pramen: Státní rozpočet ČR na r. 2011

Mimo rozpočet MO se evidují ještě výdaje na **státní sportovní reprezentaci**. Do této kapitoly jsou rozpočtovány i výdaje na činnost jednotek AČR v zahraničí (SFOR, IFOR), dále také výdaje na restituční náhrady aj. Výdaje resortu MO se člení v základním uspořádání na výdaje: provozní (běžné, neinvestiční), investiční (kapitálové).

Provozní výdaje

Tyto výdaje jsou členěny na: neinvestiční výdaje organizačních složek celkem, které jsou dále strukturovány na mzdové prostředky, příspěvky na činnosti PO, neinvestiční dotace a návratné finanční výpomoci, ostatní neinvestiční výdaje. Výdaje resortu MO se člení na **mandatorní** (povinné) a **ostatní**. Předpokládá se pokles osobních mandatorních výdajů (mzdy, pojistné, přídel do FKSP a dávky sociálního zabezpečení). Naopak **budou růst investiční výdaje**. Z hlediska mandatorních výdajů jsou velmi důležité **počty zaměstnanců** a objem platových prostředků.

Investiční (kapitálové) výdaje

Tyto výdaje jsou kalkulovány centrálně za všechny organizace v resortu MO, a to v členění podle **investičních programů**. Získané podklady MF souhrnně eviduje v centrálním dokumentu, tzv. „**Registru investic**“. Investiční výdaje resortu obrany se člení takto: transformace řízení letového provozu, systém civilní ochrany, vojenské školství, vojenské zdravotnictví, velení, správa, zásobování, ubytování a výcvik vojsk, realizace modernizačních projektů AČR, řešení úkolů vědy a výzkumu aj.

Skladba investičních výdajů respektuje záměr vlády postupného plnění cílů INTEROPERABILITY stanovených NATO. Jde o takové úkoly, které podmiňují plnohodnotnou účast ČR v NATO. Klíčové místo v investičních výdajích resortu obrany zaujímá tzv. **Akviziční plán AČR** (plán investic). V tomto plánu jsou obsaženy všechny základní aktivity, které se týkají pořízení a technické obnovy investičního majetku.

Porovnání výdajů resortu MO s ostatními resorty

Resort obrany patří tradičně mezi ty resorty, které jsou velmi **náročné** na čerpání finančních prostředků ze SR. Příklad rozpočtovaných výdajů pěti finančně nejnáročnějších resortů SR ČR za rok 2011 uvádí tabulka č. 4.53.

Tabulka 4.53 Porovnání výdajů nejdražších resortů

Resort/rok 2011	Tis. Kč	% SR
Mín. práce a sociálních věcí	483 787	41,03
Mín. školství, mládeže a těl.	127 086	10,70
Mín. dopravy a spojů	42 370	3,61
Mín. obrany	43 878	3,72
SR celkem	1 040 777	100,00

Pramen: Státní rozpočet ČR na r. 2011

Výdaje na obranu ČR v souvislosti se vstupem do NATO budou bohužel dále **stoupat** a měly by postupně dosáhnout až **55 mld. Kč/rok**. Příslušné objemy by měly činit zhruba **2,25 %** produkovaného **HDP** příslušného roku.

4.11.5 Sestavování rozpočtu Ministerstva obrany

Na hospodaření s finančními prostředky MO se vztahuje zákon o hospodaření s rozpočtovými prostředky, tj. zákon č. 218/2000 Sb., a při sestavování rozpočtu MO se respektují ještě některé další **priority**, stanovené MF. V rozpočtu MO jsou rozpočtovány **příjmy a neinvestiční výdaje** jednak za **celou kapitolu**, jednak za samostatné OS zřízené MO.

Do výdajů kapitoly MO jsou zařazeny i rozpočtové výdaje na **dotace** podnikovým subjektům, případně i jiným neziskovým organizacím, které byly založeny MO.

4.11.5.1 Systém plánování, programování a rozpočtování

Systém plánování v Armádě se označuje jako „**Systém plánování, programování a rozpočtování**“ (SPPR) nebo též zkratkou PPBS (Planning, Programming and Budgeting System). Na každém stupni odpovídá za realizaci finančních toků, a to až do nejnižšího stupně, štábní funkcionář označovaný jako **finanční náčelník**. Jde o systém řízení zdrojů lidských, věcných a finančních a jejich sladění.

V systému PPBS je rozpočet sestavován **od konečných uživatelů** a realizátorů cílů, tj. **zdola**. Běžné výdaje jsou kalkulovány na základě jednotlivých norem, tzv. **finančních standardů**. Finanční standard je centrální plánovací norma pro daný rozpočtový rok, která je vztažena na přesně definovanou jednotku (např. 1 m² ubytovací plochy aj.). Pro rozpočtování se používají 2 základní metody: **přírůstková metoda** (načítání výdajů), **metoda s nulovouází** (vychází ze skutečně zjištěných výdajů).

4.11.6 Hospodaření vojenského útvaru

Vojenský útvar (VÚ) je samostatná bojová nebo výcviková součást ozbrojených sil s vlastním názvem a číselným označením. VÚ je **právníká osoba** zřízená MO ČR.

4.11.6.1 Provozní výdaje vojenského útvaru

Vojenské útvary jsou různého zaměření, a proto se i struktura jejich výdajů velmi liší. VÚ dostane od MO rozpočtovou skladbu na jeden kalendářní rok. V rozpočtové skladbě si každý VÚ najde výdaje, které se ho týkají. Dále VÚ dostanou rozepsány konkrétní výdaje v číslech na jednoho vojáka na výdaje na opravy, na nákup náhradních dílů, výdaje na stravování, na praní uniforem aj.

VÚ si nárokuje náklady podle početních stavů útvaru a finančních standardů. Tyto výpočty se provádějí jednak na osoby a jednak na techniku. **Provozní náklady** útvaru lze rozdělit do **3 základních skupin**: nákup materiálu, nákup služeb, ostatní.

Nákup materiálu

Mezi nejčastější položky nakupovaného materiálu patří náklady na: potraviny (tvoří 80–90 % celkových výdajů), ochranné pomůcky, léky a zdravotnický materiál aj.

Nákup služeb

Mezi běžně nakupované služby pro VÚ patří: služby k zabezpečení provozu movitého a nemovitého majetku, služby k zabezpečení osob aj.

Ostatní nákupy

Mezi ostatní nákupy patří nejčastěji tyto položky: opravy movitého majetku, jízdné vojáků a občanských zaměstnanců, náhrada za neodbranou stravu aj.

Konkrétní realizace příslušných výdajových položek musí respektovat **ekonomické možnosti státu** a existující vojenské techniky. **Logistické zabezpečení** pokrývá potřeby dvěma základními způsoby: centrálním zabezpečením materiálu a služeb, decentralizovaným nákupem materiálu a služeb. **Centrální zabezpečení materiálu** je zásobování materiálem z vojenských skladů (např. materiál chemický, spojovací aj.). **Centrální zabezpečení službami** je nákup služeb u vojenských součástí (např. zabezpečení oprav speciální techniky a zbraní ve vojenských opravárenských závodech atd.).

Decentralizovaný nákup materiálu a služeb je nákup, který organizuje útvar sám (např. provádění STK a měření emisí, opravy silniční techniky, praní a čištění výstrojního materiálu, likvidace odpadů apod.).

4.11.7 Ozbrojené síly NATO

Základním rysem profesionálních armád je **růst osobních nákladů**. Vzhledem k tomu, že to zatěžuje národní ekonomiku, vlády některých států se rozhodly pro ustavení tzv. **dobrovolných ozbrojených sil**. Mezi hlavní **politické a rozhodovací instituce NATO** patří: **Severoatlantická rada** (North Atlantic Council – NAC). Je nejvyšší rozhodovací a konzultační orgán, který se dle potřeby schází na různých úrovních. Dále zde funguje **Výbor pro obranné plánování** (Defence Planning Committee – DPC), který odpovídá za vypracování obranné politiky paktu, a **Skupina pro jaderné plánování** (Nuclear Planning Group – NPG), která má nejvyšší pravomoc v rámci plánování jaderných zbraní. **Generální tajemník**: je předsedou severoatlantické rady a odpovídá za její řízení.

4.11.7.1 Vojenská struktura a financování NATO

Mezi nejvyšší vojenské orgány NATO patří: velitelství spojeneckých sil pro operace v Evropě a Velitelství spojeneckých sil pro transformaci (je vrchním velitelstvím sil NATO). Z hlediska bojového jsou síly NATO rozděleny do 3 kategorií: síly okamžité a rychlé reakce, hlavní obranné síly, záložní síly.

NATO je mezivládní organizace, do níž členské státy přispívají finančními prostředky, jejichž velikost je úměrná velikosti jejich HDP. Pro ČR je stanoven objem 2,25 % HDP ČR za příslušný rok. Je rozlišován: **civilní rozpočet** (jsou výdaje na chod centrály NATO a její aktivity) a **vojenský rozpočet** (jsou operační výdaje a náklady na mise). Výdaje MO ČR související se členstvím v NATO činí přes 500 tis. Kč. AČR se podílí kromě jiných operací a misí také na realizaci a na financování velmi náročné Operace KFOR, kde představuje roční náklady cca 1 mld. Kč. Celkové výdaje MO ČR na různé zahraniční vojenské mise (Polní nemocnice v Iráku, Vojenská policie AČR v Iráku aj.) např. za r. 2006 činily 110 374 000 Kč.

4.12 Financování církví a náboženských společností**4.12.1 Charakteristika a význam církví**

Církev na našem území působí již přes 1 100 let, a je tudíž neodmyslitelně spjata s naší historií. I když význam církví a náboženských společností (CNS) po r. 1948 byl u nás značně potlačen, po roce 1989 vstoupil opět do všeobecného povědomí obyvatel našeho státu, i když různě u různých vrstev obyvatelstva. U církví zdaleka nejde jen o jejich ovlivňování duchovního života občanů, ale byl a je to také velmi významný ekonomický subjekt daný jejich poměrně velkým majetkem.

Církev, stejně jako jiné organizace, potřebují ke své úspěšné činnosti určité prostředky. U církví se většinou jednalo o určitý hmotný majetek (budovy, vybavení budov, zařízení, pozemky, lesy aj.) a na základě hospodaření s tímto majetkem byly získávány pohotovostní finanční provozní prostředky. Zvláštností současného postavení církví v ČR, zejména církve římskokatolické, je to, že v období do roku 1948 měly poměrně velký majetek, o který přišly v procesu znárodňování po únoru 1948. V současné době se z hlediska majetku církví nastolují v různých obměnách zejména tyto otázky:

- zda a kolik majetku má být církvím vráceno (restituováno),
- kolik majetku vůbec církev pro svoji činnost potřebují,
- zda majetek církví je opravdu jejich majetkem nebo zda jde o majetek státní, který církev pouze spravovala, atd.