VEŘEJNÉ SLUŽBY

Studijní textová opora pro učitele odborných předmětů

RENATA HALÁSKOVÁ

OSTRAVA, 2019

Jazyková korektura nebyla provedena, za jazykovou stránku odpovídá autor.

Recenzent: *doc. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.*
Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

© doc. Ing. Renata Halásková, Ph.D.
© Ostravská univerzita v Ostravě
ISBN 978-80-7599-074-7

POUŽITÉ GRAFICKÉ SYMBOLY

Průvodce studiem

Cíl kapitoly

Klíčová slova

Kontrolní otázky

Shrnutí

Korespondenční úkol

Doporučená literatura

Řešený příklad

Otázky k zamyšlení

Úlohy k textu

Obsah

Slovo úvodem 6

1 Veřejné služby, jejich vymezení a pojetí 8

1.1 Ekonomické souvislosti veřejných služeb 8

1.2 Přístupy pro vymezení veřejných služeb 13

1.2.1 Pojetí veřejných služeb v evropské dimenzi 15

1.2.2 Pojetí veřejných služeb v České republice 17

2 Klasifikace veřejných služeb 26

2.1 Veřejný sektor a veřejné služby podle teorie potřeb 27

2.2 Veřejné služby podle organizačně-institucionálního hlediska 29

2.3 Veřejné služby podle podmínek jejich reprodukce 32

3 Zabezpečování, poskytování a financování veřejných služeb 39

3.1 Zabezpečování a poskytování veřejných služeb 39

3.1.1 Formy zabezpečování veřejných služeb 45

3.2 Financování veřejných služeb 49

3.2.1 Role fiskální decentralizace při zabezpečování veřejných služeb 53

4 Efektivnost, standardizace a kvalita veřejných služeb 59

4.1 Výkonnost a efektivnost veřejných služeb 59

4.1.1 Přístupy k hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru 62

4.1.2 Měření ekonomické hodnoty služeb 64

4.2 Standardizace veřejných služeb 66

4.2.1 Typy standardů 67

4.2.2 Východiska a přístupy ke standardizaci veřejných služeb 70

4.2.3 Standardizace vybraných veřejných služeb v České republice 72

4.3 Kvalita veřejných služeb 75

4.3.1 Pojetí kvality služeb 75

4.3.2 Specifika spojená s kvalitou veřejných služeb 76

4.3.3 Nástroje kvality veřejných služeb 79

Závěrem 86

Slovo úvodem

Ve srovnání se službami poskytovanými soukromým sektorem mají veřejné služby svá specifika. „Veřejné služby představují takový druh služby, jejichž uživatelem je veřejnost jako sociální subjekt a jsou produkovány, zabezpečovány a regulovány orgány veřejné správy“ (Ochrana, 2003, s. 16). Problematika veřejných služeb je úzce spojena s úlohou státu v ekonomice a podmínkami fungování veřejné ekonomie. Kromě ekonomických témat může být problematika veřejných služeb podrobena i dalšímu interdisciplinárnímu zkoumání s důrazem na politické, sociální nebo legislativní aspekty.

Učební text vychází z požadavků pro získání základních znalostí, pojmů a informací. Jeho cílem je poskytnout orientaci a základní poznatky s důrazem na ekonomické souvislosti problematiky veřejných služeb v teoretické i praktické rovině.

Text je strukturován do čtyř obsahových kapitol. *V první kapitole* je věnována pozornost veřejným službám, jejich podstatě a ekonomickým souvislostem, definování a vymezení veřejných služeb z pohledu teoretických i praktických přístupů včetně pojetí veřejných služeb v evropské dimenzi a v podmínkách České republiky. Obsah *druhé kapitoly* je zaměřen na charakteristiku a kategorizaci veřejných služeb s důrazem na východiska spojená s ekonomickou teorií potřeb, na členění služeb podle organizačně – institucionálního hlediska a podle podmínek jejich reprodukce se zaměřením na členění veřejných služeb podle klasifikace ekonomických činností (NACE) a podle klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG). *Třetí kapitola* seznamuje s problematikou zabezpečování, poskytování a financováním veřejných služeb v národním i mezinárodním měřítku. Blíže je věnována pozornost různým formám zabezpečování a způsobům financování veřejných služeb včetně fiskální decentralizace, která představuje významný aspekt při zabezpečování a financování místních veřejných služeb. *Ve čtvrté kapitole* jsou vysvětlovány tři dílčí témata související s problematikou veřejných služeb – efektivnost, standardizace a kvalita veřejných služeb. Jedná se o vybrané okruhy témat, které spolu úzce souvisí. Kvalita veřejných služeb je nezbytným teoretickým východiskem, neboť atributy kvality a další nástroje zdůrazňující kvalitativní aspekt veřejné služby jsou hlavním důvodem při zavádění standardů veřejných služeb a

cílem standardizace veřejných služeb je vytvořit takové reálné systémy, které umožní sledovat, posuzovat a srovnávat objem a kvalitu poskytovaných veřejných služeb navzájem.

Struktura jednotlivých kapitol respektuje způsob zpracování moderních odborných učebních textů, kde je nejprve uveden cíl kapitoly, dále klíčová slova a vlastní text. V závěru každé kapitoly najde čtenář shrnutí podstatných jevů a teoretických východisek s kontrolními otázkami umožňujícími zpětnou vazbu, resp. kontrolu studia. Součástí každé kapitoly je i seznam literatury, který slouží jako námět pro další prohloubení studia.

Učební text „Veřejné služby“ je určen zejména pro studenty kombinované formy studia oboru Učitelství odborných předmětů na Ostravské univerzitě, ale může být využit i pro studenty jiných vysokých škol ve studijních programech se zaměřením na problematiku veřejné ekonomiky a veřejného sektoru. Obsah textu je využitelný i pro širší okruh zájemců, kteří působí ve vybraných odvětvích veřejných služeb a mají zájem rozšířit si své znalosti.

Autorka si je vědoma, že předložený učební text zcela nevyčerpává širokou problematiku veřejných služeb v teoretické ani praktické rovině a předpokládá, že další souvislosti budou náplní jiných předmětů.

Závěrem chci vyjádřit poděkování recenzentovi doc. Ing. Janu Stejskalovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky, kterými přispěl ke zkvalitnění textu.

Ostrava, únor 2019

Renata Halásková

1 Veřejné služby, jejich vymezení a pojetí

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly budete schopni:

- charakterizovat veřejné služby a jejich ekonomické souvislosti,
- vysvětlit charakteristické vlastnosti kolektivních statků (čistých a smíšených statků),
- definovat veřejné služby z teoretických i praktických pohledů,
- vysvětlit evropské pojetí veřejných služeb a pojetí veřejných služeb v České republice.

Klíčová slova

veřejný statek, kolektivní statek, veřejné služby, evropské pojetí veřejných služeb, veřejné služby v České republice

Průvodce studiem:

V této kapitole se nejprve zaměříme na veřejné služby a jejich ekonomické souvislosti, dále na definování a vymezení veřejných služeb z pohledu teoretických i praktických přístupů a vysvětlíme si i pojetí veřejných služeb v evropské dimenzi a v podmínkách České republiky.

1.1 Ekonomické souvislosti veřejných služeb

Průvodce studiem:

Ekonomický prostor a soubor vztahů, které vznikají státními intervencemi, se označuje jako ***veřejný sektor*** *oproti soukromému sektoru, který definuje vztahy tržních subjektů. Podle Stejskala a kol. (2017) vymezení rozsahu a struktury veřejného sektoru prostřednictvím státních intervencí představuje relativně komplexní přístup k definici*

veřejného sektoru. Využívá se k tomu určení úlohy státu v ekonomice, kdy využívání státních intervencí je možné chápat jako hlavní rozlišovací znak mezi veřejným a soukromým. V posledních více než 50 letech je v rámci veřejného sektoru věnována pozornost především zajišťování veřejných služeb.

Veřejné služby jsou spojeny s mnoha příčinami tržního selhávání a to zejména v oblastech efektivnosti alokace *vzácných zdrojů (především ve výrobě a rozdělování služeb ve spotřebě).* Z ekonomického hlediska veřejnou službu definuje Ochrana (2007, s. 9) jako *„veřejný statek (statek kolektivní spotřeby). V souladu s tímto předpokladem může být veřejná služba čistě veřejným statkem (kvalitativně a kvantitativně nedělitelným ve spotřebě) nebo smíšeným veřejným statkem*.“ Veřejná služba dle Mikušové Meričkové (2013, s. 37) *„může v sobě zahrnovat celý systém netržních nemateriálních aktivit veřejného sektoru. Z hlediska ekonomické podstaty, která vychází z kolektivní spotřeby služeb, mají veřejné služby podle některých autorů charakter kolektivních statků*“.

Průvodce studiem:

Veřejný statek *je možné podle autorů Mikušová Meričková, Stejskal (2014, s. 58) chápat dvěma způsoby:*

1) jako synonymum pojmu kolektivní statek,

2) jako statek, který je poskytován veřejně, jeho produkce je často financována z veřejných prostředků (státu, krajů, obcí apod.).

Pojem ***kolektivní statek*** se vztahuje k ekonomickému charakteru statku a vyznačuje se dvěma charakteristikami (Stejskal a kol., 2017, s. 35):

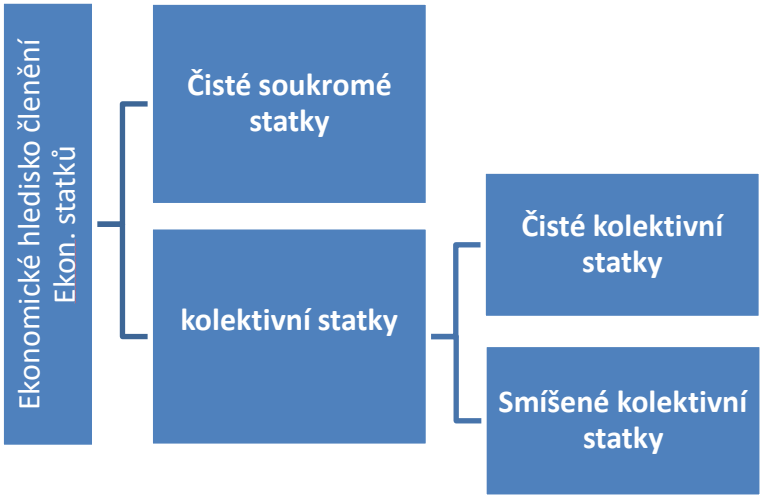
- ***Nedělitelnost*** (nerivalitní spotřeba) – vyjadřuje skutečnost, že pokud užitek ze spotřeby statku plyne jednotlivci, plyne i všem ostatním členům společnosti. Spotřeba statku jednotlivcem neomezuje spotřebu statku ostatním členům společnosti. Spotřebitelé si ve spotřebě navzájem nekonkurují. Objem statku, který je k dispozici ve spotřebě, se mezi jednotlivé spotřebitele nedělí (nedělitelnost spotřeby).
- ***Nevylučitelnost ze spotřeby*** – další vlastnost, kterou se kolektivní statek odlišuje od privátního. V některých případech není vyloučení ze spotřeby realizováno. Jedná se o tyto důvody:

1) vyloučení ze spotřeby je technicky nemožné (např. služby veřejné obrany státu jsou poskytovány všem na území republiky, není možné nikoho vyloučit. Dochází k tzv. obligatorní nebo neodmítnutelné spotřebě),
2) vyloučení je ekonomicky nevhodné, neboť náklady na vyloučení spotřebitele převažují nad přínosy, které z vyloučení plynou (Mikušová Meričková, Stejskal, 2014, Stejskal a kol., 2017).

Průvodce studiem

V následující části textu se seznámíme s ekonomickým a institucionálním hlediskem členění statků. Kategorii kolektivního statku definoval Paul A. Samuelson (1954) ve své základní ekonomické teorii soukromého a kolektivního statku, z dalších autorů se pojmem kolektivních statků zabývali např. Jackson, Brown (2003), Bailey (2004). Ekonomické hledisko pro členění statků zohledňuje užitek spotřebitele (spotřebitelů) ze spotřeby statku. Podle ekonomického hlediska se statky dělí na soukromé a kolektivní. Blíže dokumentuje členění statků obrázek 1.

Obrázek 1 Členění statků z ekonomického hlediska



Zdroj: vlastní zpracování podle Mikušová Meričková, Stejskal (2014)

Kolektivní statky se dělí na čisté a smíšené.

a) Čisté kolektivní statky jsou v praxi poměrně vzácné. Jejich reálná potřeba představuje prostor pro vládní intervence a rozsah veřejného sektoru. Stát se jejich poskytováním

snaží většinou řešit důsledky nerovnosti v příjmech (např. služby městské hromadné dopravy pro děti a důchodce). Spotřeba čistých kolektivních statků má nedělitelný charakter a není technicky možné (anebo není ekonomicky či sociálně vhodné) vyloučit jednotlivce ze spotřeby (Benard, 1990, s. 58). Čisté kolektivní statky se v rozhodujícím počtu případů realizují netržními formami na základě principu kolektivního rozhodování (obrana, bezpečnost, veřejné osvětlení).

Podle fakultativnosti spotřeby je možné čisté kolektivní statky dále rozdělit, jak uvádí Mikušová Meričková, Stejskal (2014, s. 62–63) na:

- *čistý kolektivní statek s automatickou spotřebou* – spotřebitel si nemůže zvolit, zda jej chce spotřebovávat či nikoliv, často si jeho spotřebu ani neuvědomuje (typicky spotřeba služeb poskytovaných armádou v podobě ochrany suverenity území státu).
- *čistý kolektivní statek s fakultativní spotřebou* – spotřebitel si může zvolit, zda jej bude spotřebovávat anebo nebude, statky jsou po výrobě k dispozici.

b) Smíšené kolektivní statky nesplňují jednu z uvedených ekonomických charakteristik – buď nedělitelnost, anebo nevylučitelnost ze spotřeby. Existují dva druhy smíšených kolektivních statků:

- *statky poskytované za poplatek* – vyloučení ze spotřeby je možné, za spotřebu těchto statků se platí a spotřebitelé si tímto způsobem nekonkurují ve spotřebě (tzv. nerivalitní spotřeba). Příkladem může být městská hromadná doprava, odvoz odpadků, zásobování vodou.
- *statky v podobě „ společných zdrojů“* – mají podobné vlastnosti jako veřejné statky. Jedná se o společné zdroje, u nichž je možné pozorovat rivalitnost a nevylučitelnost ze spotřeby. Jedná se o zdroje, které jsou k dispozici všem členům společnosti zdarma, avšak jejich využívání snižuje možnost využití jinými spotřebiteli. Jedná se o přírodní zdroje (ovzduší, voda případně životní prostředí). Pokud by neexistovala autorita, která by částečně regulovala chování lidí a jejich spotřebu, docházelo by k nadužívání. To by mohlo vést ke snížení dostupnosti,

kvality či množství pro spotřebu ostatních a tudíž ke snížení užitku dalších členů společnosti.

Příklad: Společným zdrojem je životní prostředí, které je poškozováno existencí negativní externality – vypouštění exhalátů do ovzduší. Vláda intervenuje proti poškozování životního prostředí tím, že reguluje množství produkce v období s překročenými limity v ovzduší.

Obdobné třídění statků prezentují autoři Jackson, Brown (2003) s konkrétními příklady, které zachycuje následující tabulka 1.

Příklad:

Tabulka 1 Třídění statků

	Vylučitelné	***Nevylučitelné***
Rivalitní (dělitelné)	**Čisté soukromé statky** 1. Náklady na vyloučení jsou nízké 2. Produkované soukromými firmami 3. Distribuované prostřednictvím trhů 4. Financované z výnosů prodeje Příklady: potraviny, obuv	**Smíšené veřejné statky** 1. Statky, jejichž prospěch je kolektivně spotřebován, ale které podléhají přetížení nebo vytlačování 2. Produkované soukromými firmami nebo přímo veřejným sektorem 3. Distribuované prostřednictvím trhů nebo přímo prostřednictvím veřejného rozpočtu 4. Financované z výnosů prodeje, např. poplatky za právo službu využívat či z daňových výnosů Příklady: veřejný park, zdroje ve společném vlastnictví, veřejný plavecký bazén
Nerivalitní (nedělitelné)	**Smíšené veřejné statky** 1. Soukromé statky s externalitami 2. Produkované soukromými firmami 3. Distribuované prostřednictvím trhů se subvencemi nebo korigujícími daněmi 4. Financované z výnosů prodeje Příklady: školy, doprava, zdravotnické služby, očkování, kabelová televize, volně průchodný most, soukromý plavecký bazén, golfový klub	**Čisté veřejné statky** 1. Náklady na vyloučení jsou vysoké 2. Produkované přímo vládou nebo soukromými firmami na zakázku státu 3. Distribuované prostřednictvím veřejného rozpočtu 4. Financované z výnosu povinných daní Příklady: národní obrana

Zdroj: Jackson, Brown (2003, s. 63)

Kvalita smíšených kolektivních (veřejných) statků je závislá na počtu spotřebitelů. Pro spotřebitele je podstatný závěr, že zvýšení poskytovaného množství statků a služeb vede většinou ke snížení kvality nebo dostupnosti.

1.2 Přístupy pro vymezení veřejných služeb

Průvodce studiem:

Přístupům pro vymezení veřejných služeb se věnuje celá řada autorů, kteří definují veřejné služby jak z teoretických, tak i praktických pohledů. Pojem ***veřejné služby*** *je používán ve více významech a jejich vymezení a definování se věnuje (Strecková, 1998; Vítek, 2001; Smith, 2003; Ochrana, 2007; Aaberge, Bhuller, Langorgen, Mogstad, 2010; Benčo, Kuvíková, 2011; Šebo, 2011; Halásková, 2012; Mikušová Meričková, Nemec 2013; Nunvářová, 2014). S vymezením veřejných služeb podle některých výše uvedených autorů se nyní seznámíme.*

Veřejné služby dle Vítka (2001), Širokého (2003); Ochrany (2007); Benča, Kuvíkové (2011); Haláskové (2012) jsou definovány jako služby, které jsou financovány z veřejných rozpočtů a jejich účelem je uspokojení veřejných potřeb, přičemž producentem, organizátorem, garantem či regulátorem těchto služeb je instituce veřejné správy.

Veřejná služba podle Ochrany (2003) má tyto rysy:

- kritériem účelu poskytování služby je tzv. veřejný zájem a financování z veřejných zdrojů,
- z časového hlediska má daná služba tzv. kontinuální charakter,
- z hlediska rozsahu poskytování služby má obecný charakter (neboli je univerzální),
- je garantována z hlediska kvantity a kvality ve formě standardů,
- k jejímu zabezpečení jsou vytvářeny regulatorní systémy.

Dle Ochrany (2003, s. 16) *„určité veřejné služby by měly být definovány konsensuálně ve formě tzv. minimálního základu veřejných služeb, který by byl (pro relativně jistou periodu) garantován bez ohledu na volební cyklus. V našich podmínkách se může např. jednat o sociální služby, zdravotnickou záchrannou službu, protialkoholní a protidrogové*

služby, služby pro zachování životního prostředí, knihovnické a informační služby, dopravní obslužnost apod."

Podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012, s. 29) na rozdíl od veřejných statků se u veřejných služeb zdůrazňují další typické vlastnosti – neoddělitelnost produkce a spotřeby s přímým kontaktem na uživatele služby, nestálost ve smyslu nestejné kvality, kterou jednotliví uživatelé veřejné služby dostávají, nemožnost vlastnictví veřejné služby, lze vlastnit pouze právo na poskytnutí služby. Toto pojetí obtížně umožňuje rozdělit veřejné služby z hlediska dělitelnosti či nedělitelnosti kvality a kvantity a z hlediska způsobu stanovení modifikované ceny a typu modifikované ceny (tzn. daňová cena, uživatelský poplatek jako zpravidla dotovaná cena).

Veřejné služby definují i další autoři např. Matoušek a kol. (2011, s. 9) jako služby, které jsou poskytovány v zájmu veřejnosti, financovány z veřejných rozpočtů a podrobněji vymezeny legislativou než jiné služby, čímž jsou více závislé na politickém rozhodování státu, krajů a obcí. Ochrana (2007, s. 8 a 9) pojem *„veřejná služba" vymezuje jako „... takový druh služeb, jejichž uživatelem (spotřebitelem) je veřejnost jako sociální subjekt. Veřejné služby jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy...".* Z toho vyplývá, že není vyloučeno, aby veřejnou službu poskytoval i soukromý subjekt, který je k tomu vyzván, příp. přinucen (v mimořádných situacích), a který tuto službu může poskytovat na tržním i netržním principu. Obecným cílem tohoto poskytování je, aby tyto služby uspokojovaly společenské potřeby při respektování principu subsidiarity.

Veřejné služby dle Nunvářové (2014, s. 455) *„ jsou poskytovány ve veřejném zájmu obvykle v takových oblastech, které nejsou (např. finančně) atraktivní pro subjekty ze soukromého sektoru, případně takové služby, kde je vhodná regulace poskytované služby (např. její ceny, kvality či rozsahu) prostřednictvím veřejné organizace*".

Naopak Šebo (2011, s. 90) konstatuje, že při zkoumání makroekonomických otázek spojených s fungováním služeb a následně veřejných služeb z pohledu teorie ekonomiky služeb musí být nejprve vyřešena otázka měření velikosti sektoru služeb prostřednictvím makroekonomických ukazatelů. Zkoumání veřejných služeb prostřednictvím

národohospodářských, sektorových a odvětvových ukazatelů má specifický význam, přičemž se zdůrazňuje jejich podíl na tvorbě HDP, zaměstnanosti a investicích.

Do veřejných služeb lze řadit všechny služby, jejichž účelem je zajištění základních práv stanovených Chartou základních práv přijatou Radou ES v Nice z prosince roku 2000. Podle tohoto dokumentu jde o potřeby, které tzv. přispívají ke kvalitě života a k trvale udržitelnému rozvoji. Rozsah pojmu „veřejná služba“ je variabilní v závislosti na normativním obsahu pojmu „veřejný zájem“.

Úkol k textu:

Na základě prostudovaného textu vysvětlete, kterými charakteristickými rysy se vyznačují veřejné služby.

Průvodce studiem:

Na veřejné služby může být nahlíženo i z dalších pohledů a můžeme je podrobit interdisciplinárnímu vědeckému zkoumání (z hledisek ekonomických, právních, územních apod.). Nyní se podrobněji seznámíme s evropským pojetím veřejných služeb a pojetím veřejných služeb v České republice.

1.2.1 Pojetí veřejných služeb v evropské dimenzi

Průvodce studiem:

*Evropská unie nemá zvláštní předpis, který by vytvořil právní rámec pro tzv. v ČR používaný pojem **„veřejné služby“**. Nemá 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. Evropská unie proto 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 (Halásková, 2012).

Průvodce studiem:

Dalším pojmem, který EU používá, jsou ***služby v obecném zájmu****. Nyní si služby v obecném zájmu vysvětlíme podrobněji.*

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“.*

Služby v obecném zájmu (veřejné služby) jsou páteří ekonomiky a společnosti. V Evropské unii jsou tyto služby poskytovány cca 500 miliónům obyvatel a jejich prostřednictvím jsou jim zajišťovány základní potřeby, jako např. dodávky elektřiny, vody, veřejná doprava, vzdělání či zdravotní péče. Jako takové mají poměrně specifické postavení ve společnosti – zejména z důvodu jejich přímého dopadu na blahobyt občanů a ekonomiku a zajištění infrastruktury pro budoucí růst a vývoj. *Zvláštní postavení služeb* v obecném zájmu je odvozeno právě od jejich strategického charakteru. Dodávky elektřiny, vody, vzdělání apod. jsou klíčové pro fungování jakékoli stabilní 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. Přesto že důležitost služeb v obecném zájmu vystupuje do popředí, dochází často k tomu, že jsou v jednotlivých společnostech tyto služby brány za samozřejmost.

Z hlediska terminologie Evropské unie se pojem vžitý v České republice jako **veřejná služba** jeví méně přesný. Pro veřejné služby v Evropské unii dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (2006), není dosud zvláštní předpis, který by vytvořil právní rámec. Evropská unie nemá ani přesnou definici toho, co je „veřejnou službou“. Veřejné služby jako je hromadná doprava, odvoz odpadu či dodávka vody však musí fungovat, takže jsou řízeny a financovány v každé zemi ale jiným způsobem. Vzhledem k tomu, že veřejná služba může být pojímána z různých rovin jejího významu, 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 (dochází*

k záměně výrazů „veřejná služba“ a „veřejný sektor“), přičemž výraz „veřejný sektor“ zahrnuje všechny orgány veřejné správy spolu se všemi podniky a organizacemi řízenými orgány veřejné moci.

1.2.2 Pojetí veřejných služeb v České republice

Průvodce studiem:

V této kapitole se blíže zaměříme na pojetí veřejných služeb v podmínkách České republiky. V souvislosti s reformou veřejné správy a reformou veřejných financí postupně docházelo v České republice k významnému posunu v dělbě kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných služeb. Obecným trendem bylo vytvořit takové modelové schéma, ve kterém ***stát*** *(resp. ústřední správní orgány) vytváří systémové podmínky pro zajišťování veřejných služeb (jako je legislativa a související metodická činnost, monitoring kvality a dostupnosti služeb, kontrola, mechanismus tvorby vlastních finančních prostředků územní samosprávy apod.) a kde* ***územní samospráva*** *(obce a kraje) odpovídá za vlastní doručování veřejných služeb dle nastavených parametrů s optimálním využitím místních podmínek včetně jejich konkrétního financování.*

Tento postup s sebou přináší problém schopnosti a možnosti státu odpovídat za ústavní práva občanů při uspokojování jejich potřeb formou veřejných služeb. V rámci tohoto procesu se jeví jako nutné zajistit, aby probíhající decentralizace a dekoncentrace státem zajišťovaných veřejných služeb proběhla bez negativního dopadu na jejich kvalitu a dostupnost, a aby byly vytvořeny podmínky pro jejich odpovídající dostupnost a rozvoj.

Průvodce studiem:

Jedním z pokusů o definování „oborů státní služby“ je nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby. V příloze 1 tohoto nařízení jsou uvedeny obory státní služby s účinností od 1. 7. 2019. Blíže tabulka 2.

Tabulka 2 Obory státní služby

1. Finance	22. Legislativa a právní činnost	43. Lesní hospodářství, myslivost, rybářství a včelařství
2. Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry	23. Lidská práva	44. Vodní hospodářství
3. Audit	24. Vnitřní pořádek a bezpečnost státu	45. Potravinářská výroba a péče o potraviny
4. Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace	25. Krizové řízení, ochrana obyvatelstva a integrovaný záchranný systém	46. Veterinární péče
5. Finanční a ekonomická spolupráce se zahraničím	26. Systém veřejné správy a všeobecná vnitřní správa	47. Pozemková správa a krajinotvorba
6. Finanční trh	27. Archivnictví a spisová služba	48. Financování, řízení a sledování Společné zemědělské politiky
7. Ekonomická obrana státu	28. Informační a komunikační technologie	49. Obrana
8. Zahraniční vztahy a služba	29. Energetika	50. Hospodářská opatření pro krizové stavy a správa státních hmotných rezerv
9. Školství, mládež a tělovýchova	30. Hornictví, geologie, podzemní stavitelství, výbušniny a surovinová politika	51. Doprava
10. Výzkum, vývoj a inovace	31. Průmysl	52. Ochrana přírody a krajiny
11. Kultura, církve a náboženské společnosti	32. Stavebnictví	53. Technická ochrana životního prostředí
12. Média, audiovize a regulace vysílání	33. Obchod, licence a mezinárodní ekonomické vztahy	54. Státní statistická služba
13. Nepojistné sociální dávkové systémy	34. Podnikání a živnosti	55. Zeměměřictví a katastr nemovitostí
14. Sociální služby, sociální práce, sociálně-právní ochrana dětí a rodinná politika	35. Ochrana spotřebitele a trhu	56. Ochrana průmyslového vlastnictví, autorských práv a práv souvisejících
15. Sociální pojištění	36. Elektronické komunikace a poštovní služby	57. Ochrana hospodářské soutěže a dozor nad zadáváním veřejných zakázek
16. Lékařská posudková služba	37. Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek	58. Jaderná bezpečnost, radiační ochrana a správa ve věcech chemických a biologických zbraní
17. Zaměstnanost	38. Společné evropské politiky podpory a pomoci a	59. Ochrana utajovaných informací

	evropské strukturální, investiční a obdobné fondy	
18. Pracovněprávní vztahy	39. Regionální rozvoj	60. Ochrana osobních údajů
19. Platy, mzdy a jiné odměny za práci	40. Cestovní ruch	61. Odborné zabezpečení činnosti vlády
20. Bezpečnost práce	41. Bydlení, územní plánování a stavební řád	62. Evropská politika vlády
21. Zdravotnictví a ochrana zdraví	42. Zemědělství a rostlinolékařská péče	63. Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků

Zdroj: Příloha č. 1 k nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby – vlastní zpracování

Veřejné služby v České republice jsou takové služby, které jsou financované z **veřejných financí**. Veřejné služby zajišťuje stát ve prospěch občanů, kteří je platí nepřímo prostřednictvím daní. Stát může přenést poskytování veřejných služeb na jiný subjekt státu (např. město) nebo konkrétní organizaci, a to na národní i regionální úrovni.

Příklad:

Příklady veřejných služeb, kdy stát může přenést poskytování této služby na město nebo konkrétní organizaci jsou veřejné služby v letecké, silniční a železniční dopravě či veřejné služby ve zdravotnictví, sociální oblasti nebo energetice.

Sama veřejná správa se všemi úrovněmi je chápána jako služba pro občana tj.:

a) správní činnosti, ať jsou či nejsou upraveny zákonem,
b) služby poskytované ve formě finanční podpory,
c) tzv. věcné veřejné služby, které jsou státem, krajem či obcí pro občana organizovány, poskytovány v naturální (věcné) podobě či regulovány.

ad a) Správní činnosti

V širším slova smyslu jsou správní činnosti součástí veřejných služeb. Zejména jejich poskytovatelé tj. krajské, městské a obecní úřady (ale i uživatelé) považují tyto činnosti za veřejnou službu poskytovanou občanovi, jejíž dostupnost byla řešena v rámci reformy veřejné správy. Probíhá však stále diskuse o charakteru „správní činnosti“. Existuje zásadní rozdíl chápání správních činností ústřední státní správou a územní samosprávou.

Hlediska týkající se místa, času, kvality a nákladovosti této služby jsou stále předmětem diskusí a projektů.

ad b) Programy finančních podpor

Finanční podpory můžeme považovat za veřejnou službu, jejíž poskytování se řídí splněním standardů v rámci projektového řízení. Cílem široké škály dotačních titulů určených na financování provozu zabezpečovaných služeb, i do oblasti investic, je podpora a zvýšení kvality poskytování a modernizace podmínek, ve kterých jsou veřejné služby zajišťovány. Dotační tituly mohou doplňovat zdroje grantů, určených převážně na provoz a běžné zabezpečení poskytování služeb a mohou tak být nástrojem státu v oblasti politiky a strategie rozvoje vybraných služeb a vyrovnávání objektivně vzniklých územních rozdílů. Důležité v systému dotací se jeví vyhodnocování jejich efektivnosti a účelnosti, ale také transparentnosti celého procesu, která je určována především pravidly a podmínkami poskytování finančních podpor. I při poskytování finančních podpor by měl být uplatněn princip subsidiarity – celostátní programy by měly zůstat na ústřední státní správě, ale u ostatních programů se předpokládá jejich převod z centra zejména na krajskou úroveň samosprávy.

Finanční podpory v ČR byly definovány na několika úrovních:

- Jedná se jednak o úroveň programů a *finančních podpor z prostředků EU,* které jsou pregnantně ošetřeny legislativně, z hlediska výběru a hodnocení projektů, průběžné kontroly plnění požadovaných kritérií, případných sankcí i celkové transparentnosti (například Sektorový operační program Průmysl, programy v oblasti životního prostředí).
- Druhou část tvoří *finanční podpory na úrovni ústřední státní správy*, kde jsou buď finanční podpory přidělovány prostřednictvím banky, nebo speciálního státního fondu (dopravní infrastruktury, životního prostředí, bydlení apod.),
- Dále jsou to *podpory a granty vyhlašované jednotlivými resorty,* ale postupně předávané na samosprávu (kultura, zdravotnictví, prevence kriminality aj.) a dále *grantová řízení a programy poskytované kraji a obcemi.*

Granty a finanční podpory na všech úrovních veřejné správy ČR, zejména však poskytované kraji a obcemi, nemají zatím jednotná pravidla ani kontrolní mechanismy pro čerpání finančních prostředků a transparentnost použití veřejných prostředků (Dokumenty vlády ČR, 2003).

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se a na základě prostudovaného textu vysvětlete, které veřejné služby mají podobu správních činností a programů veřejných finančních podpor.

Ad c) Věcné veřejné služby

V roce 2004 bylo navrženo (dle Usnesení vlády ČR č. 164 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb) základní rámcové institucionální rozdělení *věcných veřejných služeb* v České republice. Rozdělení věcných veřejných služeb mělo následující podobu, kterou dokumentuje tabulka 3.

Tabulka 3 Rozdělení věcných veřejných služeb v České republice

Věcné veřejné služby v ČR	
Sociální služby	Sociální péče a pomoc starým a zdravotně postiženým občanům, sociální péče a pomoc dětem a mládeži, sociální péče a pomoc manželství a rodinám, ostatní sociální péče a pomoc
Služby zdravotnictví	Ambulantní péče, ústavní péče, speciální primární péče, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, ochrana veřejného zdraví, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba, poskytování léčivých přípravků a prostředků zdravotnické techniky
Vzdělávací služby	Předškolní vzdělávání, vysoké a vyšší odborné školství, volnočasové aktivity, tělovýchovné a sportovní aktivity, stravování žáků a studentů, ubytování žáků a studentů, pedagogicko-psychologické poradny a centra, ústavní výchova
Kulturní služby	Profesionální umění, neprofesionální umění, knihovny, muzea, galerie, památková péče, kulturní dědictví, regionální a národnostní kultura, církve
Služby dopravy	Veřejná osobní silniční doprava, drážní doprava, plavba a vodní cesty, letecká doprava,
Služby obrany a vnitřních věcí	Vojenská obrana, letecká záchranná a pátrací služba, bezpečnost a veřejný pořádek, požární ochrana, civilní ochrana, archívní správa, pobyt cizinců a azyl
Služby spojů	Poštovní služby, telekomunikační služby
Životní prostředí	Ochrana přírody a krajiny, technická ochrana životního prostředí

Služby technické infrastruktury	Vodní hospodářství, zásobování energiemi
Informační služby	Portál veřejné správy

Zdroj: Vlastní zpracování dle Usnesení vlády ČR č. 164/2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb

Průvodce studiem:

Veřejné služby slouží k pojmenování výstupů ***poskytovatelů veřejných služeb****. Veřejné služby rovněž mohou sloužit pro ohodnocení úrovně kvality, kterou by měl stát svým občanů závazně poskytovat – v takovém případě lze veřejné služby popsat pomocí tzv. Katalogu veřejných služeb.* ***Katalog veřejných služeb*** *je praktickým pomocníkem pro popis rozsahu služeb státu či jiného poskytovatele veřejných služeb. Představuje základní nabídku toho, jaké veřejné služby a za jakých podmínek poskytovatel (nebo stát) nabízí.*

Každá **veřejná služba v ČR** je popisována ve třech rovinách:

- Veřejný zájem, koncepce a politika,
- Management, organizace a legislativa,
- Ekonomika včetně financování.

Veřejné služby jsou tedy přímo či nepřímo ovlivňovány subjekty veřejné správy v ČR z národního i mezinárodního hlediska. Organizace veřejných služeb v ČR se sestává, z garantů, poskytovatelů a uživatelů veřejných služeb na celostátní resp. regionální a lokální úrovni (Dokumenty vlády ČR, 2002 – Usnesení vlády ČR č. 164/2002).

Shrnutí:

Veřejné služby z ekonomického hlediska představují veřejný statek (statek kolektivní spotřeby). Veřejné služby mají charakter buď čistého kolektivního statku (kvalitativně a kvantitativně nedělitelného ve spotřebě) nebo smíšeného kolektivního statku. Smíšené kolektivní statky mohou být poskytované za poplatek nebo se jedná o statky v podobě „ společných zdrojů“. Veřejné služby jsou ekonomickým statkem, jehož spotřebitelem je veřejnost. Mezi vlastnosti veřejných služeb patří neoddělitelnost produkce a spotřeby s přímým kontaktem na uživatele služby, nestálost ve smyslu nestejné kvality, kterou jednotliví uživatelé veřejné služby dostávají.

Veřejné služby jsou financované z veřejných financí a zajišťovány státem ve prospěch občanů. Z hlediska způsobu financování mohou být veřejné služby financovány ze státního rozpočtu, z rozpočtů samosprávných celků (krajů, obcí), z poplatků občanů, účelových fondů, případně i z jiných zdrojů, přičemž se využívá v současné době i fondů EU a soukromých zdrojů.

Na veřejné služby může být nahlíženo z různých pohledů. Evropská unie nemá zvláštní předpis, který by vytvořil právní rámec pro používaný pojem veřejné služby. Proto se hovoří o službách v obecném zájmu nebo také o závazcích veřejné služby. V České republice mají veřejné služby nejčastěji podobu *věcných veřejných služeb*, jejich účelem je poskytnutí nějakého užitku občanům (jedná se o zdravotní služby, sociální služby, dopravní obslužnost a další) nebo *správních veřejných služeb* (obrana, veřejný pořádek a bezpečnost státu, regulace života ve společnosti).

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Vysvětlete ekonomické hledisko pro členění statků.*
2. *Uveďte charakteristické vlastnosti veřejného (kolektivního) statku.*
3. *Jaké jsou používány přístupy autorů k vymezení veřejných služeb?*
4. *Co je obsahem evropského pojetí veřejných služeb?*
5. *Uveďte pojetí veřejných služeb v České republice.*
6. *Popište správní činnosti a programy finančních podpor.*
7. *Vysvětlete, co zahrnují věcné veřejné služby.*

Korespondenční úkol

Zvolte si dvě odvětví veřejných služeb. Blíže se zaměřte na stručnou charakteristiku zvolených veřejných služeb z ekonomického hlediska. Dále proveďte charakteristiku zvolených veřejných služeb v podmínkách České republiky, zaměřte se na jejich právní úpravu, význam ve společnosti a ve veřejném sektoru. Úkol zpracujte v rozsahu 1–2 stran formátu A4 a zašlete vašemu tutorovi.

Citovaná a doporučená literatura

AABERGE, R., BHULLER, M., LANGORGEN, A., MOGSTAD, M. (2010). The Distributional Impact of Public Services when needs differ. *Journal of Public Economics,* ***94***(9–10), pp. 549–562.

BAILEY, S. J. (2004). *Veřejný sektor – teorie, politika a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia.

BENARD, J. (1990). *Veřejná ekonomika II*. Praha: EÚ ČSAV.

BENČO, J. (2011). *Vstup do teorie ekonomiky verejných služieb*. In BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. Ekonomika verejných služieb. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, s. 14–19.

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika verejných služieb*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

DOKUMENTY VLÁDY ČR (2002). *Usnesení vlády ČR č. 164 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb, vycházející z materiálu Rady Evropy a Evropské unie*.

DOKUMENTY VLÁDY ČR (2003). *Usnesení vlády České republiky ze dne 3. září 2003 č. 848 k analýze veřejných služeb a jeho přílohy.*

Green Paper On Services of General Interest (2003). *COM (2003*) 270 final [online]. Brusel: European Commission, 21. 5. 2003. [cit. 22. 10. 2018]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=270

HALÁSKOVÁ, M. (2012). *Zabezpečování veřejných služeb v zemích EU*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzita Mateja Bela (habilitační práce).

HALÁSKOVÁ, R. (2015). *Standardizace ve vybraných odvětvích veřejných služeb*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela (habilitační práce).

JACKSON, M., BROWN, V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.

MATOUŠEK, O. a kol. (2011). *Sociální služby: Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál.

MERIČKOVÁ, B. M.; STEJSKAL, J. (2014). Value of collective consumption goods. *Politická ekonomie*, ***62***(2), pp. 216–231.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. (2013). Služby knihoven jako kolektivní statky a jejich hodnota z pohledu spotřebitele. In STEJSKAL, J. a kol. *Měření hodnoty veřejných služeb (na příkladu veřejných knihoven).* Praha: Wolters Kluwer, s. 30–45.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. (2013). Contract Management and its Impact on Contracting Public Services: Slovak Republic. *Journal of Economics,* ***61***(7), pp. 690–700.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky.* Praha: Wolters Kluwer, a.s.

Nařízení vlády č.1/2019 Sb., o oborech státní služby – Příloha č. 1

NUNVÁŘOVÁ, S. (2014). Veřejné služby z pohledu uživatele. In *XVII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Hustopeče 18.–20. 6. 2014.* Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, s. 454–461.

OCHRANA, F. (2007). *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. Praha: Ekopress.

OCHRANA, F. (2003). Veřejné služby – problém vymezení pojmu a standardizace. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, ESF, s. 16–21.

PEKOVÁ, J, PILNÝ J., JETMAR, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

SAMUELSON, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, ***36***(4), pp. 387–389.

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

SMITH, P. C. (2003). Formula Funding of Public Services: An Economic Analysis. *Oxford Review of Economic Policy*, ***19***(2), pp. 301–322.

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

STRECKOVÁ, Y. (1998). *Teorie veřejného sektoru.* Brno: Masarykova Univerzita, Ekonomicko-správní fakulta.

ŠEBO, J. (2011). *Makroekonomický pohľad na verejné služby.* In BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. Ekonomika verejných služieb. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, s. 90–130.

ŠIROKÝ, J. (2003). Možnosti procesní analýzy při standardizaci veřejných služeb. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, s. 43–49.

VÍTEK, M. (2001). *Veřejné služby a jejich správa.* Hradec Králové: Gaudeamus.

2 Klasifikace veřejných služeb

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly budete schopni:

- popsat hlediska pro členění veřejných služeb,
- provést klasifikaci veřejných služeb podle spotřebního určení, podmínek jejich reprodukce a dle organizačně – institucionálního hlediska,
- definovat potřeby, charakterizovat bloky odvětví potřeb ve veřejném sektoru a kategorie veřejných služeb, které jsou s nimi spojeny,
- specifikovat veřejné služby podle organizačně-institucionálního hlediska s důrazem na služby poskytované odvětvími rozvoje člověka, služby veřejné spotřeby státu a ostatní odvětví veřejných služeb,
- rozlišit veřejné služby podle podmínek jejich reprodukce se zaměřením na veřejné služby podle klasifikací NACE a COFOG.

Klíčová slova

klasifikace veřejných služeb, potřeby ve veřejném sektoru, veřejné služby podle teorie potřeb, veřejné služby podle organizačně institucionálního hlediska, veřejné služby podle podmínek jejich reprodukce, NACE, COFOG

Průvodce studiem:

Kategorizace (klasifikace, členění) služeb je ve velké míře odrazem jejich rozvoje a výrazem jejich místa ve společenské dělbě práce. V teorii služeb se uplatňují ***různá kritéria****, na základě kterých se služby člení do několika kategorií. V následujícím textu si uvedeme členění služeb podle podmínek jejich reprodukce, služby podle spotřebního určení a služby podle organizačně-institucionálního hlediska (blíže obrázek 2).*

Obrázek 2 Členění služeb podle různých hledisek

Služby dle podmínek jejich reprodukce	• Členěné služeb dle ESA 2010 • Členění služeb dle NACE • Členění služeb dle COFOG
Služby dle spotřebního určení	• Členění služeb dle vztahu služeb k uspokojování potřeb • Členění služeb dle druhu uspokojování potřeb
Služby dle organizačně-institucionálního hlediska	• Služby poskytované odvětvími rozvoje člověka • Služby odvětví veřejné spotřeby státu • Služby ostatních odvětví veřejného sektoru

Zdroj: vlastní zpracování dle Stejskal a kol. (2017)

2.1 Veřejný sektor a veřejné služby podle teorie potřeb

Průvodce studiem:

Dříve než se začneme zabývat členěním a charakteristikou veřejných služeb, je třeba zmínit jejich východiska spojená s ekonomickou teorií potřeb.

Potřebu definujeme jako pociťovaný nedostatek. Ekonomie, se zabývá těmi potřebami, které se uspokojují cestou produkce a spotřeby materiálních statků a služeb. V ekonomii je nejdůležitějším znakem pro třídění potřeb postavení subjektů v ekonomickém reprodukčním procesu. Z hlediska tohoto třídícího znaku členíme potřeby na **výrobní a finální (konečné).** Využitím teorie potřeb k objektivizaci existence veřejného sektoru a soustavou potřeb a jejich hledisky třídění se zabývá Strecková, Malý a kol. (1998). Tito autoři zaměřují pozornost na vztah finálních a individuálních potřeb a veřejného sektoru. Dále problematiku potřeb ve veřejném sektoru řeší i jiní autoři např. Strecková (1998); Tetřevová (2008); Benčo, Kuvíková a kol. (2011); Halásek (2007, 2012), kteří je sledují podle kritéria uspokojování společenských potřeb. Nyní se blíže seznámíme s potřebami ve veřejném sektoru.

Průvodce studiem

Jak uvádí Halásková (2017) ve veřejném sektoru se setkáváme jen s finálními potřebami. Finální (konečné) potřeby pociťuje člověk v postavení spotřebitele za účelem zachování své existence a její kvality. Tyto potřeby třídíme podle kritéria příčiny, která vyvolává pocit potřeby, a to na potřeby společenské a potřeby individuální.

Potřeby společenské pociťuje člověk tím, že žije ve společnosti. Jedná se o potřebu organizovaného uspořádání společnosti, potřebu ochrany osoby a jejího majetku, potřebu zajištění spravedlnosti, potřebu ochrany území, na kterém žije a společenství, do kterého jedinec patří.

Potřeby individuální pak pociťuje člověk jako genetický druh. Jedná se zejména o potřeby nezbytné na přežití tj. potřebu výživy, potřebu odívání, potřebu bydlení, dále se jedná o potřebu ochrany zdraví, potřebu dopravy, potřebu vzdělání, potřebu poznání, informací a spojů a potřebu estetických zážitků.

Ve veřejném sektoru lze rozlišit podle Streckové (1998); Streckové, Malého a kol. (1998); Benča, Kuvíkové a kol. (2011) nebo Stejskala a kol.(2017) následující bloky odvětví potřeb:

- **Blok odvětví společenských potřeb** – představuje společensky prospěšné veřejné služby. Jedná se o služby veřejné správy, policie, armády nebo justice. Služby spadající do těchto odvětví mají charakter pravých veřejných statků a služeb (čisté kolektivní statky a služby), jsou v rozhodující míře financovány z veřejných rozpočtů. Postupně se i u těchto služeb vytváří prostor pro soukromé aktivity, které jsou uspokojovány prostřednictvím trhu (služby soukromých bezpečnostních agentur, komerční právní služby apod.).
- **Blok odvětví rozvoje člověka** – má za cíl kultivovat lidský potenciál prostřednictvím vzdělávacích aktivit, zahrnuje i vzdělávání prostřednictvím kultury, zvyšování potenciálu v oblasti zdraví, tělesné kultury a sportu a péče o člověka v různých obdobích života je zajištována službami sociálními. Určitá část potřeb spadajících do této oblasti může být realizována i spotřebou tržních statků.
- **Blok odvětví technické infrastruktury** – jedná se o služby zabezpečované technickou a sociální infrastrukturou. Patří mezi ně územně-technická

infrastruktura energetického nebo odpadového hospodářství, vodní hospodářství, dále dopravní infrastruktura (silniční a dálniční síť, železnice, veřejné letiště).

- **Blok odvětví poznání a informací** – jedná se o služby spočívající v rozšiřování vědeckého poznání a informací (věda a výzkum, informační systémy, masmédia).
- **Blok odvětví existenčních jistot** (bydlení s důrazem na sociální bydlení, sociální zabezpečení, zaměstnanost a pracovní příležitosti).

Konkrétně Strecková seřazuje jednotlivé bloky podle míry financování produkce daných statků a služeb z veřejných prostředků. Přitom vychází při klasifikaci veřejného sektoru z veřejných potřeb, které jsou uspokojovány v plné nebo převážné míře aktivitami veřejných institucí, a to v podobě poskytování veřejných služeb. Kritériem členění je míra financování uvedených aktivit veřejným sektorem, jež odráží ekonomický charakter statků uspokojujících společenské potřeby (Stejskal a kol., 2017).

Úkol k textu

Uveďte příklady odvětví veřejného sektoru resp. veřejných služeb, pro které je typické uspokojování společenských potřeb a odvětví veřejných služeb, které jsou spojeny s uspokojováním individuálních i společenských potřeb.

Průvodce studiem:

Na základě výše uvedeného textu můžeme vyvodit, že teorie potřeb je výchozí pro finální potřeby ve veřejném sektoru a do bloků odvětví potřeb můžeme členit i jednotlivé veřejné služby. Nyní se zaměříme na členění veřejných služeb podle organizačně-institucionálního hlediska.

2.2 Veřejné služby podle organizačně-institucionálního hlediska

Průvodce studiem:

Z organizačně-institucionálního hlediska je možné veřejné služby rozdělit, jak uvádí autoři Rektořík (2007), Benčo, Kuvíková a kol. (2011) nebo Stejskal a kol. (2017), do různých skupin. Členění veřejných služeb poskytuje řadu přístupů zejména z hlediska praktického využití. Autoři Benčo, Kuvíková a kol. (2011) uvádí následující strukturu pro členění veřejných služeb z organizačně-institucionálního hlediska. Jedná se o služby

poskytované odvětvími rozvoje člověka, služby odvětví veřejné spotřeby státu a služby ostatních odvětví veřejných služeb, se kterými se v následujícím textu blíže seznámíme.

a) Služby poskytované odvětvími rozvoje člověka

Tyto služby souvisí s uspokojováním individuálních potřeb rozvoje člověka a mají bezprostřední dopad na kultivaci lidského potenciálu. Zabezpečování nabídky těchto služeb je v individuálním zájmu jednotlivce, tak i ve veřejném zájmu společnosti (Stejskal a kol., 2017). Služby poskytované odvětvími rozvoje člověka podle autorů Benčo, Kuvíková a kol. (2011) nebo Stejskal a kol. (2017) zahrnují:

- *služby výchovy, vzdělávání, vědy a výzkumu* spojené s uspokojováním potřeby vzdělávání, poznání a informací. Jsou poskytované vzdělávacími organizacemi (od mateřských škol až po vysoké školy) a vědecko-výzkumnými organizacemi nebo institucemi.
- *služby zdravotní péče* spojené s uspokojováním potřeby uchování a kultivace zdraví. Jedná se o zdravotní péči ambulantní nebo ústavní, ale i další zdravotnické služby (zajištění dostupných léčiv a zdravotnických pomůcek).
- *služby* sociálního zabezpečení *zaměřené* především *na poskytování sociálních služeb* – spojené s uspokojováním potřeby a kultivace lidského potenciálu v podmínkách, kdy jedinec existenčně potřebuje pomoc jiných osob.
- *služby kultury* spojené s uspokojováním potřeby estetických prožitků. Tyto služby plní řadu funkcí např. výchovně-vzdělávací, informačně-komunikační, motivačně-preventivní, sociální, duchovní. Základem poskytování služeb kultury je síť kulturních institucí (knihovny, divadla, muzea, galerie apod.)
- *služby tělesné kultury (sportu)* jsou spojené s uspokojováním potřeby fyzické aktivity výkonem specifických činností jednotlivců, čímž přispívají k rozvoji lidského potenciálu.

b) Služby odvětví veřejné spotřeby státu

Jedná se o služby veřejné správy, služby obrany, služby policie, služby soudnictví a prokuratury. Tyto služby konkrétně Stejskal a kol. (2017) rozděluje do tří skupin.

- První skupinou jsou *služby veřejné správy*, konkrétně státní správy a samosprávy, které uspokojují potřebu organizovaného a uspořádaného života společnosti.
- Druhou skupinu představují *služby obrany území*, které zabezpečuje stát prostřednictvím armády a služby ochrany zdraví majetku zajišťované státem prostřednictvím *služeb Policie ČR*.
- Třetí skupinu tvoří *služby soudnictví, prokuratury* směřující k naplnění potřeby právní ochrany a *služby vězeňství*, které uspokojují potřebu spravedlnosti ve společnosti.

Služby odvětví veřejné spotřeby státu představují ucelený systém a uspokojují celospolečenské i individuální potřeby. Jedná se zejména o potřeby, které mají charakter kolektivních celospolečenských potřeb a jejich uspokojování je nezbytné pro organizovaný chod společnosti jako celku.

c) Ostatní odvětví veřejných služeb

Mezi ostatní odvětví veřejných služeb podle Benča, Kuvíkové a kol. (2011) jsou zařazeny zejména služby spojené s bydlením, systém místních veřejných služeb a služby zaměřené na ochranu životního prostředí.

- *Služby bydlení* patří mezi služby každodenní potřeby, zabezpečují uspokojování základních potřeb člověka, zejména biologické potřeby, potřebu ochrany majetku, soukromí a bezpečnosti a sociálně-kulturní potřebu.
- *Místní veřejné služby* jsou služby poskytované samosprávami obcí a měst, vyplývají z legislativně zakotvených samosprávných funkcí územních celků.

Příklad:

Místní veřejné služby představují služby zaměřené na čistotu a úpravu veřejných prostranství, tvorbu údržbu a ochranu veřejné zeleně, zpracování komunálního odpadu, péče o veřejné osvětlení a další služby (např. služby parkovišť, veřejná koupaliště apod.).

- Třetí kategorií ostatních odvětví veřejných služeb jsou *služby zaměřené na ochranu životního prostředí.* Jedná se o služby, které jsou spojeny s racionálním využíváním vod, ochranou ovzduší, regulací odpadového hospodářství, odstraňováním ekologických zátěží a dalšími činnostmi v rámci environmentální politiky státu.

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se nad jednotlivými odvětvími veřejných služeb a zdůvodněte, v jaké míře jsou veřejné služby poskytovány prostřednictvím veřejného sektoru a pro které veřejné služby je typické jejich poskytování prostřednictvím trhu i veřejného sektoru?

2.3 Veřejné služby podle podmínek jejich reprodukce

Průvodce studiem:

V této části se zaměříme na hledisko členění veřejných služeb podle podmínek jejich reprodukce. Objektivní realita lidských potřeb uspokojovaných službami vyvolává nutnost opakovatelnosti jejich poskytování, tedy podmiňuje reprodukci služeb. Pro další použití klasifikace služeb je nezbytné využít i odvětvové členění. Nyní si blíže rozebereme členění služeb podle odvětvové klasifikace ekonomických činností (NACE).

Veřejné služby podle odvětvové klasifikace ekonomických činností (NACE)

Hledisko **odvětvové příslušnosti ekonomických činností** odráží základní vztahy mezi dosaženým stupněm společenské dělby práce a jejím vyjádřením ve struktuře národního hospodářství. Odvětvová klasifikace příslušnosti ekonomických činností je výsledkem dlouhodobého procesu a vývoje informačních systémů statistického výkaznictví (Michalová a kol., 2008; Halásek, 2010; Benčo, Kuvíková a kol., 2011; Hesková, 2012). Odvětvové hledisko prolíná a je základem i pro předchozí hlediska (reprodukčního procesu a spotřebního určení služeb). V současné době je platná v rámci EU statistická klasifikace **ekonomických činností** (Nomenclature Générale des Activités Économiques dans les Comunantés Européennes NACE rev. 2), kterou členské státy EU respektují, EUROSTAT garantuje a přiměřeně si ji jednotlivé státy modifikují (např. CZ – NACE). **Odvětvová klasifikace ekonomických činností** (NACE rev. 2. od 1. 1. 2009) v České republice se skládá z 21 sekcí A – U.

V odvětvové klasifikaci ekonomických činností sekce D – U zaujímají služby. Z toho:

- sekce D – E (Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu a Zásobování vodou, činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi) představují *služby obecného hospodářského zájmu*.

- Sekce F – N (Stavebnictví; Velkoobchod, maloobchod, opravy a údržba motorových vozidel; Doprava a skladování; Ubytování, stravování a pohostinství; Informační a komunikační činnosti; Peněžnictví a pojišťovnictví; Činnosti v oblasti nemovitostí; Profesní, vědecké a technické činnosti; Administrativní a podpůrné činnosti) představují *služby převážně komerční (*zaměřené na zisk, poskytované tržními poskytovateli).
- sekce O – T představují ***veřejné služby poskytované veřejnými a soukromými netržními poskytovateli.***

Podrobněji jednotlivá odvětví veřejných služeb uvádí tabulka 4.

Tabulka 4 Veřejné služby dle odvětvové klasifikace ekonomických činností (CZ–NACE)

Sekce O	**Veřejná správa a obrana, povinné sociální zabezpečení** – zahrnuje veřejnou správu, obranu a povinné sociální zabezpečení
Sekce P	**Vzdělání** – zahrnuje vzdělání
Sekce Q	**Zdravotnictví a sociální péče** – zahrnují zdravotní péči, pobytové služby sociální péče, ambulantní nebo terénní sociální služby
Sekce R	**Kulturní, zábavní a rekreační činnosti** – zahrnují tvůrčí, umělecké a zábavní činnosti, činnosti knihoven, archivů, muzeí a jiných kulturních zařízení, činnosti heren, kasin a sázkových kanceláří, sportovní, zábavní a rekreační činnosti
Sekce S	**Ostatní činnosti** – zahrnují činnosti organizací sdružujících osoby za účelem prosazování společných zájmů, opravy počítačů a výrobků pro osobní potřebu a převážně pro domácnost, poskytování ostatních osobních služeb
Sekce T	**Činnosti domácností jako zaměstnavatelů, činnosti domácností produkujících blíže neurčené výrobky a služby pro vlastní potřebu** – zahrnují činnosti domácností jako zaměstnavatelů domácího personálu, činnosti domácností produkujících blíže neurčené výrobky a služby pro vlastní potřebu

Zdroj: Vlastní zpracování dle ČSÚ (2008) a Halásková (2018b)

Průvodce studiem:

Dalším hlediskem pro členění služeb je klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG). Stále platnou *klasifikací funkcí veřejnoprávních subjektů (vládních institucí) a součástí systému národních účtů je tzv. COFOG klasifikace.*

Veřejné služby podle klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG)

Průvodce studiem*:*

V zemích EU není dodržován jednotný koncept financování veřejných služeb veřejnou správou. V rámci EU byla snaha vytvořit klasifikaci funkcí vlády, které se promítají do

veřejných výdajů, aby bylo možné provádět srovnávací analýzy, se kterými je spojeno financování veřejných služeb.

COFOG (Classification of the Functions of Government), v překladu **klasifikace funkcí vládních institucí** je mezinárodně používaný klasifikační standard pro členění výdajů států (státních rozpočtů) s ohledem na jejich účel (funkci). COFOG byl vyvinutý OECD zejména pro potřeby statistického zjišťování a mezinárodního porovnávání statistických dat. Klasifikaci COFOG používají zejména ministerstva financí a statistické úřady jednotlivých zemí pro členění rozpočtů a další statistické účely. Z mezinárodního hlediska jde o členění, pomocí kterého lze porovnávat strukturu výdajů na veřejné služby.

Podle ČSÚ je předmětem klasifikace CZ-COFOG třídění funkcí, resp. výdajů jednotlivých vládních institucí. Funkcí se rozumí určitá oblast činností, v níž daná instituce (subjekt) případně i jeho dílčí orgány (útvary), působí (ČSÚ, 2001). Klasifikace CZ-COFOG zachovává návaznost na Odvětvovou klasifikaci ekonomických činností (Stejskal a kol., 2017). Členění veřejných služeb podle veřejných výdajů dle klasifikace COFOG je podrobněji uvedeno v následující tabulce 5.

Tabulka 5 Veřejné výdaje dle funkcí vládních institucí (COFOG) určené na veřejné služby v České republice

Veřejné výdaje dle funkcí vládních institucí určené na:	*Podoblasti veřejných výdajů (služeb) určené na:*
Všeobecné veřejné služby	Výkonné a legislativní orgány, finanční a daňové záležitosti, vnější záležitosti zahraniční ekonomické pomoci, základní výzkum, výzkum a vývoj týkající se všeobecných veřejných služeb, transakce veřejného dluhu, transfery obecného charakteru mezi různými úrovněmi státní správy.
Obrana	Vojenská a civilní obrana, zahraniční vojenská pomoc, výzkum a vývoj týkající se obrany
Veřejný pořádek a bezpečnost	Policejní služby, služby požární ochrany, soudy, věznice, výzkum týkající se veřejného pořádku a bezpečnosti
Ekonomické záležitosti	Všeobecné ekonomické, pracovní a obchodní záležitosti, zemědělství, lesnictví, rybářství a myslivost, pohonné hmoty a energie, těžba, zpracovatelský průmysl a stavebnictví, doprava, komunikace, další průmyslová odvětví, související výzkum a vývoj
Ochrana životního prostředí	Voda, vodní hospodářství, nakládání s odpady, snížení znečistění, ochrana biologické rozmanitosti krajiny, související výzkum a vývoj

Bydlení a společenská infrastruktura	Bytová výstavba, rozvoj obcí, zásobování vodou, veřejné osvětlení, související výzkum a vývoj
Zdravotnictví	Léčiva, přístroje a zařízení, ambulantní služby, služby nemocnic, veřejné služby zdravotnictví, výzkum a vývoj související se zdravím
Rekreace, kultura a náboženství	Rekreační a sportovní služby, kulturní služby, služby vysílání, vydavatelské služby, náboženství, komunitní služby, související výzkum a vývoj
Vzdělávání	Předškolní, základní a střední vzdělávání, vyšší střední vzdělávání, terciární vzdělávání, vzdělání nedefinované podle úrovní, doplňující služby ke vzdělání, související výzkum a vývoj
Sociální věci	Nemoc a invalidita, péče o staré a pozůstalé, rodina a děti, nezaměstnanost, sociální bydlení, sociální vyloučení, související výzkum a vývoj a jiné služby sociální ochrany

Zdroj: Vlastní zpracování dle Eurostat (2018) a OECD (2015)

Detailnější charakteristiku jednotlivých funkcí (oddílů) výdajů určených na veřejné služby je možné najít v publikaci ČSÚ (2001) – Klasifikace funkcí vládních institucí CZ-COFOG. Problematice veřejných výdajů podle funkcí COFOG, které jsou určeny na zabezpečení veřejných služeb se z různých pohledů zkoumání věnují např. (Shelton, 2007; Leitner, Stehrer, 2016; Halásková, Halásková, 2017; Meričková a kol., 2017; Halásková, 2018a).

Korespondenční úkol:

Zvolte si tři odvětví veřejných služeb v České republice. 1) Vyjděte z teorie potřeb a proveďte charakteristiku zvolených odvětví veřejných služeb podle uspokojovaných potřeb a zařaďte veřejné služby podle organizačně-institucionálního hlediska. 2) Proveďte zařazení zvolených veřejných služeb podle podmínek jejich reprodukce s využitím klasifikace ekonomických činností CZ-NACE a klasifikace funkcí vládních institucí (CZ-COFOG). Úkol zpracujte v rozsahu 2–3 stran formátu A4 a zašlete vašemu tutorovi.

Shrnutí:

Ve veřejném sektoru lze rozlišit pět bloků odvětví potřeb, které jsou uspokojovány v plné nebo převážné míře aktivitami veřejných institucí, a to v podobě poskytování veřejných služeb. Kritériem členění bloků odvětví potřeb je míra financování aktivit veřejným sektorem, která odráží ekonomický charakter statků uspokojujících společenské potřeby. Přitom teorie potřeb je výchozí pro finální potřeby ve veřejném sektoru a do bloků odvětví potřeb můžeme členit i jednotlivé veřejné služby.

Mezi další kritéria pro klasifikaci veřejných služeb patří organizačně-institucionální hledisko. Podle organizačně-institucionálního hlediska je možné veřejné služby rozdělit na: 1) služby poskytované odvětvími rozvoje člověka (jedná se o služby výchovy, vzdělávání, vědy a výzkumu, služby zdravotní péče, sociální služby a služby kultury včetně služeb tělesné kultury), 2) služby odvětví veřejné spotřeby státu, jejichž součástí jsou služby veřejné správy, obrany, policie, soudnictví a prokuratury a 3) služby ostatních odvětví veřejných služeb, kde patří služby bydlení, místní veřejné služby a služby ochrany životního prostředí.

Členění veřejných služeb podle podmínek jejich reprodukce nabízí klasifikace ekonomických činností NACE a klasifikace funkcí vládních institucí COFOG. Hledisko odvětvové příslušnosti ekonomických činností (NACE) odráží základní vztahy mezi dosaženým stupněm společenské dělby práce a jejím vyjádřením ve struktuře národního hospodářství. Podle klasifikace NACE jsou veřejné služby poskytované veřejnými anebo soukromými netržními poskytovateli rozděleny do šesti sekcí, jejichž součástí je veřejná správa, obrana a povinné sociální zabezpečení, vzdělání, zdravotnictví a sociální péče, kulturní, zábavní a rekreační činnosti nebo ostatní činnosti a činnosti domácností produkujících výrobky a služby pro vlastní potřebu. Předmětem klasifikace CZ- COFOG je třídění funkcí, resp. výdajů určených na veřejné služby do deseti oblastí zahrnující např. všeobecné veřejné služby, obranu, veřejný pořádek a bezpečnost, bydlení a společenskou infrastrukturu, zdraví, rekreaci a kulturu, vzdělávání nebo sociální věci.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *S jakými potřebami se setkáváme ve veřejném sektoru?*
2. *Uveďte hlediska pro členění veřejných služeb.*
3. *Popište členění veřejných služeb dle klasifikace ekonomických činností (NACE) v České republice.*
4. *Uveďte oblasti veřejných služeb dle klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG).*
5. *Jak jsou členěny veřejné služby podle organizačně- institucionálního hlediska?*
6. *Které veřejné služby jsou poskytované odvětvími rozvoje člověka?*
7. *Co zahrnují služby odvětví veřejné spotřeby státu?*
8. *Uveďte služby, které se zařazují do ostatních odvětví veřejných služeb.*

Citovaná a doporučená literatura

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika verejných služieb*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2008). *Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE)* [online]. Praha: Český statistický úřad, 24. 1. 2008. [cit. 15. 11. 2017]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/20565267/021608.pdf/2f45895b-4c51-435b-a52a-0c7164dbf371?version=1.0

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2001). *Klasifikace funkcí vládních institucí CZ-COFOG* [online]. Praha: Český statistický úřad, 1. 6. 2001. [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/23208748/cofogcely.pdf/49e2a7ee-7e15-4f0b-b7d1-08a9da78c2f0?version=1.0

EUROSTAT (2018). *General government expenditure by function (COFOG).* [online]. [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?Dataset =gov_10a_exp&lang=en

HALÁSEK, D. (2010). *Odvětví služeb.* Přerov: VŠLG.

HALÁSEK, D. (2007). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSEK, D. (2012). *Veřejná ekonomika*. Opava: Optys.

HALÁSKOVÁ, M. (2017). *Veřejná ekonomika a správa. Studijní textová opora pro učitele odborných předmětů.* Ostrava: Ostravská univerzita.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2017). Public Expenditures in Areas of Public Sector: Analysis and Evaluation in EU Countries. *Scientific Papers of the University of Pardubice – Series D,* ***24***(39 (1/2017), pp. 39-50.

HALÁSKOVÁ, R. (2018a). Structure of General Government Expenditure on Social Protection in the EU Member States. *Montenegrin Journal of Economics*, ***14***(4), pp. 7–21.

HALÁSKOVÁ, R. (2018b). *Teorie služeb. Studijní textová opora pro učitele odborných předmětů.* Ostrava: Ostravská univerzita.

HESKOVÁ, M. (2012). *Teorie, management a marketing služeb*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií.

LEITNER, S., STEHRER, R. (2016). *Development of Public Spending Structures in the EU Member States: Social Investment and its Impact on Social Outcomes.* Working paper 128, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, August.

MAPPING OF THE PUBLIC SERVICES (2010). *Public Services in the European Union & in the 27 Member States* [online]. [cit. 20. 10. 2018]. Dostupné z: http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mappingreport_DEF_02072010.pdf

MERIČKOVÁ, B. M., NEMEC, J., SVIDRONOVÁ, M. M., PISCHKO, V. (2017). Analysis of the relationship between the size and structure of public expenditure and socio-economic development. *Journal of Economics*, ***65***(4), pp. 320–333.

MICHALOVÁ, V. a kol. (2008). *Služby v modernej ekonomike*. Bratislava: Ekonóm.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky.* Praha: Wolters Kluwer, a.s.

OECD (2015*).* Classification of the Functions of Government (COFOG). In *Government at a Glance 2015.* Paris: OECD Publishing, pp. 194 – 195.

REKTOŘÍK, J. a kol. (2007). *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru.* Praha: Ekopress, s.r.o.

SHELTON, C. A. (2007). The Size and Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, ***91***(11–12), pp. 2230–2260.

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

STRECKOVÁ, Y. (1998). *Teorie veřejného sektoru.* Brno: Masarykova univerzita.

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998). *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press.

TETŘEVOVÁ, L. (2008). *Veřejná ekonomie*. Praha: Profesional Publishing.

3 Zabezpečování, poskytování a financování veřejných služeb

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly byste měli být schopni:

- vysvětlit podstatu zabezpečení veřejných potřeb, garanta, poskytovatele a uživatele veřejných služeb,
- objasnit rozdíl mezi zabezpečováním a poskytováním veřejných služeb,
- rozlišit tradiční (interní) formy a alternativní (externí) formy zabezpečování veřejných služeb,
- definovat zdroje financování a vysvětlit nové přístupy k financování veřejných služeb,
- popsat organizační formy pro zabezpečení veřejných služeb,
- objasnit, co je to kontrahování veřejných služeb,
- vysvětlit význam fiskální decentralizace a jak přispívá k efektivnímu poskytování veřejných služeb.

Klíčová slova

zabezpečování veřejných služeb, poskytování veřejných služeb, garant, poskytovatel, uživatel, financování veřejných služeb, fiskální decentralizace

3.1 Zabezpečování a poskytování veřejných služeb

Průvodce studiem

V této kapitole se podrobněji seznámíte se zabezpečováním, poskytováním a financováním veřejných služeb z národního i mezinárodního hlediska. Zabezpečováním, poskytováním a financováním veřejných služeb se zabývá řada domácích i zahraničních autorů (Musgrave, Musgrave, 1994; Brown, Potoski, 2003; Chapman, 2003; Beblavý, Sičáková Beblavá, 2007; Ahmad a kol., 2008; Benčo, Kuvíková a kol. 2011; Stejskal a kol.

2017), kteří hledají nejen optimálních možnosti financování, ale i nové způsoby zabezpečování a poskytování veřejných služeb.

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, vzdělávací, sociální, kulturní a v oblasti životního prostředí. 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).

Zabezpečování veřejných služeb můžeme dle Řežuchové (2007, s. 13) nebo dle Benča, Kuvíkové a kol. (2011, s. 209) definovat jako *„širší význam podpory, který se naplňuje prostřednictvím garantování, organizování, regulování, kontrolování a financování veřejné služby“*. Zabezpečovatelem veřejné služby 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 (organizační složky resp. příspěvkové organizace státu, kraje, obce). Zabezpečování veřejných služeb dle Stejskala a kol. (2017, s. 62) je *„nejširším pojmem a obsahový význam zabezpečování se naplňuje prostřednictvím realizace procesů: garantování, organizování, regulace, zčásti financování a kontrolování celého systému, v rámci kterého je příslušná veřejná služba produkována“.*

Zabezpečování a poskytování veřejných služeb pojmově rozlišují i Musgrave, Musgrave (1994, s. 8), 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. 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. To, že jde o velmi složitý proces, dokumentuje skutečnost, že 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.

Průvodce studiem

Organizace veřejných služeb v ČR se sestává, z garantů, poskytovatelů a uživatelů veřejných služeb na celostátní resp. regionální a lokální úrovni (Usnesení vlády ČR č. 164/2002). S jednotlivými pojmy se nyní blíže seznámíme.

Jak uvádí Halásek (2004) v ČR obecná zodpovědnost za dostupnost a rozvoj veřejných služeb náleží převážně příslušným ministerstvům, které jsou **garanty veřejných služeb**. Konkrétní zodpovědnost za dostupnost a kvalitu jednotlivých druhů veřejných služeb právní řád ČR většinou nezná. Z hlediska právní konstrukce jde o samostatnou působnost všech krajů a obcí, neboť každá obec má dle své velikosti přidělen odpovídající koeficient pro potřeby zákona o rozpočtovém určení daní, kde je prakticky zakotvena zásada, že čím větší obec, tím větší koeficient a tím vyšší vlastní příjmy z rozpočtového určení daní. V některých státech (např. Finsko) u některých služeb je právně zakotveno, že větší či výše administrativně postavená obec nemá právo odmítnout menší obec se žádostí o společné zabezpečení daného druhu služeb – při stanovených či dohodnutých podmínkách spolupráce.

Poskytovatelem veřejných služeb může být stát, kraj, obec nebo jakákoliv právnická nebo fyzická osoba, která splní podmínky předepsané zákonem. Poskytovatelem některých veřejných služeb jsou přímo orgány veřejné správy – ministerstva, krajské, městské nebo obecní úřady. V souvislosti s reformou veřejné správy se významným poskytovatelem řady veřejných služeb staly kraje. Dále jsou poskytovatelem organizace, agentury nebo organizační složky ministerstev, krajů, měst nebo obcí (např. u řady knihoven, muzeí, zoologických zahrad, nemocnic či městské policie). Poskytovateli služeb jsou dále organizace nebo obchodní společnosti, které jsou zcela nebo zčásti v majetku ministerstva, kraje, města nebo obce. Vedle přímého a nepřímého poskytování veřejných služeb subjekty veřejné správy poskytují služby na smluvním základě dále i ostatní právní subjekty, a to jak neziskového, tak ziskového charakteru. O

nejefektivnějším způsobu výběru poskytovatelů a formě poskytování veřejné služby zpravidla rozhoduje garant. Tato situace se liší dle jednotlivých druhů služeb.

Uživateli veřejných služeb jsou v obecné rovině občané, kteří vytvářejí různé sociální skupiny. Každá tato sociální skupina má své specifické potřeby a požadavky, jejich oprávnění je porovnáváno zpravidla s právní normou (pokud existuje) nebo je kompromisem mezi možnostmi garanta či poskytovatele a požadavky uživatele (zákazníka). Zkoumání skutečných potřeb občanů – zákazníků služeb a následné měření spokojenosti s kvalitou poskytovaných služeb není prakticky prováděno nebo je prováděno jen u některých druhů služeb nebo na některých úřadech. Přitom rovnováha mezi potřebou (poptávkou) a poskytovanou službou (nabídkou) je základem efektivního využívání zdrojů.

Průvodce studiem

Jednotlivé úrovně vlády jsou garanty objemu a určité úrovně kvality veřejných služeb. Na základě veřejné volby se rozhoduje o tom, jaké statky mají být poskytovány veřejně, jaká má být úroveň nabídky a jak má být jejich poskytování financováno, zda zcela z veřejných rozpočtů, nebo s využitím spoluúčasti spotřebitelů prostřednictvím uživatelských poplatků. Vláda, která rozhodne o veřejném zabezpečování služby, resp. o regulaci jejího poskytování a následně o spotřebě, nemusí tuto službu produkovat prostřednictvím veřejných zaměstnanců nebo svých organizací. Zodpovědnost za zabezpečování takových služeb může být ponechána jiným veřejným i soukromým subjektům a vláda může koordinovat její produkci a kontrolovat její kvantitu a kvalitu. Přestože zabezpečování veřejných služeb prostřednictvím veřejného sektoru můžeme odůvodnit selháním trhu, tedy např. existencí externalit, monopolů, nedostatečnými informacemi, apod., u jejich poskytování tento argument ztrácí na významu.

Zajištění dostupnosti veřejných služeb se v ČR primárně orientovalo zejména na budování sítě veřejných služeb. Progresivní metodou zajišťování dostupnosti služeb je její komunitní plánování. Komunitní plánování je metoda představující otevřený proces zjišťování potřeb a zdrojů a hledání nejlepších řešení v příslušné oblasti veřejných služeb. Touto metodou, založenou na zapojování všech, kterých se zpracovávaná oblast dotýká,

na dialogu a vyjednávání a na dosažení výsledku, který je podporován a přijat většinou účastníků, je možné plánovat veřejné služby tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů.

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se a vysvětlete na příkladu vzdělávacích služeb, kdo je jejich garantem, kdo je poskytovatelem a uživatelem jednotlivých úrovní vzdělávání (primárního, sekundárního či terciálního vzdělávání) v České republice.

Průvodce studiem:

Nové metody zabezpečování veřejných služeb *otevírají možnosti zefektivnění procesu jejich poskytování a přináší alternativní přístupy v poskytování veřejných služeb. Vzhledem k tomu, že se v poskytování veřejných služeb neosvědčil byrokratický systém založený na řídícím vztahu veřejného a soukromého sektoru ani systém založený na konkurenčním vztahu sektorů, novým trendem se staly tzv. „public governance" a různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru*.

Reformní změny řízení veřejné správy ve vztahu k veřejným službám dokumentuje tabulka 6.

Tabulka 6 Reformní změny řízení veřejné správy v oblasti přístupů k poskytování veřejných služeb

Období změn	*Vztah veřejného a soukromého sektoru*	*Znaky systému veřejných služeb*
Do 70. let 20. století	Řídící a kontrolní	• Centralizace • Monopolizace • Regulace • Procesně orientované řízení • Uniformní poskytování veřejných služeb • Tradiční přístupy k poskytování veřejných služeb – interní normy
70. až 80. léta 20. století	Konkurenční	• Decentralizace • Demonopolizace • Výkonově orientované řízení • Individualizace v poskytování veřejných služeb • Vznik nových moderních tzv. alternativních přístupů k poskytování veřejných služeb

Přelom 20. a 21. století	Partnerský	• Decentralizace, • Demonopolizace, • Deregulace • Řízení orientované na účinky • Individualizace v poskytování služeb • Rozvoj alternativních přístupů k poskytování veřejných služeb ve formě partnerství veřejného a soukromého sektoru

Zdroj: Mikušová Meričková (2011, s. 174)

Jak uvádí někteří autoři např. Benčo, Kuvíková a kol. (2011, s. 175) nebo Ochrana, Pavel, Vítek a kol. (2010) reformní kroky směřující ke snížení veřejných výdajů a transformace centralizovaného systému s cílem zefektivnit zabezpečování veřejných služeb vedly k demonopolizaci, decentralizaci a deregulaci systému veřejných služeb a implementaci nových alternativních přístupů v poskytování veřejných služeb.

V současné době se rozvíjí celá řada alternativních přístupů v poskytování veřejných služeb. Moderní přístupy v ekonomice veřejných služeb opouštějí klasické pojetí **úlohy státu jako producenta** veřejných služeb a posouvají ho do roviny tvůrce **(garanta, regulátora)** systému, ve kterém veřejnou službu produkují různé typy producentů a kde se produkce financuje z různých zdrojů. Skutečnost, že stát musí být z určitých důvodů poskytovatelem služby (tj. je jejím garantem – typicky u kolektivních statků), ještě neznamená, že musí tuto službu i produkovat a financovat (Benčo, Kuvíková a kol., 2011; Stejskal a kol., 2017).

Průvodce studiem:

Veřejné poskytování veřejných služeb neznamená nevyhnutelně i veřejnou produkci a financování. Jak uvádí Stejskal a kol.(2017) je nutné odlišit pojmy – poskytovatel veřejné služby a producent veřejné služby, se kterými se nyní seznámíme.

V **postavení poskytovatele veřejné služby** vystupuje veřejná autorita (označovaná jako veřejná instituce – subjekt veřejné služby), která nese politickou zodpovědnost za zabezpečení veřejné služby v odpovídajícím rozsahu a kvalitě vzhledem k veřejným potřebám (povinnost zabezpečit určitou službu vyplývá z legislativy). Při poskytování veřejné služby jde o faktickou produkci veřejných služeb, kdy poskytovatelem mohou

být ziskové soukromé firmy, neziskové veřejné organizace, neziskové soukromé organizace, ale také sektor domácností.

V **postavení producenta veřejné služby** – je organizace (veřejnoprávního i soukromoprávního charakteru), která realizuje samotnou produkci služby. V alternativních přístupech k poskytování veřejných služeb, kdy je realizována externí forma zabezpečení služby, může v postavení producenta vystupovat nejen soukromá, ale i veřejná organizace (Stejskal a kol., 2017, s. 95).

Přitom platí, že *producent a poskytovatel nejsou stejná organizace*. Pokud by tomu tak bylo, jedná se o tradiční přístup k poskytování veřejné služby s aplikací interní formy zabezpečení služby. Jednotlivé formy zabezpečení veřejných služeb budou uvedeny v následující kapitole.

3.1.1 Formy zabezpečování veřejných služeb

Průvodce studiem:

V následující části textu se seznámíme s formami zabezpečení veřejných služeb a s volbou konkrétní vhodné formy. Podrobněji formy zabezpečování veřejných služeb rozebírají např. Benčo, Kuvíková a kol., (2011); Provazníková (2015) nebo Stejskal a kol. (2017).

Jak uvádí Stejskal a kol. (2017, s. 95) při volbě konkrétní **formy zabezpečování veřejné služby** (producenta veřejné služby a zdroje financování) by se měla veřejná instituce (poskytovatel služby) rozhodovat podle:

- ekonomického charakteru služby,
- vlivu formy zabezpečování na efektivnost produkce,
- kvality služby,
- míry zachování principu rovnosti ve spotřebě služby,
- možnosti veřejné kontroly služby.

Formy zabezpečení veřejných služeb se liší typem producenta a zdroji financování služby. Může se jednat o:

- ***Tradiční – interní formy***, kdy poskytovatel služby plní zároveň funkci producenta a službu i financuje,

- ***Alternativní – externí formy***, kdy jsou funkce poskytování a produkce odděleny (poskytovatel služby tj. veřejný subjekt, není zároveň přímým producentem služby), funkce financování může, ale nemusí náležet poskytovateli.

Zajištění veřejných služeb je realizováno podle Provazníkové (2015) následujícími **organizačními formami**:

- Komunální organizace,
- Organizační složky,
- Příspěvkové organizace,
- Obchodní společnosti,
- Družstva,
- Neziskové organizace,
- Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).

Výběr vhodné formy zabezpečení veřejné služby (s ohledem na charakter služby a specifické potřeby a podmínky, ve kterých je služba poskytována) ovlivňuje efektivnost produkce a kvalitu zabezpečování služby. Veřejné poskytování veřejných služeb neznamená jen veřejnou produkci a veřejné financování. Charakter zabezpečování části veřejných služeb (poskytovaných jako čistě kolektivní) se postupně mění na charakter zabezpečování veřejných služeb poskytovaných jako smíšené kolektivní statky.

Smluvní **zabezpečení veřejných služeb (kontrahování)** je zabezpečení externím dodavatelem, znamená to, že za poskytování veřejné služby nese odpovědnost na základě politického rozhodnutí veřejná autorita, ale produkce veřejné služby se uskutečňuje v soukromém sektoru. Může se jednat například o odvoz odpadu, zásobování vodou apod. Formy smluvního zabezpečování je možné chápat podle Stejskala a kol. (2017, s. 105) jako:

- přesun produkce celé služby z veřejných organizací do soukromého sektoru,
- přesun části produkce příslušné služby z veřejných organizací do soukromého sektoru,
- zabezpečování některých vnitřních (pomocných či obslužných) služeb v organizaci veřejného sektoru těmi ze soukromého.

Původce studiem:

Možnosti a optimální způsoby zabezpečování a poskytování místních veřejných služeb jsou řešeny nejen na národní úrovni, ale i v rámci územních samospráv. Řada veřejných služeb je pak zajištěna ve spolupráci obcí a krajů, obcí s obcemi jiných států nebo v rámci různých forem spolupráce krajů.

Místní samosprávy nerozhodují jen o tom, jaké služby budou poskytovat, případně zabezpečovat obyvatelům, ale i jak a jakým způsobem (Brown, Potoski, 2003; Chapman, 2003). Jak uvádí Beblavý, Sičáková Beblavá (2007, s. 245) „Základní rozhodnutí místních samospráv při volbě způsobu zabezpečovaní služeb je mezi internalizací poskytovaní služeb a externalizací poskytování služeb. Územní samosprávy také řeší, jestli je pro veřejný sektor výhodnější poskytovat danou službu v rámci své přímé působnosti nebo přenechat poskytovaní služby za určitou platbu jiným subjektům (a to buď **explicitní** ve formě pravidelných plateb z veřejných rozpočtů anebo **implicitní** ve formě poskytnutí oprávnění na výběr určitých poplatků od veřejnosti)“. Možnosti zajištění veřejných služeb územními samosprávami uvádí tabulka 7.

Tabulka 7 Typy organizací zřizovaných a zakládaných územními samosprávami pro zajištění veřejných služeb

Obec	**Kraj**
Odbory	Odbory
Organizační složky	Organizační složky
Příspěvkové organizace	Příspěvkové organizace
Školská právnická osoba	Školská právnická osoba
Veřejná výzkumná instituce	Veřejná výzkumná instituce
Obchodní korporace (s.r. o, a.s)	Obchodní korporace (s.r.o, a.s)
Neziskové organizace (ústavy, nadace či nadační fondy)	Neziskové organizace (ústavy, nadace či nadační fondy)
Spolupráce mezi obcemi (dobrovolné svazky obcí, smlouva ke splnění úkolu, Místní akční skupiny)	Spolupráce mezi kraji (smlouva ke splnění úkolu)
Spolky (obec s jinými subjekty)	Spolky (kraj s jinými subjekty)
Mezinárodní sdružení místních orgánů nebo právnická osoba na základě spolupráce	Mezinárodní sdružení se zahraničními partnery

Zdroj: Provazníková (2015, s. 229)

Právní forma příspěvkové organizace je dominantní formou, jejímž prostřednictvím poskytují územní samosprávy služby občanům (vzdělávací, kulturní, sociální nebo zdravotní služby).

Příklad:

V roce 2014 byly obce v ČR zřizovateli 8337 příspěvkových organizací, nejvíce (cca 86%) jich působilo **v oblasti vzdělávání a školských služeb** (předškolní zařízení, základní školy, školní stravování a základní umělecké školy). V oblasti **kultury** působilo přibližně 6% z celkového počtu příspěvkových organizací (zejména knihovny, muzea a galerie) a 4 % působilo **v oblasti sociálních služeb** (domovy pro seniory, centra sociálních služeb, pečovatelské služby apod.) (Provazníková, 2015).

Úkol k textu:

Vysvětlete i jiné organizační formy veřejných služeb (např. organizační složky, komunální organizace, družstva, PPP) a uveďte příklady veřejných služeb, které mohou být jednotlivými organizačními formami zabezpečeny.

Průvodce studiem:

Podle řady autorů (Oates, 1993; Beblavý, Sičaková Beblavá, 2007; Ahmad a kol., 2008; Halásková, Halásková, 2014) lze zesumarizovat doporučení pro místní samosprávy při zabezpečování veřejných služeb.

V návaznosti na alokační funkci by měla být většina služeb zabezpečena na místní úrovni v případě, že užitek z nich plynoucí má lokální charakter. Centrálně by se měli zabezpečovat ty statky a služby, jejichž charakter překračuje lokální rámec. Služby, při kterých dochází k selhání trhu, ale které společnost vyžaduje, by měly být v případě nízkého rizika selhání vlády poskytované na centrální úrovni. Dotace z vyšší úrovně rozpočtu by pak měly být poskytované pouze na takové služby, jejichž užitek přesahuje místní hranice a za účelem vyrovnání příjmu v municipalitách.

3.2 Financování veřejných služeb

Průvodce studiem:

V následující části textu se blíže seznámíme s financováním veřejných služeb. Financování veřejných služeb je rozsáhlý problém, ve kterém neexistuje jednotný přístup k řešení této otázky.

Neexistuje ani jednotný doporučený zdroj, způsob nebo nástroj financování veřejné služby. Problematikou financování veřejných služeb se zabývá zejména teorie veřejných financí v pojetí celé řady starších i současných autorů např. Pigou (1960); Buchanan (1969); Cullis, Jones (1992); Musgrave, Musgrave (1994); Hamerníková, Kubátová (2004); Rosen (2005); Peková (2004, 2011); Benčo, Kuvíková a kol. (2011); nebo Stejskal a kol. (2017).

Problematika veřejných služeb a ekonomické souvislosti jsou podle Jacksona a Browna (2003) obsaženy **v teorii veřejných financí**. Otázkám spojeným s poskytováním veřejných služeb státem v ekonomickém myšlení věnuje pozornost řada autorů. Tyto otázky se objevují v teorii státu a ve veřejných financích. Jedním z autorů, který se věnuje teorii veřejných financí a teorii veřejných služeb je např. Stiglitz (2007). Klasikové politické ekonomie (Adam Smith, John Stuart Mill a Nassau Senior) v rámci teorie státu a teorie veřejných financí vymezují tři funkce státu, mezi které lze zařadit i funkci státu spojenou s poskytováním veřejných služeb. Podle Smithe (1976) by měl stát zabezpečit svým občanům vnější ochranu před napadením jiným státem, zabezpečit bezpečnost občanů v zemi a zajistit fungování veřejně prospěšných institucí a zabezpečení veřejně-prospěšných služeb, o které trh nemá zájem z důvodu jejich neziskovosti. Smith uznával také opodstatnění ve státních zásazích v oblasti poskytování veřejných služeb. John Stuart Mill a Nassau Senior ve své doktríně „laissez faire“ prosazují minimalizaci zásahů do ekonomiky a omezování veřejných výdajů na zabezpečení veřejných služeb (blíže Benčo, Kuvíková a kol., 2011).

Průvodce studiem:

Teorie veřejných financí přisuzuje každému veřejnému rozpočtu plnění funkcí, které jsou odvozené z funkcí veřejných financí (alokační, redistribuční a stabilizační). Využívání

těchto funkcí se ale liší podle vládních úrovní v zemích EU a je s nimi spojena i míra zabezpečovaných služeb (Peková, 2011).

Teorie veřejných výdajů se metodologicky opírá o teoretické koncepty řízení veřejné správy, kde řízení veřejných výdajů je podsystémem veřejné správy (Wright, Nemec, 2003). Někteří autoři Ochrana, Pavel, Vítek a kol. (2010, s. 55) pak vycházejí ze tří základních konceptů managementu veřejných výdajů, které uvádí tabulka 8. Tyto základní koncepty, zejména veřejné podnikání i New public management (NPM) mají své příznivce i odpůrce a procházejí v současné době řadou modifikací a dílčích úprav a reforem.

Tabulka 8 Základní koncepty managementu veřejných výdajů

Název konceptu	*Podstata*
Neotaylorismus	Plánování a kontrola výdajových cílů
Veřejné podnikání	Řízení veřejných výdajů „napodobuje“ principy „podnikatelské správy“
New public management	Alokace veřejných zdrojů na základě poptávky veřejnosti, rozpočtování je prováděno na základě výsledků

Zdroj: Ochrana, Pavel, Vítek a kol. (2010, s. 55)

Financování veřejných služeb zabezpečuje převážně veřejná správa, která provádí alokaci a redistribuci veřejných výdajů prostřednictvím soustav veřejných rozpočtů a fondů na veřejné potřeby a tedy i jejich uspokojení prostřednictvím veřejných služeb. Veřejné výdaje jsou částí HDP, která je spotřebovaná kolektivně na základě veřejné volby a slouží k financování veřejných potřeb. Stěžejním problémem je stanovení nejen objemu veřejných výdajů, ale i jejich struktura, na co by měly být vynaloženy, na jaké potřeby s ohledem na dostupné zdroje financování.

Průvodce studiem:

Nové přístupy k financování veřejných služeb *prosazují kombinaci veřejných zdrojů se soukromými zdroji, konkrétně s uživatelskými poplatky. Participace spotřebitele na nákladech veřejné služby přispívá ke zvýšení racionality spotřebitele ve spotřebě a naplňuje požadavek definování užitku dané služby.*

Podle moderních autorů jako jsou Musgrave, Musgrave (1994); Stiglitz (1997); Jackson, Brown (2003) mohou být veřejné služby financovány:

- **z veřejných prostředků** – přímým napojením na veřejný rozpočet nebo poskytnutím dotací a subvencí samostatným ekonomickým subjektům,
- **soukromými prostředky** – zcela financovány soukromým kapitálem,
- **kombinací** – financovány zčásti soukromými a zčásti veřejnými prostředky.

Nejčastěji jsou uváděny ***různé zdroje financování veřejných služeb*** (Benčo, Kuvíková a kol., 2011, s. 210). Jedná se zejména o následující zdroje:

- nadnárodní rozpočty (rozpočty mezinárodních a nadnárodních organizací),
- státní (federální a státní) rozpočet,
- rozpočty vyšších územních celků,
- municipální rozpočty,
- osobní veřejné peněžní fondy,
- platby od klientů (spotřebitelů),
- zdroje z vlastní podnikatelské činnosti,
- dary od soukromých jednotlivců a organizací,
- jiné zdroje.

Průvodce studiem:

Při financování veřejných služeb sehrávají významnou roli zdroje veřejných rozpočtů (státu, krajů, obcí nebo zdroje EU) resp. veřejné výdaje, se kterými se v následujícím textu seznámíme.

Veřejný rozpočet je nástroj financování cíleně naprogramovaných potřeb v oblasti zabezpečování různých veřejných statků a služeb. Významný podíl na financování veřejných služeb mají prostředky územních samosprávných celků (kraje, obce). Některé služby jsou garantovány a poskytovány státem prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých resortů, státních fondů nebo jiných organizací zřízených ministerstvy nebo ostatními státními úřady. Veřejné služby jsou také financovány samotným uživatelem. Pokud cena, kterou platí uživatel služby, není schopná pokrýt celkové náklady spojené s poskytováním dané služby, může nastat kombinace několika forem financování.

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. Např. Medveď, Nemec (2004, s. 23) uvádí, že pod záminkou, jestliže stát produkuje statek kolektivní spotřeby, měl by být takový statek poskytován bezplatně, příp. pokud je statek poskytován bezplatně, má být vyráběn státem. Mezi produkcí a financováním však není přímá vazba. Vhodnou kombinaci poskytování a financování je nutné vybírat dle konkrétních okolností a podmínek. Veřejný sektor může uzavřít smlouvu o produkci daného statku/poskytnutí služby se soukromým producentem/provozovatelem.

Průvodce studiem:

V souvislosti s financováním veřejných služeb v ČR je třeba ještě zmínit další významný veřejný zdroj tj. financování veřejných služeb ze zdrojů EU resp. z operačních programů. V programovém období 2014–2020 jsou v České republice pro rozvoj a financování veřejných služeb určeny zejména následující operační programy*:*

- **Integrovaný regionální operační program (IROP**), který slouží pro zkvalitnění infrastruktury a zlepšení veřejných služeb.
- **OP Výzkum, vývoj a vzdělávání** – podporuje služby a aktivity ve výzkumu a vývoji a zvýšení kvality terciálního vzdělávání, podmínek pro celoživotní vzdělávaní a kvalitní předškolní, primární a sekundární vzdělávání.
- **OP Zaměstnanost** – slouží pro rozvoj dalšího vzdělávání, zdravotních a sociálních služeb.
- **OP Doprava** – podporuje rozvoj a zlepšování dopravních systémů a dopravních služeb.

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se nad financováním veřejných služeb v České republice z veřejných zdrojů (ze státního rozpočtu, z rozpočtu územních samospráv nebo ze zdrojů EU) a uveďte zdroje financování v případě vzdělávacích, sportovních, sociálních a zdravotních služeb.

3.2.1 Role fiskální decentralizace při zabezpečování veřejných služeb

Průvodce studiem:

Významný aspekt při zabezpečování a financování místních veřejných služeb sehrává fiskální decentralizace. Fiskální decentralizace je součástí širších decentralizačních procesů, při kterých nejde jen o decentralizaci odpovědnosti na místní orgány za poskytování veřejných služeb, ale i o decentralizaci finančně rozpočtové pravomoci při získávání vlastních příjmů, zejména daňových (Chapman, 2003; Oates, 2003).

Fiskální decentralizaci můžeme považovat dle některých autorů Neubauerové (2003); Pekové (2004, 2011); Žárske, Kozovského (2008); Blöchliger, Vammalle (2012; Provazníkové (2015) za nosný prvek decentralizace veřejné správy a vycházíme z předpokladu, že poskytování veřejných služeb na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější. Na nevýhodu decentralizovaného zabezpečení veřejných statků a služeb ale poukazuje např. Stiglitz (1997) v souvislosti s jejich kvalitou.

Místní veřejné služby jsou poskytovány ve veřejném zájmu a financovány z veřejných prostředků. Jsou obvykle poskytovány v takových oblastech, které nejsou (např. finančně) atraktivní pro subjekty ze soukromého sektoru. Obce a regiony zabezpečují veřejné služby, nejen z pohledu vlastních tj. lokálních potřeb, ale často i veřejné služby dané rozsahem delegovaných pravomocí a odpovědnosti za jejich zabezpečení v rámci decentralizace veřejného sektoru. Fiskální decentralizace vyjadřuje, že nižší úrovně veřejných rozpočtů rozhodují o poskytování a financování veřejných služeb veřejného sektoru na základě obecně platných pravidel k místním zvláštnostem. Klíčovým prvkem zájmu fiskální decentralizace je dosáhnout cíl rostoucí efektivnosti, transparentnosti a odpovědnosti při poskytování veřejných služeb. To znamená, že fiskální decentralizace přispívá k efektivnímu poskytování služeb zejména tím že, výdaje víc odpovídají místním prioritám a preferencím, což motivuje místní vlády k zlepšení mobilizace zdrojů a tím k vyšší transparentnosti a zodpovědnosti za vynakládané výdaje“. Z řady výzkumů (např. Ahmad a kol., 2008) pak vyplývá, že úspěšná decentralizace musí spojovat místní finance a fiskální pravomoc s odpovědností za poskytování služeb s funkcemi místní samosprávy.

Příklad:

V roce 2015 v ČR dosahovala fiskální výdajová decentralizace u všeobecných veřejných služeb cca 13%; u zdravotních služeb necelé 2%; u služeb sociálního zabezpečení 10%; u vzdělávacích služeb cca 28% a v případě kulturních, rekreačních a sportovních služeb kolem 7% (Eurostat, 2018).

Shrnutí kapitoly:

Pod pojem **zabezpečování veřejných potřeb** jsou zahrnovány služby, na kterých je obecný zájem, zejména v oblasti hospodářské, zdravotnické, vzdělávací, sociální, kulturní a v oblasti životního prostředí. **Zabezpečování veřejných služeb** můžeme definovat podle řady autorů jako „širší význam podpory, který se naplňuje prostřednictvím realizace úloh ve smyslu garantování, organizování, regulování a zčásti financování a kontrolování celého systému, v rámci kterého je příslušná veřejná služba produkována. Je třeba rozlišovat zabezpečování a poskytování veřejných služeb a také zabezpečovatele a poskytovatele veřejné služby. Veřejné zabezpečování veřejných služeb, hradí veřejný rozpočet a tyto služby jsou dostupné bez poplatků spotřebitele. Jak se veřejné služby produkují, resp. kdo je jejich producentem, je již irelevantní.

Organizace veřejných služeb v ČR se sestává z garantů, poskytovatelů a uživatelů. Nové metody zabezpečování veřejných služeb otevírají možnosti zefektivnění procesu jejich poskytování. Moderní přístupy veřejných služeb opouštějí klasické pojetí úlohy státu jako producenta veřejných služeb a posouvají ho do roviny tvůrce (garanta, regulátora**)** systému, ve kterém veřejnou službu produkují různé typy producentů a kde se produkce financuje z různých zdrojů. Na základě odlišných přístupů k řízení jsou vymezeny odlišné modely poskytování veřejných služeb, které odráží základní charakteristiky jednotlivých přístupů. Jedná se o administrativní model a profesionální model (tržní a komunitní). **Formy zabezpečení veřejných služeb** se pak liší typem producenta a zdroji financování služby. Může se jednat o tradiční (interní) formy a o alternativní (externí) formy. Výběr vhodné formy zabezpečení veřejné služby ovlivňuje efektivnost produkce a kvalitu zabezpečování služby. V České republice může být zajištění veřejných služeb realizováno komunálními organizacemi, organizačními složkami (státu, kraje, obce), příspěvkovými

organizacemi (státu, kraje, obce), obchodní společností, družstvy, nestátními neziskovými organizacemi nebo partnerstvím veřejného a soukromého sektoru (PPP).

Pro **financování veřejných služeb** neexistuje jednotný přístup ani neexistuje jednotný doporučený zdroj, způsob nebo nástroj jejich financování. Veřejné služby mohou být financovány z veřejných prostředků, soukromými prostředky nebo jejich kombinací. Při financování veřejných služeb sehrávají významnou roli zdroje veřejných rozpočtů (státu, krajů, obcí nebo zdroje EU). Významný aspekt při zabezpečování a financování místních veřejných služeb sehrává fiskální decentralizace. Fiskální decentralizace vyjadřuje, že nižší úrovně veřejných rozpočtů rozhodují o poskytování a financování veřejných služeb veřejného sektoru na základě obecně platných pravidel k místním zvláštnostem a vycházíme z předpokladu, že poskytování veřejných služeb na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Charakterizujte pojem zabezpečování veřejných potřeb a zabezpečování veřejných služeb.*
2. *Jaký je rozdíl mezi zabezpečováním a poskytováním veřejných služeb?*
3. *Kdo je to garant, poskytovatel a uživatel veřejné služby?*
4. *Jaké znáte způsoby zabezpečení veřejných služeb?*
5. *Uveďte organizační formy zajištění veřejných služeb.*
6. *Co je to kontrahování veřejných služeb?*
7. *Uveďte modely poskytování veřejných služeb.*
8. *Jaké znáte zdroje financování veřejných služeb a nové přístupy k financování veřejných služeb?*
9. *Které operační programy jsou v České republice určeny pro financování veřejných služeb?*
10. *Jaký je význam fiskální decentralizace při zabezpečování a poskytování veřejných služeb?*

Korespondenční úkol:

Zvolte si veřejnou službu, blíže ji charakterizujte a uveďte její legislativní úpravu, garanta, poskytovatele a uživatele této služby. Dále se zaměřte na možnosti jejího financování včetně vícezdrojového. Úkol zpracujte v rozsahu 1–2 stran formátu A4 a zašlete Vašemu tutorovi.

Citovaná a doporučená literatura

AHMAD, E., BROSIO, G., TANZI, V. (2008). *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* [online]. [cit. 20. 10. 2018]. Dostupné z: http://www.researchgate.net/publication/228312616_Local_Service_Provision_in_Selected_OECD_Countries_Do_Decentralized_Operations_Work_Better.

BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2007). Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o sposobe zabezpečovania služeb vo velkých slovenských mestách. *Politická ekonomie,* ***55***(2), s. 245–262.

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika verejných služieb*. Bánska Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

BLÖCHLIGER, H., VAMMALLE, C. (2012) *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game.* OECD: Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

BROWN, T. L., POTOSKI, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory,* ***13***(4), pp. 441–468.

BUCHANAN, J. M. (1969). *The Demend and Supply of Public Goods.* Chicago: Rand Mc Nally Company.

CULLIS, J., JONES, P. (1992). *Public Finance and Public Choice.* London: McGraw-Hill book company.

EUROSTAT (2018). *General government expenditure by function (COFOG).* [online]. [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en

HALÁSEK, D. (2004). *Standardizace veřejných služeb.* Ostrava: VŠB-Technická Univerzita Ostrava.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2014). Impacts of Decentralization on the Local Government Expenditures and Public Services in the EU Countries. *Lex Localis- Journal of Local Self – Government,* ***12***(3), pp. 623–642.

HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. (2004). *Veřejné finance.* Praha: Eurolex Bohemia.

CHAPMAN, J. I. (2003). Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties. *State & Local Government Review,* ***35***(1), pp. 15–25.

JACKSON, M., BROWN, V. (2003). *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Eurolex *Bohemia.*

MEDVEĎ, J., NEMEC, J. (2004). *Mikroekonomické východiská verejných financií*. Bratislava: Sprint.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. (2011). Reforma veřejných služeb. *In BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. Ekonomika verejných služieb.* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, s. 169–203.

MORTON, A. (2012*). European Union Public Procurement Law, the public sector and Public Service Provision* [online]. [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné z**:** https://european-services-strategy.org.uk.archived.website/news/2012/european-public-services-briefing-4-european-u/eu-public-procurement.pdf.

MUSGRAVE, P., MUSGRAVE, R. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha: Management Press.

NEUBAUEROVÁ, E. (2003). *Finančné aspekty decentralizacie verejnej spravy.* Bratislava: Ekonom.

OATES, W. E., (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, ***46***(2), pp. 237–243.

OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. a kol. (201*0). Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit.* Praha: Grada Publishing.

PEKOVÁ, J. (2004*). Hospodaření a finance územní samosprávy.* Praha: Management Press.

PEKOVÁ, J. (2011*). Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* Praha: Wolters Kluwer, a.s.

PIGOU, A. C. (1960)*. A Study in Public Finance.* London: Macmillan and Co Ltd.

PROVAZNÍKOVÁ, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe.* Praha: Grada Publishing.

POMAHAČ, R. (2012). Nejvyšší soud České republiky: Zabezpečování veřejných potřeb a prodej obecního majetku. *Obchodněprávní revue,* ***42***(6), s. 185–192.

ROSEN, H. S. (2005)*. Public Finance.* Boston: McGraw-Hill/Irwin, MA, USA.

ŘEŽUCHOVÁ, M. (2007). Analýza základních metodických kroků při zadávání PPP projektů na úrovni územních samosprávných celků. *In Aktuální otázky rozvoje regionů 2007.* Pardubice: Univerzita Pardubice, s. 63–64.

SMITH, A. (1976). *An Iniquiry into the Nature and Couses of the Wealth of Nation.* Chicago: The University of Chicago Press, IL, USA.

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

STIGLITZ, J. E. (2007). *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Grada Publishing.

Usnesení vlády ČR č. 1259, o změně usnesení vlády z 20. února 2002 č. 164, k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb.

WOLLMANN, H., KOPRIĆ, I., MARCOU, G. (2016). *Public and Social Services in Europe from Public and Municipal to Private Sector Provision.* London: Palgrave Macmillan.

WRIGHT, G., NEMEC, J. (2003). *Management veřejné správy – teorie a praxe.* Praha: Ekopress s.r.o.

ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. (2008). *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie.* Bratislava: Ekonom.

4 Efektivnost, standardizace a kvalita veřejných služeb

Cíl kapitoly

Po nastudování této kapitoly byste měli být schopni:

- definovat efektivnost ve veřejném sektoru,
- rozlišit přístupy pro hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru,
- vysvětlit celkovou ekonomickou hodnotu veřejných služeb a metody pro její měření,
- definovat pojmy standard, standardizace a provést základní rozdělení standardů služeb,
- popsat přístupy ke standardizaci veřejných služeb v České republice,
- vysvětlit pojetí kvality v kontextu veřejných služeb,
- objasnit specifika kvality veřejných služeb a popsat nástroje pro řízení kvality veřejných služeb.

Klíčová slova

veřejné služby, veřejný sektor, efektivnost, přístupy pro hodnocení efektivnosti, standard, standardizace veřejných služeb, pojetí kvality, kvalita veřejných služeb

4.1 Výkonnost a efektivnost veřejných služeb

Průvodce studiem:

V této kapitole se nejprve zaměříme na vysvětlení pojmu efektivnost a následně se budeme věnovat různým přístupům pro hodnocení efektivnosti veřejného sektoru a veřejných služeb.

Pojem efektivnost je podle Benčo, Kuvíková a kol. (2011, s. 281 a další) základním ekonomickým a společenským, teoretickým a praktickým pojmem. Pojem efektivnost se prolíná celou ekonomickou teorií, všemi odvětvovými ekonomikami. Je diskutován jak

v teoretické rovině, tak i praktických aplikacích. Efektivnost je možné definovat různě. Může být vnímána jako ekonomická kategorie, která odráží určité objektivní podmínky rozvoje společnosti. Heterogenita pojmu efektivnost je příčinou toho, že se vymezení a definice efektivnosti různých autorů liší (Mikušová Meričková, Stejskal, 2014).

Efektivnost znamená, že nedochází k plýtvání, resp. že zdroje ekonomiky se využívají co nejefektivněji k uspokojování potřeb a požadavků lidí (Samuelson, Nordhaus, 1992, s. 86). Efektivnost je vztah mezi dosahovanými výsledky a použitými zdroji (Nemec, Wright, 1997). Společenskou efektivnost je možné chápat jako odpovídající určení cílů (nejen) veřejných programů v porovnání s jejich konečným naplněním (Hedley, 1998).

Někdy se při analýze efektivnosti zmiňují pojmy jako je hospodárnost, užitečnost, účinnost. Někteří autoři naopak pojmy efektivnost a hospodárnost nerozlišují a vnímají je jako synonyma (Hayne, 1991). Pro detailní analýzu pojmu efektivnost a její větší vypovídací schopnost je ale potřeba tyto pojmy odlišovat (Malý, 2001, s. 76).

Efektivnost ve veřejném sektoru představuje přístup založený na analýze základních faktorů efektivnosti**.** Jde o tzv**. princip 3E –** *economy, effectivenes a efficiency,* jak uvádí např. Žárska a kol. (2016) a kde:

- **Efektivnost** *(efficiency)* – je definovaná jako poměr mezi očekávanými výsledky a náklady potřebnými na dosažení veřejné služby.
- **Hospodárnost** *(economy)* – týká se optimálního množství zdrojů potřebných na vstupy, definuje se jako minimalizace nákladů na dosažení daného výsledku.
- **Účinnost (efektivita)** *(effectivenes)* – vysvětluje míru, nakolik požadované výstupy a výsledky vyplynuly ze vstupů a v jaké míře dosáhly vytyčené cíle služby.

***Průvodce studiem**:*

Pohled na efektivnost veřejných služeb uvádí Žárska a kol. (2016), která rozlišuje ***čtyři dimenze efektivnosti veřejných služeb****, vycházející z klasické ekonomické teorie (Andrews, Entwistle, 2013).* Jedná se o:

- **Produkční efektivnost** – představuje tradiční chápání efektivnosti zaměřené na maximalizaci výstupů při dané úrovni vstupů. Produkční efektivnost se odvíjí od

pojmů: vyšší produktivita, minimalizace nákladů, maximalizace výstupů, nákladová efektivnost apod.

- **Alokační efektivnost –** vyjadřuje vztah mezi dostupnou nabídkou veřejných služeb a reálnou poptávkou po nich ze strany občanů. Teoreticky by určitá služba mohla být poskytována s produkční efektivností, ale pokud by o ní byl malý zájem ze strany občanů, jednalo by se o alokační neefektivnost. V praxi nastává často problém, že veřejné zdroje plynou do odvětví, které jsou nezbytné pro rozvoj konkurenceschopnosti země, ale protože neexistuje veřejný tlak na jejich zvýšení (většina obyvatel není ztotožněna s jejich důležitostí). Měřit alokační efektivnost je mnohem komplikovanější v porovnání s produkční efektivností. Možností jsou průzkumy zaměřené na spokojenost obyvatel, ve kterých můžou vyjádřit své preference, o které veřejné služby mají zájem a jak jsou spokojeni s jejich kvalitou.
- Zatímco alokační efektivnost je o tom, které veřejné statky a služby poskytovat, **distribuční efektivnost** pak určuje komu veřejné statky a služby poskytovat. Distribuční efektivnost se vztahuje na distribuci veřejných statků a služeb mezi obyvatele a na náklady, které tato distribuce přináší. Snaha o distribuční efektivnosti je součást každodenního rozhodnutí veřejných manažerů, kteří rozhodují o tom, kdo a kolik získá z veřejných zdrojů a kdo má zaplatit a kolik.
- **Dynamická efektivnost** se zaměřuje na alokační efektivnost v čase. V praxi to jsou např. rozhodnutí o kapitálových investicích (postavení školy, dálnice), které sice snižují současnou spotřebu, ale zabezpečí budoucí rozvoj a šetření budoucích zdrojů. V podstatě se jedná o rovnováhu mezi současnou a budoucí spotřebou.

Průvodce studiem:

Někteří autoři Moore (1995); Andrews, Entwistle (2013) uvádí ještě pátou dimenzi efektivnosti – ***procedurální efektivnost****, která se věnuje tomu, proč má vláda poskytovat dané veřejné statky a služby.*

Úkol k textu:

Zhodnoťte na základě prostudovaného textu, které z uvedených dimenzí efektivnosti se nejčastěji uplatňují v odvětvích veřejných služeb.

4.1.1 Přístupy k hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru

Průvodce studiem:

Podle autorů Mikušová Meričková, Stejskal (2014) došlo v průběhu vývoje k oddělení dvou základních pohledů na hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru – původní a moderní. Stejně tak je možné na efektivnost ve veřejném sektoru pohlížet z mikro a makro ekonomického pohledu

Původní hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru vychází z tradičního, institucionálního hlediska. Jde o klasické pojetí veřejného sektoru, jeho obsahu a rozsahu z hlediska vymezení relevantních ukazatelů. Pro hodnocení se používaly tradiční ukazatele:

- podíl veřejných výdajů na hrubém domácím produktu,
- podíl veřejných příjmů (nebo daní) na hrubém domácím produktu,
- počet zaměstnanců ve veřejném sektoru.

Samotná podstata ekonomických ukazatelů, které jsou vztahovány k základně HDP je ale velmi často diskutována a kritizována (např. Benčo, Kuvíková a kol., 2011). Původní hodnocení efektivnosti také využívá vymezení efektivnosti veřejného sektoru ve vztahu k jeho tzv. optimální velikosti. Tradiční přístupy k hodnocení veřejného sektoru docházejí k jednoznačnému závěru, že veřejný sektor má tendenci k neefektivnosti. To je dáno chybnými závěry ohledně zařazení produkce do alokační funkce státu a jejího financování z veřejných rozpočtů (Mikušová Meričková, Stejskal, 2014; Stejskal a kol., 2017).

Nový přístup k hodnocení efektivnosti veřejného sektoru navazuje na původní způsoby hodnocení a klade si za cíl zohlednit i stále se zvyšující stupeň spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Tato spolupráce narušuje původní předpoklad, kterým je určení optimální velikosti veřejného sektoru jako základního předpokladu vyšší efektivnosti poskytované veřejné produkce.

Z důvodu nemožnosti měřit rozsah spolupráce mezi sektory, resp. produkce, kolektivních statků a služeb soukromým sektorem, je třeba se na problematiku efektivnosti dívat jako na problém, který nelze řešit komplexně, ale parciálně s jasnou

definicí kritérií a definovaným optimem (Mikušová Meričková, Stejskal, 2014; Stejskal a kol., 2017). Z toho vyplývá závěr, že optimální rozsah veřejného sektoru je relativní a jeho definice není objektivně možná. Nová dimenze hodnocení efektivnosti vychází z tohoto teorému a snaží se zkoumat faktory, které ovlivňují efektivnost jednotlivých činností ve vztahu k velikosti veřejného sektoru (především objemu výdajů veřejného sektoru).

Průvodce studiem

Podle autorů Mikušová Meričková, Stejskal (2014) nový přístup k hodnocení využití veřejných prostředků používá analýzy efektivnosti veřejných výdajových programů na makroekonomické i mikroekonomické úrovni. Většinou ale využívá kombinace různých přístupů a metod. V další části textu se makro, mezzo a mikro přístupům pro hodnocení efektivnosti budeme věnovat podrobněji.

- **Hodnocení efektivnosti** veřejného sektoru a veřejných služeb bylo rozvinuto **na makroekonomické úrovni.** Jak uvádí Mikušová Meričková, Stejskal (2014) tento přístup hodnocení je založen na vymezení vztahu mezi výkonem a efektivností veřejného sektoru. Afonso, Schuknecht, Tanzi (2005) předpokládali, že růst výkonnosti veřejného sektoru závisí na zlepšení hodnot vybraných socioekonomických ukazatelů. Definovali sedm ukazatelů, které rozdělili do dvou základních skupin. První skupina ukazatelů se týkala hodnocení základních funkcí státu (alokační, redistribuční, stabilizační funkce) a druhá skupina souvisela s výkonem veřejné správy, se vzděláním, zdravím a veřejnou infrastrukturou. Z dalších autorů efektivnost veřejných výdajů v oblastech veřejných služeb ve vztahu k vybraným makroekonomickým ukazatelům zkoumali např. Tkacheva, Afanasjeva, Goncharenko, (2017) nebo Meričková a kol., (2017).
- **Mezzoekonomické hodnocení výkonnosti a efektivnosti ve veřejném sektoru** je realizováno prostřednictvím analýzy veřejných výdajových programů, které tvoří spojovací prvek mezi veřejnými financemi a veřejným sektorem. Komplexnost procesu hodnocení veřejných výdajových programů se projevuje v tom, že obsahem hodnocení není jen samotná efektivnost využití veřejných zdrojů na zabezpečení veřejných služeb, ale i v tom, že vyhlašovatel programu (instituce

veřejného sektoru) logicky *ex ante* analyzuje všechny aspekty vyplývající z plánovaného veřejného programu, zkoumá současný stav, důvody selhání tržního mechanismu a následně hodnotí navržené alternativy včetně jejich společenských dopadů.

- Organizace poskytující veřejné služby jsou pod neustálým tlakem veřejnosti (ale i donátorů, zadavatelů, dobrovolníků, zaměstnanců, klientů, občanů), aby sledovaly a zkvalitňovaly svoji nabídku veřejně prospěšných služeb, a tedy neustále zvyšovaly svou výkonnost. To vytváří poptávku po metodologických postupech, které by dokázaly měřit výkonnost a **efektivnost na mikroekonomické úrovni.** V praxi veřejných organizací se začaly objevovat v posledních dvaceti letech prvky strategického řízení výkonnosti (např. modelem BSC – balanced scorecard), modely pro řízení kvality (např. EFQM – European Foundation for Quality Management Model nebo model CAF – Common Assessment Framework). Blíže bude o těchto modelech pojednáno v kapitole věnované hodnocení kvality veřejných služeb. Všechny uvedené modely i další vychází z předpokladu, že poskytovatel veřejných služeb se může za určitých okolností chovat jako komerční subjekt (Mikušová Meričková, Stejskal, 2014; Stejskal a kol., 2017).

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se a zhodnoťte výhody a nevýhody hodnocení efektivnosti veřejných služeb na mezzo a mikroekonomické úrovni.

4.1.2 Měření ekonomické hodnoty služeb

Průvodce studiem:

Pojem celková ekonomická hodnota (total economic value, TEV) je souhrnným ukazatelem, který ukazuje míru hodnoty (užitečnosti) dané služby pro jednotlivé spotřebitele v daných ekonomicko-sociálních podmínkách a v čase. Podrobněji problematiku ekonomické hodnoty veřejných služeb rozebírá např. Stejskal a kol. (2017).

Pojem celkové ekonomické hodnoty je možné vnímat i prostřednictvím ekonomické hodnoty plynoucí z veřejného programu, projektu nebo činnosti. Celková ekonomická hodnota se pak dělí podle Stejskala a kol. (2017, s. 181) na:

- hodnotu plynoucí z použití (spotřeby) služby,
- hodnotu plynoucí z nepoužití (nespotřeby) služby.

Celkovou ekonomickou hodnotu ovlivňují i další okolnosti související s disponibilitou, která je velmi specifická vzhledem k charakteristickým vlastnostem služeb. Musí být zohledněna potřeba okamžité spotřeby, plánované užití nebo potenciální užití v případě nenadálosti. To je typické např. v případě zdravotnických nebo sociálních služeb.

Průvodce studiem:

V praxi se lze setkat se značným množstvím metod zaměřených na hodnocení některé ze ***složek 3E.*** *Pro* ***hodnocení ekonomické hodnoty veřejných služeb*** *musí být použity zcela specifické analytické postupy, které vycházejí z analýzy užitků, jež plynou z poskytování veřejné služby*.

Při následném hodnocení efektivnosti poskytování dané veřejné služby mohou být využity metody:

1) porovnávající náklady (explicitní a implicitní),

2) získané užitky (rovněž explicitní a implicitní),

3) případně metody hodnotící návratnost veřejných investic.

Příklad:

Metody, které se využívají pro měření ekonomické hodnoty služeb. Jedná se zejména o:

1) jednokriteriální metody - analýza minimalizace nákladů (CMA), analýza efektivnosti nákladů (CEA), analýza užitečnosti nákladů (CUA) a analýza nákladů a užitků (CBA).

2) multikriteriální metody - lineární programovaní, metoda kritické cesty, stimulační modely, metoda váženého součtu pořadí, bodovací metoda a diskriminační metoda.

3) metody ekonomického hodnocení veřejných výdajových programů - metoda hodnocení cash-flow projektu, metoda společenské návratnosti investic (ROI), metoda

čisté současné hodnoty, analýza vnitřního výnosového procenta, analýza určení doby splácení investic, nákladová metoda.

4) metody smíšené a ostatní - metoda určení spotřebitelského přebytku, metoda kontingentního oceňování, metoda modelování výběru, hodnota opce, metoda regionálního ekonomického modelu.

Průvodce studiem:

Měření výsledků ve veřejném sektoru podle Lukášové (2009); Mikušové Meričkové, Stejskala (2014) nebo *Stejskala a kol. (2017) je složitý multidimenzionální proces, protože mnohé výsledky veřejných aktivit (např. zdravotnických nebo vzdělávacích služeb) jsou neměřitelné nástroji, které se běžně používají v soukromém sektoru.*

Vzhledem k různorodým cílům, které sledují veřejné služby, měření výkonových ukazatelů zahrnuje výkonové i kvalitativní kritéria. Tlak na používání měřitelných indikátorů se projevuje už při navrhování cílů veřejných projektů (při programovém rozpočtování, kde musí být jasně určené cíle a indikátory).

4.2 Standardizace veřejných služeb

Průvodce studiem:

V této části textu si vysvětlíme pojmy standard, standardizace a jaké typy standardů se využívají v sektoru služeb, dále se zaměříme na východiska a přístupy ke standardizaci veřejných služeb.

Pojmy standard, norma a standardizace jsou vysvětleny a vymezovány řadou autorů např. Klimeš (1998); Strecková (1998, s. 128); Buchta (2003); Hunčová (2003, s. 25); Nemec (2003); Ochrana (2002) a (2003).

Standard představuje ustálenou, normální míru, stupeň, který tvoří základ hodnocení a **standardizace** je proces, který uvádí či upravuje určitý výrobek nebo činnost na ustálenou míru, uvedení na standard neboli standardizování = (normování, typizace, unifikace). Vymezení těchto pojmů není jediné ani konečné (Halásková, 2015, s. 19).

Standardy jsou kritéria pro měření vykonané činnosti a jejich pomocí se vyhodnocuje vykonaná práce (sledovaná činnost), tak aby byl schopen řídící pracovník posoudit, nakolik je celkový řídící postup příznivý bez potřebné kontroly veškerých detailů.

Standard služby specifikuje požadavky, které má služba splnit, aby zajistila svou vhodnost pro daný účel. Standardy služeb mohou obsahovat konkrétní měřitelné požadavky na samotnou službu nebo zavedené postupy organizace, které by mohly být použity opakovaně nebo nepřetržitě, aby se zajistilo dosažení definované úrovně služeb (Halásková, 2018).

Průvodce studiem:

O normě resp. standardu lze podle Klimeše (1998), Buchty (2003) hovořit i v případě parametrů, postupů daných zákonem, zejména v rámci výkonu státní správy – matrika, stavební zákon, dopravní zákon, vodní zákon atp. – například velikost, barva a profil fotografií pro občanský průkaz apod. Lze tedy konstatovat, že v našich podmínkách je státní správa zákonnými normami rozsáhle vybavena. Tyto normy je ale vhodné posuzovat z hlediska odborně reálného, praktického, pokud skutečně plní funkci potřebné normy.

4.2.1 Typy standardů

Podle European Commission (2016) standardy služeb můžou být odvětvové nebo horizontální.

- ***Odvětvové standardy služeb*** jsou standardy navržené a implementované pro použití v konkrétním odvětví nebo typech organizací působících v jednotlivých odvětvích. Zahrnují prvky, jako je kvalita služeb, osvědčené postupy, termíny a definice nebo procesy.
- ***Horizontální standardy služeb*** jsou navrženy tak, aby byly relevantní pro provozovatele nebo organizace služeb bez ohledu na typ podniku, odvětví, velikost nebo lokalitu. Zaměřují se na aspekty, které jsou společné pro všechny nebo alespoň většinu odvětví služeb (Halásková, 2018).

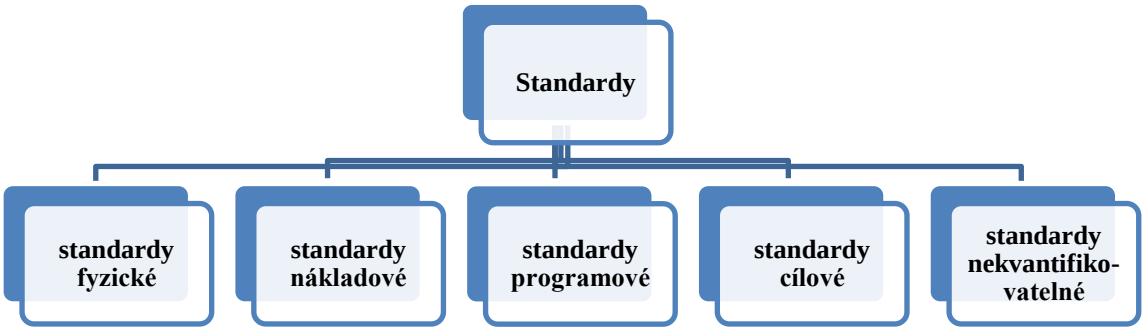
Základní přístupy ke stanovování standardů a standardizaci uvádí i Nemec (2003), jde o:

- ***standardy decentralizované*** – standardy, které jsou založené na dobrovolném definovaní stanovených ukazatelů charakterizujících poskytování příslušné služby, které se subjekt zavazuje dodržovat.
- ***standardy centrální*** – standardy jako centrálně stanovené normy, které definují některé parametry (kvalitativní nebo kvantitativní) poskytování příslušné služby.

Standardy rozděluje Ochrana (2002, s. 24–28) do pěti typů (kategorií) standardů. Mezi základní typ standardů se řadí ***fyzické standardy***, které se používají ke kontrolní činnosti ve veřejném sektoru. Tyto standardy se využívají tam, kde je nasazován personál (počet lidí), spotřebováván materiál (počet kusů, hmotnost) nebo poskytovány služby (počet obsloužených občanů). Porovnáním skutečného počtu fyzických jednotek s fyzickým standardem se zjišťuje odchylka a provádí následná korekce. Druhým typem jsou ***nákladové standardy,*** které jako měřící kritérium používají peněžní jednotku. Používají se pro sledování obdobných objektů a činností jako u fyzických standardů, ale s rozdílem, že sledované činnosti jsou posuzovány z peněžního hlediska (např. z aspektu nákladu na jednotku výstupu, z pohledu nákladu na časovou jednotku). Třetím typem jsou tzv. ***standardy programové,*** které se používají pro hodnocení a kontrolní činnost programových aktivit. Standardem potom mohou být časové faktory.

Standardy mohou být i ***jako cíle.*** V tomto případě cíl vystupuje jako kontrolní bod. Pokud je cíl verifikovatelný, lze jej měřit a brát jako kritérium úspěšnosti realizace činnosti. Vyhodnocení cílů je možné provádět expertními odhady (např. odhadem stupně splnění cíle v procentech). Základní typy standardů dokumentuje obrázek 3.

Obrázek 3 Základní typy standardů



Zdroj: Vlastní zpracování dle Ochrany (2002), Halásková (2015)

Řada standardů veřejných služeb patří do třídy ***nekvantifikovatelných standardů***. Někdy je obtížné stanovit standardy, u nichž je možné určit bezprostřední kvantifikovatelná měřítka. Tyto standardy se vyjadřují ve formě normativních soudů – například „dobrý, špatný“ atd. Výroky jsou získávány použitím metody dotazníku nebo ankety. A následně je možné zhodnotit, zda se dají tato zjištění aplikovat do některé z měřitelných forem (např. do škály).

Průvodce studiem:

Z domácích autorů se standardizaci veřejných služeb věnují (např. Strecková, 1998, Ochrana, 2003; Hunčová, 2003; Lacina, 2003; Nemec, 2003; Halásek, 2004 nebo Lukášová, 2009).

Při tvorbě standardů by měla být sledována určitá strukturně funkční logika jejich tvorby, která odráží strukturně funkční členění veřejné služby. Ochrana (2003, s. 20) vymezuje ve struktuře standardu tři základní roviny:

- První rovina představuje „***věcnou oblast služby,*** *tedy její obsah a účel, k čemu je služba zaměřena. Příkladem může být např. likvidace komunálního odpadu, zabezpečení protipožárních služeb, služba knihoven, zabezpečení sociálních služeb, údržba komunikací a osvětlení. Této rovině odpovídá* ***věcný název standardu.*** *Tedy standard likvidace komunálního odpadu, standard služby knihoven atd“.*
- Druhou rovinu tvoří *„**funkční ukazatel dané služby.** Ukazatele v této struktuře jsou dány činnostmi, které vedou k naplnění účelu veřejné služby. Účelem může být u likvidace odpadu ukazatel recyklace, ukazatel nákladů. U zabezpečení protipožárních služeb pak ukazatel reagování na tísňové telefonické volání, ukazatel požární bezpečnosti, ukazatel nákladů na hasičskou službu atd.“*
- Třetí rovina je *„**rovinou výkonu služby.** Funkční (činnostní) ukazatelé jsou měřeny výkonovými ukazateli, nákladovými či dalšími ukazateli (resp. obecněji řečeno, výše uvedenými kvantitativními a kvalitativními charakteristikami).“*

4.2.2 Východiska a přístupy ke standardizaci veřejných služeb

Průvodce studiem:

Teoretická východiska a přístupy umožňují širší vědeckovýzkumný pohled na proces standardizace veřejných služeb a dávají jednotlivým činnostem společný teoretický základ pro jejich provádění (blíže Halásková, 2015). Na podporu těchto teoretických východisek se vyjadřuje řada autorů Hunčová (2003); Meričková, Hronec (2003); Ochrana (2003); Halásek (2004); Lukášová a kol. (2009) nebo Nunvářová (2014) a potvrzují jejich vhodnost a využitelnost.

Jedním z měřítek úrovně, rozsahu a kvality poskytovaných veřejných služeb je jejich standardizace tj. definování jednotných podmínek a doporučeného postupu podle měřitelných kritérií. To znamená, že veřejná služba dle Ochrany (2003, s. 17)…„ *je poskytovaná ve formě určité normy, která zaručuje (kvalitativní, kvantitativní, resp. kvalitativně kvantitativní mix) stejnost poskytovaného druhu veřejné služby v rámci daného teritoria. Standardizovanou veřejnou službou je služba, jejíž parametry poskytování jsou upraveny standardem. Přijatý standard dané veřejné služby pak vyjadřuje kvalitativní či kvantitativní (resp. obojí) požadavky na danou veřejnou službu v předem stanovené kvalitativní míře a kvantitativním rozpětí*“ a měl by sloužit jako vstupní podklad pro zjišťování údajů o dostupnosti příp. efektivnosti.

V souvislosti s posuzováním poskytované služby ze strany uživatelů, se neustále zvyšují nároky na kvalitu a efektivnost poskytování služeb. Jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout je stanovení normy (standardu) efektivnosti, resp. kvality v právním předpise, který bude závazný pro všechny poskytovatele daných služeb.

Obdobně i dle Nunvářové (2014, s. 458) za **standard veřejné služby** „*lze považovat minimální úroveň kvalitativních a kvantitativních parametrů veřejné služby vymezené určitým předpisem (nornou, zákonem). Standardy jsou obvykle definovány tak, aby bylo možné opakovaně poskytovat služby se stejnými vlastnostmi, které uspokojí uživatele v co nejvyšší míře“. Účelem standardizace je zabezpečit, aby veřejné služby byly pro občany vždy dostupné v alespoň minimální zaručené úrovni.“*

Standardizace veřejných služeb dle Lukášové a kol. (2009, s. 24) je *„hlavním nástrojem řízení kvality veřejných služeb na centrální úrovni tj. na makroúrovni řízení kvality služeb. Standardizace veřejných služeb na makroúrovni řízení znamená legislativně zakotvené stanovení obsahu standardu veřejné služby a stanovení garantů daných veřejných služeb. Účelem standardizace je zabezpečit občanům a organizacím veřejného sektoru dostupnost a minimální úroveň poskytovaných veřejných služeb*“. Autorka konstatuje, že centrální stanovení standardů veřejných služeb je přínosné v tom, že zaručuje rovnost a jednotu při zajišťování veřejných služeb a minimální úroveň služeb pro občany. Předpokladem efektu daného postupu ovšem je, aby parametry byly vhodně stanoveny. V opačném případě standardizace neuplatňuje účel, ke kterému má směřovat.

Další pojem, který používá Hunčová (2003) je **standard veřejné služby garantovaný veřejnou správou**, často v úrovni regionu (kraje resp. obce s rozšířenou působností) poskytován cílové skupině občanů v souladu s příslušnou vládní politikou, formulovanou v konsensu s občany, a proto jej lze nazvat garantovaným standardem veřejné služby. A měla by mu příslušet určitá forma veřejné podpory poskytovateli, ať je jím subjekt sociální ekonomie anebo podnikatelský subjekt. Podle autorky poskytování a financování iniciuje a kontroluje pomocí indikátorů veřejná správa sama nebo ji přenechává organizacím občanskému sektoru. Standardy se neměří jen veřejná prospěšnost, ale i kvalita a kvantita účasti na poskytování standardizovaných veřejných služeb.

Cílem standardizace podle Stejskala a kol. (2017) je vytvořit takové systémy, které umožní sledovat a posuzovat objem a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Stanovení obecných standardů v právním předpise má za cíl zajistit kvalitu poskytovaných služeb, zvýšit efektivnost a zjednodušit kontrolu.

Úkol k textu:

Vysvětlete, co je podstatou standardizace veřejných služeb na centrální a regionální úrovni.

4.2.3 Standardizace vybraných veřejných služeb v České republice

Standardizace veřejných služeb v České republice má svoji historii, která začala Usnesením vlády ČR č. 164 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb.

Některé veřejné služby v České republice mají standardy legislativně vymezeny, parametry těchto služeb upravují především časovou, prostorovou, informační případně ekonomickou dostupnost služby, tj. soustředí se v převážné míře na kvantitativní aspekty poskytování veřejných služeb. Nicméně některé veřejné služby mají stanoveny i standardy kvality.

Průvodce studiem:

V této souvislosti je možné konstatovat, že proces standardizace vybraných veřejných služeb v ČR se rozvíjí a pokračuje v intencích mezinárodních a evropských standardů. Jde zejména o standardizaci služeb sociálních, zdravotních, vzdělávacích, služeb kultury, tělesné kultury a sportu, standardizaci ve službách dopravních, informačních a v oblasti životního prostředí.

Nyní se zaměříme podrobněji na vybrané veřejné služby (knihovnické a informační, sociální služby) z pohledu jejich standardizace.

Standardy ve vybraných odvětvích veřejných služeb

Příklad:

1) Knihovnické a informační služby

Jako konkrétní příklad je možné uvést ***standard veřejných knihovnických a informačních služeb*** (VKIS) poskytovaných knihovnami zřízenými anebo provozovanými obcemi a kraji na území ČR. Metodický pokyn Ministerstva kultury ČR vychází z obecných principů Manifestu IFLA/UNESCO o veřejných knihovnách (Koontz, Gubbin, 2012) a stanovuje základní kvantitativní a kvalitativní podmínky (standardy) pro poskytování knihovnických služeb na území ČR knihovnami zřizovanými obcemi a krajem. Standard knihovnických služeb vymezuje následující kategorie:

- provozní doba knihovny pro veřejnost,
- tvorba knihovního fondu a investičních zdrojů,
- umístění knihovny v obci, plocha pro uživatele a studijní místo,
- přístup k internetu, webová prezentace, elektronický katalog knihovny,
- pracovníci knihovny a jejich vzdělání,
- měření spokojenosti uživatelů knihovny.

Pro každý z uvedených parametrů služby je podle Lukášové (2009, s. 24–25) stanovena obecná optimální norma, jejíž dosažení garantuje dobré podmínky pro poskytování služeb uživatelům. Konkrétní normy (ukazatele) jsou diferencovány pro knihovny působící v různých kategoriích obcí a měst podle počtu obyvatel. Tyto normy slouží současně jako indikátory kvality poskytované služby, umožňující (knihovnám, provozovatelům knihoven, obcím, krajům a ústředním orgánům státní správy) provádět srovnání knihovnických služeb a přidělovat peněžní prostředky z veřejných rozpočtů.

Příklad:

2) Sociální služby

Pro vytvoření **standardů sociálních služeb** v ČR byly využity prvky zajišťování kvality užívané v jiných odvětvích, kde je obecně kvalita služeb chápána jako schopnost uspokojit zájmy a potřeby zákazníků. V případě sociálních služeb se kvalita musí odvíjet od uspokojení potřeb a zájmů nejenom samotných uživatelů služeb, ale i zájmů zadavatelů služeb, tedy těch subjektů, které služby objednávají a platí z veřejných zdrojů – např. obcí, krajů či státu (Halásková, 2015).

Podle Čámského, Sembdnera a Krutilové (2011, s. 51) se využívají:

a) zákonné standardy kvality sociálních služeb,
b) druhové standardy kvality sociálních služeb.

ad a) Zákonné standardy kvality sociálních služeb jsou dle Zavádění standardů kvality do praxe (2002), Standardů kvality sociálních služeb (2008) rozděleny do tří základních částí:

- ***Procedurální standardy*** jsou nejdůležitější. Stanovují, jak má poskytování služby vypadat. Na co je potřeba si dát pozor při jednání se zájemcem o služby, jak službu

přizpůsobit individuálním potřebám každého člověka. Velká část těchto standardů je věnována ochraně práv uživatelů služeb a vytváření ochranných mechanismů jako jsou stížnostní postupy, pravidla proti střetu zájmů apod.

- ***Personální standardy*** se věnují personálnímu zajištění služeb. Při poskytování služeb nejsou možné dodatečné opravy nebo vyřazení zmetků. Nepovedenou službu nelze dodatečně vyřadit. Kvalita služby je přímo závislá na pracovnících – na jejich dovednostech a vzdělání, vedení a podpoře, na podmínkách, které pro práci mají. Mezi personální standardy sociálních služeb patří personální a organizační zajištění sociální služby a profesní rozvoj zaměstnanců.
- ***Provozní standardy*** definují podmínky pro poskytování sociálních služeb. Soustřeďují se na prostory, kde jsou služby poskytovány, na dostupnost, zajištění služeb a rozvoj jejich kvality. Provozní standardy zahrnují místní a časovou dostupnost poskytované sociální služby, informovanost o poskytované sociální službě, prostředí a podmínky, nouzové a havarijní situace, zvyšování kvality sociální služby.

ad b) Druhové standardy kvality sociálních služeb jsou v souladu se zákonnými standardy kvality sociálních služeb. Poskytovatelům pomáhají s naplňováním závazných (zákonných) standardů do praxe a účelně rozvíjet určité druhy sociálních služeb. U některých druhů sociálních služeb byly v rámci profesních asociací zpracovány specifické standardy kvality a metodika hodnocení jejich naplnění. Druhové standardy specifikují společné, konkrétní a detailní principy poskytování daného druhu sociálních služeb a vztahují se vždy k jednomu druhu nebo poddruhu sociální služby (např. odborné sociální poradenství, pečovatelská služba). Tyto standardy nejsou pro poskytovatele závazné (jejich naplnění může být podmínkou členství v dané profesní asociaci). V současné době jsou druhové standardy prostředkem, jak zavádět kritéria zákonných standardů kvality sociálních služeb do praxe (Halásková, 2015).

4.3 Kvalita veřejných služeb

Průvodce studiem:

V této části textu se nejprve zaměříme na pojetí kvality v kontextu služeb, vysvětlíme si, s jakými specifiky je spojena kvalita ve veřejném sektoru a jaké se využívají nástroje pro řízení kvality veřejných služeb.

4.3.1 Pojetí kvality služeb

Pojem kvalita může mít podle Malík Holasové (2014) několik významů. V souvislosti s významem pojmu kvalita se jedná o deskriptivně analytickou rovinu, normativní rovinu, evaluační rovinu a rovinu orientovanou na jednání. Pojetím kvality služeb se z různých pohledů zabývá řada autorů (Ochrana, 2003; Lukášová a kol., 2009; Matoušek a kol., 2011; Malík Holasová, 2014; Vaštíková, 2014 a další).

Kvalita je souhrnem vlastností, které se liší podle svého relevantního významu pro různé druhy služeb. Mezi hlavní směry přístupů k rozvoji kvality služeb podle Vaštíkové (2014) patří tržní a profesionální přístup. **Tržní přístupy** jsou uplatňovány v soukromém sektoru výroby a služeb. Využívají nástroje z oblasti managementu (normy ISO, model TQM, benchmarking). Tyto přístupy se zaměřují zejména na tzv. uživatelskou kvalitu – na zjišťování požadavků a spokojenost klienta. Naopak **profesionální přístupy** jsou charakteristické pro veřejné služby v Evropě a Severní Americe. Zaměřují se zejména na tzv. kvalitu z hlediska poskytovatele, která vychází z vysokého stupně profesionálních požadavků. Neustále se ale vyvíjí i nové přístupy, které mohou být kombinací tržních a profesionálních přístupů.

Chápání pojmu **kvalita v soukromém i veřejném sektoru** zaznamenalo určitý vývoj. Dle Lukášové a kol. (2009) můžeme rozlišit tři fáze:

- *Kvalita ve smyslu respektování norem a postupů.* Představa o kvalitě korespondovala s chápáním kvality v souladu s technickými specifikacemi produktů.

- *Kvalita ve smyslu účinnosti,* kdy v 60. letech minulého století došlo k vývojovému posunu v souvislosti se zaváděním řízení podle cílů. Kvalita začala být spojována s účelem, ke kterému má služba vést.
- *Kvalita ve smyslu spokojenosti zákazníka*. Chápání kvality jako spokojenosti zákazníka veřejného sektoru, které v současnosti představuje uznávanou koncepci kvality ve veřejném sektoru, je založeno na filozofii TQM. S uplatněním koncepce TQM se za aktuální považuje potřeba rozpracovat koncepci TQM, tak aby lépe vyhovovala specifikům veřejného sektoru.

Pojem **kvalita** není možné ztotožňovat s pojmem vlastnosti. Termíny vlastnost a kvalita nemůžeme považovat za synonyma. Vlastnost je vše to, co daný jev má, tedy obsahuje nejen aspekt kvalitativní ale i kvantitativní. Kvalita je tím, co sjednocuje mnohotvárné vlastnosti daného jevu do jistého celistvého systému a co přetrvává v procesu jejich změn. Pojem „kvalita“ má dle Ochrany (2003) tři základní atributy:

- *Vlastnost* je to, co danou veřejnou službu přibližuje z hlediska jejich užitných charakteristik.
- *Stav* je určitý výsledek, který charakterizuje průřez, průnik celého souboru vlastností dané služby v určitém prostoru a čase. Na popis stavu potřebujeme soubor norem, které vystupují jako ukazatelé výsledků.
- *Fáze* je tím kvalitativním rysem, který zohledňuje procesní stránku veřejné služby. Je to prostorový nebo časový úsek, v rámci níž danou veřejnou službu uskutečňujeme.

Otázka k zamyšlení:

Zamyslete se a zhodnoťte přístupy, které se využívají pro hodnocení kvality veřejných služeb.

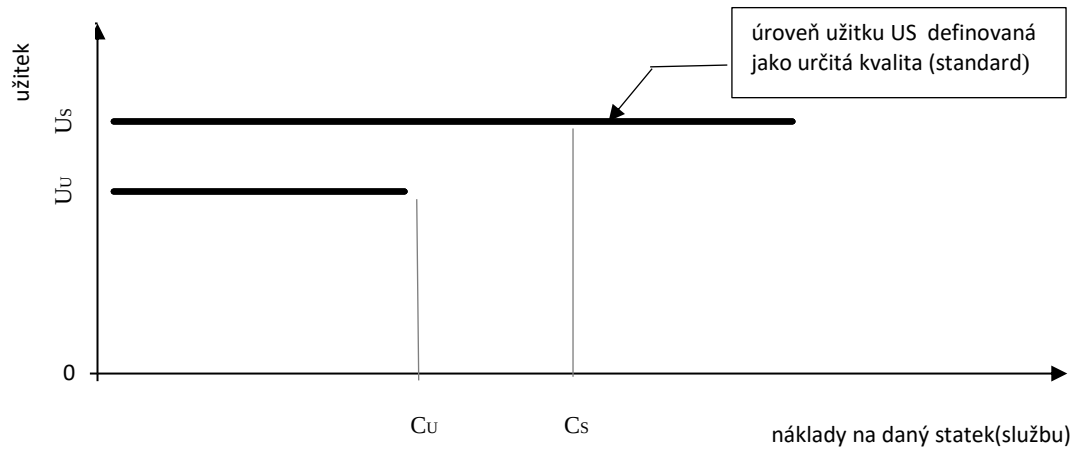
4.3.2 Specifika spojená s kvalitou veřejných služeb

Průvodce studiem:

Posuzování kvality veřejných služeb je dle Nunvářové (2014) mnohem obtížnější a komplexnější než v soukromém sektoru. V následujícím textu se seznámíme s pojímáním kvality ve veřejném sektoru z pohledu některých autorů.

Kvalita dle Ochrany, Půčka (2012) je někdy ztotožňována s pojmem „ standard veřejné služby“. Ten však odpovídá spíše souboru „oprávněných požadavků na veřejnou službu, resp. tomu, co zadavatel služby považuje za oprávněné. Autoři Ochrana, Půček (2012) konstatují, že kvalita ve veřejném sektoru je celistvou vlastností dané veřejné služby, která má disponibilitu uspokojovat veřejné potřeby občanů. Pokud stupeň této disponibility je vyjádřen požadovanou úrovní a normou, hovoříme o standardu veřejné služby. Požadovaná úroveň kvality je definovaná úrovní Us tj. stupeň očekávaného užitku, který poskytovaný veřejný statek/služba přináší cílové skupině. Tato úroveň je zároveň definovaná jako požadovaný standard (obrázek 4). K dosažení dané kvality a standardu je potřebné vynaložit celkové náklady ve výši Cs.

Obrázek 4 Problém kvality (standardu) a použití kritéria nejnižší nabídkové ceny



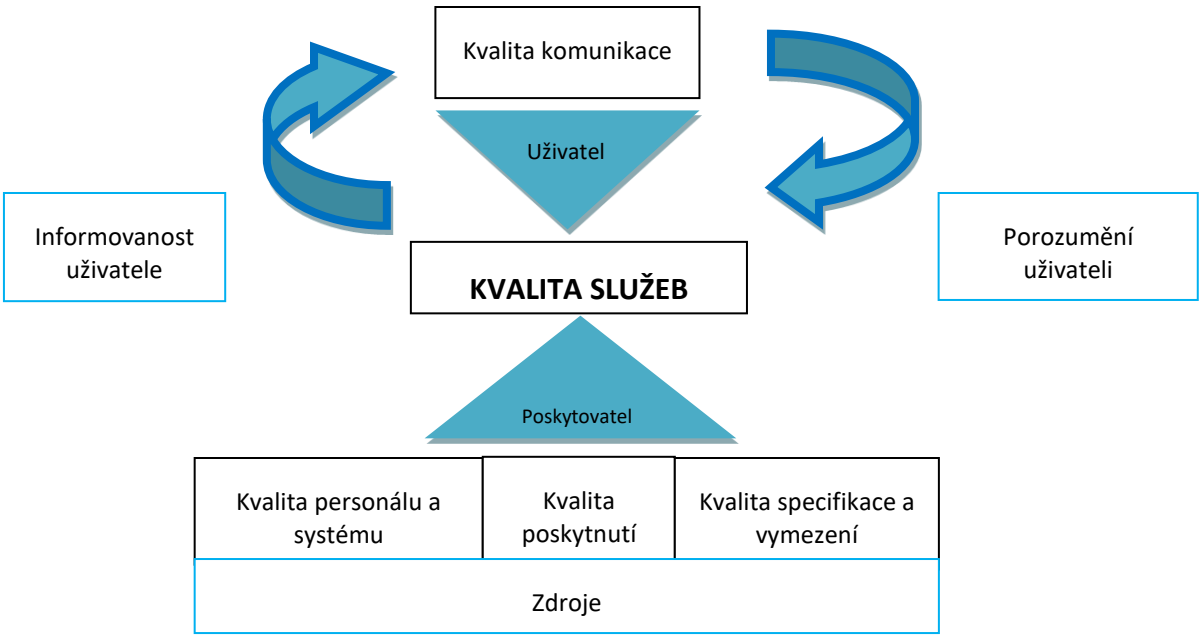
Legenda: Us – užitek definovaný jako požadovaný standard, Uu – užitek pod úrovní standardu, Cs – náklady potřebné k dosažení standardizované kvality, Cu – redukované náklady v důsledku prováděné úspory

Zdroj: Ochrana, Půček (2012, s. 30)

Kvalitu služby dle Matouška a kol. (2011) je možné garantovat, tím že bude prověřena podle předem stanovených a definovaných parametrů (nejlépe měřitelných). Standardy můžou formulovat poskytovatelé a zřizovatelé služeb společně s uživateli (klienty). Také dle Provazníkové (2009) je nutné úroveň a kvalitu veřejných služeb vždy poměřovat s hlavními cíli a účinky služby. Mezi klíčové aspekty při měření úrovně veřejných služeb

patří měření výstupu (veřejných služeb a statků) a jeho kvality a definování soustavy metod a vhodných ukazatelů. **Kvalita veřejných služeb** může být posuzována jak ze strany poptávky (spotřebitelé, vláda, názory odborníků), tak ze strany nabídky. Co je kvalitou veřejného sektoru a veřejných služeb by pak mělo být posuzováno nejen veřejnou správou, ale i z hlediska občana (blíže uvádí obrázek 5).

Obrázek 5 Mapa posuzování kvality služeb



Zdroj: Provazníková (2009, s. 266)

Průvodce studiem:

Kvalita podle Ochrany (2003) je nezbytným teoretickým východiskem veřejných služeb, neboť atributy kvality a další nástroje zdůrazňující kvalitativní aspekt veřejné služby jsou hlavním důvodem při zavádění standardů.

Příklad:

Donabedian (1988) navrhoval, že můžeme měřit **kvalitu zdravotní péče** na základě vyhodnocení její struktury, procesu a výsledků ve znění upraveném od pojetí vstup-proces-výstup v průmyslové výrobě. Tvrdil, že „dobrá“ struktura zvyšuje pravděpodobnost dobrého procesu a dobrý postup zvyšuje pravděpodobnost dobrého výsledku. Jak může být hodnocena kvalita zdravotní péče ukazuje následující tabulka 9.

Tabulka 9 Dimenze v zajištění kvality zdravotní péče

	Dimenze kvality péče
Struktura (vstup)	Jak jsou zdroje přidělovány z hlediska času, místa a schopnosti reagovat na potřeby obyvatelstva (*přístup*). Spravedlnost při přidělování (sdílení) nákladů a přínosů (*rovnost – spravedlivost*)
Proces	Jak se používají (aplikují) zdroje (*správcovství, spravování a řízení majetku*) Využití času a zdrojů (*účinnost*) Zamezení plýtvání (*hospodárnost*) Snížení rizika (*bezpečnost*) Praxi založená na důkazech (*přiměřenost*) Péče zaměřené na pacienta (*návaznost)* Veřejné/individuální informace o pacientovi (*výběr, transparentnost, odpovědnost*)
Výsledek	Zdraví obyvatel (*zlepšení zdravotní péče, zdravotního stavu*) Klinický (přesný, objektivní) výsledek (*účinnost)* Splnění společenského očekávání veřejnosti a pracovních sil (*náklad a výnos*)

Zdroj: Legido-Quigley, McKee, Nolte, Glinos (2008, s. 11)

Přístup dle Donabediana, který popisuje a hodnotí kvalitu zdravotní péče, byl jako jeden z mála v oblasti kvality zdravotní péče široce přijat. Ve skutečnosti jsou ale zřídka komplexním způsobem analyzovány všechny tři složky kvality zdravotní péče. Úsilí k posouzení kvality byly založeny na strukturálních opatřeních zdravotní péče (jako například uznávání odborných kvalifikací a zkušeností, schválení léků a zdravotnických prostředků). V posledních letech se však pozornost přesunula i k rozvoji opatření, která hodnotí kvalitu péče v oblasti procesu a výsledku (Legido-Quigley, McKee, Nolte, Glinos, 2008).

4.3.3 Nástroje kvality veřejných služeb

Zabezpečování kvality poskytovaných služeb podle Lukášové a kol. (2009, s. 23–24) je primárně záležitostí managementu organizací poskytujících tyto služby. Vzhledem ke specifikům veřejných služeb a ústřední roli veřejné správy jako garanta kvality veřejných služeb jsou veřejné služby řízeny a kontrolovány rovněž centrální úrovní veřejné správy. Hlavním nástrojem ***řízení kvality veřejných služeb*** na centrální úrovni tj. **na makroúrovni** řízení kvality služeb je standardizace veřejných služeb, o které bylo podrobněji

pojednáno v kapitole 4.2. Ze strany centrální úrovně řízení jsou v ČR vyvíjeny aktivity směřující ke stimulaci využívání ***nástrojů řízení kvality na mikroúrovni řízení.***

Organizace poskytující veřejné služby podle Stejskala a kol. (2017) by se měly snažit dosahovat co nejvyšší možné kvality a k tomu využívat různé nástroje, které vznikly v minulosti pro potřeby soukromého sektoru a v průběhu druhé poloviny 20. století začaly být (po nezbytných úpravách) používány i **ve veřejném sektoru.**

Mezi tyto nástroje řízení kvality podle Lukášové (2009) nebo Stejskala a kol. (2017) patří:

- Certifikace ISO řady 9001,
- Komplexní přístup k řízení kvality (TQM),
- Modely excelence EFQM,
- Společný hodnotící rámec (CAF),
- Balanced Scorecard (BSC),
- Benchmarking (nebo benchlearning) a další nástroje.

Průvodce studiem:

Uvedené nástroje pro řízení kvality jsou většinou zaváděny v organizacích veřejného sektoru jako celku. Nyní si hlavní nástroje řízení kvality uvedeme podrobněji.

Konkrétně Stejskal a kol. (2017, s. 224) jednotlivé nástroje řízení kvality uplatňované i ve veřejném sektoru vysvětluje následovně:

Certifikace ISO řady 9001. Standard ISO 9001 specifikuje požadavky na systémy managementu kvality organizace (zahrnuje definování politiky kvality, její plánování, monitorování, vyhodnocování a kontinuální zlepšování).

Total Quality Management je komplexní přístup řízení kvality, který vychází z konceptu učící se organizace a neustálého zlepšování kvality, snižování nákladů, zajištění požadavků na bezpečnost. Základní myšlenkou přístupu je, že kvalita výstupů organizace determinuje neustálé zlepšování kvality všech činností prováděných v organizaci.

Model excelence European Foundation for Quality Management (EFQM). Model je založen na sebehodnocení organizace podle přesně stanovených pravidel založených na principech TQM, které definovala Evropská nadace pro management kvality. Pomocí

EFQM modelu lze přesně určit, v jakých oblastech je organizace úspěšná a na jaké oblasti je potřeba se zaměřit.

Model CAF – Společný hodnotící rámec je jedním z nástrojů řízení kvality ve veřejném sektoru a veřejných službách. Jeho hlavním cílem je podpořit řízení kvality ve veřejném sektoru a současně vytvořit ucelený model pro hodnocení jejich organizací a kvality služeb. Management organizace model CAF aplikuje sám, provádí sebehodnocení v 9 oblastech kritérií.

Benchmarking představuje proces systematického porovnávání organizace s jinými úspěšnými organizacemi s cílem dosažení zlepšení výkonu. ***Benchlearning*** je proces přeměny takto získaných informací ve znalosti umožňující rozvoj organizace.

Balanced Scorecard (BSC) představuje uznávanou metodu k řízení strategií. Poskytuje integrující rámec manažerského řízení převádějící strategii organizace do uceleného souboru ukazatelů výkonnosti, které mají přímý vliv i na kvalitu jednotlivých procesů a konečných produktů.

Shrnutí kapitoly:

Efektivnost je možné definovat různě. Obecně představuje vztah mezi dosahovanými výsledky a použitými zdroji. Společenskou efektivnost je možné chápat jako odpovídající určení cílů (nejen) veřejných programů v porovnání s jejich konečným naplněním. **Efektivnost ve veřejném sektoru** představuje přístup založený na analýze základních faktorů efektivnosti**.** Jde o tzv**.** princip 3E **–** efektivnost *(efficiency),* hospodárnost *(economy) a* účinnost *(effectivenes).* Pro detailní analýzu efektivnost a její větší vypovídací schopnost je proto potřeba tyto pojmy odlišovat. V průběhu vývoje došlo k oddělení dvou základních pohledů na hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru – původní a moderní přístup. Původní hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru vychází z tradičního, institucionálního hlediska. Jde o klasické pojetí veřejného sektoru, jeho obsahu a rozsahu z hlediska vymezení relevantních ukazatelů. Nový přístup k hodnocení efektivnosti veřejného sektoru navazuje na původní způsoby hodnocení a klade si za cíl zohlednit i stále se zvyšující stupeň spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Efektivnost ve veřejném sektoru je také možné hodnotit z mikro a makroekonomického pohledu.

Standard představuje ustálenou, normální míru nebo stupeň, který tvoří základ hodnocení. Standardy služeb specifikují požadavky, které má služba splnit a mají různou podobu (centrální a decentralizované, standardy fyzické, programové, standardy jako cíle apod.). Cílem standardizace je vytvořit takové systémy, které umožní sledovat a posuzovat objem a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. **Standard veřejné služby** vyjadřuje kvalitativní či kvantitativní (resp. obojí) požadavky na danou veřejnou službu a měl by zabezpečit dostupnost a minimální úroveň poskytovaných veřejných služeb. Standardizace vybraných veřejných služeb v České republice se rozvíjí a pokračuje v intencích mezinárodních a evropských standardů. Jde zejména o standardizaci služeb sociálních, zdravotních, vzdělávacích, služeb kultury, tělesné kultury a sportu, standardizaci ve službách dopravních, informačních a v oblasti životního prostředí.

Pojem kvalita může mít několik významů. Pro posuzování a hodnocení kvality služeb se využívají různé přístupy. Pojem kvalita v soukromém i veřejném sektoru se postupně vyvíjel a to od chápání kvality ve smyslu respektování norem a postupů, kvality ve smyslu účinnosti až k pojímání kvality ve smyslu spokojenosti zákazníka. **Kvalita veřejných služeb** by měla být posuzována nejen z pohledu vlády a veřejné správy, ale i z hlediska občana. Kvalita je zároveň i teoretickým východiskem veřejných služeb, neboť atributy kvality a další nástroje zdůrazňující kvalitativní aspekt veřejné služby jsou hlavním důvodem při zavádění standardů. V České republice jsou ve veřejném sektoru vyvíjeny aktivity směřující k využívání nástrojů řízení kvality, které vznikly v minulosti pro potřeby soukromého sektoru. Jedná se především o certifikace ISO řady 9001, komplexní přístup k řízení kvality (TQM), modely excelence EFQM, společný hodnotící rámec (CAF), metodu Balanced Scorecard (BSC), Benchmarking (nebo benchlearning) a další.

Kontrolní otázky a úkoly:

1. *Vysvětlete pojmy efektivnost, hospodárnost a účinnost.*
2. *Jaké znáte přístupy pro hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru?*
3. *Popište čtyři dimenze efektivnosti veřejných služeb.*
4. *Vysvětlete celkovou ekonomickou hodnotu služby.*
5. *Definujte pojem standard a uveďte typy standardů služeb.*
6. *Co je podstatou standardizace veřejných služeb?*

7. *Ve kterých odvětvích veřejných služeb se nejvýrazněji projevuje standardizace?*
8. *Jak je pojímána kvalita v kontextu veřejných služeb?*
9. *Vysvětlete rozdíl mezi standardem a úrovní kvality veřejné služby.*
10. *Jaké znáte nástroje pro měření kvality veřejných služeb?*

Korespondenční úkol

Zvolte si dvě z uvedených odvětví veřejných služeb (vzdělávání, kultura, sociální služby, zdravotnictví) a proveďte zhodnocení zvolených veřejných služeb:

1) ***z pohledu standardizace*** *se zaměřte na úroveň stanovení standardů, jejich legislativní vymezení, standardy kvality nebo kvantitativní aspekty veřejné služby upravující časovou, místní, informační nebo ekonomickou dostupnost služby,*

2) ***z pohledu kvality*** *zhodnoťte – legislativně stanovené parametry veřejné služby pro zabezpečení kvality, nástroje pro řízení kvality veřejné služby apod. Úkol zpracujte v rozsahu 2–3 stran formátu A4 a zašlete Vašemu tutorovi.*

Citovaná a doporučená literatura

AFONSO, A., SCHUKNECHT, L., TANZI, V. (2005). Public sector efficiency: an international comparison. *Public choice,* ***123***(3–4), pp. 321–347.

ANDREWS, R., ENTWISTLE, T. (2013). Four Faces of Public Service Efficiency: What, How, When and For Whom to Produce. *Public Management Review*, ***15***(2), pp. 246–264.

BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2011). *Ekonomika verejných služieb*. Bánska Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

BUCHTA, M. (2003). Od standardizace v technice ke standardizaci v ekonomice a managementu. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova Univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, s. 35–42.

ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER, J., KRUTILOVÁ, D. (2011). *Sociální služby v ČR v teorii a praxi.* Praha: Portál.

DONABEDIAN, A. (1988). The quality of care: How can it be assessed? *Journal of the American Medical Association*, ***260***(12), pp.1743–1748.

EUROPEAN COMMISSION (2016). *Standardisation package. Tapping the potential of European service standards to help Europe's consumers and businesses*. [online]. Commission Staff Working Document SWD(2016) 186 final. European Commission: Brussels, 1. 6. 2016. [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: http://swd_2016_186_f1_other_staff_working_paper_en_v4_p1_851920.pdf

HALÁSEK, D. (2004). *Standardizace veřejných služeb.* Ostrava: VŠB-Technická univerzita Ostrava.

HALASKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2015). Quality and availability assessment of public services using the example of social and health services. In *Current trends in public sector research: proceedings of the 19th International Conference, Šlapanice, 22–23 January 2015.* Brno: Faculty of Economics and Administration Masaryk University, pp. 205–213.

HALÁSKOVÁ, R. (2015). *Standardizace ve vybraných odvětvích veřejných služeb*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela (habilitační práce).

HALÁSKOVÁ, R. (2018). *Teorie služeb*. Studijní textová opora pro učitele odborných předmětů. Ostrava: Ostravská univerzita.

HAYNE, P. (1991). *Ekonomický styl myšlení*. Praha: VŠE.

HEDLEY, T. (1998). Measuring Public Sector Effectiveness Using Private Sector Methods. *Public Productivity & Management Review*, ***21***(3), pp. 251–258.

HUNČOVÁ, M. (2003). Standardy veřejných služeb a participativní ekonomika. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova Univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, s. 22–30.

KLIMEŠ, L. (1998). *Slovník cizích slov*. Praha: SPN.

KOONTZ, CH., GUBBIN, B. (2012). *Směrnice IFLA. Služby veřejných knihoven.* Praha: Národní knihovna České republiky.

LACINA, K. (2003). K některým obecnějším aspektům úsilí o standardizaci služeb v soudobé evropské veřejné správě. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, ESF, s. 83–86.

LEGIDO-QUIGLEY, H, MCKEE, M., NOLTE, E., GLINOS, I. A. (2008). *Assuring the quality of health care in the European Union*. Copenhagen: World Health Organization.

LUKÁŠOVÁ, R. a kol. (2009). *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita.

MALÍK HOLASOVÁ, V.(2014). *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada Publishing.

MALÝ, I. a kol. (2013). *Veřejná ekonomie.* Distanční studijní opora. Brno: Masarykova univerzita.

MATOUŠEK, O. a kol. (2011). *Sociální služby: Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení.* Praha: Portál.

MERIČKOVÁ, B. M., NEMEC, J., SVIDRONOVÁ, M. M., PISCHKO, V. (2017). Analysis of the relationship between the size and structure of public expenditure and socio-economic development. *Journal of Economics*, ***65***(4), pp. 320-333.

MERIČKOVÁ, B., HRONEC, Š. (2003). Štandardizácia a efektivnost veřejného sektora. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, ESF, s.74–82.

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. (2014). *Teorie a praxe veřejné ekonomiky.* Praha: Wolters Kluwer, a.s.

MOORE, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

NEMEC, J. (2003). Štandardy: áno alebo nie? In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, s. 10–15.

NEMEC, J., WRIGHT, G. (1997). *Veřejné finance*. Bratislava: NISPAcee.

NUNVÁŘOVÁ, S. (2014). Veřejné služby z pohledu uživatele. In *XVII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Hustopeče 18.–20.6. 2014.* Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, s. 454–461.

OCHRANA, F. (2002). *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress.

OCHRANA, F. *(*2003). Veřejné služby – problém vymezení pojmu a standardizace. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů.* Brno: Masarykova univerzita, ESF, s. 16–21.

OCHRANA, F. (2007). *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení.* Praha: Ekopress.

OCHRANA, F., PŮČEK, M. (2012). *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru.* Praha: Wolters Kluwer, a.s.

PROVAZNÍKOVÁ, R. (2009). *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe.* Praha: Grada Publishing.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.

Standardy kvality sociálních služeb (2008). [online]. [cit. 15. 10. 2018]. Dostupné z: http://www.socialnisluzby.org/kvalita/standardy/index.html

STEJSKAL, J. a kol. (2017). *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

STRECKOVÁ, Y. (1998). *Teorie veřejného sektoru.* Brno: Masarykova Univerzita.

TKACHEVA, T., AFANASJEVA, L. GONCHARENKO, L. (2017). The Impact of Public Social Expenditures on Economic Development. *29th IBIMA Conference,* 3-4 May 2017, Vienna, Austria.

VAŠTÍKOVÁ, M. (2014). *Marketing služeb – efektivně a moderně*. Praha: Grada Publishing.

*Zavádění standardů kvality do praxe – Průvodce poskytovatele (*2002*).* Praha: MPSV.

ŽÁRSKA, E. a kol. (2016). *Verejná správa*. Bratislava: Ekonóm.

Závěrem

Studijní materiál zpracovaný do čtyř tématických celků – 1. Veřejné služby, jejich vymezení a pojetí, 2. Klasifikace veřejných služeb, 3. Zabezpečování, poskytování a financování veřejných služeb, 4. Efektivita, standardizace a kvalita veřejných služeb – uvádí problematiku veřejných služeb v základním pojetí. Podrobněji a v širších souvislostech mají zájemci možnost se s jednotlivými okruhy témat seznámit na základě doporučené a citované literatury, která je uvedena na konci každé kapitoly.