PŘÍSTUPY K ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

APPROACHES TO THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

Martina Halásková, Dušan Halásek

ABSTRAKT

Public administration represents a complex of the long-term challenging tasks with regard to trends in the provision of public services. This paper focuses on the role of public administration in the provision of public services in the EU countries and access to their financing. Attention is closer devoted to a comparison of the covered public services at the regional level in the countries of the Visegrad Group (V4).

KLÍČOVÉ SLOVA: Public administration, public services, the provision of public services, financing, Visegrad countries

ABSTRAKT

Veřejná správa představuje komplex dlouhodobých a náročných úkolů se zřetelem na trendy v oblasti zabezpečovaní veřejných služeb. Příspěvek se zaměřuje na úlohu veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb v zemích EU a přístupy k jejich financování. Pozornost je blíže věnována srovnání zabezpečovaných veřejných služeb na úrovni územních samospráv v zemích Visegradské skupiny (V4).

KLÍČOVÉ SLOVA: veřejná správa, veřejné služby, zabezpečování veřejných služeb, financování, země V4

ÚVOD

Veřejné služby v Evropské unii představují velmi širokou oblast a jejich problematika poskytuje řadu možných přístupů k výkladu a studiu. Systém řízení veřejné správy a způsoby zabezpečování a financování veřejných služeb se v jednotlivých státech EU odlišují nejen na centrální ale i na územní úrovni, kde můžeme vysledovat rozdílné hlavní trendy a role veřejné správy. Veřejnou správu tj. správu veřejných záležitostí je potřebné brát jako komplex dlouhodobých a náročných úkolů se zřetelem na trendy v této oblasti a na specifika a rozdílnosti v zemích EU. Smyslem každé reformy veřejné správy v moderních demokraciích je dosažení odpovídající kvality poskytovaných veřejných služeb. Evropská unie tuto rozmanitost respektuje a respektuje i úlohu vnitrostátních, regionálních a místních samospráv v otázce zajišťování blahobytu občanů a poskytování záruk demokratického rozhodování, mimo jiné i v otázce úrovně kvality služeb. Cílem příspěvku je zhodnotit úlohu a přístupy veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb v zemích EU. Pozornost je blíže zaměřena na srovnání zabezpečovaných veřejných služeb na úrovni územních samospráv v zemích V4 a zdroje jejich financování. Při zpracování příspěvku jsou aplikovány metody analýzy, které jsou použity při zkoumání odborné literatury, u statistických dat z Eurostatu a dokumentace EU (CEMR, DEXIA) zaměřené na rozsah veřejných služeb v zemích EU a strukturu veřejných výdajů. Využita je metoda komparativní analýzy při porovnání veřejných výdajů v zemích V4 u vybraných veřejných služeb a metody syntézy a částečné indukce při vyvozování závěrů.

1. POJETÍ A PRINCIPY VEŘEJNÝCH SLUŽEB V EU

EU nemá zvláštní předpis ani přesnou definici toho, co veřejnou službou je. Vzájemná nekompatibilita občas působí problémy, proto se hovoří o službách v obecném zájmu nebo také o závazcích veřejné služby. Z hlediska terminologie EU se pojem veřejná služba jeví jako méně přesný, může mít různé významy, a proto může docházet k záměně. Někdy se vztahuje k faktu, že služba je poskytována široké veřejnosti, jindy poukazuje na to, že služba plní specifickou úlohu ve veřejném zájmu, a někdy se týká vlastnictví nebo statusu subjektu, který službu poskytuje. Proto EU raději používá pojem závazky veřejných služeb. Týká se specifických požadavků, které orgány veřejné moci ukládají poskytovateli služby za účelem splnění určitých cílů ve veřejném zájmu, např. v oblasti letecké, železniční a silniční dopravy a energie. Uvedené závazky mohou být plněny na úrovni celé EU nebo na úrovni vnitrostátní či regionální (Doleželová a Halásek, 2011).

Služby v obecném zájmu (veřejné služby) jsou páteří ekonomiky a společnosti. Rozsah a kvalita poskytovaných služeb ovlivňují zásadním způsobem uspokojení potřeb obyvatel, stejně tak jako jsou základní podmínkou pro fungující a udržitelnou ekonomiku. Dle Směrnice EK o službách v obecném zájmu (Green Paper on Services of General Interest COM (2003), čl. 1.) se definují takto: „Služby v obecném zájmu mají za cíl zajistit všem stejné příležitosti, svobodu žít způsobem odpovídajícím jejich ideálu spokojeného života a možnosti plnohodnotně se podílet na životě ve společnosti“.

Orgány EU definovaly základní **principy veřejných služeb** (služeb v obecném zájmu), které doporučují všem členským zemím. Při vědomí úkolu sloužit občanům a veřejnému zájmu v krátkodobém i dlouhodobém horizontu, jakož i cíle trvale udržitelného ekonomického a sociálního rozvoje a rozvoje životního prostředí, musí organizace a řízení služeb v obecném zájmu splňovat následující principy způsobem, který nejvíce odpovídá specifickým charakteristikám každé služby. Jedná se zejména o princip rovného přístupu, kontinuity služeb, univerzálnosti, kvality, procedury stížností a odvolání, souladu s principem subsidiarity a technologických změn a nových potřeb.

R**ovný přístup k veřejným službám (**službám v obecném zájmu je založen na zákazu jakékoliv neoprávněné diskriminace založené na společenském nebo osobním statutu. Společenství a jeho členské státy by měly zejména zajistit rovnost zacházení a podmínek pro poskytování služeb jak mezi různými geografickými územími, tak i mezi různými kategoriemi skupin uživatelů. Zvláštní pozornost by pak měla být věnována bezbranným skupinám uživatelů. Služby musí být poskytovány za přijatelné, spravedlivé, zdůvodnitelné a transparentní ceny.

Veřejné služby (služby v obecném zájmu) musí být poskytovány kontinuálním a pravidelným způsobem, bez přerušení **(kontinuita služeb)**. Je třeba uznat případy ovlivněné vyšší mocí a výjimky plynoucí ze sektorálních pravidel. Takové případy nepravidelného fungování nebo přerušení služeb musí být minimální, měly by tvořit výjimky vzhledem k obecným pravidlům a musí být náležitě zdůvodněny. Poskytování služeb musí být **univerzální**, i když tento závazek působí proti zřeteli komerční povahy a ziskovosti. Poskytované služby musí splňovat standardy (kvalitativní i kvantitativní) tak, jak jsou stanoveny a pravidelně hodnoceny. **Kvalita poskytovaných služeb** musí být garantována odpovědným orgánem veřejné správy (na sektorální úrovni).

Členské státy musí zajistit, aby poskytovatelé služeb vytvořili **procedury pro stížnosti a odvolání uživatelů**. Tyto procedury by měly splňovat specifická kritéria ve smyslu jednoduchosti, transparentnosti, rychlosti a nestrannosti a tam, kde je třeba, i možnosti kompenzace. Veřejná služba (služba v obecném zájmu) musí být, v souladu s **principem subsidiarity**, definována na co nejvíce odpovídající úrovni a vzájemně se doplňující tj. mezi

evropskou, národní a místními úrovněmi. Při určování náplně a závazků veřejných služeb (služeb v obecném zájmu) musí orgány veřejné správy brát v úvahu rovněž **technologické změny a nové potřeby** (Doleželová a Halásek, 2011).

2. ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Pojem „zabezpečování veřejných potřeb“ (dle § 261 odst. 2 Obch. z.) je právní praxí vykládán v širších souvislostech. Zabezpečování veřejných potřeb zahrnuje uspokojování potřeb neurčitého počtu lidí, a to bez ohledu, zda jde o celou společnost nebo pouze o její část. Pod pojem zabezpečování veřejných potřeb jsou zahrnovány služby, na kterých je obecný zájem, zejména v oblasti hospodářské, zdravotnické, životního prostředí, sociální a kulturní. Takovéto potřeby jsou zajišťovány jednotně pro všechny subjekty, které je také na daném území mohou hromadně využívat. Jedná se například o výstavbu a opravu vodovodů, veřejných komunikací, osvětlení apod. (Pomahač, 2012, s. 185).

Při zabezpečení veřejných služeb jde o širší význam podpory, který se naplňuje prostřednictvím realizace úloh ve smyslu garantování, organizování, regulování, kontrolování a financování veřejné služby. Zabezpečovatelem veřejné služby (garantem) je veřejná autorita, tj. konkrétní organizační složka veřejné správy, do které spadají kompetence k zabezpečování veřejné služby, podle příslušné legislativní normy. Převážně mluvíme o zabezpečování veřejných služeb státem a jeho institucemi tj. organizačními složkami resp. příspěvkovými organizacemi státu, kraje, obce (Benčo a Kuvíková, 2011, Ochrana, 2007).

Rozdíl mezi zabezpečováním (garancí) a poskytováním (produkcí) jednotlivých statků a služeb je podstatný, v tomto rozdílu nakonec také spočívá princip konceptu privatizace ve veřejném sektoru a stanovení role vlády. Mnohé země se neustále snaží hledat nové cesty optimálního řízení a správy veřejných záležitostí se zohledněním současných geopolitických a ekonomických trendů, přičemž jednotný postup zemí EU zatím neexistuje. Musgrave, Musgrave (1994, s. 8) rozlišují pojmově zabezpečování a poskytování veřejných služeb podle kterých jde o dva odlišné a obsahově nesouvislé pojmy. Veřejné zabezpečování veřejných služeb, podle nich znamená, že je hradí veřejný rozpočet a jsou dostupné bez poplatků spotřebitele. Jak se produkují, resp. kdo je jejich producentem, je podle nich irelevantní.

Zabezpečování statků (služeb) pomocí veřejných rozpočtů ještě neznamená veřejnou produkci. Je důležité striktně odlišovat mezi otázkami, jak bude statek (služba) financována a kdo je bude poskytovat. Tyto dvě otázky jsou v praxi velmi často spojovány do jedné, pod záminkou, že jestliže stát produkuje statek kolektivní spotřeby, měl by být takový poskytován bezplatně, příp. pokud je statek poskytován bezplatně, má být vyráběn státem. Mezi produkcí a financováním však není přímá vazba. Veřejný sektor může uzavřít smlouvu o produkci daného statku/poskytnutí služby se soukromým producentem/provozovatelem (Medveď a Nemec, 2004, s. 23).

2.1 VÝCHODISKA ZEMÍ EU K ÚLOZE VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘI ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Ve všech členských státech EU můžeme vysledovat hlavní trendy a role veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb (v některých textech v EU je používán termín „služby v obecném zájmu“). Jde zejména o dvě zdánlivě protichůdné tendence:

a) poevropštění (europeanisation), což znamená postupný přechod od tradičního národního rámce služeb v obecném zájmu (jejichž formy se dosud velmi lišily) na postupnou harmonizaci a definování těchto služeb v kontextu společných zásad EU.

b) zatím oddělené organizování odvětví služeb u vzdělání nebo zdravotnictví na jednotlivých národních úrovních, odpovídající tradičním i existujícím institucím v jednotlivých zemích (Public Services, 2010).

Tyto dva trendy se vzájemně prolínají, jde však o proces pozvolný a jsou zatím definována jen společná východiska v úloze veřejné správy jednotlivých zemí na všech úrovních (celostátní, regionální a místní). Rozdělení úkolů a pravomocí mezi Unií a členskými státy vede ke sdílené odpovědnosti Unie a veřejných orgánů v členských zemích, ale podrobná definice služeb, jež mají být poskytovány a dodávky těchto služeb zůstávají v odpovědnosti členských států.

Existuje široký konsensus o potřebě zabezpečování vysoce kvalitních a cenově dostupných veřejných služeb pro všechny občany a podniky v EU, přičemž můžeme hovořit o určité množině společných prvků vč. univerzality, kontinuity a kvality služeb, jakož i o cenové dostupnosti a ochraně uživatele a spotřebitele. Přestože poskytování veřejných služeb je možno organizovat ve spolupráci se soukromým sektorem a svěřit je soukromým podnikům, zůstává povinnost pro veřejné orgány na příslušné úrovni (státní, regionální i lokální) regulovat trh a zajistit, aby příslušní soukromí provozovatelé služeb splňovali poslání veřejné služby, jež jim byla svěřena (Halásek a kol.,2013).

Zdůrazňuje se úloha veřejné správy, v rámci konkurenčního vnitřního trhu, zajistit efektivní způsob poskytování služeb, respektování nutného demokratického výběru vč. výběrů prováděných s ohledem na úroveň kvality a výsledných nákladů. Dále je nezbytné, aby orgány veřejné správy na příslušné úrovni měly k dispozici odpovídající nástroje a odborné zázemí. Sdílená odpovědnost EU a jejích členských států vyžaduje, aby příslušné národní, regionální a místní orgány veřejné správy ve svých zemích definovaly, financovaly a monitorovaly služby v obecném zájmu.

Přístup EU je založen na několika zásadách, které jsou obsahem společného postupu všech členských států k veřejným službám (Public Services, 2010). Jde zejména o:

a) **umožnění orgánům veřejné správy působit v blízkosti občanů**, aby veřejné služby byly organizovány a regulovány co nejblíže občanům a přísně dodržovat zásadu subsidiarity;
b) **dosažení cílů veřejné služby v rámci konkurenčních otevřených trhů** s tím, že je to slučitelné s produkováním vysoce kvalitních, přístupných a cenově dostupných veřejných služeb. Podmínky, za kterých jsou služby dodávány, musejí rovněž poskytovat příslušným provozovatelům dostatečné pobídky k udržení odpovídajících úrovní dlouhodobých investic. Kvalita a zabezpečení dodávek služeb představují hospodářské náklady pro celou společnost a měly by být dostatečně a transparentně vyváženy očekávanými přínosy;
c) **zajištění práv spotřebitelů a uživatelů veřejných služeb** vč. speciálních programů pro osoby s nízkými příjmy. Realizace této zásady vyžaduje, aby veřejná správa v každém členském státě zajistila působení nezávislých regulátorů s jasně definovanými pravomocemi a povinnostmi (sankce, vynucování) vč. monitorování vývoje dosaženého u určité služby v obecném zájmu a poskytování dat pro účely hodnocení;
d) **respektování rozmanitosti služeb** a situací, neboť jsou žádoucí rozdíly mezi různými veřejnými službami a různými potřebami a preferencemi uživatelů a spotřebitelů, neboť plynou z různých hospodářských, sociálních, geografických či kulturních situací. Dále je nutno zdůraznit, že osobní povaha mnoha sociálních a zdravotních služeb vede k požadavkům, které jsou významně odlišné od požadavků na služby poskytované síťovými a průmyslovými sektory. (Public Services, 2010).

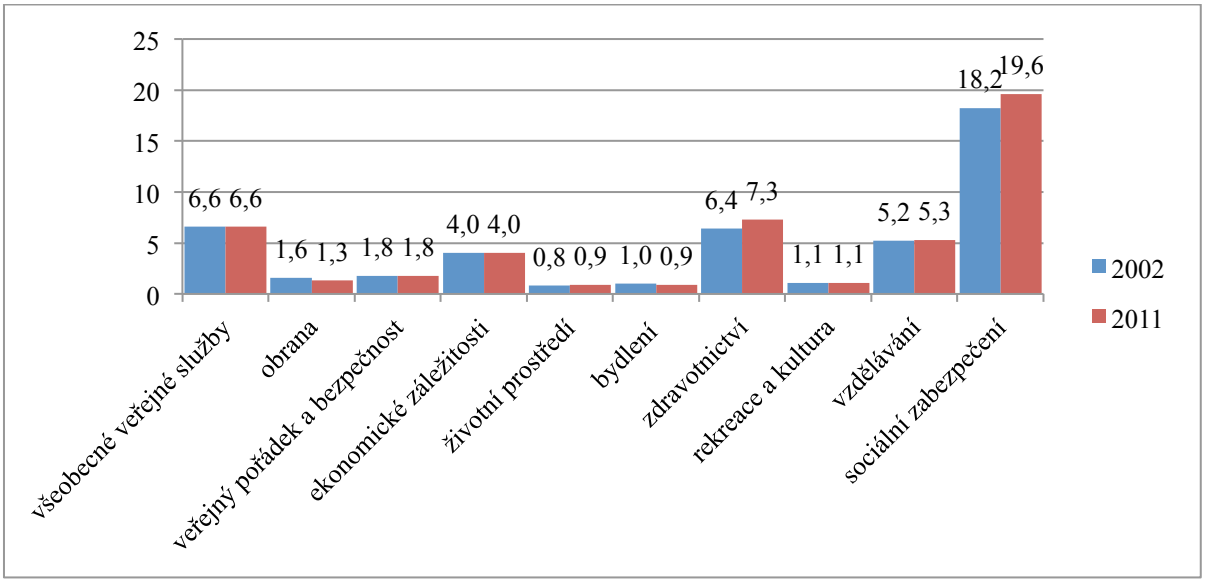
2.2 PŘÍSTUPY K FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

S rozsahem veřejných služeb a jejich zabezpečením jsou úzce spojeny finanční možnosti každé země, které jsou jedním z hlavních faktorů pro jejich rozvoj, kde významnou roli mají veřejné výdaje. Veřejné výdaje jsou částí HDP, která je spotřebovaná kolektivně na základě veřejné volby a slouží k financování veřejných potřeb. Stěžejním problémem je stanovení objemu veřejných výdajů, jejich struktura, na co by měly být vynaloženy, na jaké potřeby s ohledem na dostupné zdroje financování (Peková, 2011).

V zemích EU není dodržován jednotný koncept financování veřejných služeb veřejnou správou. Jak ale vyplývá z řady průzkumů v zemích EU samotný podíl veřejných výdajů na HDP je příliš agregovaná informace, která nemusí vypovídat o kvalitě těchto výdajů. Snaha o větší porozumění výdajových trendů ve struktuře veřejných výdajů proto vedla v posledních letech k rozdělení veřejných výdajů podle funkcí (Hamerníková a Maaytová, 2010).

Pro vice exaktní klasifikaci veřejných výdajů v rámci EU z funkčního pohledu se využívá klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG), která je důležitá pro mezinárodní srovnání výdajových politik, protože pomáhá překonávat organizační a metodologické rozdíly. Veřejné výdaje v zemích EU dle klasifikace COFOG sledují 10 oblastí veřejných služeb. Jedná se o všeobecné veřejné služby, obranu, veřejný pořádek a bezpečnost, ekonomické záležitosti, ochranu životního prostředí, bydlení a občanská vybavenost, rekreaci, kulturu a náboženství, zdravotnictví a sociální zabezpečení. Veřejné výdaje dle funkcí vládních institucí v EU a jejich změny z let 2002 a 2011 dokumentuje graf 1.

Graf 1 Veřejné výdaje v EU dle klasifikace COFOG (v % HDP)



Zdroj: Vlastní zpracování dle Freysson (2012), Freysson a Wahrig (2013)

2.3 ROZSAH A ZABEZPEČENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB V ZEMÍCH EU ÚROVNĚMI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Rozsah veřejných služeb v zemích EU je velmi rozmanitý, vztahuje na širokou škálu činností, od velkých síťových odvětví (elektrická energie, poštovní služby, doprava a telekomunikace), až po odvětví zajišťující převážně služby v oblasti zdravotnictví, sociálního zabezpečení, kultury nebo veřejné správy. Na zabezpečování se podílí jednotlivé správní úrovně nebo je daná služba zabezpečována pouze jednou úrovní veřejné správy. Tabulka 1 blíže dokumentuje správní úrovně zajištění veřejných služeb v zemích EU.

Tab. 1: Úrovně veřejné správy zabezpečující veřejné služby v zemích EU

Úrovně veřejné správy zabezpečující veřejné služby	Aplikace v zemích EU
Státní, regionální, místní úroveň	Rakousko, Německo, Belgie, Spojené království, Francie, Nizozemí, Dánsko, Finsko, Švédsko, Itálie, Portugalsko, Španělsko, Řecko, Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko, Rumunsko
Státní a místní úroveň	Irsko, Lucembursko, Slovinsko, Estonsko, Bulharsko
Státní a regionální úroveň	Kypr
Místní úroveň	Malta

Zdroj: Vlastní zpracování dle Public Services (2010)

V následující části příspěvku jsou charakterizovány veřejné služby v zemích EU a jejich zajištění jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Halásková, 2012). V *anglosaských zemích* jsou zabezpečovány veřejné služby všemi úrovněmi veřejné správy ve Spojeném království, v Irsku jen na centrální a lokální úrovni. Na Maltě se podílí na zabezpečování veřejných služeb lokální úroveň (na úrovni 68 místních celků). Na centrální úrovni na Maltě parlament a vláda pouze stanovují ceny služeb základního a doplňkového sociálního zabezpečení, námořní dopravy, vysokoškolského vzdělávání a služeb péče o staré občany. Ve *skandinávských zemích* (ve Švédsku, Finsku a Dánsku) se na zabezpečování veřejných služeb podílí všechny správní úrovně (státní, regionální i místní). Výjimkou je jen Estonsko, kde jsou veřejné služby zabezpečovány jen na centrální a lokální úrovni. U *středomořských resp. jihoevropských zemí* (v Itálii, Portugalsku, Španělsku a Řecku) zabezpečují veřejné služby všechny úrovně veřejné správy. Jen na Kypru je to na centrální a regionální (resp. krajské úrovni v 6 městech). V *zemích východoevropské tradice* (v České republice, na Slovensku, v Polsku, Maďarsku, Litvě a Lotyšsku) ale i v Rumunsku jsou zabezpečovány veřejné služby na všech správních úrovních (centrální, regionální a místní). V Bulharsku jsou veřejné služby zabezpečovány veřejnou správou jen na státní a místní úrovni.

Všemi úrovněmi veřejné správy jsou zabezpečovány také veřejné služby v *zemích kontinentální Evropy* ve Francii a Nizozemí a ve všech federálních státech (v Německu, Rakousku a Belgii). V Lucembursku a ve Slovinsku se na zabezpečení veřejných služeb podílí jen centrální a místní úrovně veřejné správy. V zemích EU nacházíme výrazné rozdíly ve struktuře poskytovaných a zabezpečovaných veřejných služeb, které jsou ovlivněny zejména historickými, kulturními, ekonomickými a společenskými podmínkami každé země. Na centrální úrovni jsou v zemích EU zabezpečovány převážně služby v oblasti telekomunikací, poštovní služby, doprava a distribuce elektřiny, v některých státech také služby spojené s dodávkami vody a vodohospodářské služby (např. v Německu, v Rakousku, v Lucembursku, Řecku, na Kypru, v Bulharsku nebo v České republice). Dále se jedná o zajištění dopravních služeb tj. dopravu železniční, nákladní, leteckou, vnitrozemskou vodní i námořní (např. ve Španělsku, Portugalsku, Finsku, Bulharsku nebo Německu). Ve většině zemí je vysokoškolské vzdělávání doménou centrální úrovně veřejných správ, středoškolské a odborné vzdělávání zabezpečují regionální úrovně a základní a předškolní vzdělávání spadá do povinných kompetencí místních správ zejména obcí.

Místní správy v zemích EU zabezpečují různé druhy služeb. Ve městech působí městská policie, města zabezpečují požární služby, zřizují mateřské, střední a základní školy. Starají se o dopravu, odvoz a likvidaci odpadu, zdravotnické služby včetně záchranné služby, dále o dopravu, zeleň, veřejné osvětlení nebo opravu cest. Místní správy zabezpečují také veřejnou dopravu, sociální služby, bydlení, služby pro seniory nebo služby péče o děti.

Kompetence regionálních úrovní a jejich správ jsou v řadě států výsledkem dlouholetých decentralizačních a reformních tendencí a vyznačující se rozšířenými

kompetencemi při zabezpečování veřejných služeb včetně legislativních např. ve Francii nebo ve Švédsku. Jedná se např. o regionální veřejnou dopravu, služby regionální veřejné správy nebo územní rozvoj.

3. SROVNÁNÍ ZABEZPEČENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB NA MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ ÚROVNI VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Pro srovnání úrovní veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb byly zvoleny země Visegradské skupiny (V4) tj. Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko. Kromě Polska, kde se na zabezpečování veřejných služeb podílí tři správní úrovně, mají ostatní státy dvoustupňový systém místního uspořádání. Podrobněji přehled správních úrovní včetně povinných kompetencí k zajištění veřejných služeb dokumentuje tabulka 2.

Tab. 2: Zabezpečení veřejných služeb úrovněmi místních a regionálních správ v zemích V4

Státy	*Stupně správy*	*Povinné kompetence a zajištění služeb*
Polsko	*Lokální úroveň*: kolem 2 479 obcí (gmin)	Veřejná doprava, sociální služby, bydlení, životní prostředí, kultura, mateřské školy, základní vzdělávání
	Střední úroveň: 379 okresů (65 municipalit se speciálním statutem)	Středoškolské vzdělávání, ochrana životního prostředí, ochrana obyvatel, služby zaměstnanosti, zdravotnictví, budování a údržba cest
	Regionální úroveň: 16 vojvodství	Ekonomický rozvoj, vysokoškolské vzdělání, životní prostředí, zaměstnanost, sociální politika, regionální správa cest
Slovensko	*Lokální úroveň:* 2 792 obcí a 138 měst	Komunikace, veřejná doprava, životní prostředí, místní rozvoj, bydlení, dodávky vody, odpadní hospodářství a kanalizace, zdravotnictví, sociální ochrana, předškolní a základní vzdělávání, kultura a sport
	Regionální úroveň: 8 samosprávných krajů	Regionální rozvoj, regionální síť cest, středoškolské vzdělávání, sociální služby, kultura, nemocnice, účast na civilní obraně
Česká republika	*Lokální úroveň:* 6 250 obcí	Územní rozpočet, místní rozvoj, obecní policie, základní školství, bydlení, sociální služby, řízení zemědělství a lesnictví, dodávky vody, odpadní vody, tuhý odpad, spolupráce s obcemi a kraji, veřejná doprava
	Regionální úroveň: 14 krajů	Středoškolské vzdělávání, síť cest, sociální služby, životní prostředí, doprava, regionální rozvoj, zdravotnictví
Maďarsko	*Lokální úroveň:* 3 177 obcí	Základní vzdělávání, sociální služby, bydlení, územní plánování a rozvoj, údržba cest, odpadní vody, odvoz odpadů, hasiči, veřejná doprava, ochrana životního prostředí, kultura
	Regionální úroveň: 19 žup	Středoškolské vzdělávání, kulturní infrastruktura (knihovny a muzea), údržba domovů důchodců a nemocnic, územní rozvoj, cestovní ruch

Zdroj: Vlastní zpracování dle CEMR (2012)

Z tabulky 2 vyplývá, že v České republice a na Slovensku *je* dvoustupňový systém zabezpečení veřejných služeb, který tvoří obce a na vyšším stupni kraje. Do kompetencí českých obcí dle zákona o obcích spadají služby místního rozvoje, obecní policie, základní školství, bydlení, sociální služby, řízení zemědělství a lesnictví, dodávky vody, odpadní vody, tuhý odpad, veřejná doprava a spolupráce s obcemi a kraji. Kraje představují v České republice vyšší stupeň územní samosprávy. Do kompetencí krajů lze zahrnout např. středoškolské a odborné vzdělávání, sociální služby, zdravotnické služby, životní prostředí, dopravu a regionální rozvoj. Do kompetencí slovenských obcí a měst spadá veřejná doprava a

komunikace, ochranu životního prostředí, místní rozvoj, bydlení, dodávky vody, odpadní hospodářství a kanalizace, služby zdravotní péče, mateřské a základní školy, kultura a sport. Stejně jako v České republice i na Slovensku představuje 8 krajů vyšší stupeň územní samosprávy. Do kompetencí slovenských krajů spadá zejména regionální rozvoj, regionální síť cest, středoškolské vzdělávání, sociální služby, služby v oblasti kultury, nemocnice nebo civilní obrana.

V Maďarsku je zabezpečení veřejných služeb na místní úrovni (obcemi a městy včetně měst s krajským statutem) a na vyšší úrovni v župách (krajích). Podle zákona o místní samosprávě mohou obce, města a kraje rozhodovat o rozsahu a způsobu jimi poskytovaných služeb podle priorit obyvatel a finančních možností samosprávy. Do kompetencí žup (krajů) spadá převážně středoškolské vzdělávání, služby kulturní infrastruktury (galerie, muzea, divadla), územní rozvoj nebo cestovní ruch. Do sféry obecní samosprávy patří zejména předškolní a základní vzdělávání (v obou případech včetně platů učitelů), další veřejné vzdělávání, knihovny, podpora sportu, základní lékařská péče, služby sociální péče, hřbitovy, likvidace odpadu, veřejná prostranství, územní rozvoj, ochrana životního prostředí, zásobování vodou, kanalizace, protipovodňová prevence, veřejné komunikace, veřejné osvětlení, profesionální požární ochrana (týká se pouze měst), veřejný pořádek a civilní obrana. Kromě výše vyjmenovaných povinností, provozují mnohé (i malé obce) střední školy a nemocnice, i přesto, že to k jejich zákonným úkolům nepatří. Jinak mohou přenést tyto zřizovatelské funkce na kraje (župy). Zajištění některých služeb však samosprávám může být nařízeno zákonem (Halásková, 2010).

Správa a zabezpečení veřejných služeb v Polsku je na úrovni vojvodství, okresů a obce. Do kompetence obcí (gmin) spadá veřejná doprava, sociální služby, bydlení, životní prostředí, kultura, předškolní služby a základní vzdělávání. Zvláštní postavení má hlavní město Varšava, které vykonává pravomoci obce i okresu včetně zabezpečení veřejných služeb. Střední úroveň pro zabezpečení veřejných služeb tvoří okresy (městské a neměstské), které nemají příliš silné postavení. Zabezpečují služby středoškolského vzdělávání, zdravotní péči, ochranu obyvatel, služby zaměstnanosti a budování a údržbu cest. V kompetenci vojvodství (nejvyššího stupně) jsou pak služby hospodářského rozvoje, vysokoškolského vzdělání, ochrany životního prostředí, služby zaměstnanosti, sociální služby a regionální správa cest.

3.1 VÝDAJE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV VYNAKLÁDANÉ NA VEŘEJNÉ SLUŽBY

Objem výdajů územních rozpočtů neustále roste, což je odrazem zvýšené autonomie a odpovědnosti územní samosprávy za zabezpečování a financování veřejného sektoru na svém území, ale i růstu veřejného sektoru jako celku. Rozsah výdajů územních samospráv ovlivňuje rozpočtové omezení ze strany příjmů a rozsah odpovědnosti i pravomocí obecní a regionální úrovně za zabezpečení veřejných statků a služeb (Provazníková, 2009, Žárská a Kozovský, 2008, Halásková a Halásková, 2012).

Podíl výdajů územních rozpočtů na celkových výdajích v rámci rozpočtové soustavy je v jednotlivých zemích EU různý. V průměru za EU (27) se pohybovaly tyto výdaje kolem 11- 12 % z HDP. Největší veřejné výdaje za období 2000–2012 (jako % HDP) měly územní samosprávy ve skandinávských zemích, kdy v Dánsku se jedná cca o výši 35 %, ve Švédsku se pohybovaly kolem 25 %, ve Finsku představovaly tyto výdaje do 20 % a v posledních třech sledovaných letech již dosahují přes 20 %. Naopak nejnižší podíl výdajů územních samospráv na HDP země má Malta, kde tyto výdaje nedosahují ani 1 %, dále na Kypru (kolem 2 %) a také v Řecku, kde se tyto výdaje pohybují do 3 %. Svého vrcholu ve všech zemích dosáhly místní veřejné výdaje v roce 2009, kdy se pohybovaly v průměru za EU (27) ve výši 12,4%.

Podíl výdajů územních samospráv na HDP země v % v zemích V4 a změn těchto výdajů za období 2009 a 2012 dokumentuje tabulka 3.

Tab. 3: Podíl výdajů územních samospráv na HDP země (v %)

Země (V4)	2009	2012	Rozdíl
Česká republika	12	10,3	-1,7
Maďarsko	12,3	9,3	-3,0
Polsko	14,8	13,3	-1,5
Slovensko	7,2	6,3	-0,9
EU (27)	12,4	11,8	-0,6

Pramen: Vlastní zpracování dle Eurostatu (2013)

Pokles výdajů ve všech sledovaných zemích od roku 2009 lze vysvětlit negativními dopady finanční a ekonomické krize. Se strukturou územního členění v zemích EU a se zabezpečením místních veřejných služeb jsou spojeny také finanční možnosti územních samospráv. Finanční možnosti každé územní samosprávy jsou ovlivněny celou řadou faktorů. Souvisí s jejich rozlohou, mírou decentralizace, počtem obyvatel, závislostí na zdrojích ze státního rozpočtu nebo jiných zdrojích. Hlavní oblasti výdajů územních samospráv na místní i regionální úrovni v zemích EU jsou vynakládány zejména na všeobecné veřejné služby, vzdělávání, sociální zabezpečení, zdravotnictví, ekonomické záležitosti a na ostatní veřejné služby.

Dle statistických údajů CCRE a CEMR (2011) a Dexia (2011) výdaje územních samospráv na tyto služby v zemích EU nezaznamenávají příliš výrazné výkyvy. Celkové veřejné výdaje regionální a místní správy dle Dexia (2011) dosahují cca 17 % HDP ve 27 členských zemích EU a cca 34 % celkových veřejných výdajů veřejného sektoru. Z celkových výdajů územních samospráv v zemích EU jde 21 % na vzdělání, téměř 20 % na sociální zabezpečení, 13 % na zdravotnictví a kolem 16 % na všeobecné veřejné služby. Další část veřejných výdajů územních samospráv (téměř 20 %) jde na zajištění ostatních veřejných služeb tj. na bydlení a komunální rozvoj (6 %), na veřejný pořádek a bezpečnost (5 %), na rekreaci a kulturu (5 %) a na životní prostředí (4%). Na zajištění ekonomických záležitostí vynakládají územní samosprávy výdaje ve výši (12%). Výdaje územních samospráv jsou srovnány u vybraných oblastí veřejných služeb v zemích V4 v roce 2009 (viz tabulka 4).

Tab. 4: Výdaje územních samospráv na vybrané oblasti veřejných služeb v zemích V4 (v % z celkových veřejných výdajů územních samospráv v roce 2009)

Výdaje územních samospráv	Vzdělání	Sociální zabezpečení	Všeobecné veřejné služby	Zdravotnictví	Ekonomické záležitosti	Ostatní veřejné služby
Česká republika	28,9	11,3	11,6	2,3	23,3	22,6
Maďarsko	28,3	13,2	17,7	13,6	8,1	19,1
Polsko	26,6	11,5	9,2	16,0	16,1	20,5
Slovensko	39,4	7,2	17,6	0,4	13,6	21,7
EU (27)	20,8	19,5	15,9	13,1	11,8	18,8

Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z CCRE a CEMR (2011)

ZÁVĚR

O potřebě zabezpečování vysoce kvalitních a cenově dostupných veřejných služeb existuje široký konsensus, přičemž jde o určitou množinu společných prvků tj. univerzalitu, kontinuitu a kvalitu služeb, jakož i o cenovou dostupnost a ochranu uživatele a spotřebitele.

Sdílená odpovědnost EU a jejích členských států vyžaduje, aby příslušné národní, regionální a místní orgány veřejné správy tyto veřejné služby definovaly, financovaly a monitorovaly. Rozsah a kvalitu poskytovaných služeb ovlivňuje zásadním způsobem uspokojení potřeb obyvatel. V závislosti na potřebách společnosti v jednotlivých zemích se liší rozsah veřejných služeb, přičemž zabezpečení veřejných služeb je dáváno do souladu s principem subsidiarity mezi evropskou, národní a místními úrovněmi. Při určování náplně a závazků veřejných služeb berou orgány veřejné správy ve značném rozsahu v úvahu i technologické změny a nové potřeby obyvatelstva.

Ve veřejných službách se projevují v Evropském správním prostoru dvě zdánlivě protichůdné tendence. Dochází postupně k sjednocování a přibližování tzv. Europeizaci resp. globalizaci, kterou lze chápat jako postupný přechod od tradičního národního rámce na postupnou harmonizaci např. u veřejných služeb v hospodářském zájmu (poštovních služeb, telekomunikací, zásobování vodou, elektrickou energií, dopravy). Druhá tendence je založena na udržování tradičního organizování některých veřejných služeb a zachovávání odlišností na národních resp. lokálních úrovních, odpovídající tradičním i existujícím institucím v jednotlivých zemích. Tato tendence zůstává převážně u veřejných služeb v neekonomickém zájmu např. u vzdělání, kultury nebo u některých prvků zdravotní péče.

POUŽITÁ LITERATURA

[1] BENČO, Jozef, KUVÍKOVÁ, Helena a kol., 2011. *Ekonomika verejných služieb*. Bánska Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 334 s. ISBN 978-80-557-0323-7.

[2] CCRE, CEMR, 2011. *EU Sub-national government: 2010 key figures. Edice 2011–2012.* [online]. [vid. 2013-09-21]. Dostupné z: http://www.dexia-creditlocal.fr/actualites/collectivites-locales/Pages/europe-locale-regionale-chiffres-cles-2010.aspx

[3] CEMR, 2012. *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences.* 2. vydání. [online]. [vid. 2013-10-20]. Dostupné z: http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf

[4] DEXIA, 2011. *Sub- national public finance in the European Union.* [online]. [vid. 2012-03-30]. Dostupné z: http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf

[5] DOLEŽELOVÁ, Hana a Dušan, HALÁSEK, 2011. *Služby v obecném hospodářském zájmu. Komparace ČR a Německa.* Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, 158 s. ISBN 978-80-248-2371-3.

[6] FREYSSON, Laurent. 2012. General government expenditure: Analysis by detailed economic function. In: *Eurostat, Statistic in Focus*. 2012, no. 33, p. 1–7. ISSN 1977-0316

[7] FREYSSON, Laurent and Laura WAHRIG, 2013. General Government Expenditure in 2011 - Focus on the Function Social Protection and Health. In: *Eurostat, Statistic in Focus,* 2013, no. 9, p. 1–7. ISSN 1977-0316

[8] EUROSTAT, 2013. *Total general government expenditure.* [online]. [vid. 2013-09-25]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00023

[9] HALÁSEK, Dušan a kol., 2013. Logistika v *odvětvích služeb.* Přerov: Vysoká škola logistiky, 335 s. ISBN 978-80-87179-30-7

[10] HALÁSKOVÁ, Martina, 2010. Zhodnocení veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice.* Pardubice: Faculty Economics and Administration, 2010, roč. 17, č. 18/3, s. 42–55. ISSN 1211-555X
[11] HALÁSKOVÁ, Martina, 2012. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*, SAEI, vol. 13. Ostrava: VŠB-TU Ostrava. 198 s. ISBN 978-80-248-2808-4.
[12] HALÁSKOVÁ, Martina a Renáta HALÁSKOVÁ, 2012. The Assessment of the expenditures of the local governments on the provision of public services in the EU. In: *Econ 2012*. Ostrava: VŠB-TU, Ekf, vol.21 no. 2, p. 138–147.
[13] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ, 2010. *Veřejné finance.* Praha: Wolters Kluwer ČR. 340s. ISBN 978-80-7357-497-0
[14] GREEN PAPER ON SERVICES OF GENERAL INTEREST COM (2003), čl. 1. 21.5.2003. [online]. [vid. 2013-09-25]. Brussels: Commission of The European Communities. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf
[15] MEDVEĎ, Jozef a Juraj NEMEC, 2004. *Mikroekonomické východiská verejných financií*. Bratislava: Sprint, 2004. 185 s. ISBN 80-89085-296.
[16] MUSGRAVE, Peggy a Richard, MUSGRAVE, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
[17] OCHRANA, František, 2007. *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. Praha: Ekopress, 2007. 166 s. ISBN 978-80-86929-31-6.
[18] PEKOVÁ Jitka, 2011. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
[19] POMAHAČ, Richard, 2012. Nejvyšší soud České republiky: Zabezpečování veřejných potřeb a prodej obecního majetku. In *Obchodněprávní revue*. roč. 42, č. 6, 2012, s. 185–192. ISSN 1803-6554.
[20] PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2009. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
[21] PUBLIC SERVICES IN THE EUROPEAN UNION, 2010. *Public Services in the European Union & in the 27 Member States – Mapping of the Public Services* [online]. [vid. 2012-12-21]. Dostupné z: http://www.actionpublique.eu/attachments/article/23/MappingService_EN.pdf
[22] ŽÁRSKA, Elena a Dušan KOZOVSKÝ, 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie.* Bratislava: Ekonom, 126 s. ISBN 978-80-225-2466-7.

KONTAKT

doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.
VŠB-Technická Univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta
Sokolská 33
701 21 Ostrava 1
Tel.: +420 59 732 2315, e-mail: **martina.halaskova@vsb.cz**

prof. Ing. Dušan Halásek, CSc.
VŠB-Technická Univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta
Sokolská 33
701 21 Ostrava 1
Tel.: +420 59 732 2282, e-mail: dusan.halasek@vsb.cz