

8. Poskytování veřejných služeb městem či obcí

Jak již bylo v předcházejícím textu několikrát zmíněno, obce a města zabezpečují při své činnosti řadu statků a služeb. Jedná se jak o statky, které se vyznačují vlastnostmi **čistých veřejných statků**, tak o **statky smíšené**¹. Čisté veřejné statky se vyznačují nerivalitností a nedělitelností spotřeby (mezní náklady jsou pro každého dalšího spotřebitele nulové, spotřeba jednoho uživatele neubírá možnost spotřebovat tento statek jiným uživatelům), která vede k nevylučitelnosti ze spotřeby (pokud by bylo možné zabránit uživateli spotřebovat veřejný statek, bylo by to příliš nákladné). Příkladem služeb, které se blíží čistým veřejným statkům jsou například zajišťování bezpečnosti obyvatel a ochrany veřejného pořádku v obci, veřejné osvětlení, hasiči, údržba a péče o veřejná prostranství, výstavba a údržba silnic. Smíšené statky se potom vyznačují dělitelností spotřeby a vylučitelností ze spotřeby. Zejména se však jedná o statky, jejichž spotřeba je spojena s pozitivními či negativními externalitami². Příkladem smíšených statků může být provoz divadla, knihovny, koupaliště, hřbitova, veřejné hromadné dopravy. Se spotřebou těchto statků jsou zpravidla spojeny externality (ať už pozitivní či negativní), tedy efekty, které trh nedokáže zachytit. Některé statky se pohybují na hranici soukromých a smíšených statků, jako např. bydlení. Některé obce však poskytují i soukromé statky, provozují například stavební firmu, pronajímají nemovitosti ve svém vlastnictví za tržní ceny. V dalším textu budeme pod pojmem veřejné služby chápat služby **veřejně zabezpečované**, může se tedy jednat jak o čistě veřejné, tak smíšené či soukromé statky.

8. 1. Způsoby poskytování veřejných služeb obcí

Obec se při zajišťování veřejné služby rozhoduje, zda:

- bude tuto službu zajišťovat sama prostřednictvím zaměstnanců obecního úřadu či jeho organizační složky,
- bude tuto službu zajišťovat prostřednictvím své zřízené či založené organizace,
- bude při zajišťování dané služby spolupracovat s dalšími obcemi či podnikatelskými subjekty i neziskovými subjekty
- danou službu nakoupí na trhu od dalšího subjektu a na základě smlouvy tento subjekt zajišťování dané služby pověří.

Specifika, výhody a nevýhody jednotlivých forem zajišťování veřejných služeb byly zmíněny v předchozí kapitole. Ještě jednou zopakujeme, že se liší zejména **v možnosti obce řídit a**

¹ Více viz Strecková, Y., Malý, I.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha, 1998, str. 42 – 48.

² Tzn., že z jejich spotřeby plyne užitek nejen přímému spotřebiteli, ale i jiným subjektům (pozitivní externalita), či že náklady spotřeby nese nejen subjekt, který statek spotřebovává, ale i jiné subjekty (negativní externalita). Externality jsou efekty spojené se spotřebou statku, které neprochází trhem, trh je nedokáže zachytit.

kontrolovat poskytování veřejných služeb a v povinnostech a omezeních dané organizační formy při nakládání s majetkem a v transparentnosti finančního hospodaření dané organizace. Rozdíly jsou způsobeny zákonnou úpravou existence dané formy organizace.

Poslední zmiňovaná možnost, jak může obec danou službu zabezpečit, je nakoupení dané služby u soukromé organizace, která pro obec poskytování dané služby zabezpečuje. Jedná se o tzv. **contracting out**, což je obvyklý postup v tržním sektoru, kdy firma využívá pro tvorbu svého produktu vnějších zdrojů, neboť je pro ni tato cesta efektivnější. Výhoda této formy zajištění veřejné služby spočívá pro obec zejména v tom, že tyto organizace jsou schopny službu poskytnout efektivněji, protože disponují specifickými zdroji vhodnými k poskytnutí služby, ať už se jedná o zdroje materiální – stroje a přístroje, nebo zdroje lidské – znalosti, dovednosti, zkušenosti. Může se jednat například o správu bytového fondu realitní kanceláři či zajištění péče o veřejnou zeleň zahradnickou firmou. Určitým rizikem volby tohoto způsobu zajišťování veřejných služeb je, že pokud daná firma nebude službu zajišťovat kvalitně a ve smluveném rozsahu a četnosti, obec vůči ní sice může uplatňovat sankce vyplývající z podmínek sjednané smlouvy, ale občany bude situace vnímána tak, že danou službu obec nebyla schopna zabezpečit.

8. 2. Stanovení ceny veřejné služby

Zásadní ekonomickou otázkou při poskytování veřejné služby je její cena. Do rozhodování o výši ceny, za kterou má být daná služba poskytována, se promítají následující faktory, které spolu však vzájemně souvisí:

- jaké jsou priority obce při zajišťování veřejné služby,
- jak mají být náklady veřejné služby rozloženy mezi občany,
- jaký je zamýšlený dopad poskytování veřejné služby na rozpočet obce.

Obec by si měla **stanovit priority** při **zabezpečování veřejných služeb** na svém území, neboť prostředky v jejím rozpočtu jsou zpravidla omezené. V první řadě se rozhoduje, zda bude danou službu zabezpečovat a financovat její poskytování z veřejných prostředků a jakou formou. Toto rozhodnutí může být ovlivněno i politickou orientací zastupitelstva, neboť ono je nejvyšším orgánem, který rozhoduje v samostatné působnosti obce. Takže existují obce, které vlastní rozsáhlý bytový fond, o který pečují, a byty pak pronajímají svým občanům a obce, které bytový fond privatizovaly a v současné době vlastní pouze byty pro občany v problematické sociální situaci. Stejně tak se obce rozhodují, zda budou provozovat kino, mateřskou školku či koupaliště.

Pokud obec se rozhodne danou službu zabezpečovat, je na místě otázka, **jak budou náklady dané služby rozloženy mezi občany**. To znamená, z jakých prostředků mají být náklady na veřejnou službu kryty. Ty statky, u kterých není možné stanovit, kolik daný subjekt spotřebovává a je velmi nákladné (pokud je to vůbec možné) vyloučit ostatní ze spotřeby této služby, budou obce zpravidla financovat prostřednictvím svých daňových příjmů (bude se jednat o statky, které se budou blížit čistým veřejným statkům). Při

financování zajištění veřejných služeb **z daňových příjmů** přispívá na zajištění dané služby každý daňový poplatník bez ohledu na to, zda danou službu využívá či ne. U smíšených statků je třeba zvážit využití **uživatelských poplatků** placených za poskytovanou službu. Náklady na službu by pak měl nést zpravidla ten, komu je daná služba poskytována. I zde však může dojít k rozhodnutí, že daná služba bude financována z prostředků placených jinými občany, než kteří službu spotřebovávají (např. základní vzdělání či sociální péče). V rámci solidarity mezi skupinami obyvatel pak mohou být některé skupiny obyvatel (děti, studenti, důchodci, sociálně slabší) od poplatku osvobozeny, případně jim může být stanoven nižší poplatek. Spotřeba dané služby určitými skupinami obyvatel může být považována za žádoucí a stanovení poplatku ve výši plných nákladů by je mohlo od spotřeby této služby odradit (např. výše půjčovného ve veřejných knihovnách).

Zavedení poplatku se tedy odvozuje od:

- schopnosti spotřebitelů za službu platit,
- administrativní náročnosti a nákladů na výběr poplatku,
- vlivu zavedení a výše poplatku na spotřebu dané služby.

Zavedení poplatku je spojováno s vyšší efektivností poskytování služby, neboť dává do souvislosti poskytování služby s ochotou spotřebitele za službu platit. V tomto případě je však nutné splnění podmínky, že spotřebitel dokáže kontrolovat svou spotřebu a výše poplatku je odvozována od výše spotřeby služby. V některých případech může být zavedení uživatelských poplatků účinným nástrojem proti nadměrné spotřebě dané služby. Poplatek může být v takových případech stanoven i vyšší, než jsou úplné náklady na zabezpečení služby. Může se jednat například o poplatky za parkování v centru města.

Při stanovování výše poplatku je zvažován i **dopad** zajišťování veřejné služby **na rozpočet obce**. Tedy jak na jeho výdajovou, tak příjmovou stránku. Příjmy z uživatelských poplatků se poměřují vůči celkovým nákladům na zabezpečení dané služby. Obec by měla znát celkové náklady související s poskytováním dané služby. Potom se rozhoduje, jakou část nákladů má daný poplatek pokrývat. Do nákladů poskytování dané služby je třeba započíst nejen provozní náklady, ale i náklady investiční na výstavbu zařízení, která jsou případně pro zabezpečování služby nutná.

8. 3. Metody hodnocení poskytování služeb obcí

Při hodnocení poskytování veřejných služeb obcí je třeba stanovit a znát parametry dané služby. Jedná se o³:

- náklady na zajištění služby jednak celkové náklady, jednak náklady jednotkové,
- míru využití služby, rozsah zajišťované služby,
- kvalitu,
- pokrytí,
- dostupnost

³ Rozpočtování. Příloha časopisu Moderní obec č. 9/1995.

- spokojenost.

Náklady na zajištění služby. Akcentovány jsou náklady přepočtené na jednotku výkonu (v případě nákladů na zajištění provozu základní školy se tyto přepočtou na jednoho žáka, náklady na péči o jeden ar veřejné zeleně, náklady na údržbu 1 km silnic, náklady na svoz a třídění 1 tuny odpadu). Tyto jednotkové náklady potom umožňují srovnání nákladů s jinými obcemi při zajišťování obdobné služby (samozřejmě, že je třeba brát v úvahu i další parametry služby a spíše se zabývat tím, proč jsou náklady rozdílné), případně srovnání nákladů mezi jednotlivými organizacemi obce na obdobné činnosti, analýzu vývoje nákladů v čase (pokud náklady v čase rostou, je příčinou tohoto růstu vyšší kvalita, nebo nižší efektivnost?) a také umožňují stanovit případný uživatelský poplatek s ohledem na výši spotřeby služby.

Míra využití. Vypovídá o tom, jak je využíván nabízený rozsah veřejné služby. Jaká je poptávka po službě oproti její nabídce. Měří se buď v absolutních hodnotách, nebo jako procento využití kapacity zařízení, které danou službu poskytuje (průměrný počet přepravovaných osob v autobuse v průběhu dne či procento prodaných vstupenek do divadla pro jednotlivá představení).

Kvalita. Jedná se o vyjádření kvality poskytované služby, u některých služeb může být hodnocení ovlivněno subjektivním vnímáním (např. kvalita kulturního představení), v některých případech je však jednoznačné (kvalita dodávané vody, procento jízd, při kterých byl dodržen jízdní řád, procento vyřízených stížností ve stanovené lhůtě apod.).

Pokrytí. Vypovídá o tom, jak poskytováním dané služby naplňujeme určitý, zákonem definovaný či politicky stanovený cíl. Může se jednat např. o to, kolik procent komunálního odpadu je v současnosti recyklováno oproti stanovenému cíli, procentuální množství čištění odpadních vod, jaké procento obecních budov má bezbariérový přístup apod.

Dostupnost. Postihuje, jaké skupiny obyvatelstva službu skutečně využívají a zda se jedná o ty skupiny, kterým byla služba především určena (např. zda formuláře pro poskytnutí sociálních dávek nejsou příliš komplikované, takže potřební na dávky nedosáhnou a naopak je využívají vzdělanější a zabezpečenější obyvatelé, kterým dávky nebyly určeny, jaká je maximální vzdálenost od místa bydliště k zastávce veřejného hromadného prostředku apod.) Jedná se o způsob a podmínky nabídky služby a zacílení na vybrané skupiny obyvatelstva.

Spokojenost. Tento ukazatel se obvykle měří pomocí průzkumu veřejného mínění. Použit se dá i počet stížností na zajišťování dané služby. Rozsah využívání služby je také určitým ukazatelem spokojenosti či nespokojenosti s danou službou (nízký počet návštěvníků kina či nízký počet čtenářů v knihovně může vyjadřovat nespokojenost s danou službou, pro nějaké závěry je však třeba provést podrobnější analýzu příčin nespokojenosti).

Důvodem analýzy a hodnocení parametrů poskytovaných služeb je:

- zvýšení efektivity vynakládaných prostředků na zabezpečení veřejné služby,
- zajištění žádoucího rozložení služeb,
- snížení rozsahu poskytovaných služeb, pokud po nich není poptávka ze strany obyvatel,
- zvýšení výdajů z rozpočtu na zabezpečování těch služeb, jejichž nabídka (ať už co do rozsahu či kvality) je nedostatečná vzhledem k poptávce veřejnosti či záměrům obce.

Při analýze zabezpečování veřejných služeb existuje několik cest, jak je možné zvýšit hospodárnost⁴ poskytovaných služeb:

- minimalizací nákladů, tj. poskytováním dané služby levněji - např. použití malých autobusů na tratích, kde jezdí jen málo lidí,
- dosažením vyšší produktivity – například pronájem prostor ve školních zařízeních ve večerních hodinách či o víkendech soukromým firmám,
- zavedením konkurence – podporováním soutěže o smlouvu na zabezpečování veřejné služby mezi organizacemi zřízenými obcí a soukromým sektorem. Předpokladem k vyšší hospodárnosti však je, že se jedná o skutečnou konkurenci, jsou přesně definovány standardy služeb⁵ a jejich objem, obec umí správně zhodnotit smlouvu na zajišťování služby a je schopná monitorovat způsob zajištění služby, tedy její dodržování,
- dosažením úspor z rozsahu – cestou může být sdružování více obcí ke společnému zajištění dané služby, např. provoz čističky odpadních vod.

Poskytování veřejné služby lze potom hodnotit na základě znalosti jednotlivých parametrů služby. Při **stanovení výdajů** na poskytování služby **v daném roce** je třeba zodpovědět následující otázky:

- Je služba s danými náklady oprávněná? Náklady služby se poměrují k užtku, který poskytování služby přináší a přihlíží se k prioritám obyvatel obce.
- Je služba spravedlivě rozložena mezi spotřebitele? Při poskytování služby dochází zpravidla k územním nespravedlivostem v rozložení služby (příp. statku) např. parky, silnice, ale spravedlivé by mělo být i rozložení služby mezi jednotlivé příjmové skupiny.
- Poskytuje se daná služba při vynaložení co možná nejnižších nákladů? Veřejný sektor se vyznačuje tím, že tenduje k neefektivnosti⁶. Je třeba usilovat o předcházení a napravování jeho selhání.

⁴ Hospodárnost - použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s vynaložením co nejnižších výdajů, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.

Efektivnost - použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

Účelnost - použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (§ 2 zákona č. 320/2000 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě).

⁵ Viz kapitola 8. 4.

⁶ Tendence k neefektivnosti je způsobena zejména následujícími faktory:

přílišnou byrokratizací a strnulostí v rozhodování a chování jednotlivých subjektů veřejného sektoru,

- Poskytuje se daná služba v rozsahu, který odpovídá zájmům a potřebám obyvatel?

Při stanovení výdajů na zajišťování služby v daném roce lze vycházet z výdajů na službu v minulém roce a použít tzv. **historickou metodu**, kdy se skutečné výdaje minulého roku upraví o částku, která zohledňuje:

- nárůst cen vstupů na zajištění služby (inflaci nákladů),
- změnu poptávky po službě,
- změnu v kvalitě poskytované služby,
- možnost využití nových technologií při zabezpečování služby a dopady této skutečnosti na náklady zajišťování služby.

Pokud existují pochybnosti o oprávněnosti zajišťování služby z veřejných prostředků a o efektivnosti zabezpečování služby, je možné využít pro stanovení výdajů na zabezpečení služby **metodu nulové základny**. Při použití této metody se nebere v úvahu současná praxe při zajišťování veřejné služby, ale vychází se ze situace, že daná služba není obcí vůbec zajišťována. Postupuje se pak v následujících krocích:

- Rozhodnutí o tom, zda má být daná služba zajišťována ze strany obce. Není zde prostor pro tržní zajištění této služby? Je zajištění této služby pro obec prioritní?
- Stanovení standardu dané služby (v jaké kvalitě a četnosti ji zajišťovat).
- Odhad jednotkových nákladů určité služby při daném standardu.
- Odhad celkových nákladů služby na základě stanovení rozsahu poskytované služby.

8. 4. Význam a použití standardů kvality při poskytování veřejných služeb⁷

Standardy kvality jsou definované ukazatele, které charakterizují poskytování dané služby. **Úlohu standardů kvality** můžeme vidět v několika rovinách. Využití definovaných standardů kvality je možné pro lepší kontrolu a zlepšování činnosti dané obce, kdy standardy kvality slouží jako cíle, jichž chce obec svou činností dosáhnout. Standardy kvality je možné využít jako nástroj srovnání zajišťované služby jednotlivými obcemi a na základě zjištěných rozdílů mohou obec motivovat ke změnám a zefektivnění a zkvalitnění její činnosti.

Pro obec je stanovení standardu kvality výhodné v situaci, kdy se rozhodne svěřit zabezpečování veřejné služby soukromé firmě. Službu pro obec tedy na smluvním základě zabezpečuje soukromá firma pod dohledem obce. Pro obě smluvní strany je dobré si vyjasnit, jaký standard zajištění služby se předpokládá a obec pak může zajišťování služby

neexistencí jasných kritérií hodnocení, neboť ve veřejném sektoru nelze použít kategorii zisku, rozhodování je ovlivněno politickými cykly, díky zprostředkování mezi tím, kdo formou daní platí a kdo rozhoduje o užití veřejných prostředků, není tlak na efektivní nakládání s veřejnými prostředky, může docházet k nadprodukcí veřejných statků a k nerespektování potřeb uživatelů.

⁷ Více k této problematice naleznete ve Sborníku referátů: Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů. Masarykova univerzita, Brno, 2003.

systematicky monitorovat. Dohodnutý standard kvality zajišťované služby pak slouží jako smluvní podmínka mezi obcí a soukromou firmou.

Standards kvality mohou mít také charakter normativů, které jsou centrálně vyhlášeny a které definují některé kvalitativní či kvantitativní parametry poskytování dané služby.⁸ V České republice je zvažována i možnost vyhlásit určité celostátně závazné minimální standardy zajišťování vybraných veřejných služeb. Již dříve byl sněmovně předložen zákon o standardizaci veřejných služeb a některé zákony již minimální standardy vybavenosti danou službou obsahují (např. v oblasti dopravní obslužnosti, základní školství). Otázkami standardizace veřejných služeb se zabývalo i Ministerstvo vnitra, které provedlo analýzu veřejných služeb.⁹ Na základě výsledků této analýzy bylo přijato usnesení vlády¹⁰, kterým vláda ukládá jednotlivým resortním ministerstvům využít závěrů této analýzy při přípravě věcných záměrů zákonů nebo návrhů zákonů a připravuje strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb.

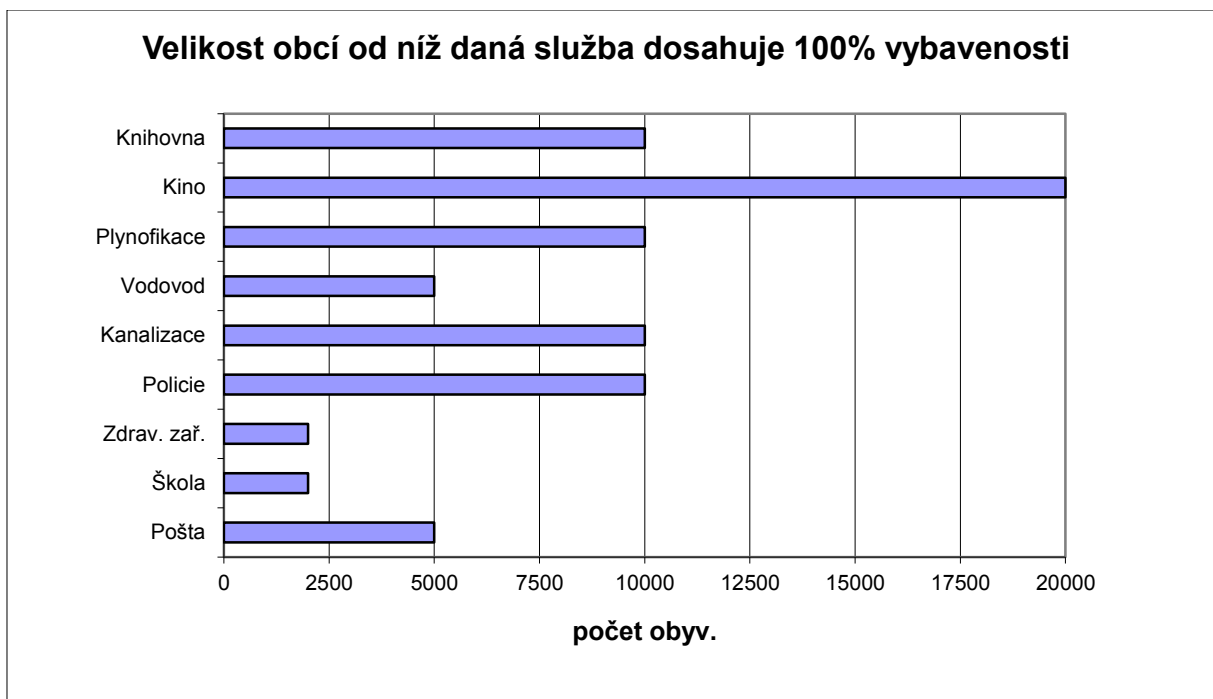
Snaha vytvořit závazné minimální standardy kvality pro některé veřejné služby souvisí s rozdílnou vybaveností území těmito službami. Následující grafy vypovídají o tom, od jaké velikostní kategorie jsou již danou službou vybaveny všechny obce a jaké procento obcí je danou službou vybaveno. Poskytovatelem těchto služeb nejsou jen obce (např. služby pošt zajišťuje státem vlastněná organizace).

⁸ Nemeč, J.: Štandardy: áno alebo nie? In Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů. Masarykova univerzita, Brno, 2003.

⁹ Více viz Analýza veřejných služeb - http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/od_koncepce.

¹⁰ Usnesení vlády České republiky č. 848, ze dne 3. 9. 2003.

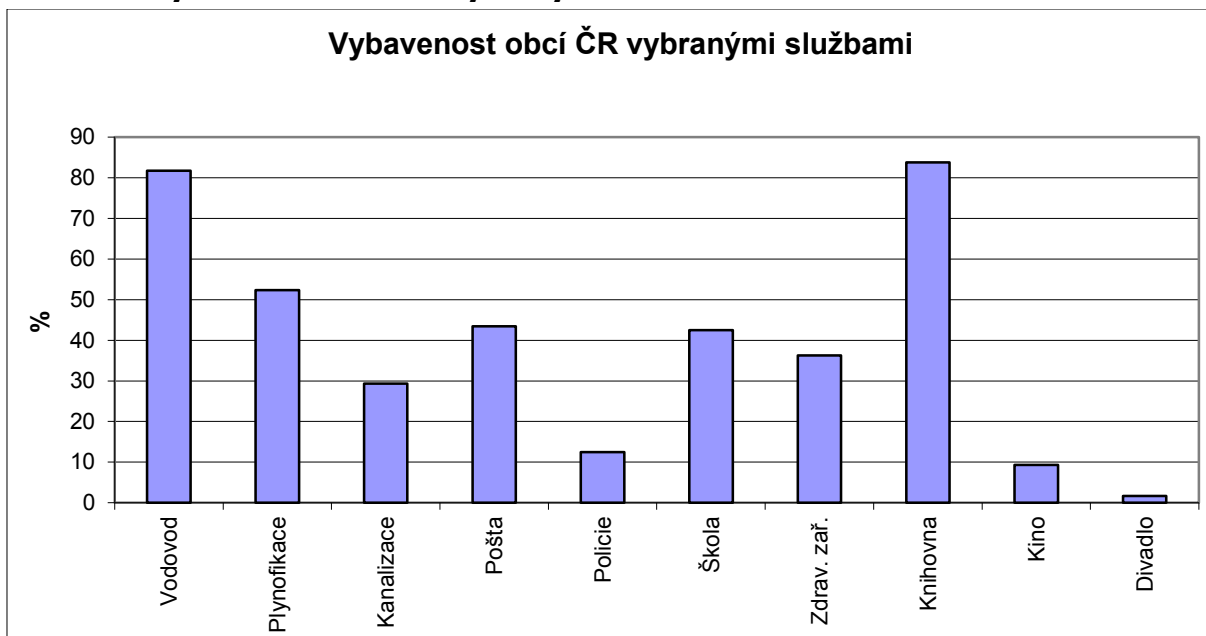
Graf č. 1: Velikost obcí, od níž daná služba dosahuje 100% vybavenosti v roce 2001



Pozn: Pod kategorií školy jsou zahrnuty i malotřídky. Pod kategorií pošty jsou zahrnuty i poštovní střediska a poštovny – neposkytují některé poštovní služby. Pod kategorií policie jsou zahrnuta obvodní oddělení Policie ČR včetně detašovaných pracovišť nebo městská či obecní policie.

Zdroj: ČSÚ, databáze MOS

Graf č. 2: Vybavenost obcí ČR vybranými službami v roce 2001



Zdroj: ČSÚ, databáze MOS

8. 4. 1. Tvorba standardů kvality

Hodnocení poskytování veřejných služeb je obtížné, proto je třeba vědět, **čeho má služba dosáhnout** a **co odlišuje** dobře poskytovanou službu od špatné. Definují se tedy ukazatele, které vypovídají o naplňování cílů, kterých zabezpečením služby obec dosahuje, prostřednictvím měření a zlepšování hodnot jednotlivých parametrů poskytované služby. Tedy nákladů na zajištění služby, její kvality, pokrytí, dostupnosti, využití a spokojenosti s poskytováním dané služby. Při hodnocení kvality poskytované služby by prvořadě měly být zájmy uživatele.

Standardy kvality by měly být především dosažitelné, jinak by nemotivovaly poskytovatele služby k jejich naplňování, a proto musí vycházet z dostupných zdrojů. Tyto zdroje by se pak měly využívat co nejlépe vzhledem k poptávce po veřejné službě. Z hlediska typu standardu můžeme rozlišovat standardy absolutní a relativní¹¹. **Absolutní standard** je zpravidla definován závaznou normou a dává záruku určité minimální úrovně zabezpečení veřejné služby. Může se jednat např. o povinnost zajistit a kontrolovat hasicí přístroje v bytových domech. (Po našem připojení k EU budou některé absolutní standardy stanoveny směrnicemi EU.) Nebezpečí absolutních standardů spočívá v tom, že mohou být příliš nákladné, a proto mohou být přehlíženy, naplňovány jen formálně, či absorbují příliš mnoho veřejných prostředků oproti potřebám zabezpečení jiných veřejných služeb. **Relativní standardy** jsou vztaheny k využívání dostupných zdrojů, tedy poměrují spotřebitelskou poptávku a současnou úroveň služby. Při použití relativního standardu se vychází z využití a pokrytí služby (Při hodnocení městské hromadné dopravy bude v čase špičky klíčovým ukazatelem četnost jízd, ale v ostatních časech zejména její spolehlivost.) a z vnímání služby veřejností, neboť to vypovídá o její kvalitě. Stanovení standardu musí vycházet z hlavních cílů zajišťování služby, aby nedocházelo k posuzování faktorů, které se sice snadno měří, ale nejsou pro posuzování služby vlastně důležité. Je také třeba sledovat uspokojení různých skupin uživatelů odlišných věkových kategorií, schopností, sociálních a ekonomických podmínek (dostupnost městské hromadné dopravy i pro vozíčkáře), neboť potřeby některých skupin uživatelů si mohou konkurovat (knihovny jsou využívány jako zdroj odborných informací i zábavy).

Protože se jedná o zajišťování veřejných služeb jsou významným faktorem, který ovlivňuje spokojenost jejich uživatelů, lidé, kteří danou službu poskytují. Jejich chování představuje z pohledu uživatele podstatnou složku kvality služby. Je pravděpodobnější, že standardy budou dodržovány, pokud lidé, kteří je mají naplňovat, budou zapojeni do jejich stanovování. Výhodou je i to, že oni nejlépe znají praktické procesy, které jsou s poskytováním dané služby spojeny, a tedy ví často nejlépe, jak danou službu zlepšit.

Využívání relativních standardů může sloužit pro zlepšování současného stavu poskytování veřejných služeb. Ale jak již bylo uvedeno, relativní standardy lze využít i pro srovnávání úrovně zajišťování veřejných služeb v obci s úrovní v jiných obcích. Tato metoda je označována

¹¹ Standardy kvality ve veřejných službách. Příloha časopisu Veřejná správa č. 11/2000.

jako **benchmarking** a je využívána zejména k tomu, aby obec zjistila, jakým způsobem se jiným obcím daří dosahovat lepších výsledků, a mohla tyto postupy také aplikovat s tím, že dané postupy a zkušenosti jsou aplikovány s ohledem na specifickou místních podmínek.

8. 4. 2. Evropské trendy v oblasti veřejných služeb¹²

Významnou roli při řízení účinnosti veřejných služeb a definování práv jejich uživatelů hraje z mezinárodního pohledu Rada Evropy. Výbor ministrů Rady Evropy přijal v této oblasti Doporučení č. R(97)7 ze dne 1. dubna 1997, ve kterém definoval zásady dobré praxe pro místní veřejné služby v Evropě. Doporučení je založeno na obecných zásadách, jako je rovnost, neutralita, nediskriminace občanů z hlediska jejich přístupu k veřejným službám. Místní orgány členských států se zde mimo jiné vyzývají k neustálému zvyšování kvality služeb, důslednému rozšiřování informací, posilování účasti uživatelů na řízení místních veřejných služeb a také motivaci a školení pracovníků, kteří v této oblasti působí. Součástí Doporučení je také ustanovení o kontrole, podle kterého by všechny hlavní místní služby měly být předmětem pravidelného hodnocení efektivity a kvality. Kontrola by se tedy měla orientovat nejen na prevenci nebo penalizaci chyb, ale také na zvyšování kvality poskytovaných služeb a zdůrazňovat soulad mezi definovanými cíli a dosaženými výsledky.

Orgány Evropské unie se otázkou veřejných služeb (označovaných jako služby v obecném zájmu) zabývají při významné angažovanosti evropských odborů, ale i evropských měst a regionů již delší dobu. Evropská komise schválila v květnu 2003 Zelenou knihu ke službám v obecném zájmu, která směřuje k liberalizaci a deregulaci služeb s cílem zajistit vyšší konkurenci a efektivitu také u služeb poskytovaných přímo samosprávou. V zásadě jde o snahu prosadit povinné tendrování (contracting out) veřejných služeb ze strany samospráv.

V oblasti zajišťování kvality veřejných služeb je možné zmapovat v Evropě dva směry. Velká Británie, která v současné době přechází od národního systému Best value k systému CPA (komplexní hodnocení výkonnosti), prosazuje kvalitu veřejných služeb jako národní povinný program řízený a podporovaný shora s pevně stanovenými pravidly zaměřenými na společné cíle a priority. Na druhé straně Německo jako federální stát má problematiku dostupnosti řady služeb řešenou zemskými zákony, zatímco problematiku uplatňování metod racionalizace nákladů a benchmarkingu ponechává na obcích na dobrovolné bázi.

Shrnutí

Obce a města zajišťují poskytování řady statků a služeb. Jedná se jak o statky, které se svým charakterem blíží veřejným statkům, tak o statky smíšené či soukromé. Při zajišťování těchto statků a služeb obce činí řadu rozhodnutí. Tato rozhodnutí se váží jednak k organizační formě

¹² Převzato z http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/od_koncp/analyza.htm – Analýza veřejných služeb.

zajišťování těchto služeb a dále k jejich základním parametrům. Obce se tedy rozhodují, za jakou cenu, při jakých nákladech, v jakém rozsahu a v jaké kvalitě budou danou službu poskytovat. Při poskytování služby sledují i další parametry služby – využití nabízeného rozsahu služby jednotlivými spotřebiteli, dostupnost služby a spokojenost spotřebitelů s danou službou.

Pro měření úrovně zajišťovaných služeb, kontrolu jejich kvality a další rozhodování mohou obce využívat standardů kvality služeb. Standardy mohou být využívány i jako podmínky smlouvy, pokud pro obec danou službu zajišťuje soukromá společnost. Pomáhají tak vyjasnit a specifikovat požadavky obce. Standardy mohou být využívány i pro srovnávání jednotlivých obcí a zlepšování kvality poskytovaných služeb na základě přejímání nejlepší praxe. Rozlišujeme standardy dobrovolné, které obce využívají, neboť usilují o zvyšování kvality poskytovaných služeb (i dobrovolné standardy však mohou být vyhlášeny centrálně s tím, že mají pouze doporučující charakter), a standardy povinné. Ty jsou zpravidla centrálně stanovovány a mají zajistit určitý minimální standard dané služby dostupný na celém území, pro které jsou vyhlášeny. Také můžeme rozlišit standardy relativní a absolutní. Problémem u absolutních standardů může být náročnost jejich dosažení. Stejně tak pokud jsou standardy statické v čase, neumožňují reagovat na měnící se podmínky zajišťování služeb a potřeb spotřebitelů, aby se standardy nestaly zdrojem neefektivnosti a překážkou zavádění nových technologií a inovací.

Otázky k procvičení

Co obec zvažuje při stanovování ceny veřejné služby?

K čemu slouží standardy veřejných služeb?

Jaké typy standardů veřejných služeb rozlišujeme a v čem se vzájemně odlišují?

Doporučená literatura

Ministerstvo vnitra ČR: Analýza veřejných služeb -
http://www.mvcr.cz/reforma/moderniz/od_koncp/analyza.htm.

Organizace veřejných služeb na úrovni místní samosprávy, Veřejná správa, příloha čísel 10 a 11/1999

Nemec, J.: Standardy: áno alebo nie? In Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.