

# 1 ÚVOD DO STUDIA TEORIE VEŘEJNÝCH SLUŽEB

## 1.1 Teorie ekonomiky veřejných služeb<sup>1</sup>

Součástí pozornosti vědců v ekonomické oblasti bylo vždy zkoumání ekonomických procesů, konkrétně většinou jejich obsahu, rozsahu a kvality. Kvůli aktuálním potřebám společnosti se proto v minulosti ekonomové zabývali především materiální výrobou. Tomu odpovídá i zaměření ekonomických disciplín a jejich významný rozvoj (zejména ekonomické teorie i její aplikace). Praxe od poloviny 20. století po současnost ukazuje, že mění se potřeby lidí a jejich preference obracejí pozornost od materiální výroby k zabezpečování služeb. Tato oblast se však doposud vyvíjela jako marginální oblast poznání, a proto současná ekonomická teorie služeb do určité míry zaostává za obecnou ekonomickou teorií.

Z uvedených důvodů není snadné definovat předmět zkoumání teorie veřejných služeb. Různé ekonomické školy a jejich větve upřednostňují různorodé pohledy a závěry. Často jde o rozporuplné či protichůdné postoje. Obecně je třeba vycházet z toho, že teorie (včetně té ekonomické) musí předcházet praktické aplikaci, což koresponduje se základním paradigmatem vývoje každé společnosti. Počátek teorie veřejných služeb je třeba hledat v ekonomických poznacích o materiálové výrobě. Specifika služeb pak nutí k rozvoji techniky a technologií, což je nerealizovatelné bez podpory výsledků vědy a výzkumu. Všechny uvedené oblasti nutně potřebují vysoce vzdělané vědecké pracovníky, kteří se rekrutují ze vzdělávacího systému země. V této souvislosti je třeba poznamenat, že popsany vývoj musí platit obecně, avšak ne bez výjimek (typicky změny dosavadního poznání vlivem revolučních objevů).

Pro pochopení nastíněných problémů je třeba studovat historický vývoj a vývojové tendence v oblasti vědy a výzkumu a v kontextu této monografie věnovat zvýšenou pozornost teorii veřejných služeb.

Při studiu počátků vědeckých postupů se dá vysledovat, že v průběhu 60. let 20. století převládal ve vědě a výzkumu tzv. pozitivismus se svým základním atributem – úzkým empirismem. Tento princip byl aplikován především ve společenských vědních disciplínách, tudíž byl aplikován i v oblasti ekonomiky veřejných služeb. Jak uvádí Benčo (2011), tak ekonomika veřejných služeb byla tehdy definována jen

---

<sup>1</sup> Zpracováno na základě BENČO, J. Vstup do teorie ekonomiky veřejných služeb. In: BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika veřejných služeb*. Banská Bystrica: EF UMB.

na základě souhrnu kvantitativních faktorů. Úzký empirismus nedovoloval hledat příčinné souvislosti mezi jevy a procesy, které probíhají mj. i ve službotvorných činnostech. Přetrvával zásadní rozpor v jednotlivých závěrech učiněných na základě empirických pozorování a závěrech definovaných neempiricky.

Jak bylo uvedeno, pozitivismus v teorii veřejných služeb zdůrazňoval jen jejich kvantitativní charakter a nepřihlížel ke zkoumání jejich ekonomické podstaty, tedy nezabýval se jejich kvalitativní stránkou nebo problematikou efektivnosti jejich poskytování. Tato vědecká metodologie vedla k hromadění empirických dat, absolutní „fetišizaci“ empirických anket a výzkumů. Při zpracování převládala aplikace statistických metod, což podporovalo orientaci pouze na kvantitativní stránky věci.

Teprve v 70.–80. letech 20. století došlo ke změně paradigmatu a to vlivem výrazné kritiky úzkého empirismu. Kritici přinášejí nové postupy vědecké metodologie jako např. K. R. Popper (1977) hypotetismus<sup>2</sup> nebo T. Kuhn (1968) koncept vědeckých revolucí a jejich ovlivňování vnějšími faktory. Argumentace se opírala o dvě tvrzení: (a) rozvoj vědy a výzkumu neprobíhá kumulativně (pozitivismus předpokládal, že na základě dostatečného množství poznatků dochází k pravidelným vědeckým objevům). Rozvoj vědy a výzkumu probíhá revolučně (po spirále) a to na principu překonání vědeckých paradigmat. K tomu je třeba definovat nové teoretické konstrukce a modely. Druhým (b) argumentem bylo odmítání tzv. holých faktů a údajů, které existují bez vzájemného vztahu či závislosti. Dříve používaná vědecká indukce totiž vychází z konkrétních zjištění a na jejich základě provádí zobecňování. To podporuje opět shromažďování údajů, informací a faktů.

Benčo (2011) dále uvádí, že v těchto intencích byl realizován i výzkum v oblasti služeb, přičemž se zkoumalo především postavení služeb v ekonomických procesech a to zejména z hlediska existujících teorií hospodářských změn. Nejznámější je **globální koncepce postindustriálních změn**. Do ní patří tyto dílčí koncepce:

- koncepce desindustriálních změn, která je spojována se 70. léty 20. století. V tomto období dochází v průmyslových zemích ke zpomalení ekonomického růstu, dochází k ekonomickým turbulencím, jež vyvolávají vysokou

---

<sup>2</sup> Hypotetismus využívá k definování hypotézy dedukcionismus (postupuje se od obecného ke konkrétnímu). Hypotézy se netvoří ze všeobecně aplikovatelné empirie. Popper popírá konfirmatismus, který nutí vědce potvrzovat jednotlivé jevy, a hypotéza platí do doby, než je nalezen jeden jev, který se pravidlu vymyká (učebnicový příklad: hypotézu „labuť jsou bílé“ je možné ověřit tak, že budou kontrolovány všechny labuť postupně, a dokud nebude zjištěna labuť odlišné barvy, bude tato hypotéza platit). Popper navrhuje postupovat efektivněji prostřednictvím tzv. falzifikanismu, tedy nikoliv ověřováním, nýbrž vyvracením potvrzovat hypotézu. Jde o přesun od pozitivního k negativnímu ověřování (v případě uvedené hypotézy se vědecký postup jejího potvrzení principiálně mění – vědci hledají záměrně černou labuť, a pokud ji najdou, hypotézu zamítnou).

nezaměstnanost a zásadní desindustrializační změny v průmyslových odvětvích. Kvůli počínající globalizaci, společenským změnám a změně potřeb celé společnosti se do popředí zájmu dostávají služby;

- koncepce postindustriálních změn pomáhá vysvětlit strukturální změny v ekonomikách, ke kterým došlo vlivem změny významu sektoru služeb. V roce 1973 dochází k definici pojmu „společnost služeb“, jenž se stal příznačným pro tuto koncepci. Potvrdil přechod od produkce výrobků k produkci služeb, což logicky vyvolává potřebu patřičně vzdělaných manažerů a kvalifikovaných pracovníků (vzniká jasný tlak na změny ve vzdělávání). Díky těmto změnám dochází k poznání, že právě vědomosti pracovníků jsou předpokladem vzniku inovací a východiskem pro realizaci dalších společensko-politických změn. Tato koncepce jako první v historii napřimuje svoji orientaci na budoucnost společnosti a klade důraz na maximálně efektivní využívání vzácných zdrojů a technologií. Je logickým důsledkem, že v centru pozornosti tehdejší společnosti stojí oblasti služeb, jako jsou zachování zdraví, získání vzdělání, pokrok vlivem vědy a výzkumu, sociální péče, kultura, umění a sport. Představitelem této koncepce je americký sociolog D. Bell, který vidí hlavní příčinu popsanych změn ve vědě a výzkumu, které vnímá jako zdroj budoucích inovací. V tomto kontextu tvrdí, že o pozici každého jednotlivce ve společnosti rozhoduje jeho odborná kvalifikace;
- koncepce informační společnosti navazuje na koncepci postindustriální společnosti. Podporuje a zvýrazňuje klíčovou úlohu vědy a informací pro společenský a ekonomický pokrok. Podtrhuje úlohu nově se vytvářejícího odvětví, které spočívá v tvorbě informačních a komunikačních technologií. Toto odvětví bylo začleněno do tzv. kvartéru (kvartérní sektor). Sektor informací definoval rakouský ekonom F. Machlup v roce 1962, který dal později vzniknout odvětví znalostí, jež zahrnovalo vzdělávání, technologický rozvoj, výrobu pro zpracování a přenos informací, produkci informačních služeb a komunikační techniky. Takto definovaný sektor informací však neumožňoval rozlišit údaje, informace, fakta a diverzifikovat jejich další zpracování a využití. V rámci tohoto sektoru dochází opět k rychlejšímu rozvoji praxe a zaostávání vědecké teorie.

Mezi další teorie hospodářských změn patří i **teorie tří sektorů**, která však postupem vývoje společnosti prochází také výraznými změnami. Tato teorie totiž sloužila jako referenční rámec pro strukturální změny v ekonomikách a také jako teoretický základ ekonomických rozvojových kompetencí. Kritika této teorie se opírala o nejednoznačnost vymezení a ohraničení sektoru služeb, jednotlivé sektory byly rozšířeny o další služby natolik, že znemožňují jakékoliv pozorování a ekonomickou analýzu (např. podíl jednotlivých částí sektoru na HDP) a další. Na základě ní dochází k rozdělení terciéru a vzniku kvartéru a kvintéru.

Souhrnně lze konstatovat, že teorie tří sektorů musela reagovat na rozšiřující se potřeby lidí, na základě kterých vznikají nové druhy služeb, noví producenti a poskytovatelé veřejných služeb. Dochází k pozvolnému narušování monopolních postavení jednotlivých producentů. Nové službotvorné činnosti nutí ke komplexní technické změně konceptu veřejných služeb a vytvoření nové moderní a efektivní sítě a infrastruktury služeb. To vše ale v období, kdy je upírána stále větší pozornost na alokaci prostředků z veřejných rozpočtů a je stále více zdůrazňována efektivnost jejich vynakládání.

Pokrok v oblasti služeb (nejen veřejných) vede k dalším různým změnám. Nejvýraznější spočívá v zapojení spotřebitele do produkčního procesu (spojením anglických výrazů pro producenta a spotřebitele vzniká nový pojem „prosumer“, A. Toffler, 1980). Dochází k posilování tzv. samoobslužného prvku, což zvyšuje ekonomickou efektivnost produkce, ale také spotřeby. Druhou zásadní změnou je neustálé zvyšování významu vybraných specifických služeb, které se stávají pro ekonomicko-sociální interakce ve společnosti zásadní (např. právní či ekonomické poradenství). Díky zvyšování komplexity a přenosu odpovědnosti ze státu na spotřebitele jde o služby, které hrají a budou hrát dominantní roli.

Bezesporu jde o neukončený proces, který v současné době i v budoucnu přinese další změny ve struktuře a charakteristice služeb (včetně služeb veřejných) a stejně tak i v předmětu zkoumání teorie služeb.

## **1.2 Předmět a metody zkoumání teorie ekonomiky veřejných služeb**

Již bylo uvedeno dříve, že každá společnost využívá poznatků a vědomostí z ekonomické teorie ve všech oblastech své činnosti. Předcházející kapitola představila změnu v paradigmatu, která vedla od původní materiální výroby ke službotvorným činnostem a jejich postupné dominanci v produkčních systémech.

S rozvojem obecné ekonomické teorie, která se rozvíjí ve vzájemném vztahu s rozvojem společnosti, se rozvíjí i teorie služeb. To je důsledkem nutného oddělení produkčních procesů, na jejichž konci je hmatatelným výstupem výrobek, a službotvorných procesů, kde je výstupem nehmotný produkt – služba.

Je obecně známé, že předmět zkoumání – obecná ekonomická teorie coby teoretická vědní disciplína – je spojován s vydáním stěžejního díla Adama Smitha v roce 1776. I tato disciplína se vyvíjela postupně a to jak v oblasti své metodologie, tak v realizaci své pragmatické či poznávací funkce. Metodologická funkce vědy je vnímána jako schopnost být základem pro ostatní podřazené vědní disciplíny. Tato

funkce se v ekonomice v plné míře využívala ve výzkumu ve výrobních, ale také ve službotvorných procesech. Byla aplikována na služby, které zpravidla nemají hmotnou podobu (mnohdy ani hmotný výsledek), ale jsou produkční činnostmi, která uspokojuje potřeby lidí svým průběhem (anebo konkrétním výsledkem).

Ekonomie se tedy v historickém kontextu stala metodologickým základem teorie ekonomiky veřejných služeb podobně, jako je tomu i u ostatních disciplín v této oblasti (veřejné finance, veřejná ekonomie, prostorová a regionální ekonomie apod.). Díky tomu je možné ve všech zmíněných disciplínách analyzovat procesy z mikroekonomické, mezeekonomické či makroekonomické úrovně. Právě v období partikularizace vědních disciplín, probíhající počátkem 20. století, dochází ke vzniku obecné teorie služeb (někdy též označované jako ekonomika služeb), která se stává později metodologickým základem postupného koncipování odvětvových a kumulovaných ekonomik služeb.

Ekonomická teorie služeb je neoddiskutovatelnou součástí obecné ekonomické teorie. Ale kvůli svému širokému záběru nemůže dostatečně obsáhnout v potřebné míře konkrétnosti všechny principy, zásady a zákonitosti ekonomie poskytování služeb (mezi které patří i velmi specifická oblast služeb – oblast služeb veřejných). Vzniká tak objektivní potřeba zkoumání jednotlivých procesů prostřednictvím partiálních ekonomických disciplín (a to jak ekonomie, tak ekonomik), mezi které patří právě ekonomika veřejných služeb.

Vývoj ekonomiky veřejných služeb coby samostatné vědní disciplíny byl však velmi náročný a zdoluhavý. Je to právě proto, že nelze mechanicky převzít metodologické základy hlavní vědecké disciplíny (v tomto případě obecné ekonomické teorie) a aplikovat je na odlišný předmět zájmu. Již bylo vysvětleno, že obecná ekonomická teorie se po dobu několika stovek let zabývala především materiální výrobou, a proto se většina definovaných principů, zásad a zákonitostí vztahuje právě na ni. Ty nelze jednoduše aplikovat na všechny druhy služeb, zejména veřejné služby (mezi které patří tak specifické služby, jako jsou vzdělávání, poskytování zdravotní a sociální péče, tělesné kultury či sportu, ale také sociálního zabezpečení a kultury).

Uvedený výčet veřejných služeb má povětšinou nemateriální charakter a vzniká velmi specifickým službotvorným procesem, který má tyto zásadní odlišnosti:

- procesy produkce a procesy spotřeby splývají v čase a prostoru,
- dochází zde víc než u jiných služeb k neoddělitelnosti spotřebitele a procesů poskytování a spotřeby služby (zákazník je součástí službotvorného procesu) a
- výsledky službotvorných procesů jsou neskladovatelné.

Benčo (2011) upozorňuje, že právě neskladovatelnost a neoddělitelnost jsou dva základní znaky veřejných služeb.

Aby ekonomika teorie veřejných služeb mohla být uznána za samostatnou vědeckou disciplínu, musí tvořit vědecký seznam poznatků o konkrétní realitě, které jsou uspořádány v nějakém logickém systému a které byly získány pomocí vědeckých metod (pro tuto statickou definici vědy je typické využívání hypotéz, principů, zásad, zákonů, teorie ad.). Případně musí jít o proces poznání a zkoumání zákonitostí vývoje (např. společnosti nebo přírody), ve kterém jsou využívány objektivní vědecké metody (řeší se problémy, zjišťují se fakta, odhaluje se skutečný stav, objevují se zákony a zákonitosti ad.).

Vzhledem k tomu, že ekonomika veřejných služeb splňuje zmíněné charakteristiky, je možné ji definovat jako samostatnou vědeckou disciplínu. Je ucelenou soustavou (systémem) poznatků a vědomostí o možnostech optimálního uspokojování potřeb lidí prostřednictvím statků, zejména nemateriálního charakteru, kterými jsou služby, s akcentem na subsystém veřejných služeb, jejichž producentem je především veřejný sektor (a VS), a to při účinné spolupráci se soukromým ziskovým i neziskovým sektorem.

### **1.2.1 Předmět a objekt zkoumání ekonomiky veřejných služeb**

Vzhledem k tomu, že byla potvrzena parciálnost ekonomiky veřejných služeb, je možné definovat předmět jejího zkoumání. I to však bylo koncipováno postupně a odpovídalo stupni vyspělosti této novodobé disciplíny:

- zprvu bylo předmětem zkoumání vymezení ekonomické podstaty veřejných služeb,
- později pak kategorizace služeb z hlediska uspokojování jednotlivých druhů potřeb člověka a
- následně pak byla pozornost věnována systemizaci veřejných služeb.

Ekonomika veřejných služeb by měla odpovědět na řadu otázek, zejména:

- jaká část veřejných a soukromých zdrojů má být použita k zabezpečování veřejných služeb pro občany,
- komu poskytovat veřejné služby a v jakém rozsahu,
- jaká má být struktura a kvalita takových služeb,
- jakými formami poskytovat veřejné služby,
- jak vyhodnocovat efektivnost (společenskou i ekonomickou) veřejných služeb,
- jak přijímat rozhodnutí o obsahu, rozsahu, kvalitě a financování veřejných služeb.

Odpovědi na otázky představují velmi složité problémy, které nemají jednoznačné a obecně aplikovatelné odpovědi. Ty se výrazně odlišují vlivem historických

zvyklostí, charakteru potřeb obyvatel, stupně vývoje společnosti, ale také politické orientace národních či lokálních vlád. Alespoň rámcové odpovědi jsou uvedeny ve společenské smlouvě každého státu (novodobě nazývané ústavou). Samozřejmě, že teoretické odpovědi lze hledat i v ekonomické teorii, konkrétně v teorii všeobecné rovnováhy ekonomiky (vychází z hranice produkčních možností a produkce statků s kolektivní a individuální spotřebou).

Daleko konkrétněji je možné popsat předmět zkoumání ekonomiky veřejných služeb takto:

- zkoumá a vysvětluje skutečný průběh pracovních procesů ve službách,
- zkoumá reálnou činnost poskytování veřejných služeb v čase a prostoru s akcentem na kvalitu a efektivnost,
- formuluje vzájemné souvislosti mezi poskytováním veřejných služeb veřejným, soukromým a třetím sektorem,
- kategorizuje a modeluje přípravu kvalifikované pracovní síly pro oblast řízení poskytování veřejných služeb,
- definuje specifika managementu poskytování veřejných služeb,
- hledá nové prognostické, diagnostické a logistické metody pro zkoumání poskytování veřejných služeb a
- zabezpečuje rozšiřování vědeckého zkoumání v oblasti alternativních způsobů poskytování veřejných služeb.

Na základě takto definovaného předmětu ekonomiky veřejných služeb je možné zodpovědět otázku, zda jde o teoretickou<sup>3</sup> či aplikovanou<sup>4</sup> vědní disciplínu. Vzhledem k tomu, že ekonomika veřejných služeb má jak teoretickou (zákonitosti a principy), tak i aplikovanou část (formuluje podmínky pro efektivní a kvalitní poskytování veřejných služeb občanům s důrazem na rozvoj lidského potenciálu), nelze o povaze vědní disciplíny jednoznačně rozhodnout. Jde o tzv. interdisciplinární vědní disciplínu. Ovšem kvůli překotnému vývoji v posledních desetiletích se zdá, že aplikační část této disciplíny značně předbíhá teoretickou.

Objektem zkoumání ekonomiky veřejných služeb jsou orgány VS a instituce veřejného sektoru, které rozhodují o poskytování veřejných služeb, a také podniky a další organizace, které zabezpečují konkrétní poskytování veřejných služeb.

<sup>3</sup> Teoretická vědní disciplína na základě studia svého předmětu zkoumání získává nové všeobecné poznatky a na základě jejich zkoumání stanovuje zákony, zákonitosti, principy a vztahy mezi zkoumanými jevy a procesy.

<sup>4</sup> Aplikovaná vědní disciplína má za cíl získané poznatky efektivně realizovat ve společenské praxi.

## 1.2.2 Metody zkoumání ekonomiky veřejných služeb

Každá samostatná vědní disciplína musí mít určitý soubor vědeckých metod, které umožní další zkoumání předmětu zkoumání. Z toho vyplývá, že i předmět bádání determinuje metody, které budou využity (toto pravidlo neplatí inverzně).

Existují dvě základní skupiny vědeckých metod:

- a) teoretické metody, které se uplatňují především v teoretickém výzkumu, jenž se zaměřuje především na doposud neobjevené či neexistující,
- b) empirické metody pak umožňují zkoumat jevy a procesy, při kterých je subjekt vědeckého bádání v bezprostředním kontaktu se zkoumaným objektem. Tyto metody se používají v rámci aplikovaného výzkumu.

Kromě obecných a běžných vědeckých metod (analýza, syntéza, indukce, deduce, statistická analýza, vědecká abstrakce ad.), které používají i jiné vědní disciplíny, využívá ekonomika veřejných služeb praxeologii (nauku o chování lidí vycházející z jejich pozorování a to i v historickém kontextu) a dále ekonomickou analýzu. Jde o vědecký postup, který dedukuje nebo predikuje určité formy ekonomického chování na základě počátečních hypotéz o tom, jak jsou ekonomické subjekty motivovány ke svému jednání (chování). Ekonomická analýza je samozřejmě součástí obecné vědecké metody – analýzy.

Ekonomická analýza má v praxi několik navazujících etap:

1. kvalifikační analýza, v rámci které se analyzované prvky uspořádají do systému či skupin a to podle určitých znaků (času, místa, struktury ad.),
2. vztahová analýza, jejímž cílem je zjistit, zda existují či neexistují vzájemné vztahy mezi některými prvky celku. Dále pak ověřit, zda existence nebo dynamika některých vztahů závisí na určitých faktorech či je náhodná,
3. kauzální analýza, jejímž cílem je precizovat vztahy souvisejících prvků analyzované skutečnosti a zjistit, který z nich je příčinou a který následkem.

V rámci ekonomiky veřejných služeb je stále více potřeba zkoumat ekonomické jevy a procesy i kvalitativně. K tomu slouží kvalitativní vědecké metody, v rámci kterých se zde nejčastěji používá kazuistická<sup>5</sup> metoda. Jde o zkoumání případových studií (*case studies*) a konkrétní aplikaci klasických vědeckých metod na jevech v rámci konkrétních případů. Slouží především k ilustraci nebo vymezení konkrétních závěrů či demonstraci platnosti stanovených vědeckých hypotéz. Jde o metodu, která plní jak heuristickou (vyhledávací), ilustrační

---

<sup>5</sup> Metoda se sestává z diagnostiky, prognózování a často i logického uspořádání procesů, které na sebe logicky navazují a jsou metodicky provázány (a často se i doplňují).

(předvídající), tak verifikační (ověřovací) funkci, které vyúsťují v diagnostickou a prognostickou funkci.

Mezi další metody, které jsou v ekonomice veřejných služeb využívány, patří např. obsahová analýza textových dokumentů, projektová metoda, dotazníková empirická šetření, dále pak matematicko-statistické metody a dnes moderní aplikované metody výpočetní inteligence či fuzzy logiky.

### 1.2.3 Vývoj ekonomické teorie veřejných služeb

Vzhledem k již nastíněnému vývoji teorie veřejných služeb je logicky historický vývoj ekonomického pojetí a významu služeb spojen s historickým vývojem materiální výroby a obchodu. Odpovídá to i nejstarším druhům hospodářství (naturální; zemědělství je živitelkou společnosti), počátečnímu odmítání zbožové výroby a obchodu.

Ve společnosti se spolu s jejím vývojem výrazně mění i skladba potřeb. Ukazuje se, že jednotlivec může přiměřeným způsobem uspokojit svoje potřeby jen ve společnosti, a to v takové, která spočívá na dělbě práce. Právě proto se dělba práce stává základem hospodářství a rovněž i základem zbožově-peněžních vztahů.

V nejstarších státech (starověké Řecko a Římská říše) se kromě zemědělské výroby začínají prosazovat i řemesla a další činnosti, které je možné označit za služby. V tomto období ještě nejde o vládní zásahy, politiku, armádu a jiné činnosti, které tvořily součást vládnoucích otrokářských vztahů, ale šlo o tzv. veřejně prospěšné služby. Mezi ně patřily i služby péče o čistotu měst, stavebnictví, provozování vodovodů a kanalizace a lázeňské služby. Mezi další časté služby patřily úklidové práce a služby poskytované otroky. Ve starověkých společnostech byla zaznamenána i svobodná povolání (služby; umělci, lékaři a učitelé).

Feudální společnost byla stejně tak otrokářská a založená na naturálním způsobu hospodářství. Feudalismus vzniká na zanikajícím otrokářském zřízení Římské říše. S rozvojem výrobních sil a prvních zbožově-peněžních vztahů se do popředí dostává protifeudální opozice, která se projevuje i v povstáních rolníků a posilování pozic měst. Dochází k hromadění bohatství v rukou vybrané malé skupiny obyvatel, reálnou moc ve společnosti získala církev.

Křesťanství hraje v dalším období velmi významnou progresivní roli. Odmítá shromažďování bohatství v rukou malého počtu členů vládnoucí třídy a navrhuje spíše sociální rovnost a vlastnictví. Zdůrazňuje rovnost lidí a za zdroj obživy je pokládána vlastní práce. I toto všechno se odráží v představách o ekonomických jevech a procesech té doby. Učení Aristotela (o členění hospodářských činností na ekonomiku a chrematistiku<sup>6</sup>) se stala základními východisky pro rozvoj

<sup>6</sup> Chrematistikou je myšlena výroba statků na uspokojování neomezených potřeb. To je hospodářská činnost, jejímž cílem je dosahování zisku (typické pro obchod a lichvu).

ekonomické teorie i pro tehdejšího významného myslitele **Tomáše Akvinského**. Rozlišoval dva typy směn:

- směnu předmětů za předměty, kterou zásadně prosazoval a
- směnu peněz za peníze, kterou neschvaloval a nedoporučoval.

Službotvorné činnosti byly vnímány jako součást svobodného umění nebo mohly být předmětem prodeje, a pomocí nich bylo možné získávat bohatství. I přesto, že se stále častěji vyskytují různé druhy služeb (jako jsou služby v domácnosti, vzdělávání, léčení či peněžnictví), jsou tyto aktivity na okraji zájmu, v této době nevznikla žádná metodologická dělení či členění společenských činností.

Ke změně dochází až na přelomu 15. a 16. století v nastupujícím raném merkantilismu, kdy francouzský ekonom **Barthelemy Laffemasa** podporoval rozvoj řemesel a obchodu ve vlastní zemi, vystupoval proti dovozu průmyslových výrobků. Stejně tak i **Antoine de Montchrétien** zdůrazňoval hospodářský význam i jiných odvětví, nejen zemědělství. Zdůrazňoval především ta odvětví, která jsou schopna technického pokroku, a tím ulehčují lidem práci a snižují náklady produkce. V období merkantilismu jsou služby na samém okraji zájmu a slouží zejména pro získávání bohatství země.

Další významnou etapou historického vývoje ekonomických teorií je klasická ekonomie. Dochází k upřednostňování kapitalistického způsobu výroby coby reakce na odmítání merkantilistické doktríny. Rozvoj ekonomického myšlení v tomto směru je spojen s díly **Williama Pettyho**, anglického ekonoma, který se ve svých dílech pokusil jako první definovat pracovní teorii hodnoty. Je označován za zakladatele klasické ekonomie, byť některé z jeho závěrů se postupně ukázaly jako chybné. V jeho pracích jsou poprvé použity pojmy produktivní a neproduktivní práce (ovšem jen ve smyslu práce, která vytváří nebo nevytváří hodnoty, jež mohou být předmětem obchodu). Toto dělení se však stalo východiskem pro členění služeb na produktivní a neproduktivní.

Další názory na práci je možné zaznamenat v jednotlivých větvích klasické ekonomické školy. Významný fyziokrat F. Quesnay rozděluje národ na tři třídy občanů: produktivní třídu, třídu vlastníků a sterilní třídu. Produktivní třída je třída zemědělců, kteří obděláváním půdy vytvářejí národní bohatství a rentu vlastníků půdy, třída vlastníků zahrnuje majitele pozemků a příjemce desátek a konečně sterilní třída zahrnuje lidi, kteří jsou zaměstnáni v jiných než zemědělských službách. Jeho dílo rozvíjí G. F. Trosne, který doplňuje původní tři třídy o čtvrtou – osobní služby. Názory utopického socialismu reprezentuje S. Simon, který hovoří o nemateriálních výrobcích (službách). Podle něj nemohou být tyto služby hromaděny, a neslouží proto ke zvyšování národního bohatství. Francouzský ekonom M. Ch. Fourier a britský reformátor R. Owen dělí služby podle jejich užitečnosti

pro národ (národu prospěšné a národu neprospěšné). Do prospěšné skupiny patří řemeslníci, výrobci a obchodníci (zahrnují sem i vědce, umělce a svobodná povolání), do neprospěšné skupiny patří ti, kteří parazitují na společnosti (kněží, šlechta, majitelé nemovitostí ad.).

Nejvýznamnějším ekonomem klasické ekonomické školy je **Adam Smith**. Jako první začal používat pojem „poskytování služeb“. Na rozdíl od fyziokratů zdůrazňoval, že zdrojem bohatství společnosti je (mimo materiální výroby) i práce coby tvůrkyň hodnoty ve všech výrobních odvětvích. A právě Smithovy názory na práci tvoří významný posun v ekonomické teorii služeb. Dělí práci na produktivní a neproduktivní.

Chápání produktivní práce bylo dvojití:

- produktivní práce je jen ta, která se dá směnit za kapitál. Jde o práci, která zvyšuje hodnotu daného předmětu výroby;
- produktivní práce je každá, která se zhmotňuje ve výrobku. Nositeli produktivní práce jsou řemeslníci a dělníci, ale podle Smitha i obchodníci.

Logickým dovozením je závěr, že existují i dva názory na neproduktivní práci. Prvním je, že neproduktivní prací je práce, jejíž náklady se nevracejí. Neproduktivní pracovník tvoří jen užitkovou hodnotu (učitelé, právníci, lékaři, herci apod.). Druhým je názor, že neproduktivní je ta činnost, která se nezhmotňuje ve výrobku. Neproduktivními pracovníky jsou službotvůrci. Smith postuluje závěr, že neproduktivní služby nepřinášejí žádný kapitál, mají spotřební charakter a nezhmotňují se v žádném předmětu, nemají jinou než užitkovou hodnotu.

Smithovy závěry k pojetí služeb však byly chybné. Neuvědomil si, že první pojetí ke druhému vystupuje jako určitá forma abstrakce a že díky jejich vztahu je možné odhalit podstatu společenské práce v daných společensko-výrobních vztazích.

Smithovy názory na ekonomickou podstatu služeb ovlivnily i jeho následovníky: D. Ricardo spojuje neproduktivního pracovníka s výdaji kapitalistů, J. B. Say pak podporuje tvrzení, že službami jsou produkovány nehmotné výrobky, jejichž užitek není spojen s žádnou hmotnou podobou. J. S. Mill se snažil poopravit Smithovy názory tak, že redukuje pojem neproduktivní služba jen na práci, která se nevztahuje bezprostředně ani na výrobky, ani na člověka. Snaží se o první vědecké členění práce:

- a) práce aplikovaná na výrobky: služby, které jsou bezprostředně spojeny s výrobky (doprava, obchod),
- b) práce aplikovaná na člověka: služby spojené bezprostředně s reprodukcí pracovní síly (zdravotnictví, školství),
- c) práce neaplikovaná ani na výrobky, ani na člověka. Tato skupina práce je nazývána službami.

Oponentem Smithovým názorům byl C. G. Garnier, který dokazuje, že každá práce je produktivní, neboť tvoří určitý požitek, pohodlí nebo užitek tomu, kdo za ni zaplatí. Dalším byl Ch. Dunoyer, který vymezuje adekvátní místo služeb v ekonomických činnostech. Tvrdí, že užítky vytvořené spotřebou služeb mají stejnou trvanlivost jako užítky vytvořené spotřebou výrobků. Jde o prvního ekonoma, který se pokusil formulovat výstupy služeb, a to podle míry jejich užitečnosti. I on přispěl k dělení společenských činností. Do zvláštní skupiny zařazuje činnosti, které působí na člověka. Patří sem ty činnosti, které

- zachovávají a zdokonalují fyzický život člověka,
- přispívají k výchově intelektuálních vlastností,
- působí na představitost a city,
- přispívají k utváření morálních návyků.

Významným následovníkem v pozdější době byl i **Karel Marx**. Je zásadním kritikem klasické ekonomické školy, zaměřil se na kritiku názorů o produktivní i neproduktivní práci. Marx pojem produktivní práce spojuje s produkčním procesem – pokud je práce spojena s výrobou, je produktivní. Jde o vědomou činnost člověka s cílem tvořit materiální produkty. Neproduktivní práci vnímá Marx jako základ svého chápání služeb. Marx se ve svých dílech o službách nejen zmiňuje, ale analyzuje je jako společensko-ekonomický jev a kvantifikuje jejich produkční a spotřební stránky. Dává tak vzniknout základu ekonomické teorie služeb. Činnosti uskutečňované mimo výrobní proces hrají podle Marxe (v porovnání s materiálovou výrobou) jen okrajovou roli v reprodukci pracovní síly, a tím i v reprodukci společenského kapitálu. Tím zásadně negativně ovlivnil zájem o služby na dlouhá léta. Systematicky se většího zájmu službám (včetně veřejných) dostalo až ve 20. století.

Teprve až v průběhu 20. století dochází k nejsystematičtějšimu a v podstatě soustavnému rozpracování ekonomických otázek rozvoje ekonomiky služeb, konkrétně se do popředí zájmu dostávají ekonomické procesy při produkci služeb. Důvodem byla poválečná situace ve světě, obnova mnohých ekonomik, významný poznatkový posun v oblasti technologií a již mnohokrát zmíněná změna v preferencích a potřebách obyvatelstva. Služby se postupně staly nenahraditelným způsobem, jak uspokojit stále rozmantější požadavky denní potřeby. Tyto tendence se projeví i v oblasti zkoumání teorie služeb a zakotvily ji pevně mezi ostatní parciální ekonomické disciplíny.

Zvláštní pozici v oblasti zkoumání teorie služeb má teorie tří sektorů. Ta nejprve vnímala služby jako součást terciéru, resp. jako jeho integrální součást. Tato teorie charakterizuje ekonomickou podstatu služeb a pokouší se o jejich členění z více aspektů. Ale někteří ekonomové se na jejím půdorysu snaží o analýzu ekonomiky produkce a spotřeby služeb a nalezení jejich místa v národním hospodářství každé země.

Průkopníkem novodobé teorie tří sektorů je anglický ekonom **Allen B. Fisher**. Ekonomické činnosti rozdělil do tří sektorů – primárního, sekundárního a terciárního. Terciér podle něj obsahoval právě všechny reziduální činnosti (byť jej výslovně neoznačil za sektor služeb). Postuluje závěr, že vývoj společnosti je možné zaznamenat právě za pomoci vývoje jednotlivých sektorů, tedy jako první rozvojový stupeň vnímá prvovýrobu a zemědělství (primární sektor), další fází vývoje je přechod k průmyslové výrobě (sekundární sektor) a nejvyšším stupněm je pak rozvoj služeb (terciární sektor).

Na Fishera navázal další angličan C. Clark, který rozdělil ekonomické činnosti také do tří sektorů, ovšem podle stupně spojení výsledků práce s vnější přírodou a podle některých ekonomicko-technických vlastností výrobních procesů. Terciární sektor zahrnuje podle něj ty činnosti, které byly vyloučeny ze sekundárního sektoru. Jde o sektor velmi heterogenní dle odvětvové struktury nebo ekonomické povahy činností. Clark poprvé terciární sektor označil za sektor služeb.

Nový prvek do této teorie vnáší francouzský sociolog a ekonom **Jean Fourastie**. Jako první opustil statické hledisko klasifikace ekonomických činností, ale naopak spojil klasifikaci s produktivitou práce. Vnímá, že statická třísektorová klasifikace neumožňuje vývoj a následný posun produktu lidské práce mezi sektory. Tento vývoj odůvodňuje nevyhnutelným technologickým pokrokem a tempem rozvoje společnosti, zejména pak nepravidelnými vědeckými objevy. Z této teorie nutně vyplynula potřeba rozšíření teorie tří sektorů o další sektory. První pokus v této oblasti učinil Fourastieho následovník M. Lengelle. Rozděluje terciární sektor na subsektor služeb (činnosti produkující jen nehmotné statky, ze kterých vyloučil obchod a veřejnou správu) a velký terciární sektor (sem patří vše, co nepatří do subsektoru služeb). Další následovník A. M. Katouzian dělí terciér na: (a) nové služby: výchova, zdravotnictví, kultura, rekreace; (b) doplňkové služby (peněžnictví, doprava, velko- a malo- obchod); (c) staré služby: soukromé služby pro domácnost.

Nejvýznamnějšího posunu v oblasti chápání a dělení terciárního sektoru dosáhl jejich současník, francouzský ekonom **Jean Paul Couthoux**. Ten rozdělil terciární sektor na čtyři skupiny služeb:

- služby veřejné povahy (veřejná správa, policie, justice, vězeňství, obrana státu),
- služby ekonomického řízení (služby pro podniky, banky a pojišťovny),
- služby prostorově-ekonomické povahy (doprava, speditérství, energie, obchod, zprostředkování),
- služby jiného určení (osobní služby, kultura, sport, služby pro domácnosti).

Z uvedeného vyplynulo (avšak nebylo všemi ekonomy v té době plně akceptováno), že je nezbytné rozšířit třísektorové členění o kvartérní sektor. Do tohoto sektoru byly začleněny služby, které neslouží individuálnímu uspokojování potřeb

(kolektivní služby v oborech jako je VS, soudnictví, policie, sociální zabezpečení, obrana státu aj.). Mezi zastánce čtyřsektorového členění národního hospodářství patří H. Schelsky a L. Menz, kteří do kvartéru doplňují služby spojené s využitím volného času a vzděláváním. J. J. Servan Schreiber, francouzský ekonom, doplňuje neziskové činnosti, jako jsou výzkum a kultura.

V průběhu minulého století je možné zaznamenat i další ekonomické školy, které se teorií služeb (včetně veřejných) zabývají. Na tehdejších sovětském území vzniká skupina ekonomů, kteří zkoumají vliv služeb v reprodukčním procesu. Zástupci této skupiny jsou zejména D. J. Pravdin a V. A. Medvedev.

V této kapitole byly představeny vybrané názorové proudy a směry vývoje teorie (ekonomiky) služeb. Nejde o vyčerpávající přehled a při podrobnějším zkoumání je třeba poznatky doplnit o vliv veřejných financí na teorii veřejných služeb, která byla v tomto pojednání zcela opomenuta. Podrobnější rozbor je možné nalézt v publikaci Benčo, Kuvíková (2011).

**Použitá literatura:**

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika veřejných služeb*. Banská Bystrica: EF UMB.

## 2 EKONOMICKÁ PODSTATA VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Privátní statky a služby, jako jsou např. chléb nebo služby kadeřníka, jsou výsledkem fungování trhu, kde dochází ke střetávání nabídky a poptávky, a na základě toho k tvorbě ceny. Veřejné služby se však vyznačují specifickými ekonomickými vlastnostmi, které jsou důvodem, proč o jejich produkci (čistý) trh nemá zájem nebo je produkuje jen ve velmi malém rozsahu (pro poptávku v nedostatečné míře). Tím dochází k selhávání trhu. To je důvod pro realizaci státních zásahů (intervencí) do oblasti zabezpečování veřejných služeb.

Ekonomický prostor a soubor vztahů, které vznikají uvedenými intervencemi, se označuje jako veřejný sektor.

### 2.1 Veřejný sektor jako součást smíšené ekonomiky

Vymezení rozsahu a struktury veřejného sektoru prostřednictvím státních intervencí představuje relativně komplexní přístup k definici veřejného sektoru. V tom se shoduje většina autorů, kteří se zabývají teoretickými i praktickými otázkami veřejných financí, jako jsou např. Bailey (1995); Brown (1990); Buchanan (1969); Brown a Jackson (1990); Musgrave (1959); Nemeč (1992); Singer (1972); Stiglitz (1988) a další.

Z prací uvedených autorů je možné vyjít při vymezení veřejného sektoru. Využívá se k tomu určení úlohy státu v ekonomice, přičemž využívání státních intervencí je možné chápat jako hlavní rozlišovací znak mezi veřejným a soukromým sektorem. Veřejný sektor je tedy možné pojímat jako určitý prostor a soubor vztahů vyplývajících z realizace státních intervencí (Nemeč, 1997).

Hlavní příčinu státních zásahů do ekonomiky je možné spatřovat i v nerovnováze ekonomického systému, kterou trh sám o sobě není schopen vyřešit. Jde o další projev selhávání trhu. Apgar a Brown (1987) uvádějí, že úlohou státu je především:

- podpora konkurence v oblastech, kde existuje předpoklad efektivní alokace zdrojů tržním mechanismem,
- regulace přirozených monopolů, kde by konkurence na trhu byla neefektivní,
- státní zasahování do fungování tržního mechanismu v případech výskytu externalit,
- řešení důchodové nerovnosti mezi členy společnosti,
- zabezpečení právní ochrany individuálních práv, svoboda a majetku jednotlivých občanů.