



Úvod do managementu veřejné správy

Management veřejné správy – NP203Zk
Blok 1

Témata dnešního bloku

- Oblast I – Prostředí veřejného sektoru
 - V této oblasti se budeme zabývat prostředím, v němž organizační jednotka funguje
 - Základní pojmy
 - Soukromý sektor vs. veřejný sektor
 - Trh vs. veřejný zájem
- Oblast II - Státní hospodářské politiky
 - V této oblasti se zaměříme na vybrané činnosti, kterými stát dosahuje svých cílů
 - Fiskální politika
 - Měnová politika

Ekonomické instituty a právo

- Ekonomické instituty vznikají často v důsledku lidského jednání
- Právo je teprve následně „dohání“ svojí regulací
- Příkladem např. účetnictví a jeho faktický vznik dávno před tím, než začalo být regulováno právními normami
- Regulace jako mantinely pro „živé“ ekonomické vztahy
- Vnímání ekonomické podstaty vztahů nutné pro chápání regulace

Část první – Prostředí veřejného sektoru

- **Statky** – zboží (produkty) a služby
- **Volné zdroje** – zdroje, které jsou využívány bezplatně (většinou ve veřejném vlastnictví, výjimečně v soukromém)
- Pokud jsou „vzácné“ zájemci si navzájem konkurují
- Soukromí vlastníci „vtělí“ vzácnost do ceny
- Pro veřejného vlastníka to může být více problematické (nepřináší-li užívání mimořádné náklady)
 - např. parkování na soukromém pozemku vs. obecním pozemku
- Volnost zdroje obvykle vede k jeho nedostatku
 - parkování na obecním pozemku

Několik pojmů na úvod

- **Volné statky** – statky, za které spotřebitelé „přímo“ neplatí; míra spotřeby není závislá na výši platby
- rozdělování se neřídí zákony nabídky a poptávky
- Počáteční „platba“ je konstantní, nezvyšuje se se spotřebou (utopený náklad)
 - např. zdravotní péče hrazená veřejným zdravotním „pojištěním“
 - voda v bytech bez měřičů spotřeby vody v jednotkách
- Plýtvání, nedostatek, zbytečné náklady poskytovatele takových služeb

Několik pojmů na úvod

- **Veřejné statky** – nejsou přímo zpoplatněny, z podstaty jsou nabízeny bezplatně
 - veřejné osvětlení
 - armáda
- „neplaticí“ nelze vyloučit ze spotřeby (problém černých pasažérů)
- O množství veřejného statku nerozhodují spotřebitelé přímo projevem svých preferencí (poptávky) na trhu, určuje je obec (stát)
- Výpočet poptávky po veřejných statcích je problematický
- Jsou financovány z veřejných fondů

Poskytování veřejných statků je závislé na rozhodování voličů, politiků, úředníků, apod.

Zdroj: HOLEMAN, R. Ekonomie, 2008

Právo veřejné – právo soukromé

- Dělení typické pro kontinentální systém práva
- Různé teorie dělení
- Zájmová (římské právo); zájem jednotlivce či státu
- Subordinační (19. stol.); vztah mezi subjekty právního vztahu, atd.

- Veřejné právo:
 - Ústavní právo, trestní právo, finanční právo, správní právo ...
- Soukromé právo:
 - Občanské právo, obchodní právo, rodinné právo, pracovní právo ...

Tržní mechanismus I

- Interakce mezi subjekty trhu
- Nabízejí – poptávající
- Usilování o uspokojování potřeb

- Friedman (L.E. Read)
- I, Pencil

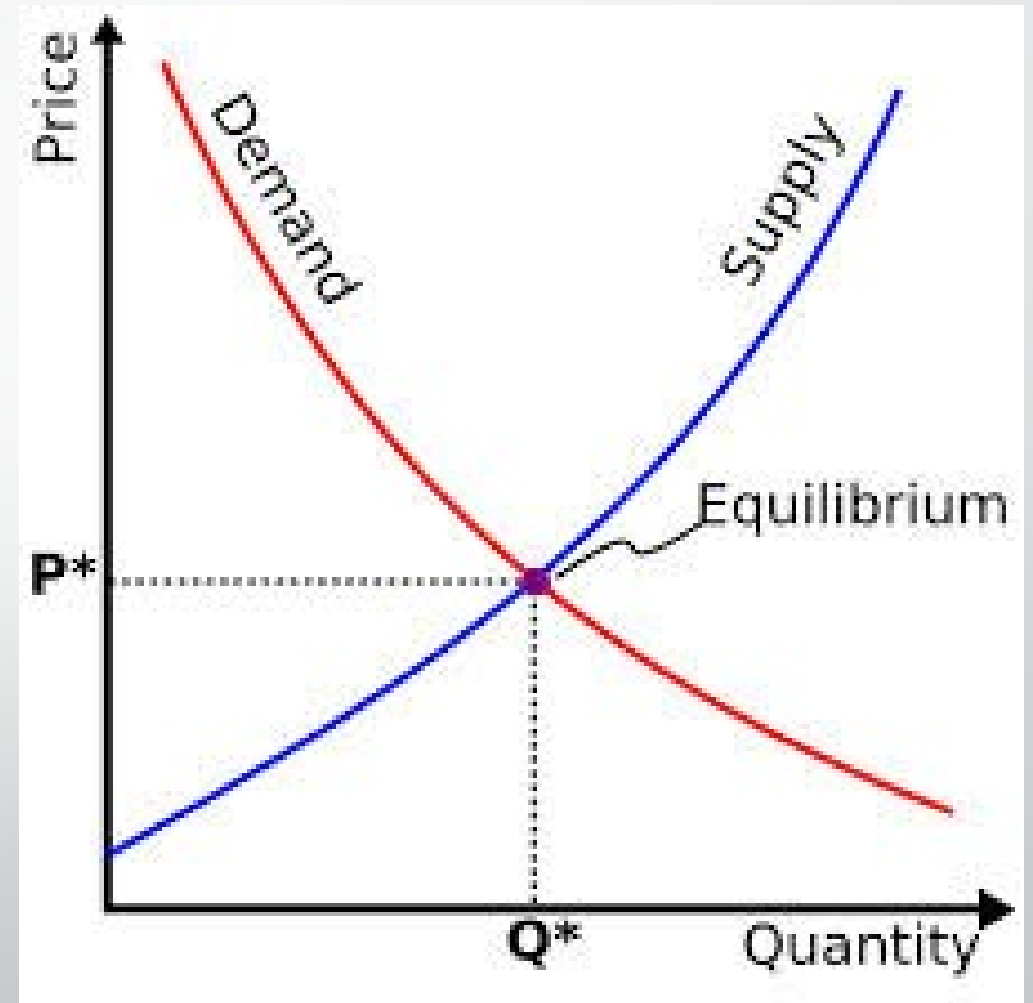


<https://www.youtube.com/watch?v=QJ4ZgiYA2Fo>

13:20 – 16:05

Tržní mechanismus II

- Tržní mechanismus
 - Nabídka
 - Poptávka
 - Cena



Zdroj: Economics Stack Exchange

Soukromý sektor – veřejný sektor

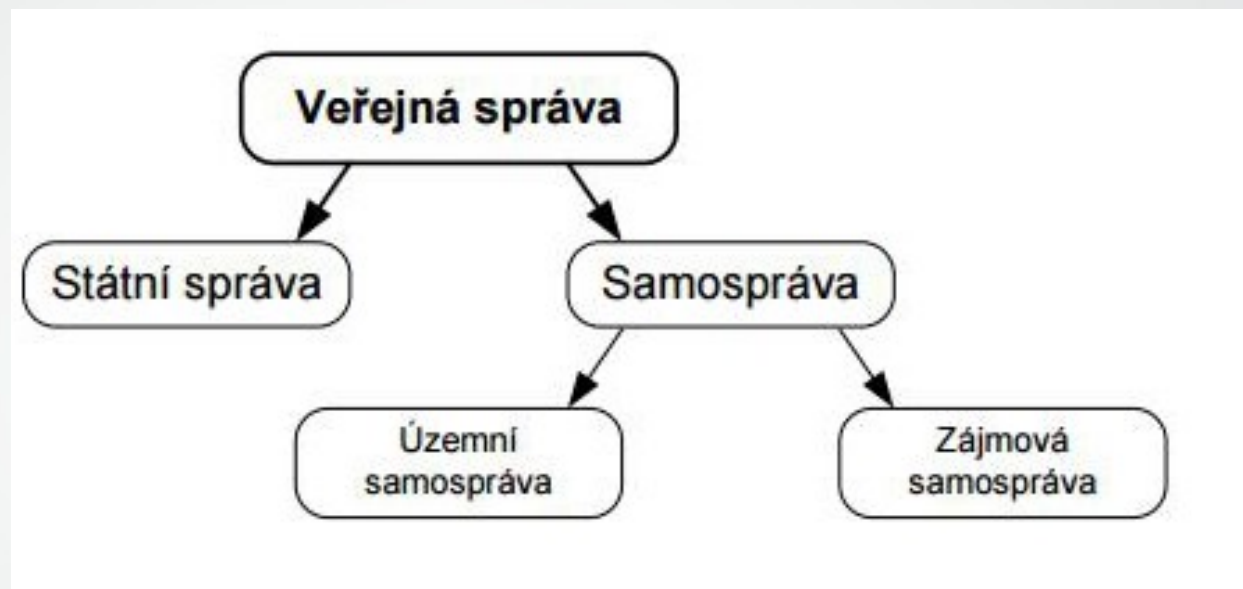
- Soukromý sektor
 - Subjekty, které primárně sledují vlastní ekonomické zájmy
 - Soukromé společnosti, jednotlivci
 - „neviditelná ruka trhu“ – A. Smith
- Veřejný sektor
 - Hlavním kritériem není „zisk“, činnost ve veřejném zájmu
 - Financování z veřejných rozpočtů
 - Řízen a spravován veřejnou správou
 - Větší či menší míra veřejné kontroly

Role státu a veřejné finance

- Různé stupně mezi minimálním státem (stát „noční hlídač“) a sociálním státem (welfare state)
- S rostoucími státními výdaji (přerozdělováním) roste i potřeba státu získávat více peněžních prostředků
- Financování schodkových rozpočtů zejména prostřednictvím emise veřejných dluhopisů

Veřejná správa

- Klíčové znaky:
 - Veřejné služby
 - Veřejné záležitosti
 - Veřejný zájem
- Absence „tržních principů“ v činnosti veřejné správy?



Uspořádání veřejné správy

- Tři základní systémy uspořádání:
- **Anglo-americký systém** – na místní úrovni jen samospráva
- **Francouzský systém** – na místní úrovni odděleně samospráva i místní státní správa
- **Smíšený systém** – na místní úrovni samospráva a státní správa vykonávány společně (samostatná a přenesená působnost) - ČR

Úkol 1

- Vyberte si jakoukoli oblast veřejné správy s níž máte zkušenost ať již jako zaměstnanci veřejné správy či jako příjemci veřejných služeb. Zkuste v několika větách shrnout Vaši zkušenost. Je pozitivní či negativní? Proč?

Pár dalších pojmů ...

- Tzv. byrokratické řízení
 - Klasický model managementu veřejné správy
 - Za autora pojmu „byrokracie“ považován Max Weber (1864-1920): pevná pravidla, jasné kompetence, princip hierarchického uspořádání, odborné vyškolení, atd.
 - Ve 20. letech 20. století se objevuje pojem „*bureaucratic management*“
 - Kritika: údajný nevhodnost, neefektivnost, pomalost

Pár dalších pojmů ...

- **New Public Management**
 - VB, Austrálie, 80./90. léta 20.st.
 - Margaret Thatcherová, zavádění tržních principů do veřejné správy
 - Globální rozpočet (flexibilní přidělování k jednotlivým položkám)
 - Snahy o:
 - Decentralizaci veřejné správy
 - Konkurenční prostředí
 - Snižování nákladů
 - Kontrola výstupů

Pár dalších pojmů ...

- **New Public Service**

- USA, reakce na NPM (kritika příliš tržního prostředí)
- veřejná správa blíže občanům
- nejedná se o určité principy řízení, ale obecný koncept veřejné správy
- Tendence spíše „sloužit, než řídit“

Úkol 2

- Zauvažujte nad tím, jak dle Vašeho názoru vnímá veřejnou správu veřejnost a proč.

Smart Administration

- Pojem se objevuje v EU v dokumentech z let 2007 – 2013
- Snaha odpovídat podmínkám kontinentální Evropy
- Cílem efektivní fungující veřejná správa

Směřování veřejné správy I

- 7. července 2016 vláda schválila **Metodický pokyn CHJ č. 3, kterým je Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání.**
- Metodický pokyn CHJ č. 3, který se zaměřuje na oblast naplňování principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti (tj. „principy 3E“) v praxi veřejného zadávání. Jedná se o dokument doporučujícího charakteru.
- Dokument představuje **metodickou pomůcku ve vztahu k naplňování principů 3E v procesu veřejného zadávání.** Rozpracovává principy upravené č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, jehož je Ministerstvo financí gestorem.

Směřování veřejné správy II

- Povinnost zajistit **hospodárný, efektivní a účelný** výkon veřejné správy stanovuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- v § 4 uvádí, že hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat:
 - b. zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, **nehospodárným, neúčelným a neefektivním** nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností
 - d. **hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.**

Směřování veřejné správy III

- Principy účelnosti, hospodárnosti a efektivity zakotveny rovněž v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- v § 4 stanovuje, že *„při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou **účelné, hospodárné a efektivní.**“*

Směřování veřejné správy IV

- Požadavky hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti lze nalézt i v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- v § 39 stanovuje, že „*správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje **hospodárnost, efektivnost a účelnost** vynakládání výdajů ve své kapitole. Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější*“

Principy 3 E

- Definice principů 3E je v odborné literatuře různá (často ne zcela jednoznačná)
- metodika pracuje s definicí pojmů převzatou přímo z nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012)



Principy 3 E - Účelnost

- Účelnost (Effectiveness)
- Účelným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že dosažené **výsledky odpovídají stanovené a prokázané potřebě**
- jedná o naplnění cílů organizace, kvůli kterým daná potřeba vznikla
- účelnost se váže na to, jak užitečná (přínosná) je daná veřejná zakázka ve vztahu k dosažení požadovaných výsledků, tedy naplnění cílů organizace.
- v praxi veřejného nakupování se tedy primárně jedná o to, **jestli je poptávána správná věc (zboží či služba)**

Principy 3 E - Hospodárnost

- **Hospodárnost (Economy)**
- Hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že zdroje jsou k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu
- jedná se o minimalizaci nákladů na zdroje použité k dosažení plánovaných výkonů nebo výstupů nějaké činnosti při zohlednění řádné kvality takových výstupů nebo výkonů

Principy 3 E - Efektivita

- **Efektivita/účinnost (Efficiency)**
- Efektivním nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že je dosahováno co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky.
- Jedná o maximalizaci přínosů, kterých lze vynaložením veřejných prostředků dosáhnout. Efektivita se váže na to, jak byla daná potřeba zajištěna.

Principy 3 E – Celkový pohled

- Dodržování principů 3E by mělo být vždy **posuzováno jako celek, nikoliv jako jednotlivé dílčí aspekty.**
- Optimum je tedy dosaženo pouze při uplatnění všech tří principů současně.



Část druhá – Státní hospodářské politiky

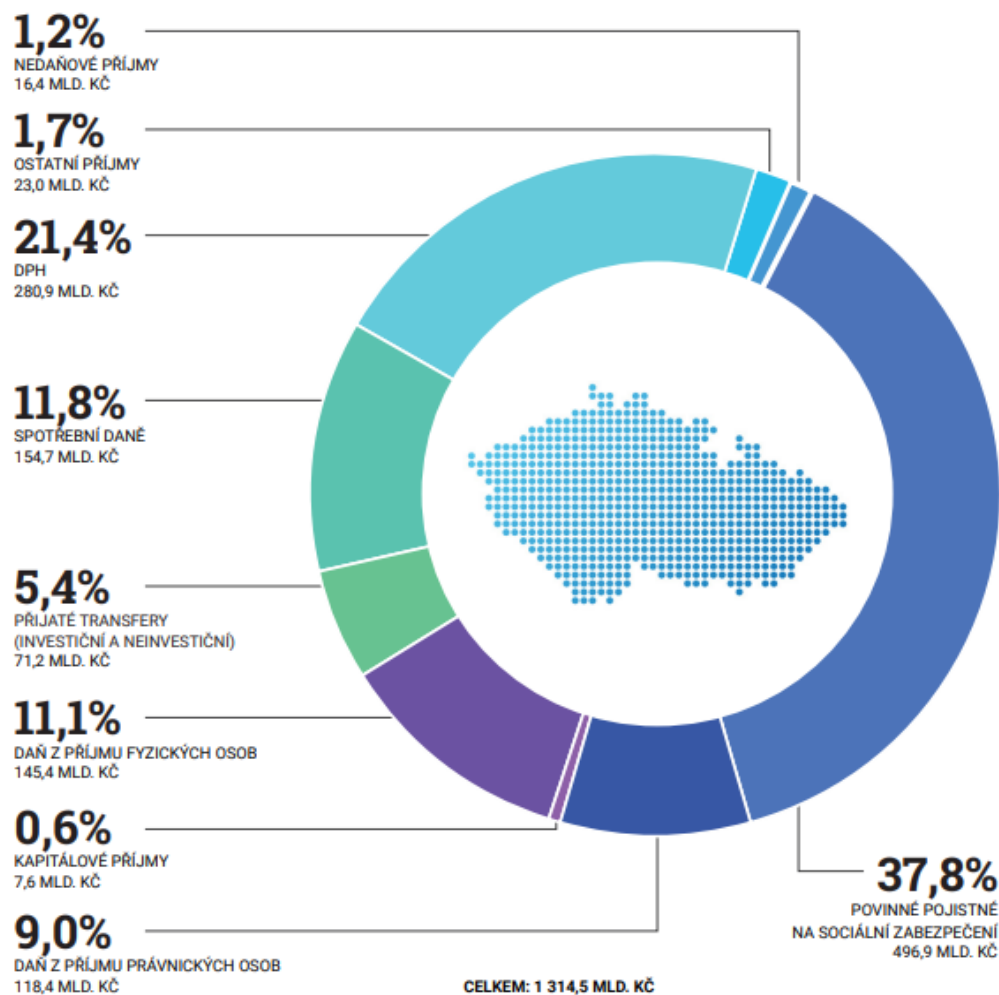
- Hospodářská politika = přístup státu k vlastní ekonomice
- Proklamovaným cílem většinou maximalizace veřejného blahobytu
- Subjekty hospodářské politiky:
 - Zákonodárné orgány, vláda, centrální banka, atd.
- Různé druhy politik:
 - fiskální politika
 - měnová politika
 - další (např. makroobežetnostní politika, důchodová politika, atd.)

Fiskální politika

- Dílčí oblast hospodářské politiky
- Spočívá v ovlivňování ekonomiky změnami na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu (daně, cla, sociální výdaje)
- Expanzivní, neutrální, restriktivní
- Provádí vláda, ministerstva
- Do některých opatření vstupuje i zákonodárny orgán

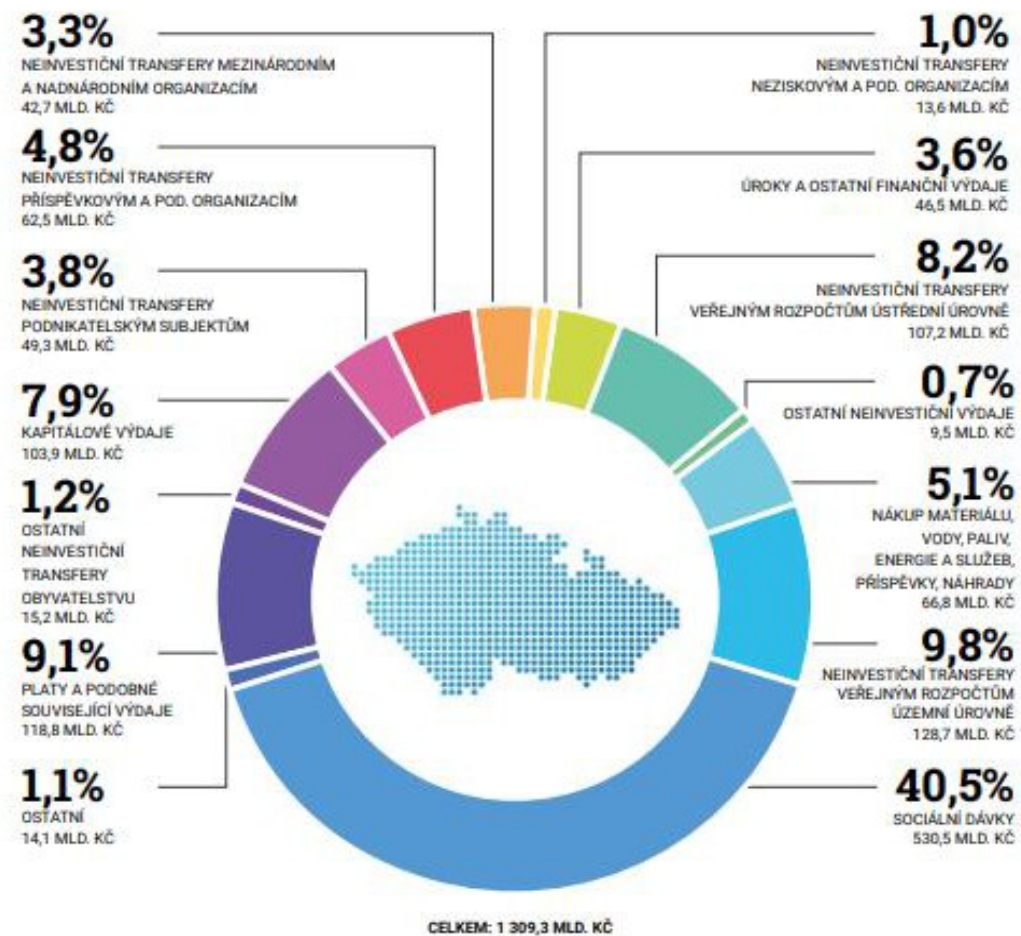
Fiskální politika

STRUKTURA PŘÍJMŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU ROKU 2018



STRUKTURA VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PODLE DRUHŮ V ROCE 2017

Podle druhového členění představují největší výdaje státního rozpočtu 2017 výdaje na sociální dávky, tvořící 40,5% celkových výdajů státního rozpočtu, v celkovém objemu 530,5 mld. Kč (bez souvisejících výdajů).



Obecně k měnové politice – peníze a měna

- Penězi může být v obecné rovině vše, co je obecně přijímáno, jako prostředek směny (Mishkin, 2004)
- Základní funkce peněz:
 1. Prostředek směny
 2. Účetní jednotka
 3. Uchovatel hodnoty

Peníze a měna

- Měnou „*rozumíme onen druh peněz, který v jednotlivém státě ve smyslu právním za peníze platí*“ (Bráf, 1888)
- Měna je „*druh peněz, který je v daném státě každý povinný přijímat jako platidlo, a který je současně i určitým kriteriálním nástrojem kvantifikace všech jevů a procesů probíhajících v národním hospodářství*“ (Grůň, 1996)
- Měna jako zákonné platidlo (*legal tender, gesetzliches Zahlungsmittel*)

„Kryptoměny“

- **Nejedná se o měnu - není zákonným platidlem**
- Různé druhy:
- Bez emitenta
- Emitované
 - Emitované soukromou institucí
 - Emitované veřejnou institucí
- Splňují v současné době kryptoměny výše vymezené funkce peněz?
- Jsou spíše penězi nebo „investičními“ (spekulativními) instrumenty?

Cena a hodnota

- Nejsou synonyma
- Cena vzniká na trhu či je uměle dána cenovým předpisem
- *„Zatímco hodnota nemovitosti (či obecně jakéhokoliv ekonomického statku) je podložena dlouhodobými vnitřními fundamenty, cena je vždy průsečíkem poptávky a nabídky v daném konkrétním čase. Může se proto změnit velmi rychle.“*
(Tomšík, 2016)
- Bubliny na trhu
- Loan – to - value

Měnová politika

Cílem v současné době péče o cenovou stabilitu

V ČR provádí ČNB

Měnově politické režimy

1. Cílování měnové zásoby
2. Cílování měnového kurzu
3. Cílování inflace
 - Cílování inflace se objevuje až v době plovoucích kurzů
 - První použití začátek 90. let 20. stol. Nový Zéland

V ČR od roku 1998

Měnová politika

- Cíl: **Cenová stabilita**
- ústava čl. 98 – „*péče o cenovou stabilitu*“
- zák. č. 6/1993 Sb., o ČNB, § 2

„Hlavním cílem České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Česká národní banka dále pečuje o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému v České republice. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie. Česká národní banka jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství.“

„ČNB určuje měnovou politiku“

Měnově politický režim – cílování inflace

- ČNB si určila tzv. inflační cíl ve výši 2% (od roku 2010)
- ČNB se snaží nepřímo ovlivnit výši inflace

Jakým způsobem může ČNB ovlivňovat výši inflace?

Klíčové pojmy

- Hotovost
- Bezhotovostní (účetní) depozitní peníze
- Rezervy

- Povinné minimální rezervy
- Mezibankovní trh
- Klíčové sazby

Měnověpolitické nástroje

V moderních ekonomikách zásadně nepřímé nástroje!

Standardní

- Povinné minimální rezervy (ustupují do pozadí)
- Operace na volném trhu
- Automatické nástroje (depozitní a úvěrové facility)

Měnověpolitické nástroje

- Většinou tři klíčové sazby – v různých státech různé názvy
- V ČR:
 1. Repo sazba
 2. Diskontní sazba
 3. Lombardní sazba

Automatické nástroje

- Dodávání likvidity (rezerv)
- ČNB půjčuje nové rezervy, většinou over-night
- Lombardní sazba
- V praxi ČR v současné době spíše výjimečné

Automatické nástroje

- **Dodávání likvidity (rezerv)**
- ČNB půjčuje nové rezervy, většinou over-night
- Lombardní sazba
- V praxi ČR v současné době spíše výjimečné

- **Stahování likvidity (rezerv)**
- ČNB umožňuje bankám „odložit“ přebytečné rezervy, over-night
- Diskontní sazba

Operace na volném trhu

- Dodávání vs. stahování rezervy (likvidity)
- Dodávání – ČNB půjčuje bankovnímu sektoru nové rezervy
- Stahování – ČNB stahuje („půjčuje si od bankovního sektoru“) přebytečné rezervy
- Půjčování či stahování se děje vždy na předem stanovenou dobu (většinou 2 týdny), tj. tzv. **repo tendry**
- Zajištění **kolaterálem** (cenný papír vysoké kvality, zejm. státní dluhopisy)

Aktuální výše sazeb a PMR v ČR (02/2019)

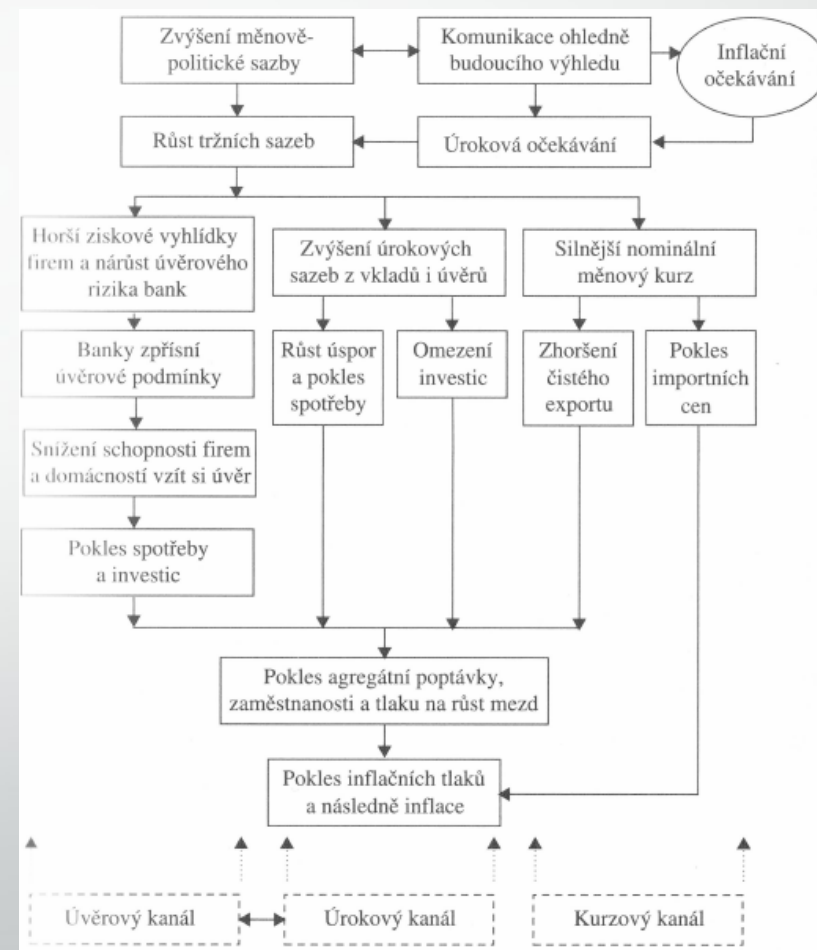
- **Základní sazby ČNB**
 - 2T Repo sazba: 1,75 %
 - Diskontní sazba: 0,75 %
 - Lombardní sazba: 2,750 %
- PMR: 2,00 %

Transmisní mechanismus

- Řetězec ekonomických vazeb

Příklad (úrokový kanál):

1. Zvýšení repo sazby
2. Zvýšení sazeb u komerčních bank
3. Snížení poptávky
4. Pokles růstu cen



Nestandardní měnověpolitické nástroje

- **Devizové intervence**
- V ČR prováděny od 2013 do 2017
- Repo sazba a diskontní sazba na „technické nule“
- Inflace stále příliš nízká
- Snaha o navýšení inflace blíže k inflačnímu cíli
- Přistoupeno k „oslabování“ koruny
- Nákup EUR za CZK

Některé další měnověpolitické nástroje - v ČR nevyužívané

- Kvantitativní uvolňování
- Negativní sazby
- V teoretické rovině uvažováno o:
 - tzv. helicopter drops
 - novém druhu bezhotovostních (účetních) peněz (s úročením stanoveným centrální bankou)



Otázky?

Děkuji za pozornost

JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.

Johan.Schweigl@law.muni.cz