

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Ekonomická fakulta

Jozef Benčo, Helena Kuvíková a kol.

EKONOMIKA VEREJNÝCH SLUŽIEB



ERUDITIO
MORES
FUTURUM

Obsah

Content	3
ZOZNAM GRAFOV, OBRÁZKOV A TABULIEK	9
ÚVOD.	11
1. VSTUP DO TEÓRIE EKONOMIKY VEREJNÝCH SLUŽIEB	14
2. VÝVOJ EKONOMICKEJ TEÓRIE VEREJNÝCH SLUŽIEB	20
2.1. Služby v ekonomickom myslení – medzinárodný kontext.....	20
2.1.1. Miesto služieb v predhistórii ekonómie ako vedy	20
2.1.2. Služby v klasickej ekonómii	24
2.1.3. Vývoj názorov na ekonomickú podstatu služieb v 20. storočí	30
2.2. Verejné služby v teórii verejných financií	34
2.3. Prínos slovenských a českých ekonómov do rozvoja služieb	37
3. PREDMET A METÓDY SKÚMANIA EKONOMIKY VEREJNÝCH SLUŽIEB	46
3.1. Ekonomika verejných služieb ako samostatná vedná disciplína	46
3.2. Predmet skúmania ekonomiky verejných služieb.....	49
3.3. Metódy skúmania ekonomiky verejných služieb	52
4. EKONOMICKÁ PODSTATA VEREJNÝCH SLUŽIEB	62
4.1. Verejný sektor v zmiešanej ekonomike	62
4.1.1. Vymedzenie verejného sektora.....	62
4.1.2. Veľkosť verejného sektora	66
4.2. Verejné služby a zlyhanie trhového mechanizmu.....	71
4.2.1. Alokačná funkcia štátu a zlyhanie trhového mechanizmu.....	71
4.2.2. Kolektívne statky a externality	78
5. MAKROEKONOMICKÝ POHĽAD NA VEREJNÉ SLUŽBY	90
5.1. Makroekonomické vymedzenie podstaty verejných služieb	90
5.2. Verejné služby v medzinárodných štatistických systémoch	95
5.2.1. Verejné služby v systéme národných účtov SNA 1993.....	96
5.2.1.1. Pravidlá metodiky SNA1993 na zaradenie organizácie	
do sektora verejnej správy.....	99
5.2.1.2. Pravidlá metodiky ESA95 na začlenenie organizácie	
do sektora verejnej správy.....	100
5.2.2. Funkčná klasifikácia činností vlády a verejných služieb	101
5.2.3. Verejné služby podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností ..	104
5.2.4. Klasifikácia služieb poskytovaných neziskovými organizáciami	106
5.3. Produkcia a produktivita verejných služieb.....	108
5.3.1. Meranie objemu produkcie verejných služieb pomocou	
produkčných funkcií	108
5.3.2. Produktivita verejných služieb a spôsoby jej merania	112

5.4.	Inovácie vo verejných službách.....	117
5.4.1.	Typológia inovácií.....	118
5.4.2.	Ukazovatele inovačnej aktivity a meranie inovácií	119
6.	KATEGORIZÁCIA SLUŽIEB.....	131
6.1.	Delenie služieb z hľadiska podmienok ich reprodukcie	131
6.2.	Delenie služieb z hľadiska ich spotrebného určenia.....	135
6.2.1.	Klasifikácia služieb z hľadiska uspokojovania jednotlivých skupín potrieb.....	135
6.2.2.	Klasifikácie služieb z hľadiska intenzity uspokojovania služieb	137
6.3.	Delenie služieb z hľadiska odvetvovej príslušnosti ekonomických činností.....	137
6.4.	Delenie služieb z hľadiska organizačno-inštitucionálnych vzťahov ich poskytovania a princípov ich riadenia	140
7.	VEREJNÉ SLUŽBY VO VZŤAHU K ĽUDSKÉMU POTENCIÁLU	149
7.1.	Nová ekonomika a ľudský potenciál	149
7.2.	Rozvoj človeka a uspokojovanie jeho potrieb	154
7.3.	Ľudský potenciál a ľudský kapitál	158
7.4.	Vplyv odvetví rozvoja človeka na ľudský potenciál	162
8.	REFORMA VEREJNÝCH SLUŽIEB.....	169
8.1.	Prístupy k reforme riadenia verejnej správy a ich vplyv na oblasť poskytovania verejných služieb	169
8.1.1.	New Public Management.....	170
8.1.2.	Postupná/prírastková reforma verejnej správy.....	172
8.1.3.	Umiernený manažerizmus.....	173
8.2.	Alternatívne prístupy v poskytovaní verejných služieb.....	174
8.3.	Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore.....	184
8.4.	Projekty verejno-súkromných partnerstiev	188
9.	INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY ZABEZPEČOVANIA VEREJNÝCH SLUŽIEB.....	204
9.1.	Verejná, všeobecná, vzájomná prospešnosť	204
9.1.1.	Verejný záujem a verejná prospešnosť.....	204
9.1.2.	Všeobecná prospešnosť	206
9.1.3.	Vzájomná prospešnosť	207
9.2.	Zabezpečovanie verejných služieb	209
9.3.	Verejné služby v trojsektorovej ekonomike.....	211
9.4.	Verejné služby v štvorsektorovom delení ekonomiky podľa Pestoffa.....	217
9.5.	Základná typológia poskytovateľov verejných služieb	224
9.5.1.	Organizačno-právne formy poskytovateľov verejných služieb	225
9.5.2.	Verejní poskytovatelia.....	228
9.5.3.	Súkromné neziskové organizácie.....	236

10.FINANCOVANIE NEZISKOVÝCH ORGANIZÁCIÍ POSKYTUJÚCICH	
VEREJNÉ SLUŽBY.....	249
10.1. Princípy financovania neziskových organizácií.....	249
10.1.1. Viac zdrojevoť.....	249
10.1.2. Samofinancovanie a fundraising.....	251
10.1.3. Neziskovosť.....	252
10.1.4. Projektovosť.....	253
10.1.5. Úroveň finančného riadenia.....	254
10.1.6. Oslobodenie od daní.....	256
10.2. Zdroje financovania neziskových organizácií poskytujúcich verejné služby.....	258
10.3. Spôsobý a nástroje financovania neziskových organizácií poskytujúcich verejné služby.....	259
10.3.1. Spôsobý financovania.....	259
10.3.2. Nástroje financovania.....	262
10.4. Metódy rozpočtovania v neziskových organizáciách poskytujúcich verejné služby.....	265
10.5. Finančná podpora neziskových organizácií z verejných zdrojov a daňová asigñácia.....	271
11.PODSTATA A HODNOTENIE EFEKTÍVNOSTI VEREJNÝCH SLUŽIEB.....	281
11.1. Efektívnosť ako ekonomická kategória.....	281
11.2. Tradičné hodnotenie efektívnosti vo verejnom sektore.....	283
11.3. Nové dimenzie hodnotenia a merania efektívnosti vo verejnom sektore.....	285
11.4. Hodnotenie výkonnosti a efektívnosti verejného sektora na makroúrovni.....	287
11.5. Hodnotenie výkonnosti a efektívnosti verejných služieb na mezo- a mikroúrovni.....	291
11.5.1. Hodnotenie výkonnosti a efektívnosti verejných výdavkových programov na mezoúrovni.....	291
11.5.2. Hodnotenie výkonnosti a efektívnosti poskytovateľov verejných služieb na mikroúrovni.....	298
11.6. Metódy hodnotenia efektívnosti verejných služieb.....	301
11.6.1. Jednokriteriálne metódy.....	301
11.6.2. Multikriteriálne metódy hodnotenia ekonomickej efektívnosti.....	306
11.6.3. Iné metódy hodnotenia efektívnosti vo verejných službách.....	308
SUMMARY.....	314

Content

LIST OF CHARTS, FIGURES AND TABLES	9
INTRODUCTION	11
1. INTRODUCTION INTO THE THEORY OF ECONOMICS OF PUBLIC SERVICES.....	14
2. DEVELOPMENT OF ECONOMIC THEORIES OF PUBLIC SERVICES	20
2.1. Services in economic thought - an international context.....	20
2.1.1. Position of services in the early economics as a science	20
2.1.2. Services in classical economics	24
2.1.3. Development of the views on the economic substance of the services in the 20th century	30
2.2. Public services in theory of public finances.....	34
2.3. Contribution of Czech and Slovak economists to service development.....	37
3. SUBJECT AND METHODS OF RESEARCH OF ECONOMICS OF PUBLIC SERVICES	46
3.1. Economics of public services as an independent scientific discipline.....	46
3.2. Subject of research of economics of public services	49
3.3. Methods of research of economics of public services	52
4. ECONOMIC CHARACTERISTICS OF THE PUBLIC SERVICES	62
4.1. The public sector in a mixed economy	62
4.1.1. The public sector's role	62
4.1.2. The size of the public sector	66
4.2. Public services and market failures	71
4.2.1. Allocation function of the state and market failure	71
4.2.2. Public goods and externalities.....	78
5. MACROECONOMIC PERSPECTIVE OF PUBLIC SERVICES.....	90
5.1. Macroeconomic definition of the nature of public services.....	90
5.2. Public services in the international statistical systems	95
5.2.1. Public services in the System of National Accounts SNA 1993	96
5.2.1.1. SNA 1993 methodology rules for inclusion of the organization in the government	99
5.2.1.2. ESA 95 methodology rules for inclusion of the organization in the government.....	100
5.2.2. Functional classification of government activities and public services.....	101
5.2.3. Public services by statistical classification of economic activities	104
5.2.4. Classification of services provided by NGOs	106
5.3. Production and productivity of public services	108
5.3.1. Measurement of volume production of public services through the production function	108
5.3.2. Productivity of public services and ways of its measuring	112

5.4. Innovation in public services	117
5.4.1. Typology of innovation	118
5.4.2. Indicators of innovation activity and measuring of innovation	119
6. CATEGORIZATION OF SERVICES.....	131
6.1. Classification of services in terms of conditions of their reproduction	131
6.2. Classification of services in terms of consumer destination	135
6.2.1. Classification of services in terms of satisfying the particular groups of needs	135
6.2.2. Classification of services in terms of intensity of satisfying the services	137
6.3. Classification of services in terms of sectoral economic activities.....	137
6.4. Classification of services in terms of organizational and institutional relations of their providing and principles of their management.....	140
7. PUBLIC SERVICES IN RELATION TO HUMAN POTENTIAL.....	149
7.1. New economy and human potential.....	149
7.2. Human development and meeting the human needs	154
7.3. Human potential and human capital	158
7.4. Impact of sectors of human development on the human potential	162
8. PUBLIC SERVICES REFORM IN SLOVAK REPUBLIC.....	169
8.1. Models of public administration reform	169
8.1.1. New Public Management	170
8.1.2. Gradual / incremental reform of public administration	172
8.1.3. Moderate managerism	173
8.2. Alternative service delivery arrangements	174
8.3. Contracting of the services in the public sector	184
8.4. Projects of public-private partnerships	188
9. INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES	204
9.1. Public, general, mutual benefits	204
9.1.1. Public interest and public benefit	204
9.1.2. General benefit.....	206
9.1.3. Mutual benefit	207
9.2. Public-private partnerships projects.....	209
9.3. Public services in a three sector economy	211
9.4. Public services in a four sector economy according to Pestoff	217
9.5. Basic typology of public services providers	224
9.5.1. Organizational and legal forms of public services providers.....	225
9.5.2. Public providers	228
9.5.3. Private non-profit organizations	236

10.FINANCING OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS PROVIDING PUBLIC SERVICES	249
10.1. Principles of financing of NGOs.....	249
10.1.1. Multisourcing	249
10.1.2. Self-financing and fundraising.....	251
10.1.3. Non-profit.....	252
10.1.4. Projects.....	253
10.1.5. The level of financial management	254
10.1.6. Tax Exemption	256
10.2. Sources of funding of non-profit organizations providing public services	258
10.3. Ways and means of financing of non-profit organizations providing public services	259
10.3.1. Ways of financing	259
10.3.2. Means of financing	262
10.4. Methods of budgeting in nonprofit organizations providing public services	265
11.NATURE AND EVALUATION OF PUBLIC SERVICES EFFICIENCY	281
11.1. Efficiency as an economic category.....	281
11.2. Traditional evaluation of public sector efficiency	283
11.3. New dimensions of evaluation and measurement of public sector efficiency.....	285
11.4. Evaluation of public sector performance and efficiency at macro level.....	287
11.5. Evaluation of public services performance and efficiency of at mezo and micro level	291
11.5.1. Evaluation of public programs performance and efficiency at mezo level	291
11.5.2. Evaluation of public service providers performance and efficiency at micro level.....	298
11.6. Methods of public services efficiency assessing.....	301
11.6.1. One-criteria methods	301
11.6.2. Multicriteria methods for assessing the economic efficiency	306
11.6.3. Other methods of assessing the efficiency of public services.....	308
SUMMARY	314

ZOZNAM GRAFOV, OBRÁZKOV A TABULIEK

Zoznam grafov

Graf 1 Produkčná funkcia	72
Graf 2 Edgewortov diagram – efektívnosť vo výrobe	73
Graf 3 Krivka efektívnosti	74
Graf 4 Edgewortov diagram – efektívnosť vo výmene	75
Graf 5 Parciálna rovnováha	76
Graf 6 Sociálny prebytok	77
Graf 7 Agregácia dopytu po kolektívnych statkoch	79
Graf 8 Negatívna externalita	84
Graf 9 Pozitívna externalita	85
Graf 10 Optimálna veľkosť a objem poskytovaných služieb neziskovou organizáciou	221
Graf 11 WTP a WTA pri rozhodnutí o poskytovaní verejnej služby	296

Zoznam obrázkov

Obrázok 1 Proces vedeckého skúmania	55
Obrázok 2 Verejný sektor v zmiešanej ekonomike – funkcie štátu	64
Obrázok 3 Spoločenská krivka produkčných možností	67
Obrázok 4 Podiel sektorov na tvorbe HDP v roku 2007 v krajinách OECD podľa metodiky SNA	91
Obrázok 5 Dynamika vývoja zamestnanosti v sektore služieb vo vyspelých krajinách OECD, EÚ15 a Slovenska	92
Obrázok 6 Dynamika rastu zamestnanosti v sektore služieb vo vybraných krajinách	93
Obrázok 7 Sumárny inovačný index a jeho rast v krajinách OECD	124
Obrázok 8 Maslowova pyramída potrieb	157
Obrázok 9 Zmena charakteru zabezpečovania verejných služieb	176
Obrázok 10 Subjekty v systéme alternatívneho zabezpečovania verejných služieb	182
Obrázok 11 Štruktúra účelovo zriadenej spoločnosti	193
Obrázok 12 Zmluvné vzťahy v projektoch verejného a súkromného sektora	193
Obrázok 13 Formy partnerstva verejného a súkromného sektora	195
Obrázok 14 Rozdelenie ekonomických aktivít medzi sektory	211
Obrázok 15 Vymedzenie sektorov ekonomiky podľa Pestoffa	218
Obrázok 16 Nástroje financovania na mikroúrovni neziskovej organizácie	263
Obrázok 17 Koncept „Hodnota za peniaze“	300

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Statky podľa charakteristík vzťahujúcich sa na ich spotrebu	81
Tabuľka 2 Podiel odvetví služieb na celkovej zamestnanosti vybraných krajín OECD	94
Tabuľka 3 Sektory a producenti v Systéme národných účtov SNA 1993	97
Tabuľka 4 Vývoj verejných výdavkov podľa funkčnej klasifikácie (COFOG) v SR (v mil. eur)	103
Tabuľka 5 Klasifikácia ekonomických činností podľa metodiky ŠKEČ (NACE Rev. 2)	105
Tabuľka 6 Komparácia kritérií vymedzenia súkromného neziskového sektora	107
Tabuľka 7 Porovnanie štruktúry neziskových činností podľa ICNPO, COPNI, NACE	107
Tabuľka 8 Podiel odvetví služieb na pridanej hodnote v krajinách OECD	111

Tabuľka 9 Hlavné spôsoby a ukazovatele merania produktivity	113
Tabuľka 10 Produktivita v odvetviach služieb v krajinách OECD meraná produktivitou práce na celkovom objeme produkcie	116
Tabuľka 11 Ukazovatele inovačnej aktivity podľa kombinovanej metodiky EIS a OECD	121
Tabuľka 12 Celkový inovačný index podľa metodiky EIS za rok 2008	122
Tabuľka 13 Vplyv ukazovateľov inovačnej aktivity na celkovú úroveň inovácií	125
Tabuľka 14 Reformné zmeny riadenia verejnej správy v oblasti prístupov k poskytovaniu verejných služieb	174
Tabuľka 15 Klasifikácia verejných služieb podľa faktorov ovplyvňujúcich výšku transakčných nákladov externého zabezpečovania služieb	180
Tabuľka 16 Projekty partnerstva verejného a súkromného sektora v oblasti budovania verejnej vybavenosti a infraštruktúry podľa úlohy a rozdelenia rizík verejného a súkromného sektora	196
Tabuľka 17 Právne inštitúty a ich inštitucionálne krytie	207
Tabuľka 18 Modely vzťahov medzi sektormi pri poskytovaní zmiešaných kolektívnych statkov	216
Tabuľka 19 Poskytovatelia verejných služieb	226
Tabuľka 20 Neziskové organizácie v SR	226
Tabuľka 21 Multikriteriálna analýza cieľov financujúceho subjektu a metód rozpočtovania	270
Tabuľka 22 Kapitálové transfery – položka 722 (transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám) v štátnych rozpočtoch 2000 – 2007 (v mil. Sk)	272
Tabuľka 23 Dotácie z vlastných príjmov vyšších územných celkov (VÚC) pre fyzické a právnické osoby na verejnoprospešné účely v rokoch 2003 – 2007 (v tis. Sk)	273
Tabuľka 24 Výška zdrojov z mechanizmu daňovej asignácie v SR	275
Tabuľka 25 Klasifikácia metód hodnotenia efektívnosti verejných služieb	301
Tabuľka 26 Vybrané metódy multikriteriálneho hodnotenia ekonomickej efektívnosti	307