

**Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb**  
(září 2004)

**OBSAH**

<b>1</b>	<b>Územní analýza veřejných služeb .....</b>	<b>3</b>
1.1	<i>Metoda zpracování a validita získaných údajů .....</i>	3
1.2	<i>Stručná charakteristika kraje Vysočina .....</i>	4
1.3	<i>Úroveň poskytování jednotlivých veřejných služeb.....</i>	5
1.3.1	Sociální služby .....	5
1.3.2	Zdravotnictví .....	7
1.3.3	Školství.....	8
1.3.4	Kultura.....	11
1.3.5	Doprava .....	13
1.3.6	Poštovní a telekomunikační služby .....	14
1.3.7	Životní prostředí .....	15
1.3.8	Služby technické infrastruktury .....	17
1.3.9	Informační služby.....	18
1.3.10	Využití metod kvality .....	18
1.3.11	Související oblasti .....	20
1.4	<i>Zhodnocení provedeného šetření .....</i>	22
<b>2</b>	<b>Možnosti řešení dostupnosti a kvality jednotlivých oblastí veřejných služeb - strategie dalšího postupu .....</b>	<b>24</b>
2.1	<i>Sociální služby.....</i>	24
2.2	<i>Zdravotnictví .....</i>	27
2.3	<i>Školství .....</i>	30
2.4	<i>Kultura .....</i>	32
2.5	<i>Doprava.....</i>	35
2.6	<i>Poštovní a telekomunikační služby.....</i>	37
2.7	<i>Životní prostředí.....</i>	37
2.8	<i>Služby technické infrastruktury .....</i>	38
2.9	<i>Informační služby .....</i>	39
<b>3</b>	<b>Právní a finanční aspekty poskytování veřejných služeb .....</b>	<b>42</b>
3.1	<i>Právo na samosprávu.....</i>	42
3.2	<i>Systém financování územní samosprávy .....</i>	43
3.3	<i>Roztříštěnost územní samosprávy.....</i>	43
3.4	<i>Formulace problému ve vazbě na místní veřejné služby.....</i>	43
3.5	<i>Varianty řešení .....</i>	43

<b>4</b>	<b>Benchmarkingový projekt.....</b>	<b>48</b>
	<b>Přílohy .....</b>	<b>52</b>

# 1 ÚZEMNÍ ANALÝZA VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Vzhledem k tomu, že při zpracování Analýzy veřejných služeb<sup>1</sup> byl zjištěn nedostatek konkrétních informací o úrovni kvality a dostupnosti jednotlivých veřejných služeb v území, přistoupilo Ministerstvo vnitra k získání chybějících údajů formou dotazníkového šetření. Za účelem jeho provedení byly ve spolupráci s příslušnými resorty zpracovány dva dotazníkové formuláře, jeden určený pro krajské úřady a druhý pro obecní úřady. Dotazník určený pro kraje byl rozeslán na všechny krajské úřady, dotazník určený pro obce byl ve spolupráci s Krajským úřadem kraje Vysočina na bázi dobrovolnosti distribuován na obecní úřady obcí kraje Vysočina.

Předmětem dotazování byly následující oblasti: školství, veřejná osobní silniční a drážní doprava, životní prostředí, sociální služby, zdravotní služby, kultura, věda a výzkum, technická infrastruktura a další (aplikace metod kvality, evidence stížností na poskytování veřejných služeb apod.). Za každou částí byl přitom respondentům ponechán prostor pro vyjádření problémů, které v dané oblasti spatřují.

## 1.1 Metoda zpracování a validita získaných údajů

Na úvod je třeba upozornit, že cílem celého šetření nebylo získat komplexní údaje o poskytování všech veřejných služeb na území celé České republiky, ale provést pilotní průzkum, který by jednak potvrdil či vyvrátil zjištění uvedená v Analýze veřejných služeb, a dále pak poskytl rámcový přehled o současné situaci v oblasti poskytování veřejných služeb v území, identifikoval případné další existující problémy či nedostatky a také vytvořil základ pro další šetření, které by mohlo být realizováno na území celé ČR.

Dotazník určený pro kraje vyplnily všechny krajské úřady. Dotazník určený pro obce vyplnilo 508 obecních úřadů ze 728 oslovených<sup>2</sup>. Návratnost dotazníků z krajů tedy činila 100 % a návratnost dotazníků z obcí 69,8 %.

Pro zpracování některých otázek byly dotazované obce roztríděny do velikostních kategorií<sup>3</sup> – v první kategorii s počtem obyvatel do 200 se nachází celkem 233 dotázaných obcí kraje Vysočina, dalšími kategoriemi byly kategorie 200 – 499 obyvatel (153 dotázaných obcí), 500 – 999 obyvatel (68 obcí), 1000 – 1999 obyvatel (26 obcí), 2000 – 4999 obyvatel (12 obcí), 5000 – 9999 obyvatel (devět obcí), 10000 – 19 999 obyvatel (čtyři obce), poslední kategorii představovaly obce s počtem obyvatel od 20 000 do 49 999 (celkem tři z dotázaných obcí)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Analýzu veřejných služeb vzala vláda na vědomí usnesením č. 848 ze dne 3. září 2003.

<sup>2</sup> Z důvodu zjednodušení a zpřehlednění bude nadále v textu pro označení 508 obcí, které dotazník vyplnily, používán pojem **dotazované obce**.

<sup>3</sup> Pro určení velikostních kategorií obcí bylo využito třídění používané Českým statistickým úřadem při obdobných šetřeních.

<sup>4</sup> Největší obcí je Jihlava s počtem obyvatel 49 966. Ostatní údaje o velikostní struktuře obcí kraje Vysočina, jejichž odpovědi byly zpracovány, jsou uvedeny v Příloze.

Je třeba uvést, že u některých dotazníků nebyly vyplněny všechny odpovědi. Při vyhodnocování získaných údajů se také několikrát ukázalo, že ne vždy byla příslušná otázka správně pochopena. Některé odpovědi proto nemohly být do následujícího hodnocení zahrnuty.

Přes výše uvedené nedostatky lze konstatovat, že šetření splnilo výše uvedená očekávání a přineslo rámcový přehled o poskytování základních veřejných služeb v území.

## **1.2 Stručná charakteristika kraje Vysočina**

Kraj Vysočina sousedí s krajem Jihomoravským, Jihočeským, Středočeským a Pardubickým. Jeho celková rozloha je 6 925,3 km<sup>2</sup>, což představuje 8,78 % rozlohy ČR. Kraj Vysočina je tak pátým největším krajem. Území kraje je zejména díky kulturně historickým památkám a výjimečnému přírodnímu prostředí významnou oblastí z hlediska cestovního ruchu.

K 31. prosinci 2003 žilo na území kraje 517 511 obyvatel, od roku 1994 se přitom jejich počet každoročně snižuje. Stejně tak jako ve zbytku republiky dochází i zde k postupnému poklesu počtu obyvatel mladších 15 let a zároveň k nárůstu počtu obyvatel ve věkové skupině nad 60 let.

Kraj se člení na 15 správních obvodů obcí s rozšířenou působností, které se skládají celkem ze 729 obcí (druhý největší počet obcí). Průměrná rozloha obcí (9,5 km<sup>2</sup>) i průměrný počet jejich obyvatel (710) jsou při mezikrajském srovnání nejnižšími. Téměř 96 % obcí má méně než 2000 obyvatel. Jen osm obcí má více než 10 tisíc obyvatel.

Z hlediska vzdělanostní struktury obyvatel je v kraji ve srovnání s celorepublikovým průměrem mírně nadprůměrný podíl obyvatel se základním a středním odborným vzděláním (o 0,7 %, resp. 2,7 %) a naopak mírně podprůměrný podíl obyvatel s úplným středním či vysokoškolským vzděláním (o 0,9 %, resp. 2,1 %).

V oblasti pracovní aktivity obyvatel lze konstatovat, že dochází k neustálému poklesu počtu zaměstnanců v zemědělství, lesním hospodářství a také ve stavebnictví, zatímco rostoucím odvětvím se stává zejména průmysl a také některá další odvětví ekonomické činnosti. V současné době se však stále ještě jedná o kraj s nejvyšším podílem ekonomicky činných obyvatel v zemědělství (9,7 %). Registrovaná míra nezaměstnanosti v roce 2003 činila 9,2 %.

V roce 2001 se kraj podílel 4,25 % na hrubém domácím produktu České republiky.

Průměrná hrubá nominální měsíční mzda v roce 2003 činila 14 941 Kč a byla po Olomouckém kraji druhou nejnižší mzdou v ČR.

## 1.3 Úroveň poskytování jednotlivých veřejných služeb

### 1.3.1 Sociální služby

Z provedeného průzkumu je jednoznačně patrný *zájem samospráv o řešení problematiky sociálních služeb včetně snahy o dosažení zlepšení v oblasti jejich dostupnosti a kvality.*

V devíti krajích byl zpracován (či je zpracováván) *koncepční materiál*, který se zabývá otázkou optimálního rozložení sítě sociálních služeb. Ve třech případech přitom byly do zpracování zapojeny také obce. Nejčastěji se opakujícími *prioritami uvedených materiálů* přitom jsou: uplatňování metody komunitního plánování, zajištění dostupnosti sociálních služeb občanům, optimalizace sítě sociálních služeb, standardizace a hodnocení kvality sociálních služeb, rovné podmínky a stejné příležitosti uživatelů a poskytovatelů sociálních služeb a podpora integrace ohrožených skupin obyvatelstva. Metoda komunitního plánování je dle vyjádření jednotlivých krajů prostřednictvím zvláštních programů podporována sedmi kraji<sup>5</sup> a Hlavní město Praha za tímto účelem využívá vzdělávací program MPSV ke komunitnímu plánování.

Také u obcí kraje Vysočina je patrný zájem o oblast sociálních služeb. Nejvíce obcí 256 (50,4 %) *zjišťuje potřeby* v oblasti sociálních služeb na základě podaných žádostí. Anketu či dotazníkové šetření využívá 33 z dotázaných obcí (6,5 %). Metodu komunitního plánování aplikuje sice jen 3,5 % dotázaných obcí (18 obcí), jedná se však především o větší obce - ve velikostní kategorii nad 2000 obyvatel používá uvedenou metodu 25 % obcí. Velké množství zejména malých obcí také uvádí, že potřeby v oblasti sociálních služeb zjišťuje denním kontaktem s občany a znalostí místní situace. Sedm obcí přitom uvedlo, že potřeby obyvatel obce v oblasti sociálních služeb nezjišťuje vůbec – ve všech případech se ale jednalo o obce s počtem obyvatel menším než 500.

Při *vyhledávání osob, které potřebují sociální služby*, se obce nejčastěji zaměřují na následující cílové skupiny: senioři, zdravotně postižení, osamělé osoby a rodiny s dětmi.

V průběhu druhé fáze reformy veřejné správy bylo na kraje převedeno celkem 411 *zařízení poskytujících sociální služby*, z nichž 141 (34,3 %) poskytuje služby lokálního charakteru<sup>6</sup>. Do vlastnictví obcí bylo z uvedeného celkového počtu převedeno<sup>7</sup> 98 zařízení (24 %), 44 z nich (44,9 %) poskytuje služby lokálního charakteru.

V rámci provedeného šetření byla také zjišťována *struktura sítě zařízení sociálních služeb* v jednotlivých krajích a obcích včetně údajů o kapacitě a financování služeb. Na zajištění

<sup>5</sup> Jedná se o kraje: Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Moravskoslezský, Středočeský, a Vysočina. Naproti tomu MPSV udává, že komunitní plánování je využíváno kraji: Karlovarským, Ústeckým, Libereckým, Královéhradeckým, Olomouckým, Jihočeským a Plzeňským. Dále je tato metoda dle údajů MPSV využívána asi ve 40 městech.

<sup>6</sup> Jedná se zejména o pečovatelskou službu, služby K-centra, stacionářů, apod., služby, které využívají lidé z místa či blízkého okolí. V případě okresních ústavů sociálních služeb byly započítány všechny typy služeb, které poskytují.

<sup>7</sup> Včetně zařízení, o jejichž převedení obce zažádaly, a převod ještě nebyl zcela realizován.

všech sociálních služeb vynaložily všechny kraje<sup>8</sup> v roce 2002 přibližně 1 mld. Kč, zatímco v roce 2003 to byly již zhruba 4,2 mld. Kč, tedy čtyřikrát více. Nejvíce finančních prostředků bylo jak v roce 2002, tak i 2003 vydáno na domovy a penziony (v roce 2002 téměř 736 mil. Kč, v roce 2003 téměř 3,869 mld. Kč) a dále pak na pečovatelskou službu (přibližně 179 mil. Kč v roce 2002 a 176 mil. Kč v roce 2003). V obou sledovaných letech nebyla ze strany krajů finančně podpořena pouze jedna služba – podporované zaměstnávání. Dotazované obce oproti tomu vynaložily největší objem financí (42 resp. 43 % z celkových výdajů na sociální služby) na zabezpečení pečovatelské služby (27,437 mil. Kč v roce 2002 a 35,737 mil. Kč v roce 2003). Druhou největší položkou byly domovy a penziony (přibližně 30 % z výdajů na sociální služby v roce 2002, resp. 33 % v roce 2003) a třetí pak denní stacionáře (14,5 %, resp. 11,6 %). Celkové zabezpečení sociálních služeb z prostředků dotazovaných obcí představovalo v roce 2002 částku 64,85 mil. Kč a v roce 2003 již 81,453 mil. Kč.

Rozdíl mezi oběma úrovněmi samosprávy se neprojevuje jen v rozdílných prioritách při financování sociálních služeb, ale také v tom, jaké *služby* jsou označeny jako *problémové* či *nedostatečně zabezpečené*. Zatímco kraje pociťují zejména nedostatek zařízení pro alkoholiky a psychotiky, chronické alkoholiky, osoby s demencí a nedostatečné zajištění asistenčních služeb, obce označily za největší problém zabezpečení pečovatelské služby, osobní asistence, chráněného bydlení, podporovaného zaměstnání, domovů a penzionů, stacionářů a domů na půl cesty. Je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že některé malé obce uvedly, že v jejich obci nejsou zajišťovány žádné sociální služby.

Kladně lze hodnotit skutečnost, že některé obce mají zájem řešit nevyhovující situaci v oblasti sociálních služeb a začínají proto při zabezpečování některých služeb spolupracovat s dalšími obcemi či finančně podporují nevládní neziskové organizace, které se poskytováním příslušných služeb zabývají. *Spolupráce obcí* se nejčastěji týká pečovatelských služeb, domovů a penzionů, denních stacionářů, center denních služeb a nízkoprahových zařízení pro děti a mládež. Rostoucí zájem obcí o *spolupráci s neziskovými organizacemi* lze dokumentovat objemem finančních prostředků, které dotazované obce vynaložily na jejich podporu. V roce 2002 se jednalo o 6,752 mil. Kč, v roce 2003 však již o 12,531 mil. Kč a předpoklad na rok 2004 je 13,219 mil. Kč. Nejčastějšími oblastmi spolupráce jsou přitom opět péče o seniory, pečovatelská služba, centra denních služeb a denní stacionáře, dále pak terapeutické komunity, terénní programy, chráněné dílny, pomoc mentálně a tělesně postiženým, poradenství, domov pro matky v tísní, služby osobní asistence či podporované zaměstnání.

Přesto, že na základě provedeného šetření byla identifikována řada pozitivních trendů v oblasti zabezpečování sociálních služeb (zájem obcí i krajů o řešení této problematiky, spolupráce obcí s neziskovými organizacemi apod.), získané odpovědi zároveň potvrdily existenci *problémů*, které byly označeny již v Analýze veřejných služeb. Obce a kraje poukazují zejména na nevyhovující situaci v oblasti právního zakotvení sociálních služeb,

---

<sup>8</sup> Nejsou započítány údaje z Libereckého kraje, který v současné době mapuje situaci v této oblasti a nemohl proto požadované informace přesně uvést.

potřebu vyřešit celkový systém financování sociálních služeb a na skutečnost, že spolupráce kraje s obcemi je problematická, neboť zde neexistují dostatečné motivační faktory. K odstranění uvedených problémů by mělo dojít přijetím zákona o sociálních službách, jehož věcný záměr by měl být předložen vládě v červnu 2004.

### 1.3.2 Zdravotnictví

*Ordinace praktických lékařů*, popřípadě také ordinace dalších odborných lékařů jsou součástí zařízení ambulantní péče. Jejich zřizovateli jsou: kraj v samostatné působnosti, dále pak obce, ale také fyzické a právnické osoby. Na základě šetření provedeného v kraji Vysočina je možné konstatovat, že dostupnost praktického lékaře (pro dospělé, děti a dorost, zubní lékař a ženský lékař) se zlepšuje se vzrůstající velikostí obce. Zatímco populačně nejmenší obce, tzn. obce ve velikostní kategorii do 500 obyvatel, vykazují velice nízkou dostupnost této služby – ordinace praktických lékařů se zde prakticky nevyskytují, obyvatelé obcí s počtem obyvatel 500 - 1999 mohou využívat služeb praktických lékařů již minimálně jedenkrát týdně (neplatí pro ordinaci ženského lékaře). V kategorii 2000 - 9999 obyvatel, kde se již vyskytují i obce s rozšířenou působností, je dostupnost praktického lékaře již minimálně 4krát týdně (opět neplatí pro ordinaci ženského lékaře, jejíž dostupnost se nejčastěji pohybuje mezi 2 až 3 dny týdně). Populačně největší města regionu (Jihlava, Třebíč, Žďár nad Sázavou, Havlíčkův Brod) vykazují každodenní dostupnost všech zmíněných praktických lékařů.

Další sledovanou službou spadající do oblasti zdravotnictví je *lékárenská péče*. Z údajů získaných dotazníkovým šetřením vyplývá, že tato služba je v místě pobytu nedostupná pro většinu obyvatel menších obcí (do 1000 obyvatel). Z celkového počtu 452 obcí v této kategorii vykazuje existenci lékárny jen pět obcí, což představuje jen 1,1 %. Vzdálenost nejbližší lékárny se u těchto obcí pohybuje v průměru okolo 6 km, což představuje časovou dostupnost do 30 minut u 87 % obcí této kategorie. Naproti tomu všechny dotazované obce s více než 2000 obyvatel již lékárnu na území obce mají a služba je tak dostupná pro všechny občany.

Velmi problematickou službou je *lékařská služba první pomoci* (dále jen „LSPP“), jejíž úprava doposud není stanovena platným právním předpisem, a výsledkem je velice rozdílná míra dostupnosti této služby. Počet pracovišť LSPP určuje kraj, a to na základě místních podmínek. Šetření v rámci celé České republiky ukazuje, že na území státu je zřízeno celkem 367 pracovišť LSPP, z toho 248 v obcích s rozšířenou působností, což představuje 67,5 %. Pracoviště LSPP se však nenachází ve všech obcích s rozšířenou působností. Zdaleka největší počet těchto pracovišť na svém území uvádí Královéhradecký kraj (158 míst), nejméně pracovišť LSPP vykazuje kraj Liberecký (dvě). Kraj Vysočina, v němž proběhlo podrobné šetření, uvádí 18 míst LSPP. Všechny dotazované obce s počtem obyvatel do 2000 obyvatel uvádějí celkově špatnou dostupnost LSPP, a to jak ve všední dny, tak samozřejmě také v sobotu a v neděli. Nedostupnost LSPP na území obce vykazuje 83 % obcí. Vzdálenost nejbližšího místa LSPP se u těchto obcí pohybuje v průměru okolo 11 km, u obcí s počtem obyvatel 5000 - 9999 je tato vzdálenost již jen 7,5 km. Všechny dotazované obce s více než 10 000 obyvateli disponují pracovištěm LSPP. Celkové náklady na provoz

LSPP dosáhly v roce 2003 ve všech krajích České republiky 512,7 mil. Kč, přičemž 427,3 mil. Kč bylo uhrazeno z rozpočtu krajů.

Další často diskutovanou službou, jejíž poskytování bylo předmětem zrealizovaného dotazníkového šetření, je *zdravotnická záchranná služba*. Časový limit dostupnosti stanovený zákonem je 15 minut od přijetí tísňové výzvy. Analýza veřejných služeb však konstatuje, že v některých místech tento limit nebude splněn. Uvedený předpoklad potvrzují výsledky dotazníkového šetření - celkem 12 ze 14 krajů České republiky uvádí ohrožení dojezdového limitu 15 minut. Pouze Liberecký kraj a kraj Vysočina jsou schopny dojezdový limit zabezpečit, ovšem s poznámkou, že v zimním období tento limit může být na některých místech překročen (v případě kraje Vysočina). Podrobné šetření v obcích kraje Vysočina však ukazuje částečný rozpor v této informaci. Pouze 72 % obcí s počtem obyvatel do 2 000 udává, že zdravotnická záchranná služba splňuje časový limit 15 minut. Obce s více než 2 000 obyvateli tento problém již nepocítují. Celkové náklady na provoz zdravotnické záchranné služby dosáhly v roce 2003 ve všech krajích České republiky 1,62 mld. Kč, přičemž 1,58 mld. Kč bylo uhrazeno z rozpočtu krajů.

Poslední sledovanou službou byly *protialkoholní záchytné stanice*. Jejich zřízení uvedlo pouze šest krajů (Moravskoslezský, Pardubický, Královéhradecký, Olomoucký, Karlovarský a Hlavní město Praha). Finančně přispělo na provoz uvedených zařízení v roce 2003 devět krajů, a to celkovou částkou ve výši 47,4 mil. Kč.

Jak vychází z výše uvedeného, veřejné služby poskytované v oblasti zdravotnictví rozhodně nelze označit jako bezproblémové. To potvrzují i vyjádření krajů a obcí získaná dotazníkovým šetřením. *Kraje spatřují nejčastěji problém* v oblasti zajištění lékařské služby první pomoci, poukazují přitom na její nedostatečnou legislativní úpravu. Dalšími problematickými službami z pohledu krajů jsou: zdravotnická záchranná služba, poskytování domácí ošetrovatelské péče, služby v oblasti protidrogové problematiky, nedostatek lůžkové následné péče a léčení pro dlouhodobě nemocné. Kraje také upozornily na problémy vznikající při financování aktivit neziskového sektoru a na skutečnost, že není legislativně ošetřena činnost horské záchranné služby a vodní záchranné služby. *Obce oproti tomu spatřují největší problém* v nedostatečné dostupnosti primární péče a lékařské péče, a to mimo jiné z důvodu nedostatečně zajištěné dopravní obslužnosti. Problematická je také dostupnost lékařské služby první pomoci a zubní pohotovosti a často nereálnost dodržení dojezdového limitu zdravotnické záchranné služby.

### 1.3.3 Školství

Za oblast školství bylo zkoumáno zejména zabezpečení předškolní výchovy, povinné školní docházky, středního školství a volnočasových aktivit dětí a mládeže.

Všechny kraje uvedly, že zabezpečují určitou oblast *předškolní výchovy*. Vedle mateřských škol se jedná o speciální mateřské školy a mateřské školy při nemocnicích a předškolní



zařízení pro tělesně a sluchově postižené. Některé mateřské školy jsou přitom součástí speciálních škol nebo základních škol.

Pro obce kraje Vysočina je charakteristická *meziobecní spolupráce* při zajišťování předškolní výchovy a povinné školní docházky, což je zřejmě dáno především nízkou koncentrací obyvatel a atomizovanou sídelní strukturou v této lokalitě.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že je k dispozici celkem 233 zařízení předškolní výchovy. Z uvedeného počtu je takové zařízení ve 192 z dotázaných obcí (37,8 %). Znamená to tedy, že v některých obcích je více než jedno zařízení předškolní výchovy. Z celkového počtu těchto zařízení není ve 12 případech jejich zřizovatelem obec. Funkci zřizovatele plní v těchto případech: Ministerstvo školství (2), kraj (4), fyzická osoba (1), právnická osoba (4) a církev nebo náboženská společnost (1). V obcích bez předškolního zařízení je dostupnost služby zajišťována na úrovni meziobecní spolupráce. Potřebu zřídit zařízení předškolní výchovy vyjádřilo pouze 7 obcí z 316 (2,2 %).<sup>9</sup>

V oblasti *základního školství* zpracovává koncepci vzdělávání dětí se zvláštními potřebami devět krajů.<sup>10</sup> Ve většině případů je tato koncepce součástí Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy kraje.

Plnění povinné školní docházky zajišťuje celkem 195 základních škol ve 155 z dotázaných obcí. Přitom u 116 z nich se jedná o malotřídky (59,5 %) a dvě školy nezajišťují výuku pro všech devět ročníků. Celkem 353 z dotázaných obcí (69,5 %) nemá na svém území základní školu a její dosažitelnost pro školáky je tak delší než 30 minut. Z uvedeného počtu obcí (353) jich 279 (79 %) poukázalo na skutečnost, že spoje hromadné dopravy (vlak či autobus) nejsou pro žáky zajištěny v odpovídajících časových intervalech a často ani nenavazují na školní vyučování.<sup>11</sup>

Vedle vzdělávání plní základní školy ještě další funkce. Z provedeného průzkumu vyplývá, že ve 35 obcích je součástí základní školy také obecní (školní) knihovna pro veřejnost, 55 obcí uvedlo možnost veřejného přístupu na internet po skončení vyučování a školní tělocvičnu nebo hřiště využívá široká veřejnost ve 130 obcích.

V souvislosti se základním školstvím je třeba ještě zmínit *speciální základní školy*. Ty jsou zřízeny v 17 z dotázaných obcích (3,3 %).<sup>12</sup> Děti se speciálními potřebami jsou integrovány do běžné školy v 92 obcích. Časová dostupnost pro žáky z ostatních obcí je u 179 obcí delší než 30 minut.

---

<sup>9</sup> Z oficiálních údajů kraje Vysočina vyplývá, že v rámci celého kraje je pracovišť předškolní výchovy celkem 360, a to ve 268 obcích kraje (36,8 %). Z celkového počtu uvedených zařízení není obec zřizovatelem v 10 případech. Tuto funkci (tj. funkci zřizovatele) podle oficiálních údajů plní: kraj (8), fyzická osoba (1) a církev nebo náboženská společnost (1).

<sup>10</sup> Jedná se o kraj Jihočeský, Plzeňský, Jihomoravský, Královéhradecký, Moravskoslezský, Ústecký, Zlínský, kraj Vysočina a Hlavní město Praha.

<sup>11</sup> Podle oficiálních údajů kraje Vysočina zajišťuje plnění povinné školní docházky v rámci celého kraje celkem 262 základních škol ve 233 obcích. Přitom u 116 škol se jedná o malotřídky (44,2 %) a jedna škola nezajišťuje výuku pro všech devět ročníků. Obcí bez základní školy je v rámci kraje 467 (64,1 %).

<sup>12</sup> V rámci celého kraje Vysočina je zřízena speciální základní škola v 17 obcích (2,3 %).

V rámci dotazníkového šetření byla pozornost věnována také problematice *financování vybraných služeb*. Z hlediska předškolní výchovy vynaložily obce v roce 2002 celkem 306 mil. Kč, o rok později to bylo 308 mil. Kč a v roce 2004 je předpokládaná částka dokonce 386 mil. Kč. V případě alternativního zabezpečení předškolní výchovy se v roce 2003 obce podílely částkou kolem 1 mil. Kč. Zabezpečení všech základních škol si vyžádalo v roce 2002 celkem 1,2 mld. Kč, v roce 2003 1,3 mld. Kč a největší objem finančních prostředků se předpokládá v roce 2004 1,4 mld. Kč.

*Střední školství* spadá do samosprávné kompetence krajů. Výzkum potvrdil celorepublikový trend rušení či slučování středních škol. V žádném kraji nebylo přímo zrušeno žádné gymnázium, jeho zrušení či sloučení je ovšem v sedmi případech plánováno. Snížení počtu nově přijímaných studentů vlivem toho zaznamenal pouze jeden kraj. U středních odborných škol a středních odborných učilišť je situace ve srovnání s gymnázií horší. Středních odborných škol bylo již zrušeno či sloučeno 13 a plánováno je zrušení či sloučení dalších 44. Snížení počtu nově přijímaných žáků se zatím projevilo ve dvou krajích. Středních odborných učilišť bylo doposud zrušeno či sloučeno 31 a chystá se jejich zredukování o dalších 40.<sup>13</sup>

Dotazník sledoval rovněž *volnočasové aktivity pro děti a mládež*. Školní družiny a školní kluby má čtvrtina dotázaných obcí (136 obcí).<sup>14</sup> To tedy znamená, že nejsou zřízeny při každé základní škole. Školská zařízení pro zájmovou činnost v obci, tj. domy dětí a mládeže, střediska pro volný čas dětí a mládeže, jsou ve 37 obcích, přitom pouze 13 z nich je zřízeno obcemi.<sup>15</sup> Jiné organizace zajišťující volnočasové aktivity pro děti a mládež, například Junák, Sokol či sportovní kluby, se nacházejí ve 139 obcích. Přímou obcí je jich zřízeno 34. Vedle toho obce finančně podporují bazény s celoročním provozem, koupaliště, tělocvičny, sportovní stadiony, kurty a další sportovní zařízení jako hřiště či fitness centra.

Kraje byly v oblasti volnočasových aktivit dětí a mládeže dotazovány na výši finančních prostředků určených na sportovní aktivity, uměleckou činnost, vědeckotechnickou činnost a další související aktivity. Z dotazníkového šetření je patrné, že nejvíce prostředků je věnováno na uměleckou činnost (378 mil. Kč), jiné aktivity (211 mil. Kč), sportovní činnost (98 mil. Kč) a nejméně je podporována vědeckotechnická činnost, jmenovitě aktivity spojené s výpočetní technikou, matematikou apod. (93 mil. Kč). Přitom rozložení prostředků mezi příspěvkové organizace a jiné subjekty se liší podle druhu volnočasové aktivity. Na umělecké a jiné aktivity získávají více prostředků příspěvkové organizace, naopak na vědeckotechnické a sportovní činnosti získávají více jiné subjekty.

Provedeným dotazníkovým šetřením se neprokázaly žádné zásadní nedostatky v oblasti školství, naopak některé skutečnosti lze hodnotit velice pozitivně - např. meziobecní spolupráci či zpřístupnění základních škol veřejnosti za účelem volnočasových aktivit. Přesto bylo opětovně poukázáno na určité negativní tendence ve školství. *Problémy* se vyskytují

<sup>13</sup> Podle údajů poskytnutých krajem Vysočina by v roce 2004 mělo v kraji proběhnout sloučení celkem 26 zařízení (středních odborných učilišť, středních odborných škol, gymnázií).

<sup>14</sup> V rámci celého kraje Vysočina jsou školní družiny a školní kluby zřízeny ve 189 obcích.

<sup>15</sup> V rámci celého kraje Vysočina je podle oficiálních údajů uvedené zařízení zřízeno ve 20 obcích a přitom pouze 7 z nich je zřízeno obcemi.

například u speciálních mateřských škol a základních škol při nemocnicích. Některé skutečnosti v oblasti školství, které obce či kraje označily jako problémové, spadají také do kompetence jiných resortů než Ministerstva školství. Dle vyjádření krajů tak kupříkladu přetrvávají problémy s integrací žáků se zdravotním postižením a nedostává se ani prostředků na zajištění osobní asistence pro zdravotně postižené. Současně byla několikrát zmíněna špatná dostupnost zejména řídce osídlených oblastí některých krajů a jejich nedostatečná dopravní obslužnost. Tuto skutečnost dokládají rovněž údaje z kraje Vysočina a jsou rozšířeny ještě o problém nedostatku zařízení pro volný čas v malých obcích.

#### 1.3.4 Kultura

V oblasti kultury bylo dotazníkové šetření jak na úrovni krajů, tak na úrovni obcí, zaměřeno na knihovnické služby, sbírky muzejní povahy, profesionální umění, neprofesionální umění a určení dalších problematických oblastí.

Z celkového počtu 508 dotázaných obcí 141 obcí uvedlo, že na svém území nemá žádnou knihovnu. Z tohoto údaje vyplývá, že alespoň jednu knihovnu má 368 obcí. Z uvedeného počtu 368 obcí zřídilo vlastní knihovnu 323 obcí, což představuje téměř 64 % obcí z celkového počtu dotázaných. V každé ze sledovaných velikostních kategorií obcí je podíl obcí, které zřídily knihovnu, obdobný. Výjimkou jsou obce nad 10 000 obyvatel, z nichž každá má na svém území vlastní knihovnu.

V dalším bodu dotazníku byly obce, na jejichž území žádná knihovna není, dotázány na vzdálenost nejbližší knihovny. Jedna obec uvedla, že její obyvatelé dojíždějí za knihovnickými službami do obce vzdálené 20 km, 11 obcí uvedlo vzdálenost mezi 12 a 15 km, 13 obcí uvedlo 10 km, obyvatelé celkem 35 obcí dojíždějí do knihoven vzdálených v rozmezí od 5 do 9 km, méně než 5 km je vzdálená knihovna pro celkem 44 obcí. Z těchto údajů vyplývá, že obyvatelé celkem 104 obcí dojíždějí za knihovnickými službami do jiné obce. Výsledek však nesouhlasí s výše uvedeným počtem 141 obcí, které uvedly, že na svém území nemají knihovnu. Rozdíl je způsoben tím, že některé obce příslušnou otázku nezodpověděly.

V souvislosti s otevírací dobou knihoven bylo zjištěno, že celkem 71 obcí má na svém území knihovnu se sobotní otevírací dobou (tj. 19 % všech obcí majících knihovnu) a 151 obcí má knihovnu, která má otevírací dobu jeden den minimálně do 19,00 hodin (tj. 41 % obcí s knihovnou). Zde je však nutno upozornit, že některé z uvedených obcí mají otevřeno buď pouze v sobotu nebo pouze jeden den v týdnu s otevírací dobou kolem 19. hodiny.

V oblasti *sbírek muzejní povahy* uvedlo 41 obcí z celkového počtu dotázaných obcí, že na svém území má alespoň jedno muzeum nebo galerii. Celkový počet muzeí či galerií v těchto obcích je 67, z nichž 26 je zřízených přímo danou obcí. Počet muzeí či galerií, jejichž otevírací doba je zajištěna pravidelně, je 38 (z toho 14 muzeí či galerií je zřízeno vlastní obcí), celoroční otevírací dobu má celkem 31 muzeí či galerií, sezónně je pak otevřeno 25 muzeí či galerií. V rámci otázek týkajících se provozu v jednotlivých dnech v týdnu bylo zjištěno, že 32 muzeí či galerií má otevřeno v sobotu, 24 v neděli a pouze dvě muzea či galerie mají

otevírací dobu alespoň jeden den v týdnu minimálně do 19,00 hodin. Celkem 33 obcí uvedlo, že informace o otevírací době muzeí a galerií jsou snadno zjistitelné. O vypovídací hodnotě tohoto údaje lze však pochybovat, neboť na tuto otázku odpověděly většinou ty obce, které na svém území mají muzeum či galerii a odpovídaly na ostatní otázky týkající se této oblasti.

Otázka týkající se výdajů na provoz muzeí a galerií nebyla analyzována, neboť na ni neodpověděly všechny obce mající na svém území muzeum nebo galerii. Nelze proto porovnat celkové množství finančních prostředků vydaných na provoz muzeí a galerií za sledované roky. Stejná situace nastala v otázce týkající se počtu muzeí a galerií, které mají alespoň jednoho placeného zaměstnance schopného badatelům zajišťovat dostupnost také nevystavovaných sbírkových předmětů.

Na území dotázaných obcí existují v oblasti *profesionálního umění* pouze tři divadla se stálým činoherním souborem<sup>16</sup> (s počtem tří souborů) a dvě divadla s jiným stálým souborem než je operní, baletní nebo operetní (s počtem čtyř souborů), z čehož je jedno divadlo zřízené obcí (Želetava).

Odpovědi na otázky týkající se množství finančních prostředků poskytnutých na podporu profesionálního umění nemají vypovídající hodnotu, neboť v některých případech jsou uvedeny zjevně neadekvátní částky. Například obec s 5960 obyvateli uvedla, že v roce 2002 přispěla na profesionální umění částkou 337 000 tisíc Kč (příjmy obecního rozpočtu v roce 2002 však byly 89 458 tisíc Kč a výdaje 82 301 tisíc Kč). Z tohoto důvodu tato oblast není analyzována.

V oblasti *neprofesionálního umění* je na území dotázaných obcí 203 organizací - sdružení, spolků, sborů apod., z čehož je 65 kulturních zařízení či klubů (z toho 48 zřízených obcí), jedna hvězdárna zřízená obcí (Žďár nad Sázavou) a 137 jiných organizací (ochotnické divadelní soubory, umělecké soubory založené jako občanská sdružení, pěvecké sbory, národopisné soubory, apod.). Při analyzování údajů o množství finančních prostředků vynaložených na jejich podporu byly zjištěny stejné nedostatky v odpovědích jako v případě profesionálního umění.

V dotazníkovém šetření bylo dále zjišťováno, zda se v obcích a krajích vyskytly či vyskytují nějaké *problémy se zajištěním veřejných služeb v oblasti kultury*. Některé obce uvedly, že na jejich území chybí knihovna, naopak v jiných obcích musel být provoz knihovny pro nezájem občanů ukončen. Některé obce uvedly, že na jejich území existuje nevyhovující kulturní zařízení či dokonce neexistuje vůbec.

Na krajské úrovni se vyskytují zejména problémy s regionálními kulturními zařízeními. V Jihočeském kraji chybí krajské metodické vedení amatérských tvůrců, dále je zde potřeba existence profesionálního kulturního zázemí pro působení symfonického orchestru, neboť zázemí Jihočeské komorní filharmonie není dostatečné. V Moravskoslezském kraji

---

<sup>16</sup> Jedná se o obce Jihlava, Želetava a Chotěboř.

existují problémy s budovami Moravskoslezské vědecké knihovny v Ostravě či Muzea Těšínska. V Královéhradeckém kraji nebyla vyřešena finanční spoluúčast kraje na zajištění provozu Klicperova divadla, Filharmonie v Hradci Králové a Divadla Drak.<sup>17</sup>

### 1.3.5 Doprava

V oblasti dopravy byla zkoumána zejména problematika zajištění dopravní obslužnosti území jednotlivých krajů, počet subjektů provozujících veřejnou osobní dopravu, množství finančních prostředků vynaložených na krytí prokazatelných ztrát. Na úrovni obcí kraje Vysočina byly zjišťovány údaje o příspěvku obcí na zajištění základní a ostatní dopravní obslužnosti a informace o spolupráci s příslušnými kraji při zabezpečení dopravní obslužnosti dané obce.

Výsledky šetření v rámci 14 krajů České republiky ukazují, že *dopravní obslužnost* v rozsahu minimálně dvou párů spojů denně (autobus či dráha) v pracovní dny není zabezpečena v 50 obcích republiky. Nejvyšší počet „nezabezpečených“ obcí vykazuje kraj Vysočina (18 obcí), dále pak kraje Ústecký, Jihočeský (po 8 obcích), Středočeský (7 obcí) a Plzeňský (6 obcí). Stoprocentní dostupnost svých obcí vykazuje celkem šest krajů – Karlovarský, Liberecký, Moravskoslezský, Olomoucký, Zlínský a Hlavní město Praha.

Ke komplikacím v zajištění dostupnosti obcí může docházet během dnů pracovního volna (sobota, neděle, svátky), kdy počet obcí bez minimálně dvou párů spojů denně výrazně narůstá. V případě nezajištění dostupnosti v sobotu se jedná celkem o 1996 obcí a v neděli o 1865 obcí v rámci celé České republiky. V sobotu je nejhorší situace opět v kraji Vysočina (485 obcí), dále ve Středočeském kraji (416 obcí), Plzeňském kraji (366 obcí) a Pardubickém kraji (322 obcí). V neděli zůstává bez spojení nejvíce obcí opět v kraji Vysočina (401 obcí), Středočeském kraji (382 obcí), Plzeňském kraji (352 obcí) a Pardubickém kraji (319 obcí). Uvedená čísla o skutečné situaci nevypovídají zcela, neboť žádné konkrétní údaje týkající se dopravní obslužnosti svých obcí neposkytl Jihomoravský kraj. Přesto lze předpokládat, že také v tomto regionu existují obce se sníženou dopravní obslužností tak, jako je tomu v případě ostatních krajů.

Výsledky dotazníkového šetření ukazují, že v České republice *provozuje veřejnou osobní silniční dopravu* celkem 447 subjektů. Jejich rozložení v rámci republiky není rovnoměrné, geograficky rozlehlé kraje uvádějí vyšší počty dopravců. Například Jihomoravský kraj uvádí počet 100 dopravců provozujících osobní silniční dopravu na svém území a Středočeský kraj 66 dopravců. Naopak nejméně subjektů provozujících tento typ dopravy působí v krajích Zlínském a Královéhradeckém (celkem devět, resp. 12 dopravců).

Odlišná situace je ve veřejné osobní drážní dopravě, kde si „monopolní“ postavení stále drží České dráhy, a.s. Celkem pět krajů (Jihomoravský, Pardubický, Plzeňský, Středočeský a Zlínský) neuvádí jiného dopravce než právě České dráhy, a. s. Naopak nejvíce subjektů

<sup>17</sup> Ministerstvo kultury uvedlo, že zmíněný problém v Královéhradeckém kraji se již podařilo vyřešit. Královéhradecký kraj v roce 2004 poskytuje výše uvedeným uměleckým tělesům celkovou dotaci ve výši 4 mil. Kč.

v drážní dopravě podniká v krajích Jihočeském, Karlovarském a Moravskoslezském (vždy tři dopravci), Ústeckém (pět dopravců) a také v Hlavním městě Praze (12 dopravců).

V oblasti *financování veřejné osobní dopravy* bylo v roce 2002 na krytí ztrát ve veřejné osobní silniční dopravě nutno vynaložit celkem 4,5 mld. Kč, v roce 2003 bylo na krytí těchto ztrát vydáno o 632 mil. Kč více než v předchozím roce, tj. 5,132 mld. Kč. Finanční prostředky z rozpočtu Ministerstva dopravy v roce 2002 tvořily tyto celkové částky z 29,9 %, v následujícím roce z 43,6 %. Kraje se na krytí ztrát podílely až v roce 2003, a to 12,3 %. V roce 2002, tj. před zrušením okresních úřadů, spolufinancovaly vzniklé ztráty z veřejné osobní silniční dopravy pouze dva kraje – Hlavní město Praha a Středočeský kraj. Obce se na úhradě celkové částky prokazatelné ztráty podílely v roce 2002 62,2 %, v následujícím roce 50,5 %.

Veřejná osobní drážní doprava si ve stejných letech vyžádala celkem 6,263 mld. Kč, respektive 7,289 mld. Kč. V roce 2002 se na krytí těchto ztrát podílelo Ministerstvo dopravy 16,9 %, v dalším roce pak 22,6 %. Kraje v roce 2003 přispěly 26,3 % a jednotlivé obce 51,1 %. V roce 2002 se z krajů podílely pouze tři – Olomoucký, Středočeský a Hlavní město Praha, z obcí pak pouze hlavní město Praha. Uvedená čísla nejsou adekvátní ke skutečnému stavu v celé České republice, neboť kraje Jihomoravský a Karlovarský neudaly konkrétní údaje pro všechny subjekty podílející se na financování.

Jako pozitivní zjištění je nutno uvést skutečnost, že všechny kraje dle jejich vyjádření konzultovaly způsob zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnou osobní silniční a drážní dopravou s obcemi spadajícími do jejich územního obvodu.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že největším *problémem* v jednotlivých krajích je zejména nedostatek finančních prostředků na úhradu prokazatelných ztrát vzniklých dopravcům při zajištění dopravní obslužnosti krajů (uvedeno krajem Vysočina, Libereckým nebo Pardubickým krajem). Olomoucký kraj spatřuje problém v nedostatečném legislativním ošetření integrovaného dopravního systému. Karlovarský kraj požaduje dostatečné zharmonizování tarifů jízdného všech dopravců, kteří budou zahrnuti do integrovaného dopravního systému. Problémy v zajištění základní dopravní obslužnosti se vyskytly v Jihomoravském, Plzeňském a Ústeckém kraji.

### **1.3.6 Poštovní a telekomunikační služby**

Součástí dotazníkového šetření byly otázky vztahující se k problematice poštovních a telekomunikačních služeb, které jsou pojímány jako služby univerzální<sup>18</sup>.

V Analýze veřejných služeb bylo v souvislosti s *poštovními službami* identifikováno několik problémů, které by se mohly dotýkat některých obcí. Zmíněna byla například otevírací doba poštovních provozoven, jejíž délka je vymezena a řešena ve vazbě na velikost obce. Například

<sup>18</sup> Dostupnost služeb, které jsou označeny jako univerzální, by měla být zajištěna ve stanovené kvalitě pro všechny spotřebitele a uživatele na celém území státu nezávisle na zeměpisné poloze a za cenu dostupnou z hlediska specifických vnitrostátních podmínek. Jako univerzální bývají definovány služby, které jsou pro uživatele základní (zcela nezbytné).

sobotní provoz je vázán na minimální počet obyvatel obce (10 000). V řadě správních obvodů obcí s rozšířenou působností mnohdy vlastní obec nedosahuje požadovaného počtu obyvatel, což může některým občanům přivodit značné komplikace s dostupností některých poštovních služeb. To je také případ obcí kraje Vysočina, kde pro ilustraci 98,6 % obcí má méně než 10 tisíc obyvatel.

Z průzkumu vyplývá, že alespoň jedna poštovní provozovna je přístupná ve 148 obcích (29 %). Ve 34 z nich je přitom tato otevřena také v sobotu a ve čtvrtině z nich alespoň jeden den v týdnu do 18,00 hodin.

Pokud se týče *telekomunikačních služeb*, ani ty nejsou v kraji Vysočina plně zabezpečeny. Dotazníkovým šetřením bylo sledováno pokrytí zkoumaného území signálem mobilního operátora Eurotel pro potřeby krizového řízení a výskyt veřejného telefonního místa přístupného po dobu 24 hodin. Pokrytí území signálem mobilního operátora Eurotel potvrdilo 53 % dotázaných obcí a dostupnost veřejného telefonního místa 89 % obcí. Právě nedostatečné pokrytí signálem Eurotelu vidí obce jako hlavní problém, a to zvláště z důvodu krizového řízení.

### 1.3.7 Životní prostředí

Vztah územních samospráv k problematice životního prostředí lze mimo jiné rozpoznat také podle toho, zda příslušná obec či kraj dostatečně informuje své občany o tom, jaká je situace v této oblasti, co mohou udělat pro zlepšování kvality životního prostředí v místě svého pobytu, zda podporuje třídění odpadů, zda má zpracovanou koncepci environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty či finančně podporuje organizace, které se touto problematikou zabývají apod.

Z tohoto hlediska lze velice kladně hodnotit iniciativu jednotlivých krajů při *zprostředkování informací o životním prostředí* - žádný z krajů neuvedl, že by informace nezprostředkoval vůbec. Většina krajů využívá k informování občanů kombinaci více způsobů. Na webových stránkách uveřejňuje informace o životním prostředí 11 krajů, v místním tisku 10 krajů, osm krajů využívá poradny či střediska ekologické výchovy, některé kraje také za účelem zprostředkování informací o životním prostředí vydávají různé informační materiály či ročenky, organizují semináře a samozřejmě také přímo odpovídají na konkrétní dotazy.

Naproti tomu aktivita obcí při informování občanů o životním prostředí je daleko menší. Téměř 31 % dotázaných obcí uvedlo, že informace o životním prostředí nezprostředkovává vůbec. Celkem 22,8 % obcí využívá ke komunikaci s občany v dané oblasti místní tisk a 12 % webové stránky. Na území tří obcí funkci informátora zastává také poradna/středisko ekologické výchovy. Velké množství obcí uvedlo i jiné způsoby předávání informací o životním prostředí: vývěsní tabule (16,1 %), místní rozhlas (10,8 %), letáky, veřejné schůze, kabelovou televizi, soutěže pro děti apod. Pozitivní je přitom zejména fakt, že i ty nejmenší obce si zjevně začínají uvědomovat důležitost informování občanů o situaci v oblasti životního prostředí a nutnost jejich zapojování do aktivit přispívajících k jeho zlepšování.

Stejně tak pozitivně můžeme hodnotit stav zpracování *konceptů environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty* (dále jen „koncepte EVVO“) jednotlivými kraji<sup>19</sup> – osm krajů již uvedenou koncepci vypracovalo a pět krajů ji zpracovává v současné době.<sup>20</sup> Na území 11 krajů je celkem 93 středisek EVVO/ekoporaden, z nichž pouze jedno je zřízeno přímo krajem (v Jihomoravském kraji). Na území celé republiky pak samozřejmě působí řady dalších organizací, které se problematikou životního prostředí zabývají. Pouze Karlovarský kraj nemá žádné středisko EVVO<sup>21</sup>. Zabezpečení EVVO je také většinou krajů podporováno finančně, a to prostřednictvím grantů (uvedlo šest krajů), účelových dotací (uvedlo šest krajů) a příspěvků (uvedlo devět krajů).

Aktivita obcí v oblasti environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty je ve srovnání s kraji podstatně nižší. Jen sedm obcí (1,4 %) má koncepci EVVO již zpracovanou a 17 obcí (3,3 %) ji v současné době zpracovává. Přitom je možné konstatovat, že aktivnější jsou převážně menší obce (zejména obce s počtem obyvatel do 500). Celkem 30 obcí uvedlo, že EVVO finančně podporuje ze svého rozpočtu. Vzhledem k tomu, že výše poskytnutých finančních podpor má v průběhu sledovaného tříletého období rostoucí tendenci (218,5 tis. Kč v roce 2002; 327 tis. Kč v roce 2003 a 1123,5 tis. Kč je odhad na rok 2004), lze usuzovat, že obce si uvědomují důležitost vzdělávání veřejnosti v problematice životního prostředí.

Dalším aspektem, který má vliv na kvalitu životního prostředí a kterým se dotazníkové šetření zabývalo, je *problematika sběru a třídění odpadů*. Na základě odpovědí dotázaných obcí bylo zjištěno, že sběrnými místy na tříděný odpad, zejména pak na sklo a plasty, disponovala v roce 2002 téměř každá obec (sklo 92,7 % obcí, plasty 88,2 % obcí). Sběrné místo pro třídění papíru však má na svém území podle odpovědí jen 54,9 % obcí. V zásadě lze konstatovat, že sběrná místa pro třídění odpadu lze častěji nalézt ve větších obcích. Pouze 19 obcí uvedlo, že na jejich území v roce 2002 nebylo žádné místo určené pro sběr tříděného odpadu. Žádná z nich přitom nemá více než 500 obyvatel. V roce 2002 bylo ve sledovaných obcích na třídění odpadů vynaloženo celkem 63,6 tis. Kč; průměrně bylo v jedné obci vytríděno 24,5 % všech odpadů. Celkem se vytrídilo 1953,36 tun plastů; 3141,88 tun papíru a 5686,54 tun skla. Je ovšem třeba upozornit, že odpovědi z této části dotazníku (tj. odpovědi k problematice třídění odpadů) mají nižší vypovídací hodnotu, neboť řada obcí uvedla, že třídění odpadů pro ně zajišťuje soukromá firma, která také disponuje příslušnými informacemi. Obce tedy odpovědi často odhadovaly či otázky nezodpověděly vůbec.

Téměř ve všech dotázaných obcích je zabezpečena *likvidace nebezpečného odpadu*, a to ve většině případů prostřednictvím pravidelného mobilního svozu, v některých obcích jsou zřízena speciální sběrná místa určená pro sběr nebezpečného odpadu a občané mají samozřejmě většinou také možnost využít služeb sběrných dvorů okolních obcí. Tento stav v zásadě potvrdily také odpovědi krajů na stejné téma, z nichž vyplývá, že ve 12 krajích (s výjimkou Pardubického a Ústeckého kraje) je ve správním obvodu každé obce s rozšířenou

<sup>19</sup> Hlavní město Praha na otázku o stavu zpracování konceptu EVVO neodpovědělo.

<sup>20</sup> Podle aktuálních informací, které má k dispozici Ministerstvo životního prostředí, již bylo schváleno celkem devět koncepcí EVVO; další dvě koncepty jsou před schválením a dvě koncepty EVVO se v současné době zpracovávají.

<sup>21</sup> Hlavní město Praha na otázku o způsobu zabezpečení EVVO neodpovědělo.



působností vyhrazeno alespoň jedno sběrné místo pro sběr nebezpečného odpadu. Většina krajů také potvrzuje, že je prováděn rovněž mobilní sběr.

Z odpovědí krajů bylo zjištěno, že ve 12 krajích (kromě Jihočeského a Jihomoravského) je v každém správním obvodu obce s rozšířenou působností alespoň jedno *zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů*.

Jediným *problémem v oblasti životního prostředí* identifikovaným v Analýze veřejných služeb bylo nedostatečné zabezpečení environmentální výchovy, vzdělávání a osvěty, které nastalo po zrušení okresních úřadů. Obce totiž nemají povinnost tuto činnost žádným způsobem zabezpečovat. V provedeném dotazníkovém šetření existenci tohoto problému potvrdil Liberecký a Plzeňský kraj. Jako problematické vidí kraje také zajišťování služeb zaměřených na recyklaci a využití některých druhů odpadů. S tím souvisí také problém identifikovaný Hlavním městem Praha, kde dochází ke zneužívání systému pro sběr odpadu podnikateli<sup>22</sup>. Nejčastějšími problémy obcí oproti tomu jsou: černé skládky, likvidace biologického odpadu, neřešený problém pravidelných záplav, zajištění svozu komunálního odpadu, likvidace objemného odpadu, sběr starého textilu, recyklace odpadů či nadměrné zatížení životního prostředí obce nákladní dopravou v důsledku nedostatečných finančních zdrojů na výstavbu obchvatu obce.

### 1.3.8 Služby technické infrastruktury

Část provedeného šetření byla věnována kvalitě a dostupnosti technické infrastruktury. Analyzováno bylo zásobování elektřinou a plynem, zásobování pitnou vodou, připojení na kanalizaci a problematika čističek odpadních vod.

Na území přibližně 10 % dotázaných obcí (celkem 52 obcí) jsou nedostatečně zajištěny *dodávky elektrické energie* nebo je jejich zajištění problematické (například nespolehlivost dodávek elektřiny či nedostatečná elektrifikace), přičemž se jedná zejména o obce s počtem obyvatel menším než 500.

V oblasti zajištění *plynu* uvádí problémy téměř 31 % dotázaných obcí (156 obcí), z čehož celkem 133 obcí má méně než 500 obyvatel. Rovněž některé kraje spatřují problémy v zásobování plynem. Například v Královéhradeckém kraji není zaveden zemní plyn ve 205 obcích (z celkového počtu 448 obcí), přičemž regionální dodavatel plynu počítá do budoucna s napojením pouze 176 obcí na plynárenskou soustavu. Zavedení plynu pro zbývajících 29 obcí není ekonomicky efektivní a návratnost vložených investičních prostředků je téměř nulová.

---

<sup>22</sup> Podle § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech mají fyzické osoby oprávněné k podnikání možnost, nikoli však povinnost, využívat systém sběru odpadu obce. Většinou tak dochází k těžko prokazatelným zneužitím systému, kdy podnikatelé-fyzické osoby systém využívají bez smluv a orgánům státní správy tvrdí, že neprodukují žádný odpad. Hlavní město Praha zároveň navrhuje řešení uvedeného problému – stanovit povinnost využívat systém sběru odpadu obce alespoň původcům, kteří mají provozovnu v objektu, jenž má zároveň bytovou funkci.

Téměř 26 % dotazovaných obcí uvádí, že na jejich území je nedostatečně zajištěno *zásobování pitnou vodou*. Ze získaných údajů přitom vyplývá, že tento problém se týká zejména menších obcí.

Podrobné výsledky šetření ukázaly, že pro mnohé obce je větším problémem než zásobování pitnou vodou *připojení na kanalizaci*, které je nedostatečně zajištěno u 50,79 % dotázaných obcí. Řada obcí za největší problémy označila jednotnou kanalizaci pro odvod odpadních i povrchových vod, zastaralý kanalizační řád a často samozřejmě také neexistující kanalizaci. Obce dále uvádějí, že na výstavbu či modernizaci kanalizačního řádu nemají dostatek finančních prostředků.

Z hlediska připojení obcí, resp. jejich kanalizací na *čističky odpadních vod* (dále jen „ČOV“) lze zkonstatovat, že 20,28 % dotázaných obcí není na čističku odpadních vod připojeno. Pozitivní však je, že v kategorii obcí nad 2000 obyvatel má připojení na ČOV 96,43 % obcí<sup>23</sup>.

Výsledky z šetření provedeného na krajích z důvodu jejich nízké vypovídací hodnoty neuvádíme. Snížení vypovídací hodnoty bylo způsobeno tím, že čtyři kraje na příslušné otázky neodpověděly vůbec<sup>24</sup> a z toho důvodu se nejeví jako příliš vhodné zobecnění údajů na celou ČR. V některých případech také došlo k ne zcela přesnému pochopení položeného dotazu.

### 1.3.9 Informační služby

Z oblasti informačních služeb byl dotazníkovým šetřením zjišťován *přístup veřejnosti k internetu*. Dle odpovědí dotázaných obcí je internet dosažitelný zhruba pro obyvatele 77 % obcí kraje Vysočina. Nejčastěji je přístup zabezpečen na obecním úřadě (56 %), v knihovně (26 %), ve škole (15 %) a v internetové kavárně (3 %). Ačkoli byla ve výběru jako možné přístupové místo uvedena také pošta, žádná obec tuto variantu nezaškrtnula. Lze se proto domnívat, že poštovní provozovny ve zkoumaném kraji informační služby občanům nezprostředkovávají a nejsou ani kontaktním místem elektronického styku občanů s veřejnou správou. Ani přes tuto skutečnost obce celkový přístup k Internetu a informačním službám jako problematický neshledaly.

### 1.3.10 Využití metod kvality

V oblasti problematiky využití metod kvality<sup>25</sup> byly zjišťovány údaje o tom, které obce kraje Vysočina a které kraje ČR aplikovaly nebo mají v plánu aplikovat jednotlivé metody kvality a v jakých oblastech. Zároveň měly kraje a obce možnost vyjádřit se, zda mají o uvedených metodách dostatečné informace.

<sup>23</sup> Na základě požadavku *acquis communautaire* by měly být ČOV vybudovány ve všech obcích nad 2000 obyvatel.

<sup>24</sup> Jednalo se o kraje Královéhradecký, Moravskoslezský, Plzeňský a Zlínský.

<sup>25</sup> Jednotlivé metody kvality jsou přiblíženy v Příloze.

Metoda *Celkového řízení kvality* (TQM – Total Management Quality) nebyla dosud aplikována v žádné obci, do budoucna žádná obec její aplikaci neplánuje. Na úrovni krajů bude model TQM realizován na Krajském úřadu Jihočeského kraje. Celkem 219 obcí vyjádřilo nedostatek informací o této metodě.

*Model dokonalosti Evropské nadace pro řízení kvality* (EFQM Excellence Model – European Foundation for Quality Management Excellence Model) nebyl dosud implementován v žádné obci kraje Vysočina, jeho realizace je naplánována v jedné obci (Pelhřimov). Celkem 218 obcí uvedlo, že nemá o modelu dostatečné informace. Na krajské úrovni taktéž nebyl model EFQM uplatněn. Jeho zavedení je naplánováno v Olomouckém kraji, a to jako prohlubující nástroj již aplikovaného modelu CAF (viz dále).

*Systém standardů ISO* (dle zkratky Mezinárodní organizace pro standardizaci – International Organization for Standardization) byl zaveden ve třech obcích<sup>26</sup> a jeho zavedení plánováno ve dvou obcích<sup>27</sup>. Informace o systému ISO nejsou k dispozici ve 211 obcích kraje Vysočina. Na úrovni krajů byl již systém ISO zaveden v kraji Královéhradeckém a Ústeckém<sup>28</sup>, Karlovarský kraj jeho zavedení plánuje.

*Společný hodnotící rámec* (CAF – Common Assessment Framework) nebyl a zatím nebude zaveden v žádné obci kraje Vysočina. Z krajů byl CAF, dle údajů z dotazníkového šetření, realizován krajem Královéhradeckým, Libereckým a Olomouckým. Karlovarský kraj uvedl, že aplikaci modelu CAF plánuje<sup>29</sup>.

O metodě *benchmarking* (metoda vzájemného porovnání a soutěžení a následného uplatnění tzv. nejlepší praxe) bylo v rámci dotazníkového šetření v obcích kraje Vysočina zjištěno, že ji aplikovala jedna obec<sup>30</sup> a že celkem 213 obcí o ní nemá dostatek informací. Benchmarking je v praxi využíván také krajem Libereckým a Olomouckým. Moravskoslezský kraj o jeho zavedení uvažuje.

Zcela jinou metodu zvýšení kvality fungování úřadu zvolil Zlínský kraj, který bude realizovat *metodu vyvážených ukazatelů* (Balanced ScoreCard).

Na zvýšení kvality v oblasti veřejné správy se zaměřil rovněž Ústecký kraj - stanovil konkrétní *standardsy* sociálních služeb, které by měly být na jeho území splňovány.

Nedostatek informací průměrně u každé z uvedených metod uvedlo 214 obcí kraje Vysočina. Potřebu zajištění větší informovanosti o metodách, které přispívají ke zvýšení kvality veřejné správy, také vyjádřil kraj Jihomoravský a Moravskoslezský.

---

<sup>26</sup> Konkrétně se jedná o obec Březník, Měřín a Ždírec nad Doubravou.

<sup>27</sup> Konkrétně se jedná o obec Jaroměřice nad Rokytou a Zašovice.

<sup>28</sup> V Ústeckém kraji byl systém ISO zaveden v oblasti zdravotnictví.

<sup>29</sup> Během vyhodnocování údajů z dotazníkového šetření a zpracování Strategie došlo v této oblasti ke změně situace. Radou ČR pro jakost byl vyhlášen projekt Implementace modelů CAF do organizací územní samosprávy, do kterého se přihlásila většina krajů, řada statutárních měst a obcí a tak počet úřadů územních samospráv, které budou aplikovat metodu CAF, ještě významně vzroste.

<sup>30</sup> Jedná se o obec Kostelec.

### 1.3.11 Související oblasti

Součástí dotazníků byly tzv. doplňující otázky, kterými bylo zjišťováno, zda jednotlivé kraje a obce kraje Vysočina jsou zapojeny do procesu Místní agenda 21<sup>31</sup>, zda zpracovávají strategické plány, zda na zajištění dostupnosti veřejných služeb čerpají finanční prostředky z fondů Evropské unie nebo naopak samy finančně podporují některé druhy veřejných služeb, zda se zajímají o spokojenost svých občanů s dostupností a kvalitou veřejných služeb. Dotazníkové šetření bylo dále zaměřeno na získání údajů o vědeckých a výzkumných projektech a množství stížností a žalob podaných na způsob zajišťování některých veřejných služeb.

Do procesu *Místní agenda 21* jsou zapojeny celkem čtyři z dotázaných obcí a účast plánuje dalších 12 obcí. Na úrovni krajů je Místní agenda 21 přijata ve dvou krajích (Jihočeský kraj a Středočeský kraj), jeden kraj její přijetí plánuje (kraj Vysočina), celkem sedm krajů odpovědělo, že do programu zapojeno není. Zbývající čtyři kraje na danou otázku neodpověděly.<sup>32</sup>

O jiné situaci, než v předchozím případě, vypovídá množství obcí a krajů, které zpracovávají své *strategické plány*. Celkem 154 obcí kraje Vysočina (tj. cca 30,3 %) uvedlo, že má zpracované strategické plány, přičemž 61 z nich se nachází v nejmenší velikostní kategorii, tedy do 200 obyvatel. Na krajské úrovni jsou strategické plány zpracovány ve 12 krajích.

V rámci *meziobecní spolupráce* zajišťuje pro své občany některé veřejné služby celkem 141 obcí, což představuje 27,7 % dotázaných obcí. Forma meziobecní spolupráce při zajišťování veřejných služeb se nejčastěji objevuje v následujících oblastech veřejných služeb: předškolní výchova a základní školství (v 61 obcích), zdravotnické služby (lékařská služba první pomoci je takto zajišťována v 19 obcích, ostatní lékařská péče také v 19 obcích), svoz a likvidace komunálního odpadu (30 obcí) a v neposlední řadě také zajištění služeb technické infrastruktury (zásobování plynem ve 14 obcích, zásobování pitnou vodou v 11 obcích a v oblasti vodovodů a kanalizací se jedná o 20 obcí). Další oblasti veřejných služeb, jejichž zabezpečení probíhá prostřednictvím meziobecní spolupráce, jsou sociální služby (7 obcí), doprava (2 obce), údržba zeleně a lesní hospodářství (4 obce), informační služby (2 obce), program obnovy venkova (1 obec), cyklotrasy (1 obec) a také pohřební služby (2 obce).

Výsledky dotazníkového šetření v této oblasti potvrdily předpoklad, že na bázi meziobecní spolupráce zajišťují pro své občany dostupnost veřejných služeb zejména obce s menším počtem obyvatel. Šetření ukázalo, že 37,6 % těchto obcí (celkem 53 obcí z počtu 141 obcí

<sup>31</sup> Místní agenda 21 je nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Je to proces, který prostřednictvím zkvalitňování správy veřejných věcí, strategického plánování (řízení), zapojování veřejnosti a využívání všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech zvyšuje kvalitu života. Místní Agenda byla poprvé zmíněna v dokumentu OSN Agenda 21, který byl přijat v roce 1992 k podpoře principů udržitelného rozvoje (jimi jsou životní podmínky, budoucnost, kvalita života, spravedlnost, obezřetnost a holistické myšlení).

<sup>32</sup> Podle údajů Ministerstva životního prostředí je do procesu Místní agenda 21 oficiálně zapojeno celkem 28 obcí. Pouze v jednom kraji ČR (Vysočina) se začínají uplatňovat principy udržitelného rozvoje pomocí Místní Agendy 21. Větší část obcí, v nichž probíhá proces Místní Agendy 21, je zapojena do projektu Zdravé město. Tyto obce zastřešuje Národní síť Zdravých měst ČR, která sdružuje 21 řádných členů a 23 přidružených členů, mezi které patří 17 obcí, 1 kraj (Vysočina) a 4 mikroregiony, s celkovým počtem 820 municipalit a 1,7 milionu obyvatel.

spolupracujících s jinými obcemi) se nachází ve velikostní kategorii s počtem obyvatel do 200, v kategorii obcí s počtem obyvatel od 200 do 499 obyvatel jsou služby zajišťovány prostřednictvím meziobecní spolupráce v 31,2 % obcích (44 obcí), v obcích od 500 do 999 obyvatel se jedná o 16,3 % (23 obcí) a v obcích od 1000 do 1999 obyvatel se jedná o 6,4 % obcí (9 obcí). V ostatních velikostních kategoriích spolupracuje při zajišťování veřejných služeb s jinými obcemi celkem 12 obcí, tj. 8,5 %.

*Finanční prostředky z fondů Evropské unie*<sup>33</sup> na zajištění veřejných služeb na svém území čerpalo celkem 27 dotázaných obcí. Dotazníky byly rovněž zaměřeny na zjištění počtu projektů a konkrétní výši čerpaných finančních částek - celkem 21 obcí uvedlo počet projektů (33 projektů celkem), některé z nich však neuvedly čerpané finanční částky. Naopak některé z uvedených 27 obcí vyčíslily konkrétní výši finančních prostředků, ale nikoliv počty, resp. zaměření jednotlivých projektů. Z těchto důvodů zde není provedena analýza celkového počtu projektů a výše finančních prostředků, které čerpaly dotázané obce z fondů EU od roku 1999. Finanční prostředky z fondů EU nečerpalo celkem 351 dotázaných obcí, přičemž 166 obcí z uvedeného počtu se nachází ve velikostní kategorii obcí do 200 obyvatel a 111 obcí v kategorii obcí s 200 až 499 obyvateli. Zbylých 130 z dotázaných obcí na danou otázku neodpovědělo.

Stejná situace nastala ve vyjádření krajů, a tak lze analyzovat pouze počty projektů – jednotlivé kraje čerpaly na zajištění některých veřejných služeb finanční prostředky z fondů Evropské unie prostřednictvím celkem 219 projektů. Nejvíce z uvedených projektů bylo uzavřeno na území Středočeského kraje (140 projektů), Olomouckého kraje (30 projektů) a kraje Vysočina (28 projektů). Naopak Ústecký a Zlínský kraj uvedly, že finanční prostředky z fondů EU nečerpaly.

Další oblast, která byla předmětem dotazníkového šetření, představují informace o *grantových programech*<sup>34</sup> zpracovaných kraji na podporu vybraných oblastí. Bylo zjištěno, že na podporu sociálních služeb má grantové programy zpracováno celkem 11 krajů. Oblast školství je podporována ve 12 krajích. Sedm krajů vypracovalo grantové programy pro zdravotnictví. V oblasti kultury jsou zpracovány grantové programy v deseti krajích.

Za pozitivní lze označit zájem obcí o *spokojenost občanů* se zajištěním dostupnosti a kvality veřejných služeb. V tomto smyslu se o spokojenost svých občanů zajímá celkem 108 obcí (tj. 21,3 % z počtu dotazovaných). Nejčastější formou ověřování spokojenosti občanů jsou zejména ankety a dotazníková šetření (44 % obcí). Dále jde o osobní setkání s občany, a to na veřejných zasedáních zastupitelstev (36 %) nebo různých besedách s občany či na jiných veřejných setkáních (26 %). Uvedená zjišťování se nejvíce týkala oblasti dopravy a dopravní obslužnosti a zajišťování veřejných služeb obecně. Stejně formy ověřování spokojenosti občanů jsou využívány krajskými samosprávami, celkem 6 krajů ovšem danou otázku nevyplnilo.

<sup>33</sup> Jedná se o finanční prostředky, které byly na uvedené projekty čerpány od roku 1999 až do doby vyplňování dotazníků, tj. do listopadu 2003, a to včetně projektů, jejichž realizace byla v té době pouze schválena.

<sup>34</sup> Jedná se o grantové programy, které buď proběhly v roce 2003 nebo byly připraveny na rok 2004.

Kvalitu fungování obecních samospráv lze ilustrovat na počtu přijatých *stížností nebo podaných žalob* od občanů<sup>35</sup>. Počet podaných žalob je dle údajů z dotazníkového šetření minimální. Dvě žaloby byly podány v obcích kraje Vysočina (jedná se o žaloby v oblasti životního prostředí) a tři žaloby v Olomouckém kraji (dvě v oblasti životního prostředí a jedna v oblasti technické infrastruktury). Za výjimku lze považovat obec Zašovice<sup>36</sup>, kde bylo podáno celkem 15 žalob, a to na integrované projekty mikroregionu.

V obcích kraje Vysočina bylo celkem podáno 168 stížností, nejvíce z nich na tyto oblasti: zajišťování veřejných služeb v oblasti životního prostředí (59 stížností), zajištění veřejné osobní silniční dopravy (46 stížností) a na služby technické infrastruktury (31 stížností). Na občanské soužití bylo podáno 25 stížností. Krajské úřady obdržely celkem 1709 stížností<sup>37</sup>, přičemž předmětem největšího počtu z nich byla oblast životního prostředí (359 stížností), středního školství (358 stížností) a základního školství (278 stížností).

Poslední skupina otázek dotazníkového šetření se týkala oblasti *vědy a výzkumu*. Z obcí kraje Vysočina pouze jedna obec podpořila výzkumný či vědecký projekt, a to projekt zaměřený na strategické plánování na místní úrovni<sup>38</sup>. Celkem devět krajů uvedlo, že podporuje vědecké či výzkumné projekty. Jedná se konkrétně o projekty z oblasti sociálních služeb (4 projekty), školství (3 projekty) nebo kultury (2 projekty). Další projekty byly zaměřené na oblast zdravotnictví, zemědělství a životního prostředí.

#### 1.4 Zhodnocení provedeného šetření

Výše uvedené poznatky sice nelze v případě údajů získaných od obcí zobecnit na celou Českou republiku, lze však předpokládat, že zjištěný stav by mohl být obdobný i v některých jiných oblastech republiky. Proto by bylo vhodné dále se výsledky šetření zabývat, a to zejména tehdy, signalizují-li určité negativní tendence. Na základě informací získaných prostřednictvím dotazníkového šetření byly učiněny následující závěry.

Byla potvrzena existence Analýzou identifikovaných problémů v oblasti sociálních služeb a naléhavá potřeba přijetí příslušné právní úpravy, která by nastavila rámcové podmínky pro poskytování sociálních služeb, a to včetně stanovení odpovědností a finančních toků.

Stejně tak byla potvrzena hypotéza, že v některých oblastech České republiky není možné dodržet časový limit dostupnosti zdravotnické záchranné služby, který je zákonem stanoven na 15 minut. Tento problém se přitom dle zjištěných údajů týká zejména menších odlehklých obcí.

Bylo zjištěno velmi nerovnoměrné rozmístění pracovišť lékařské služby první pomoci (od celkem 158 pracovišť v Královéhradeckém kraji až po pouhá 2 pracoviště v Libereckém

<sup>35</sup> Údaje byly zjišťovány za období od 1. ledna 2002 do 1. listopadu 2003.

<sup>36</sup> Obec Zašovice (územní obvod Třebíč) má celkem 122 obyvatel.

<sup>37</sup> Plzeňský kraj údaje neposkytl.

<sup>38</sup> Konkrétně se jedná o projekt Velkého Meziříčí, v rámci kterého je ve spolupráci s Centrem pro sociální a ekonomické strategie (CESES) zpracováván Strategický program rozvoje města.

kraji). Uvedená skutečnost, která je zapříčiněná především neexistující právní úpravou této služby, má za následek značně rozdílnou dostupnost služby pro občany jednotlivých krajů.

Jako problémová se ukázala doprava žáků do škol. Týká se obcí, kde není škola nebo kde je školní docházka zabezpečena jen pro některé ročníky. Dopravní spojení totiž není často zajištěno v odpovídajících časových intervalech a jednotlivé spoje na sebe nenavazují.

Nedostatečnost zabezpečení dopravního spojení vůbec se v některých krajích prokázala zejména ve dnech pracovního volna. V této souvislosti je však třeba uvést, že jednotlivé kraje si neuspokojivé situace jsou vědomy a upozorňují přitom na nedostatek finančních prostředků na úhradu prokazatelných ztrát vzniklých dopravcům při zabezpečování základní dopravní obslužnosti území krajů.

Potvrdilo se očekávání, že problémy s dostupností řady veřejných služeb mají především malé obce. Obtížná je tak dostupnost ambulantní péče, lékařské péče, volnočasových aktivit pro děti a mládež, poštovních služeb, zásobování plynem, zásobování pitnou vodou či připojení na kanalizaci.

Zároveň se projevil zájem řady samospráv, a to jak krajských, tak obecních, o zlepšování životních podmínek občanů prostřednictvím zabezpečování kvalitnějších a snadněji dostupných služeb. Tento zájem je patrný například v oblasti sociálních služeb, životního prostředí či školství. Popsaný stav lze dokumentovat například spoluprací samospráv s nevládními neziskovými organizacemi, sdružováním obcí za účelem zabezpečování služeb, snahou o zabezpečení maximální informovanosti občanů apod.

Jako zcela nedostatečná se ukázala informovanost samospráv o různých metodách kvality a možnostech jejich využití v praxi.

Na závěr je třeba upozornit na skutečnost, že při zpracovávání získaných údajů bylo zjištěno, že pro některé obce bylo pravděpodobně problematické porozumění termínu veřejná služba a některým dalším souvisejícím termínům, kdy například na otázku, zda se vyskytuje problém v oblasti sociálních služeb, několik obcí odpovědělo, že v obci není obchod se základními potravinami.

## 2 MOŽNOSTI ŘEŠENÍ DOSTUPNOSTI A KVALITY JEDNOTLIVÝCH OBLASTÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB - STRATEGIE DALŠÍHO POSTUPU

Následující kapitola je věnována zejména možnostem řešení dostupnosti a kvality těch veřejných služeb, které byly jednotlivými resorty označeny jako vhodné ke standardizaci. Částečně se zde však zabýváme i některými dalšími veřejnými službami, jejichž poskytování v odpovídající kvalitě a dostupnosti je dle názoru předkladatele pro veřejnost klíčové, avšak jejichž další standardizaci odpovědné resorty nedoporučily. V uvedených případech by bylo vhodné pokračovat v dalších diskusích o případné standardizaci.

U služeb označených jako vhodné ke standardizaci<sup>39</sup> jsou v dalším textu uvedeny způsoby, které budou využity pro další řešení jejich dostupnosti a kvality. Tyto informace jsou také souhrnně uvedeny v Příloze k usnesení vlády. Příslušné resorty přitom při výběru vhodných možností řešení vycházely z následujících alternativ: stanovení standardů v právním předpise, stanovení úkolů státní organizaci, úprava licenčních podmínek, vytvoření podmínek sdružování obcí za stanoveným účelem, doporučení v resortních koncepcích, komunitní plánování, řešení transparentnosti, řešení porovnáním a soutěžením – metoda benchmarkingu. Všechny uvedené způsoby byly blíže popsány již dříve v Analýze veřejných služeb jako metody využitelné k zajištění či podpoře odpovídající kvality a dostupnosti veřejných služeb.<sup>40</sup> Na závěr každé podkapitoly je uvedeno shrnutí návrhů dalšího postupu v příslušné oblasti.

Zjišťována také byla úroveň veřejné správy<sup>41</sup>, na které by měla být příslušná veřejná služba poskytována tak, aby bylo dosaženo optimálního stavu.

### 2.1 Sociální služby

V Analýze veřejných služeb bylo identifikováno celkem 33 veřejných služeb v sociální oblasti, z toho 25 označilo Ministerstvo práce a sociálních věcí za **služby vhodné ke standardizaci**. Při přípravě tohoto dokumentu bylo dohodnuto, že z důvodu potřeby specifikovat odpovídajícím způsobem garanta služeb budou dvě ze služeb původně navržených ke standardizaci rozděleny. Služba domovy a penziony (včetně domovů důchodců a ústavů sociální péče) tak byla rozdělena na dvě samostatné služby: domovy a penziony – zejména domovy důchodců; domovy a penziony – zejména ústavy sociální péče, zařízení pro osoby se speciálními potřebami. Stejně tak služba poradny byla rozdělena na následující dvě veřejné služby: poradny – sociálně právní poradenství; poradny – pro specifické oblasti. Z výše uvedeného vyplývá, že Ministerstvo práce a sociálních věcí v současné době navrhuje k další standardizaci celkem 27 veřejných služeb.

<sup>39</sup> Jedná se o veřejné služby uvedené v Přehledu B Přílohy k Analýze veřejných služeb. Viz také Příloha k tomuto materiálu.

<sup>40</sup> Podrobný popis uvedených možností je uveden v Příloze k tomuto materiálu.

<sup>41</sup> Tj. úroveň státu, kraje, obce s rozšířenou působností, pověřeného obecního úřadu, každé obce.



**Problematika sociálních služeb je nyní upravena** zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení<sup>42</sup>; zákonem č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a vyhláškou č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Vzhledem k tomu, že uvedená právní úprava je zastaralá, neodpovídá současným požadavkům a upravuje pouze část řešené problematiky sociálních služeb, připravuje Ministerstvo práce a sociálních věcí *věcný návrh zákona o sociálních službách*, který by měl být vládě předložen v červnu tohoto roku. Nezbytnost přijetí právního předpisu, který by vytvořil celkový rámec systému poskytování jednotlivých sociálních služeb, a to včetně nastavení podmínek financování poskytovaných služeb, a také vytvoření mechanismů pro zajištění jejich odpovídající dostupnosti a kvality se ukázala již v Analýze veřejných služeb a tuto potřebu potvrdilo také provedené dotazníkové šetření<sup>43</sup>.

**K zajištění odpovídající kvality a dostupnosti** sociálních služeb bylo navrženo využití následujících způsobů: úprava některých otázek právním předpisem, úprava licenčních podmínek, doporučení v resortních koncepcích, komunitní plánování a řešení transparentnosti.

*Právním předpisem* by měly být upraveny všechny sociální služby navržené ke standardizaci. V současné době je takto upravena pouze jejich část, a to většinou v nedostačujícím rozsahu. Odpovídajícím způsobem je v zákoně řešena jen koordinace péče o občany společensky nepřizpůsobené – zákon řeší problematiku dostupnosti služby (zabezpečena v přenesené působnosti obcemi s rozšířenou působností). Problematika zajištění odpovídající kvality služby je pak řešena prostřednictvím metodické práce Ministerstva práce a sociálních věcí a krajských úřadů. Úprava dostupnosti i kvality ostatních služeb by měla být zahrnuta ve výše zmíněném zákoně o sociálních službách. Kvalita sociálních služeb přitom bude zajištěna aplikací Standardů kvality sociálních služeb<sup>44</sup> a prováděním auditů kvality sociálních služeb. Odpovídající dostupnost služeb by pak byla zabezpečena využíváním metody komunitního plánování a stanovením garance jednotlivých úrovní územní veřejné správy za příslušné sociální služby.

Ministerstvo práce a sociálních věcí také navrhlo u všech služeb využít *doporučení v resortních koncepcích*.

U všech sociálních služeb kromě služby koordinace péče o občany společensky nepřizpůsobené je plánována jejich úprava pomocí následujících tří metod. *Úprava v licenčních podmínkách* - předmětem budou pravidla pro registraci poskytovatelů sociálních služeb a pravidla pro certifikaci kvality sociálních služeb, která budou garantována zákonem, státem.

*Metoda komunitního plánování* – již nyní je vytvořena metodika pro zavádění komunitního plánování – příručka Komunitní plánování – věc veřejná. Ministerstvo také podporuje

---

<sup>42</sup> Není-li uvedeno jinak, jedná se v následujícím textu vždy o znění právních předpisů ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Viz kapitola 1.3.1 - Sociální služby.

<sup>44</sup> Viz Standardy kvality sociálních služeb, MPSV, 2002.

zavádění této metody finančně (prostřednictvím dotací<sup>45</sup>). V současné době je komunitní plánování aplikováno sedmi kraji a již více než 40 obcemi a v praxi se potvrzuje přínosnost využívání této metody.

*Řešení transparentnosti* – bude vytvořen veřejně přístupný informační systém poskytovatelů sociálních služeb.

Z hlediska **optimální úrovně poskytování služeb** byly všechny sociální služby označené jako vhodné ke standardizaci rozděleny do tří skupin. Na základě tohoto rozčlenění by část služeb<sup>46</sup> měla být zajišťována na úrovni všech obcí, část<sup>47</sup> na úrovni krajů a optimální úroveň poskytování jedné ze služeb<sup>48</sup> byla identifikována na úroveň obce s rozšířenou působností. Uvedené členění sociálních služeb vychází z četnosti potřeby dané služby na příslušné úrovni veřejné správy.

Předpokládaná **strategie dalšího rozvoje** sociálních služeb bude respektovat následující principy: zapojování uživatelů, odpovědnost jednotlivých subjektů, partnerství, subsidiarita, rovné podmínky jak pro jednotlivé skupiny klientů, tak i pro různé typy poskytovatelů služeb, transparentnost, kvalita služby, dostupnost služby – informační, místní, časová, finanční a architektonická a efektivita poskytované služby. Jak již bylo uvedeno výše, cílem Ministerstva práce a sociálních věcí je také další zavádění metody komunitního plánování. V této oblasti bude strategie podporovat spolupráci subjektů na všech úrovních veřejné správy, přitom bude zohledňovat odlišnosti a rozdíly mezi jednotlivými kraji a obcemi, bude usilovat o posílení role jednotlivých krajů v systému komunitního plánování a v neposlední řadě bude také podporovat příklady dobré praxe komunitního plánování.

V případě služby koordinace péče o osoby společensky nepřízpůsobené se bude další strategie odvíjet z metodické práce Ministerstva práce a sociálních věcí a krajských úřadů.

Z výše uvedeného je patrné, že Ministerstvo práce a sociálních věcí směřuje k zabezpečení moderního systému sociálních služeb, který bude plně odpovídat požadavkům uživatelů a který bude pružně reagovat na jejich měnící se potřeby. Z tohoto hlediska se jeví jako zcela nezbytné přijetí zákona o sociálních službách, který by měl klíčové aspekty uvedeného systému definovat.

---

<sup>45</sup> V roce 2003 mohly o přidělení dotací žádat jak kraje a obce, tak i nestátní neziskové organizace. V roce 2004 jsou finanční prostředky poskytnuty jen nestátním neziskovým organizacím.

<sup>46</sup> Domovy a penziony – zejména domovy důchodců, chráněné bydlení, podporované bydlení, osobní asistence, pečovatelská služba, centra denních služeb, dílny, podporované zaměstnání, domy na půli cesty, poradny – sociálně právní poradenství, odlehčovací služby, azylové domy, noclehárny, nízkoprahová denní centra, terénní programy, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, kontaktní centra a krizová pomoc.

<sup>47</sup> Domovy a penziony – zejména ústavy sociální péče, zařízení pro osoby se speciálními potřebami, průvodcovská, předčitatelská a tlumočnická služba, poradny pro specifické oblasti, raná péče, zařízení pěstounské péče, terapeutické komunity a tísňová péče.

<sup>48</sup> Služba koordinace péče o občany společensky nepřízpůsobené.

## Návrh dalšího postupu

Ministerstvo práce a sociálních věcí

- zpracuje novou právní úpravu (zákon o sociálních službách), a to pro všechny sociální služby navržené ke standardizaci, jejíž věcný záměr předloží vládě v červnu 2004;
- do nové právní úpravy zakotví jednak pravidla pro registraci poskytovatelů sociálních služeb a pravidla pro certifikaci kvality sociálních služeb, která budou garantována zákonem, státem (úprava licenčních podmínek), a dále pak vytvoření veřejně přístupného informačního systému poskytovatelů sociálních služeb (řešení transparentnosti); výše uvedené se bude týkat všech veřejných služeb navržených ke standardizaci s výjimkou služby koordinace péče o osoby společensky nepřizpůsobené;
- u všech služeb vhodných ke standardizaci s výjimkou služby koordinace péče o občany společensky nepřizpůsobené bude podporovat zavádění a využívání metody komunitního plánování;
- u všech sociálních služeb navržených ke standardizaci bude doplňovat legislativní úpravu také doporučeními stanovenými ve svých resortních koncepcích.

## 2.2 Zdravotnictví

V oblasti zdravotnictví bylo dle Analýzy veřejných služeb poskytováno celkem 20 veřejných služeb. Všechny uvedené služby byly označeny jako vhodné ke standardizaci.

Podle vyjádření Ministerstva zdravotnictví jsou nyní zdravotní služby poskytovány v 10 oblastech (ambulantní péče<sup>49</sup>, ústavní péče<sup>50</sup>, diagnostické a komplementární služby<sup>51</sup>, speciální primární péče<sup>52</sup>, poskytování léčivých přípravků a zdravotnických prostředků<sup>53</sup>, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava<sup>54</sup>, ochrana veřejného

<sup>49</sup> Oblast ambulantní péče zahrnuje následující služby: péče primární (tj. praktičtí lékaři, praktičtí lékaři pro děti a dorost, zubní lékaři), ambulantní specializovaná péče (podle jednotlivých odborností) a zvláštní ambulantní péče (fyzioterapie, ergoterapie, klinická logopedie, klinická psychologie, domácí péče).

<sup>50</sup> Ústavní péče je tvořena péčí lůžkovou akutní (standardní lůžko, lůžko jednotky intenzivní péče, anesteziologicko-resuscitační lůžka), neúplnou ústavní péčí, péčí lůžkovou následnou (ošetřovatelská lůžka, léčebna dlouhodobě nemocných) a odbornými léčebnými ústavami.

<sup>51</sup> Diagnostické a komplementární služby zahrnují: laboratorně diagnostické služby (podle odborností - klinická biochemie, klinická hematologie, klinická imunologie, lékařská mikrobiologie, toxikologie), patologickou anatomii, nukleární medicínu, radiologii a antibiotické středisko.

<sup>52</sup> Speciální primární péče je tvořena službami: lékařská služba první pomoci, zdravotnická záchranná služba (přednemocniční neodkladná péče poskytovaná výjezdovými skupinami RZP, přednemocniční neodkladná péče poskytovaná výjezdovými skupinami RLP, přednemocniční neodkladná péče poskytovaná v setkávacím systému - RZP + RLP).

<sup>53</sup> Zahrnuje služby: lékárenská péče, výdej zdravotnických prostředků, výroba zakázkových zdravotnických prostředků, údržba a opravy zdravotnických prostředků.

<sup>54</sup> Oblast zdravotnická doprava je tvořena službami: převoz zdravotníků, krve, krevních derivátů a biologického materiálu; doprava nemocných, zraněných a rodiček a převoz nedonošených novorozenců.

zdraví<sup>55</sup> a záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba). Oblast diagnostických a komplementárních služeb je přitom nově definovanou oblastí, která nebyla v rámci Analýzy veřejných služeb zmíněna.

V současné době je poskytování veřejných služeb v oblasti zdravotnictví **upraveno řadou právních předpisů**. Jedná se např. o zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů; zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi; vyhláškou č. 255/2003 Sb., o správné lékařské praxi a přípravě léčivých přípravků či vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 434/1992 Sb., o zdravotnické záchranné službě. Jednotlivé právní předpisy však jsou vzájemně nedostatečně provázané a neodpovídají často současným nárokům na systém a strukturu zdravotní péče.

Z uvedeného důvodu připravilo Ministerstvo zdravotnictví *návrh zákona o zdravotnických zařízeních a jejich provozování* a *návrh zákona o zdravotní péči*. Oba tyto zákony, budou-li Parlamentem ČR přijaty ve stávající podobě, zcela jednoznačně přispějí ke zlepšení dostupnosti i kvality veřejných zdravotnických služeb pro občany. Dojde k zajištění účelné organizace zdravotnických služeb a k posílení role krajů a obcí. Významnou změnou, kterou přinese zákon o zdravotnických zařízeních a jejich provozování, je povinnost zdravotních pojišťoven uzavřít smlouvu o poskytování a úhradě zdravotní péče s každým zdravotnickým zařízením, které bylo na základě výběrového řízení vybráno k zajišťování veřejných služeb.

K návrhu zákona o zdravotnických zařízeních a jejich provozování bude také přijata prováděcí vyhláška, která by mimo jiné měla definovat ukazatele pro zajištění dostupnosti veřejných služeb ve zdravotnictví (doporučení počtu lékařských míst a počtu lůžek ve vazbě na počet obyvatel).

V rámci provedeného dotazníkového šetření bylo mimo jiné upozorněno na neexistenci odpovídající legislativní úpravy horské záchranné služby a vodní záchranné služby. Zmíněné návrhy zákonů se však na tyto služby nebudou vztahovat, bylo by proto vhodné, aby se Ministerstvo zdravotnictví dále problematikou legislativní úpravy horské záchranné služby a vodní záchranné služby zabývalo.

**K dosažení odpovídající dostupnosti a kvality** veřejných služeb v oblasti zdravotnictví navrhlo Ministerstvo zdravotnictví využít všech navržených metod kromě možností stanovení úkolů státní organizaci a vytvoření podmínek pro sdružování obcí za stanoveným účelem.

Komplexní úprava kvality a dostupnosti většiny identifikovaných veřejných služeb je navržena v *návrhu zákona o zdravotní péči* a *návrhu zákona o zdravotnických zařízeních a jejich provozování*, a dále pak v návrhu prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu. Dostupnost zdravotní péče jako veřejné služby je realizována tvorbou a optimalizací sítě zdravotnických zařízení, a to za využití stanovených doporučení počtu lékařských míst dle odborností a počtu

---

<sup>55</sup> Oblast ochrany veřejného zdraví se skládá z následujících služeb: služby poskytované zdravotními ústavy při ochraně veřejného zdraví, očkování do zahraničí, poradny (nutriční, AIDS, zdravý životní styl atp.), měření a následné hodnocení zdravotních rizik faktorů životního a pracovního prostředí, poskytování ambulantních pracovně lékařských služeb.

lůžek, a také prostřednictvím tvorby krajských plánů zdravotnických služeb. Odpovídající kvalita poskytovaných služeb bude zajištěna mimo jiné prováděním klinických auditů.

Kromě možnosti řešení dostupnosti a kvality veřejných služeb prostřednictvím úpravy v právním předpise navrhlo Ministerstvo zdravotnictví také využití *doporučení v resortních koncepcích*, a to u následujících služeb: péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba a ambulantní péče.

V zásadě u všech 10 uvedených oblastí služeb by měla být využita *úprava licenčních podmínek*.

*Metoda komunitního plánování* by dle vyjádření Ministerstva zdravotnictví měla být využita k podpoře dostupnosti a kvality u těchto veřejných služeb: ambulantní péče, ústavní péče, diagnostické a komplementární služby, specializovaná primární péče, poskytování léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, ochrana veřejného zdraví, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba.

Podle zmíněného návrhu zákona o zdravotnických zařízeních a jejich provozování odpovídá za zajištění veřejné služby<sup>56</sup> na svém území kraj. Krajská úroveň byla také jako **optimální úroveň** pro poskytování služby označena v případě šesti služeb<sup>57</sup>. Na úrovni obce s rozšířenou působností by měla být optimálně poskytována speciální primární péče – lékařská služba první pomoci a ambulantní péče. U služby lázeňská péče bylo rozhodnuto, že optimální úroveň jejího poskytování nelze určit, neboť se jedná o službu poskytovanou v závislosti na místních zdrojích. Stejně tak se nejeví jako vhodné stanovovat optimální úroveň poskytování zdravotnické dopravy.

**Strategie rozvoje** všech předmětných veřejných služeb je podle vyjádření Ministerstva zdravotnictví obsažena v zákoně o zdravotnických zařízeních a jejich provozování. Nástrojem strategie přitom je optimalizace sítě zdravotnických zařízení a optimalizace struktury lůžek ústavní péče, transparentnost poskytovaných zdravotnických služeb na daném území (vedení rejstříku zdravotnických služeb) a standardizace zdravotnických služeb spočívající v konání výběrových řízení s uplatněním kritéria dostupnosti a kvality zdravotnických služeb poskytovaných ve veřejném zájmu.

---

<sup>56</sup> Veřejnou službou ve zdravotnictví je poskytování zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, ze státního rozpočtu nebo z ostatních veřejných rozpočtů.

<sup>57</sup> Ústavní péče, poskytování léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, ochrana veřejného zdraví, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba, speciální primární péče – zdravotnická záchranná služba a péče v dětských ozdravovnách.

### Návrh dalšího postupu

#### Ministerstvo zdravotnictví

- na služby ambulantní péče, ústavní péče, diagnostické a komplementární služby, speciální primární péče, poskytování léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, lázeňská péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava, ochrana veřejného zdraví, záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba bude aplikovat metodu komunitního plánování;
- legislativní úpravu služeb ambulantní péče, péče v dětských ozdravovnách, zdravotnická doprava a záchytné protialkoholní stanice a ochranná léčba bude doplňovat doporučeními v resortních koncepcích.

#### Z dotazníkového šetření

- Ministerstvo zdravotnictví se bude zabývat problematikou případné legislativní úpravy horské záchranné služby a vodní záchranné služby.

## 2.3 Školství

Za oblast školství bylo v Analýze veřejných služeb popsáno celkem 25 veřejných služeb a všechny byly jako věcné veřejné služby doporučeny ke standardizaci.

Většina veřejných služeb v oblasti školství, mládeže a tělovýchovy **je upravena právními předpisy**, mezinárodními smlouvami, vnitroresortními předpisy a dalšími závaznými předpisy. Jedná se například o zákon č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon) či zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Pro oblast školství tak existuje řada právních předpisů, které však požadavky na vzdělávání postihují dílčím způsobem. Z uvedeného důvodu je třeba sjednotit stávající právní úpravu a nahradit ji komplexní právní normou.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za tímto účelem vypracovalo *návrh nového školského zákona*, který je v současné době k projednání v Parlamentu ČR. Předmětem jeho úprav je předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanovení podmínek, za nichž se vzdělávání a výchova uskutečňuje, vymezení práv a povinností fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanovení působnosti orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství.

Dostupnost a kvalita veřejných služeb v oblasti školství je zajištěna *stanovením standardu v právním předpise*. Standardy některých veřejných služeb však nejsou zakotveny dostatečným způsobem, nebo nejsou řešeny komplexně, jako je tomu například u zájmové tělovýchovy a sportu.

*Doporučení v resortních koncepcích* navrhuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy využít u většiny uvedených veřejných služeb.

Jako další vhodná metoda pro zvýšení dostupnosti a kvality veřejných služeb byla doporučena *metoda transparentnosti*. Obce by buď povinně nebo formou doporučení zveřejňovaly informace o rozsahu poskytovaných volnočasových aktivit pro děti a mládež. Tím by bylo možné nejen sledovat údaje za jednotlivé obce, ale také je vzájemně srovnávat.

Využití dalších možností řešení dostupnosti a kvality veřejných služeb Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nezvažovalo. Ministerstvo vnitra se přesto domnívá, že by bylo možné aplikovat *metodu benchmarkingu*, a to například na předškolní výchovu, základní školství, a nebo na již zmíněné poskytování volnočasových aktivit pro děti a mládež.

Stejně tak je otázkou podpora dostupnosti a kvality prostřednictvím vytváření *podmínek pro sdružování obcí za stanoveným účelem*. Tuto myšlenku podporuje jednak návrh nového školského zákona, ve kterém je jako možný zřizovatel školského zařízení uveden také svazek obcí, a jednak novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tato novela umožňuje svazkům obcí, jejichž předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizovat školy a školská zařízení s právní formou příspěvkových organizací. Svazek obcí tak bude moci při zřizování škol a školských zařízení využít buď nově navrhovanou právní formu školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace. Uvedený přístup by mohl podnítit optimalizaci obecního školství a vhodným způsobem řešit dopady nepříznivé demografické situace v České republice spojené se zmenšováním sítě zařízení předškolní výchovy a základního školství.

Provedené dotazníkové šetření poukázalo na špatnou dopravní obslužnost řídce osídlených oblastí. V tomto směru podniklo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy několik kroků. Jednak zpracovalo návrh projektu podpory školních autobusů a jednak v návrhu nového školského zákona zakotvilo standard základní dopravní obslužnosti s ohledem na vzdálenost spádové základní školy od místa trvalého pobytu žáka.<sup>58</sup>

Na základě stávajících právních předpisů a ve vazbě na návrh nového školského zákona lze veřejné služby v oblasti školství rozdělit z hlediska **optimální úrovně poskytování** do několika skupin. Část služeb<sup>59</sup> by měla být zabezpečena na úrovni státu, část<sup>60</sup> na úrovni krajů a část<sup>61</sup> na úrovni obcí. Pro zájmové vzdělávání ve střediscích pro volný čas<sup>62</sup> byla za optimální úroveň poskytování označena úroveň kraje a obce. U dalších 12 veřejných služeb

<sup>58</sup> Jedná se o § 178 odst. 5 návrhu školského zákona, kde se je uvedeno: „V rámci základní dopravní obslužnosti území kraje je kraj povinen zajistit dopravu do spádové oblasti školy a ze spádové oblasti školy, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáka přesáhne 4 km.“

<sup>59</sup> Vzdělávání na vysokých školách včetně poskytování knihovnických služeb studentům, stravování v menzách, ubytování vysokoškoláků a související služby.

<sup>60</sup> Střední školy, speciální mateřské školy a výchova dětí ve speciální mateřské škole.

<sup>61</sup> Výchova v mateřské škole, výchova a vzdělání v základní škole, zájmové vzdělávání ve školní družině a ve školním klubu. V souladu se zněním návrhu nového školského zákona nahradil nový název zájmové vzdělávání ve školní družině a ve školním klubu původní označení výchova ve školní družině a ve školním klubu.

<sup>62</sup> V souladu se zněním návrhu nového školského zákona nahradil tento název původní označení výchova ve středisku pro volný čas dětí a mládeže.

je uvedeno, že pokud jde o optimální úroveň jejich poskytování, je třeba vycházet z platných právních předpisů, resortních koncepcí a z průběžně zjišťovaných potřeb.

**Strategie rozvoje** všech dotčených služeb je uvedena v Národním programu rozvoje vzdělávání v České republice – tzv. Bílé knize. Bílá kniha nastiňuje soubor záměrů a cílů vzdělávání a doporučení pro jejich dosažení. Směřování české vzdělávací politiky lze vyjádřit těmito hlavními strategickými liniemi: od centralizovaného řízení k odpovědnému spolurozhodování, vzdělávání pro každého po celý život, přizpůsobování obsahu a procesu vzdělávání potřebám života ve společnosti znalostí, zjišťování a hodnocení kvality a efektivity vzdělávání, podpora vnitřní proměny a otevřenosti škol, zlepšování kvality a profesní perspektivy pedagogických pracovníků.

#### Návrh dalšího postupu

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

- zváží komplexní řešení problematiky zájmové tělovýchovy a sportu;
- bude specifikovat podmínky pro sdružování obcí za účelem zřízení školského zařízení;
- zváží možnost aplikace metody benchmarking na předškolní výchovu, základní školství a oblast volnočasových aktivit prostřednictvím odborné spoluúčasti a tím i možnost zapojit se do realizace benchmarkingového projektu navrženého v bodě II./2. usnesení vlády;
- bude podporovat zveřejňování informací z oblasti volnočasových aktivit pro děti a mládež;
- bude podporovat sdružování finančních prostředků obcí pro zřizování a zabezpečování provozu kvalitních středisek volného času s odpovídající nabídkou sportovních aktivit pro děti a mládež.

## 2.4 Kultura

V Analýze veřejných služeb bylo Ministerstvem kultury označeno celkem 88 veřejných služeb, pouze jedna z nich byla navržena k další standardizaci – využívání a zpřístupňování sbírek muzejní povahy. Během přípravy Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb byly Ministerstvem kultury navrženy ke standardizaci další dvě služby. Jedná se o výchovné a vzdělávací služby pro studijní a vědecké účely, které původně byly zařazeny pouze do přehledu všech veřejných služeb<sup>63</sup>, a o službu vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů, která do Analýzy veřejných služeb nebyla zařazena vůbec.

V současné době nejsou, dle vyjádření Ministerstva kultury, uvedené služby upraveny **v právních předpisech** dostatečným způsobem. Prvně jmenovaná služba je upravena v zákoně č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších

<sup>63</sup> Viz Příloha k Analýze veřejných služeb, Přehled A.



zákonů. Tento zákon však pouze vymezuje pojem muzeum a galerie, a to prostřednictvím definice základních činností, které muzea a galerie vykonávají. Z tohoto důvodu Ministerstvo kultury připravilo novelu zákona č. 122/2000 Sb.<sup>64</sup>, která již v návaznosti na reformu veřejné správy tvoří právní základ pro zajištění a poskytování minimální úrovně služeb muzeí a galerií na území České republiky a stanovuje standardy pro zajištění jejich poskytování. Tyto standardy jsou definovány zejména z principu územní a časové dostupnosti pro širokou veřejnost, s přihlédnutím k potřebám seniorů, osob sociálně slabších a osob se zdravotním postižením. Předpokládá se přitom, že stanovené standardy budou moci plnit všechna muzea a galerie. Zakotvení uvedené služby a také příslušných standardů v právních předpisech je potřebné zejména z důvodu zajištění transparentnosti a v praxi postrádaného zdůraznění významu této služby jako služby veřejné.

Další dvě služby určené ke standardizaci upřednostňuje Ministerstvo kultury upravit novými právními předpisy. Standardem by přitom měla být četnost a kvalita publikační činnosti a pořádaných konferencí a seminářů.

**Za možnosti řešení dostupnosti a kvality veřejných služeb** označilo Ministerstvo kultury stanovení standardů právním předpisem, doporučení v resortních koncepcích, stanovení úkolů státní organizaci a komunitní plánování.

*Stanovit standardy v právních předpisech* bylo navrženo, jak je uvedeno výše, v případě služby využívání a zpřístupňování sbírek muzejní povahy a služby vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů.

V oblasti sbírek muzejní povahy je však nutno upozornit, že poskytování této služby kraji a obcemi není podle zákona č. 122/2000 Sb. vymahatelné, tj. je zajišťováno na dobrovolné bázi, a tím záruka jejího poskytování spočívá pouze na poskytovatelích zřizovaných státem.

*Doporučení v resortních koncepcích* bylo zvoleno pro výchovné a vzdělávací služby pro studijní a vědecké účely a pro vědeckou a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů. V případě prvně jmenované služby je tato možnost řešení dostupnosti a kvality služby spojena se *stanovením úkolů státní organizací*<sup>65</sup> ve vazbě na mezinárodní spolupráci. Zvažována je také možnost využití metodického přístupu. V druhém případě je navrhováno spojit doporučení v resortních koncepcích s *komunitním plánováním*.

**Za optimální úroveň poskytování** veřejné služby *výchovné a vzdělávací služby pro studijní a vědecké účely* bylo označeno jejich poskytování v celé muzejní síti<sup>66</sup>. Optimální úroveň poskytování služby *využívání a zpřístupňování sbírek muzejní povahy* je řešena navrhovanou novelou zákona č. 122/2000 Sb., která je založena na síti poskytovatelů zřizovaných státem, kraji nebo obcemi a která umožňuje maximální dostupnost pro občany v určitém území

<sup>64</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 122/2000 Sb., byl schválen vládou na jejím jednání dne 11. února 2004.

<sup>65</sup> Konkrétně by se jednalo o stanovení úkolů Národnímu muzeu.

<sup>66</sup> Muzejní síť tvoří poskytovatelé zřízení státem (zejména Ministerstvem kultury), kraji a obcemi. V roce 2001 bylo v provozu celkem 241 muzeí a galerií a 96 muzeí a galerií zřízených jinými resorty (než MK), církvemi, nadacemi, občanskými sdruženími nebo podnikatelskými subjekty.

a zároveň maximální výběr pro občany co do rozsahu a obsahu nabízené služby. Optimální poskytování služby *vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů* je spojeno s činností muzejní instituce na kterékoliv úrovni, avšak při rozlišení dle charakteru sbírkotvorných programů.

**Strategie rozvoje veřejných služeb** v kultuře se u jednotlivých služeb liší. Rozvoj služby využívání a zpřístupňování sbírek muzejní povahy závisí, dle vyjádření Ministerstva kultury, na množství finančních prostředků a finančních možnostech poskytovatelů a zároveň na úrovni kvalifikace zaměstnanců poskytovatele. Odpovídající rozvoj výchovných a vzdělávacích služeb pro studijní a vědecké účely je spatřován v pravidelných pořádáních akcí ve spolupráci s organizacemi jiných států, zejména států Evropské unie. Strategie rozvoje služby *vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů* je založena na využití informačních technologií.

#### **Návrh dalšího postupu**

Ministerstvo kultury

- upraví právními předpisy standardy služeb výchovné a vzdělávací služby pro studijní a vědecké účely a vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů;
- možnosti řešení dostupnosti a kvality služby výchovné a vzdělávací služby pro studijní a vědecké účely zapracuje do resortní koncepce ve formě doporučení nebo je určí metodicky; v tomto smyslu uloží Národnímu muzeu příslušné úkoly;
- na základě komunitního plánování stanoví možnosti řešení dostupnosti a kvality služby vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů;
- možnosti řešení dostupnosti a kvality služby vědecká a studijní činnost – výzkum sběratelského prostředí a výzkum sbírkových předmětů zpracuje jako doporučení v resortní koncepci;
- bude se zabývat možností vytvoření legislativní úpravy v oblasti divadelní a symfonické činnosti, která by měla obsahovat veřejné služby podporované státem a kraji, a to mimo jiné: činnost vícesouborových divadel, soustavnou divadelní činnost pro děti a mládež, soustavnou divadelní činnost pro národnostní menšiny, divadelní činnost i některých jednosouborových divadel, a to v kontextu s historickými a společenskými podmínkami.

#### **Z dotazníkového šetření**

- Ministerstvo kultury bude při řešení dále zmíněných problémů v rámci své působnosti spolupracovat s kraji, které uvedly některé problémy v oblasti kultury vyskytující se na jejich území (Jihočeský a Moravskoslezský kraj), a zváží finanční podporu pro sjednaná řešení.

## 2.5 Doprava

V rámci Analýzy veřejných služeb bylo za oblast dopravy identifikováno celkem 35 veřejných služeb, z toho sedm věcných veřejných služeb a 28 správních činností. Za veřejnou službu vhodnou k další standardizaci navrhl Ministerstvo dopravy jedinou věcnou veřejnou službu – veřejná osobní silniční a drážní doprava. Dle zjištění uvedených v Analýze veřejných služeb podporují standardizaci služeb ve veřejné osobní dopravě také krajské samosprávy, a to i za cenu vyšších finančních nároků.

**Právními předpisy** platnými v oblasti veřejné osobní silniční a drážní dopravy jsou zejména zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě<sup>67</sup>, zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Oblast veřejné osobní dopravy je dále upravena zejména vyhláškou Ministerstva dopravy č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, vyhláškou č. 388/2000 Sb., o jízdních řádech veřejné linkové osobní dopravy nebo vyhláškou č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě.<sup>68</sup>

Počínaje dnem 1. května 2004 jsou pro Českou republiku navíc závazné některé další právní předpisy Evropských společenství, které tuto problematiku upravují. Jedná se zejména o nařízení Rady 1191/1969/ES o akcích členských států týkajících se závazků veřejné služby v dopravě železniční, silniční a vnitrozemské vodní, ve znění nařízení Rady 1893/1991/ES.

S ohledem na výše zmíněné právní předpisy, v nichž je konkrétní úroveň standardů již zakotvena, pokládá Ministerstvo dopravy veřejnou osobní silniční a drážní dopravu za dostatečným způsobem upravenou a nepovažuje proto za nutné stanovovat další standardy.

Nicméně stejně jako v případě Analýzy veřejných služeb také při přípravě Strategie Ministerstvo dopravy poukázalo na problematiku dostupnosti veřejné osobní dopravy osobám se sníženou schopností pohybu a orientace. Některé aspekty této oblasti jsou již obsaženy v přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu<sup>69</sup>, Ministerstvo dopravy přesto navrhuje zohlednit uvedenou problematiku ve stávajících standardech.

Na podporu **zlepšení dostupnosti a zvýšení kvality** veřejné osobní silniční a drážní dopravy preferuje Ministerstvo dopravy *metodu benchmarkingu*.

---

<sup>67</sup> Významné změny v oblasti standardů ve veřejné osobní dopravě byly provedeny zákonem č. 103 ze dne 11. února 2004, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>68</sup> Pro úplnost výčtu právních předpisů je nutné doplnit zejména vyhlášku č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, a vyhlášku č. 36/2001 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy. Pro oblast měření jakosti služby lze zmínit zejména Technickou normu ČSN EN 13816 Doprava – Logistika a služby – Veřejná přeprava osob – definice jakosti služby, cíle a měření.

<sup>69</sup> Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 15. června 2000 o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu.

**Optimálními úrovněmi veřejné správy** pro poskytování veřejné osobní silniční a drážní dopravy byly označeny úrovně státu, kraje a obce.

*Stát*, respektive Ministerstvo dopravy, zajišťuje dopravní potřeby státu veřejnou drážní osobní dopravou, přičemž se jedná o dálkovou dopravu v kategorii vlaků R a Ex. *Kraj* zajišťuje a organizuje základní dopravní obslužnost svého území podle ustanovení zákona o silniční dopravě a zákona o drahách, a to veřejnou silniční osobní dopravou (autobusy) a veřejnou drážní osobní dopravou (jedná se o regionální dopravu v kategorii vlaků Os a Sp). Na zajištění veřejné osobní drážní a silniční dopravy se může podílet rovněž *obec*. Obec může kraji předkládat návrhy na řešení existujících problémů v této oblasti a informovat je o místních přepravních podmínkách a potřebách obyvatel obce. Obec má dále možnost zajistit dopravní obslužnost svého území<sup>70</sup> nad rámec základní dopravní obslužnosti územního obvodu kraje.

Z pohledu Ministerstva dopravy je možnost **rozvoje veřejné osobní dopravy** spatřována v podpoře integrovaných dopravních systémů, a to všech druhů veřejné osobní dopravy. Ministerstvo dopravy předpokládá, že tímto způsobem dojde ke zlepšení přepravních podmínek cestujících a ke zvětšení konkurenceschopnosti veřejné osobní dopravy vůči dopravě individuální.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že největším problémem v jednotlivých krajích je zejména nedostatek finančních prostředků na úhradu prokazatelných ztrát vzniklých dopravcům při zajištění dopravní obslužnosti krajů (uvedeno krajem Vysočina, Libereckým a Pardubickým krajem). Olomoucký kraj spatřuje problém v nedostatečném legislativním ošetření integrovaného dopravního systému. S tím také souvisí problém zjištěný v Karlovarském kraji – harmonizace tarifů jízdného všech dopravců, kteří budou zahrnuti do integrovaného dopravního systému. Problémy v zajištění základní dopravní obslužnosti se vyskytly v Jihomoravském, Plzeňském a Ústeckém kraji.

#### **Návrh dalšího postupu**

- Ministerstvo dopravy se zapojí do navrženého benchmarkingového projektu, a to prostřednictvím odborné a finanční spoluúčasti v části projektu, která se bude týkat veřejné osobní silniční a drážní dopravy.

#### **Z dotazníkového šetření**

Ministerstvo dopravy

- navrhne a projedná s kraji možnosti řešení nedostatku finančních prostředků na úhradu prokazatelných ztrát vzniklých dopravcům při zajištění dopravní obslužnosti krajů;
- bude se zabývat návrhem řešení odpovídající dostupnosti veřejné osobní dopravy pro osoby se sníženou schopností pohybu a orientace.

<sup>70</sup> V tomto případě se jedná o tzv. ostatní dopravní obslužnost, kdy obec uzavírá s dopravci smlouvu o závazku veřejné služby a hradí ze svého rozpočtu prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci při jejím zajištění.

## 2.6 Poštovní a telekomunikační služby

Poštovní a telekomunikační služby náleží do gesce Ministerstva informatiky. V Analýze veřejných služeb byly popsány celkem tři související služby, ale žádná z nich nebyla navržena k další standardizaci. Z uvedeného důvodu se zde nebudeme těmito službami podrobněji zabývat. Přesto je však třeba upozornit na problém, který souvisí s ne zcela vyhovující dostupností poštovních služeb<sup>71</sup>.

S dostupností, resp. nedostupností poštovních provozoven také souvisí dostupnost základních finančních služeb. Poštovní provozovny jsou totiž v řadě obcí jediným místem, kde jsou občanům uvedené služby poskytovány, a to prostřednictvím Poštovní spořitelny. Další související službou, jejíž poskytování by mohlo být problematické, je možnost odesílání a přijímání faxových zpráv. Vzhledem k tomu, že problematika jmenovaných služeb přesahuje rámec předkládaného materiálu, nebylo do něj její konkrétní řešení zahrnuto. Uvedeným službám však bude věnována pozornost v rámci dalšího postupu řešení dostupnosti a kvality veřejných služeb.

## 2.7 Životní prostředí

V oblasti životního prostředí bylo v Analýze veřejných služeb identifikováno celkem 34 veřejných služeb, žádná z nich však nebyla označena za vhodnou ke standardizaci. Z uvedeného důvodu se zde nebudeme možnostmi řešení dostupnosti a kvality těchto veřejných služeb zabývat podrobněji.

Přesto je třeba uvést, že realizované dotazníkové šetření potvrdilo existenci problému, který byl popsán již v Analýze veřejných služeb, a to nedostatečné zabezpečení environmentální výchovy, vzdělávání a osvěty. Identifikovány byly ještě problémy v některých dalších oblastech – např. služby zaměřené na recyklaci odpadů, likvidaci biologického odpadu<sup>72</sup>. Bylo by proto vhodné hledat způsoby, které povedou ke zlepšení poskytování těchto služeb.

### Návrh dalšího postupu – z dotazníkového šetření

- Ministerstvo životního prostředí bude ve spolupráci s Ministerstvem vnitra hledat vhodné způsoby, které povedou ke zvýšení kvality a dostupnosti služby environmentální výchova, vzdělávání a osvěta a dále pak služeb zaměřených na recyklaci a likvidaci odpadů.

<sup>71</sup> Viz výsledky dotazníkového šetření - kapitola 1.3.6 Úroveň poskytování jednotlivých veřejných služeb – Poštovní a telekomunikační služby.

<sup>72</sup> Více viz kapitola 1.3.7 Úroveň poskytování jednotlivých veřejných služeb – Životní prostředí.

## 2.8 Služby technické infrastruktury

V oblasti technické infrastruktury byly v Analýze veřejných služeb označeny celkem tři služby, z toho dvě v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu (dodávky energií – elektřina, dodávky energií – plyn) a jedna v gesci Ministerstva zemědělství (vodovody a kanalizace). Žádná z uvedených služeb však nebyla označena jako vhodná ke standardizaci.

V rámci dotazníkového šetření byly identifikovány určité problémy<sup>73</sup> v oblasti ***zajištění dodávek energií – elektřiny a plynu***. Dle vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu je však platná právní úprava dostačující. Tato oblast je nyní upravena zejména zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)<sup>74</sup>, ve kterém je zakotveno právo zákazníka (občana) na připojení a zajištění těchto dodávek, avšak za splnění řady podmínek, z nichž nejdůležitější je technická a ekonomická možnost realizace řešení stávajících problémů<sup>75</sup>.

Do oblasti služeb technické infrastruktury je zařazena také veřejná služba ***vodovody a kanalizace***. Jak je uvedeno výše, tato veřejná služba nebyla navržena ke standardizaci, a to ani přesto, že podle Ministerstva zemědělství by byla žádoucí vyšší míra regulace této problematiky a bylo by vhodné doplnit zpětnou informační vazbu o fungování uvedených služeb na základě sociologických průzkumů spokojenosti uživatelů. Ministerstvo zemědělství také doporučuje zavedení srovnávacích analýz nákladů a výkonů a prohloubení postihů.<sup>76</sup>

V současné době je oblast vodního hospodářství (zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod) upravena zejména zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a dále pak například vyhláškou č. 376/2000 Sb., kterou se stanoví požadavky na pitnou vodu a rozsah a četnost její kontroly. Jak ale vyplývá z uvedeného, tato právní úprava není zcela dostačující. Ministerstvo zemědělství však nadále trvá na nestandardizování uvedené služby, především proto, že se jedná o činnost poskytovanou na komerčním základě, jejímž garantem jsou obce, přičemž v žádném právním předpise není stanovena povinnost zajišťování této služby (v některých obcích není tato služba požadována).

Ministerstvo vnitra se přesto domnívá, že zásobování vodou a odvádění odpadních vod je jednou ze základních služeb, která by měla být zajištěna jako služba univerzální. Z tohoto důvodu by bylo vhodné zabývat se dalším řešením její dostupnosti a kvality.

### Návrh dalšího postupu – z dotazníkového šetření

Ministerstvo zemědělství

- se bude zabývat dalším řešením dostupnosti služby zásobování vodou a čištění odpadních vod.

<sup>73</sup> Viz kapitola 1.3. Úroveň poskytování jednotlivých veřejných služeb – Služby technické infrastruktury

<sup>74</sup> Energetický zákon je v současné době novelizován.

<sup>75</sup> Dle vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu je paušální zajištění dostupnosti elektřiny, a zejména plynu ve všech obcích z ekonomického pohledu nerealné – vznikly by takové investiční a provozní náklady, jejichž návratnost by při zachování přijatelných cen dodávky energií pro zákazníky nebyla možná.

<sup>76</sup> Více viz Analýza veřejných služeb, strana 16.

## 2.9 Informační služby

Do oblasti informačních služeb náleží tvorba a správa Portálu veřejné správy, dostupnost přístupového místa k internetové síti pro veřejnost a poskytování turistických informací. Z důvodu obsahové odlišnosti uvedených služeb bude o každé z nich pojednáno zvlášť.

**Portál veřejné správy** je v současné době **legislativně upraven** v zákoně č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Rozsah zprostředkovávaných informací a služeb respektuje zákony upravující veřejné služby v jednotlivých věcných okruzích veřejné správy. Minimální kvalitativní a kvantitativní parametry dotyčné služby vycházejí ze standardů informačních systémů veřejné správy, metodických pokynů, prováděcích vyhlášek a jiných nástrojů stanovených v uvedeném zákoně.

Dle vyjádření Ministerstva informatiky však současné vymezení kvality služby nedostačuje, a proto tato oblast prochází zásadními změnami. Změny by měly vyústit v novelizaci zmíněného zákona.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem je nadále žádoucí řešit dostupnost a kvalitu Portálu veřejné správy *právním předpisem* a v souvislosti s tím *stanovit úkoly státním organizacím*, tj. stanovit ústředním správním úřadům povinnost po obsahové stránce se podílet na tvorbě Portálu veřejné správy (například aktualizací dat apod.).

Z hlediska **optimální úrovně poskytování** by měla být veřejná služba tvorba a správa Portálu veřejné správy zajištěna na úrovni státu, a to zejména s ohledem na obsah zprostředkovávaných informací. Stát by měl také garantovat dostupnost a kvalitu Portálu veřejné správy.

Ve vazbě na Portál veřejné správy vznikla potřeba zřídit pro veřejnost **přístupová místa k internetové síti**. Cílem je vytvořit kontaktní místa elektronického styku občanů s veřejnou správou umožňující poskytování informací, oboustrannou elektronickou komunikaci a transakce úředních dokumentů, například elektronické vyplňování a odesílání úředních formulářů za využití elektronického podpisu. Vhodnými místy pro dostupnost přístupových míst jsou obecní úřady, pošty, knihovny a školy. Dále lze existenci této služby předpokládat na místech, která zabezpečují například sociální služby<sup>77</sup> nebo poskytují turistické informace. Uvedená místa se tak mohou stát součástí elektronické veřejné správy čili e-Governmentu.

**Stávající právní úprava** se dosud vymezením této veřejné služby nezabývala. Ministerstvo informatiky proto navrhuje *stanovit její standardy v právním předpise*. Jednalo by se zejména o stanovení minimálního požadavku na vzdálenostní a kvalitativní dostupnost přístupového místa, tzn. stanovení parametru časového, prostorového, parametrů technické vybavenosti a odpovědnosti za provoz a servis.

---

<sup>77</sup> Například Úřady práce.

Vzhledem k průřezovému charakteru služby je vhodná užší spolupráce mezi dotčenými resorty. Týká se to zejména Ministerstva informatiky, Ministerstva kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva práce a sociálních věcí. Výsledkem jejich spolupráce by mělo být optimální zajištění dostupnosti internetové sítě pro veřejnost a rozhodnutí o lokalizaci přístupových míst.

Vedle právní úpravy navrhlo Ministerstvo informatiky řešit dostupnost a kvalitu dané služby také prostřednictvím *doporučení v resortních koncepcích*.

Za **optimální úroveň poskytování** výše uvedené služby je považována obec s pověřeným obecním úřadem, ve které je knihovna, škola či jiné zařízení s odpovídajícím technologickým zázemím.

Předpokládaná **strategie rozvoje** se opírá o sladění záměrů rozvoje veřejných knihoven, poštovních služeb, turistických informačních center, využití vybavení škol a rozvoje kontaktních míst veřejné správy. Při realizaci by mělo být využíváno partnerství veřejného a soukromého sektoru, zvláště pokud se jedná o financování.

V souvislosti s Analýzou veřejných služeb bylo k další standardizaci doporučeno také **poskytování turistických informací**, které náleží do kompetence Ministerstva pro místní rozvoj.

V současné době jsou turistické informace poskytovány různými subjekty z řad veřejného a soukromého sektoru, a to nejčastěji prostřednictvím turistických center. Jejich pravidla a standardy jsou prozatím stanoveny směrnicemi Asociace turistických informačních center ČR (dále jen „A. T. I. C. ČR“) <sup>78</sup>. Turistická informační centra, která splňují minimální standardy a podmínky jedné z kategorií standardizace A. T. I. C. ČR, jsou označena logem této asociace společně s piktogramem „i“. Česká centrála cestovního ruchu – Czech Tourism <sup>79</sup> společně s A.T. I. C. ČR a kraji vytvořila projekt zavedení jednotného značení turistických informačních center (dále jen „TIC“) zahrnující plnění minimálních kritérií pro přidělení jednotného značení. Symbol oficiálního TIC je udělován na smluvním základě na dobu určitou a je chráněn proti zneužití. Také další subjekty mohou poskytovat turistické informace a používat označení piktogramem „i“. Na rozdíl od TIC ale tyto subjekty nemusí splňovat uvedené minimální standardy.

V praxi to znamená, že stávající standardy mají pouze doporučující charakter a jejich dodržování není právně vymahatelné. Dosud nebyl stanoven ani garant této veřejné služby.

Jako možné řešení dostupnosti a kvality veřejné služby poskytování turistických informací navrhlo Ministerstvo pro místní rozvoj *stanovení standardů v právním předpise*. V současné době je připravován návrh zákona o cestovním ruchu, který by komplexně upravoval oblast cestovního ruchu. Tento zákon, případně jiný právní předpis, by měl rovněž stanovit minimální rozsah poskytovaných turistických informací, minimální vybavenost informačních

<sup>78</sup> Jedná se o sdružení provozovatelů turistických informačních center na území České republiky.

<sup>79</sup> Příspěvková organizace Ministerstva pro místní rozvoj.



center, deklarovat pozici státu vůči stávající síti turistických center a způsob financování dotčené veřejné služby. Současně by měl stanovit garanta služby.

Ministerstvo pro místní rozvoj dále navrhlo využít *doporučení v resortních koncepcích*. Podpora jednotného přístupu k poskytování služeb v cestovním ruchu, tedy také turistických informací, by se měla promítnout v Koncepci státní politiky cestovního ruchu na období let 2004 – 2006.

Další metodou, kterou je možné použít při řešení systémového poskytování turistických informací, je *metoda benchmarkingu* – tedy metoda řešení porovnáváním a soutěžením.

V úvahu přichází také použití *metody transparentnosti*. Vytvořením veřejně přístupného informačního systému cestovního ruchu by bylo možné sledovat dostupnost a kvalitu poskytování této veřejné služby. Finanční prostředky na vybudování informačního systému by mohly být zajištěny ze Společného regionálního operačního programu (dále jen „SROP“). Tento program je rovněž zaměřen na tvorbu a uplatňování národních standardů kvality cestovního ruchu, jejich certifikace a systému kontroly.

Za **optimální úroveň** poskytování této služby označilo Ministerstvo pro místní rozvoj úroveň obce. Jako další varianta se nabízí *sdužování obcí za stanoveným účelem*.

Předpokládaná **strategie dalšího rozvoje** poskytování turistických informací úzce souvisí s dalšími záměry Ministerstva pro místní rozvoj v oblasti cestovního ruchu. Zajisté se však promítne v Koncepci státní politiky cestovního ruchu na období let 2004 – 2006, v připravovaném zákoně o cestovním ruchu a při naplňování opatření SROP

#### Návrh dalšího postupu – z dotazníkového šetření

##### Ministerstvo informatiky

- bude novelizovat zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy;
- právním předpisem upraví dostupnost přístupového místa k internetu pro veřejnost;
- zajistí ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady pravidelnou aktualizaci dat zveřejňovaných prostřednictvím Portálu veřejné správy;
- bude ve spolupráci s Ministerstvem kultury, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvem pro místní rozvoj hledat možnosti zajištění přístupového místa k internetu pro veřejnost.

##### Ministerstvo pro místní rozvoj

- vypracuje jednotnou strategii rozvoje cestovního ruchu;
- právním předpisem stanoví minimální standardy veřejné služby poskytování turistických informací;
- zváží tvorbu veřejně přístupného informačního systému cestovního ruchu;
- zváží aplikaci metody benchmarkingu na poskytování turistických informací.

### 3 PRÁVNÍ A FINANČNÍ ASPEKTY POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Za veřejné bývají označovány služby, které veřejná správa poskytuje, organizuje, spolufinancuje či reguluje. Za místní veřejné služby jsou označovány služby, u nichž je vhodné, aby o způsobu jejich poskytnutí bylo rozhodnuto na nižší než centrální úrovni<sup>80</sup>. Určení způsobu poskytování služby na místní úrovni přitom nevylučuje vymezení její minimální úrovně či dalších parametrů z centra.

Převažující názor přiznává občanovi právo na dostupnost vymezených veřejných služeb ve stanovené kvalitě (přičemž spor o jejich vymezení a úroveň není pro systémové řešení podstatný). Zabezpečení dostupnosti (minimální úrovně jako nároku občana) takto vymezených univerzálních místních veřejných služeb chápáných jako systém vyžaduje řešení několika významných problémů, a to ve vzájemné vazbě. Přitom existuje relativně omezený počet kombinací (variant), které lze označit za proveditelné a které budou analyzovány v dalším textu. Nejprve se však na hlavní problémy zaměříme jednotlivě.

#### 3.1 Právo na samosprávu

Právo na samosprávu je garantováno Ústavou České republiky<sup>81</sup>, v řadě aspektů je také rozvedeno Evropskou chartou místní samosprávy<sup>82</sup>. Rozdělení kompetencí mezi státní správu a samosprávu lze velmi zjednodušeně charakterizovat tak, že o státní správu se jedná jen tehdy, pokud je tak v zákonech výslovně uvedeno. Ve všech ostatních případech se jedná o kompetenci samosprávy, přičemž pokud není tato kompetence výslovně v zákoně přisouzena kraji, jedná se o samostatnou působnost obce. Z hlediska samostatné působnosti jsou si všechny obce rovny, a to bez ohledu na počet obyvatel. Ačkoliv lze obecně zákonem stanovit samosprávě povinnost či úkol, Ústava České republiky na rozdíl od jiných států tuto možnost vymezenými podmínkami významně limituje. Obecně lze říci, že na samosprávu nelze přenést úkol bez současného převodu odpovídajících finančních prostředků; nelze na ni ani přenést úkol, který by omezoval její samostatné rozhodování, případně který by ji zatěžoval natolik, že by ve svém důsledku mohl samosprávné rozhodování omezovat. Jako hraniční zásah do samosprávy je chápáno převedení úkolu pomocí zákona, a to včetně převedení odpovídajících prostředků (podle tohoto pojetí neúčelově) a stanovení minimálních parametrů takovéto služby. Takový zásah do samosprávy však musí být podroben individuální analýze.

<sup>80</sup> Místní veřejné služby jsou tedy jakousi podmnožinou veřejných služeb. Místními veřejnými službami jsou přitom ty veřejné služby, které nejsou v důsledku aplikace principu subsidiarity zabezpečovány státem, nýbrž kraji a obcemi.

<sup>81</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>82</sup> Evropská charta místní samosprávy byla přijata dne 15. října 1985 ve Štrasburku. Jménem České republiky byla podepsána dne 28. května 1998. Více viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

### **3.2 Systém financování územní samosprávy**

Na výkon státní správy (přenesené působnosti) dostávají obce příspěvek, který by po přičtení poplatků placených občany či právnickými osobami měl pokrýt výdaje či náklady s jejím výkonem spojené.

Obce mají vlastní příjmy (tedy příjmy, o kterých mohou samostatně rozhodovat) z užívání či prodeje vlastního majetku – například z parkovného, a také z vlastních daní – z místních poplatků, z daně z nemovitostí. Rozhodující část vlastních příjmů získávají obce z tzv. sdílených daní, tj. podílem na celostátním výnosu rozhodujících daní stanoveným zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní (daně z příjmu a daně z přidané hodnoty), přičemž až na malé výjimky nemohou české obce vlastní aktivitou výnos ani sazbu těchto celostátních daní (na rozdíl od situace v jiných státech) ovlivnit. Podíl obcí na celostátním výnosu rozhodujících daní je rozpočítáván podle počtu obyvatel obcí, přičemž tento počet obyvatel je přepočítáván koeficienty zohledňujícími velikost obcí. Z uvedeného vyplývá, že nejmenší obec dostane na jednoho obyvatele podstatně nižší částku než například krajské stotisícové město.

### **3.3 Roztříštěnost územní samosprávy**

V České republice bylo k 1. lednu 2004 celkem 6244 obcí, přičemž přibližně 80 % z nich má méně než 1000 obyvatel a podstatná část z nich má jen několik set či desítek obyvatel.

### **3.4 Formulace problému ve vazbě na místní veřejné služby**

Všechny obce bez ohledu na svoji velikost mají stejné právo na samosprávu, mají tedy stejnou samostatnou působnost, přičemž však nemají stejné finanční a organizační podmínky pro zajištění této působnosti, zejména pak pro zabezpečení dostupnosti místních veřejných služeb pro své občany. V řadě malých obcí není ani uvolněný starosta, natož pak profesionální úředník. Rozpočet obce v žádném případě nemůže stačit na nákup veřejné služby u komerčního poskytovatele či jiné obce.

### **3.5 Varianty řešení**

#### **Varianta 1 - Zrušit koeficient, kterým se přepočítává počet obyvatel v zákoně o rozpočtovém určení daní**

Tuto variantu nelze pokládat za reálnou. Malé obce by sice získaly prostředky pro nákup služeb pro občany (ale nelze zaručit, že v potřebné výši, protože potřeby občanů mohou být velmi diferencované i ve vztahu k univerzálním službám), zároveň by však došlo k přerozdělení – větší města by stejnou částku ztratila. Toto přerozdělení, byť by znamenalo vyšší spravedlnost rozdělování, by výrazným způsobem narušilo rozvojové plány větších

měst, jejich závazky do budoucna a spíše by vedlo k destabilizaci finančních zdrojů územní samosprávy a k vyšší míře zadluženosti.

### **Varianta 2 - Základní univerzální služby převést ze samostatné působnosti do přenesené působnosti**

Tato varianta představuje zřejmě nejčistší teoretické řešení. Zatímco v samostatné působnosti jedna samospráva nemůže být nadřazena druhé, z hlediska přenesené působnosti pověřená obec (obec s rozšířenou působností) provádí výkon státní správy nejen pro své občany, ale také pro občany ve vymezeném správním obvodu. Obec dostává příspěvek na výkon státní správy podle své velikosti, i když dle logiky věci by bylo vhodné, aby byl příspěvek stanovován podle velikosti správního obvodu.

Úskalí této varianty spočívá spíše v politické oblasti, protože se jedná o omezení rozsahu samostatné působnosti všech obcí. Nicméně tato varianta může být předmětem jednání se zástupci samosprávy, a to zejména z následujících důvodů:

- výkon působnosti je ponecháván na nejsilnějších obcích,
- obce v tomto systému dostávají garantované prostředky,
- občané malých obcí by neměli být znevýhodňováni.

Případné uplatnění této varianty jen u některých služeb by znamenalo právní úpravu příslušného rezortního zákona, v němž by daná místní veřejná služba musela být výslovně uvedena jako činnost vykonávaná v rámci přenesené působnosti. Zároveň by musely být kvantifikovány současné finanční toky spojené s poskytováním této místní veřejné služby; tyto prostředky by musely být vyňaty ze stávajícího systému rozdělování a přiděleny příslušným obcím s rozšířenou působností formou příspěvku na výkon státní správy, který je každoročně stanovován zákonem o státním rozpočtu.

### **Varianta 3 - Základní univerzální služby zabezpečovat prostřednictvím sdružení obcí vzniklým na základě zákona**

Tato varianta může mít několik "podvariant" – od vytvoření povinného sdružení obcí v daném správním obvodu za účelem společného zabezpečení univerzální služby přes systém v zásadě dobrovolného sdružování s prvkem povinnosti sdružení se s obcemi, se kterými by se nikdo nechtěl sdružit, stanoveným pro obce s rozšířenou působností, až po zcela dobrovolné sdružování se finančně motivované příspěvkem od státu. Ve všech uvedených případech však lze předpokládat zachování suverenity každé obce i stejného rozsahu její samostatné působnosti.

Ve **variantě 3a**, která byla uvedena jako první, je obcím zákonem stanovena povinnost vytvořit v rámci příslušného správního obvodu sdružení, a to za účelem zabezpečení univerzální služby. Zákon také definuje způsob spolurozhodování i spolufinancování. Toto řešení je nyní připravováno v Maďarsku.

Popsaná varianta by si vyžádala zásah do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a vymezení nového právního institutu, který by definoval povinnou spolupráci obcí spadajících do správního obvodu obce s rozšířenou působností při zabezpečování stanovených místních veřejných služeb. Zabezpečení služeb by zůstávalo v samostatné působnosti obcí. Při stanovení výše prostředků pro společné zabezpečování služeb by mohl být využit zákon o rozpočtovém určení daní, odpovídající částka by mohla být vymezena více parametry a při zohlednění počtu obyvatel celého správního obvodu.

Jako **variantu 3b** si lze představit „měkkí řešení“. Obce, které chtějí a jsou schopny samostatně občanům zabezpečovat univerzální službu, tak budou dle svého rozhodnutí činit. Ostatní obce vytvoří spolu s obcí s rozšířenou působností povinné sdružení stanovené zákonem za účelem společného zabezpečování univerzální služby (a jen a pouze za tímto účelem při zachování subjektivity obcí v jiných otázkách).

Také varianta 3b by si vyžádala úpravu zákona o obcích. Nárůst množství úkolů obce s rozšířenou působností by musel být zohledněn i ve finančním vyjádření prostřednictvím adekvátního finančního příspěvku od státu.

Za **variantu 3c** lze pokládat dobrovolné vytvoření správního svazku za účelem společného poskytování místních veřejných služeb s motivační podporou státu. Správní svazek bude novou korporací veřejného práva. Stát zákonem jasně stanoví podstatné atributy uvedeného svazku, jakými jsou např. vznik, územní vymezení, orgány, náležitosti smlouvy, pravidla hospodaření. Správní svazek bude na základě rozpočtového určení daní dostávat příspěvek na jednoho občana správního svazku v absolutní částce (Kč/občan) jako stimulaci ke společnému zabezpečení zákonem stanovených služeb. Částka by mohla být stanovena v takové výši, aby spolu s platbou občanů kryla výdaje či náklady spojené s poskytováním veřejné služby. V případě prokázání zásadně odlišných podmínek či demografické situace by existovala možnost vyrovnání na úrovni kraje či centra. Správní svazek by zpravidla vznikl ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Odůvodněné výjimky by mohlo povolit Ministerstvo vnitra. Správní svazek by musel mít nejméně 10 000 obyvatel a nemohl by odmítnout vstup do svazku obci ležící v daném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Varianta 3c rovněž vyžaduje zásah do zákona o obcích a vybilancování finančních zdrojů. Byť by se jednalo o samostatnou působnost, šlo by o zajištění povinných úkolů vyplývajících ze zákona a z toho pohledu by bylo transparentnější financování samostatným způsobem. Vzhledem k potřebě aktualizace částek na jednoho občana ročně by bylo nutné zvážit, nakolik by bylo vhodné řešení prostřednictvím zákona o rozpočtovém určení daní.

Řešení dle varianty 2 a 3 přináší určité „zrovnoprávnění“ občanů malých obcí z hlediska jejich dostupnosti k místním veřejným službám, a to na bázi principu subsidiarity, tedy na základě představy o rozhodování a nalézání nejvhodnějšího způsobu zabezpečení místních veřejných služeb na místní úrovni i ve vazbě na možnost stále se rozšiřující metody komunitního plánování. Podstatným prvkem těchto řešení je určitá centralizace na místní úrovni, tedy na úrovni správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

**Z hlediska charakteru místních veřejných služeb proto považujeme řešení naznačená variantou 2 nebo 3 za preferovaná. Varianty 3a a 3b byly však Svazem měst a obcí ČR označeny jako zcela nevyhovující. Zejména z toho důvodu předkladatel jejich využití dále nenavrhuje. Z hlediska ochrany samostatné působnosti obcí a podpory jejich spolupráce je zřejmě nejvhodnější varianta 3c. Existují však ještě další varianty.**

#### **Varianta 4 - Centralizace zabezpečení univerzální služby na krajské úrovni**

Je zcela nepochybné, že některé specializované veřejné služby mají krajský charakter a měly by být tedy z úrovně kraje řešeny. Podstatná část místních veřejných služeb má z hlediska svého charakteru nižší než krajský charakter, přesto si lze představit teoretickou variantu, že by zodpovědnost za zabezpečení všech místních veřejných služeb na celém území kraje byla dána patřičnému kraji. Ani finančně by toto řešení nebylo příliš technicky náročné, protože vždy se lépe vymezí částka pro 14 subjektů (krajů) než pro 205 subjektů (správních obvodů obcí s rozšířenou působností). Přesto by tato varianta do značné míry znamenala popření reformy územní veřejné správy, jejímž cílem bylo přiblížit správu věcí veřejných občanovi. Centralizace rozhodování o způsobu zabezpečení místních veřejných služeb z místní na krajskou úroveň by reálně potlačovala iniciativu a hledání optimálního řešení na místní úrovni.

Realizace této varianty by si vyžádala zásah do všech resortních předpisů, ve kterých jsou příslušné místní veřejné služby upraveny, a to ve smyslu převedení kompetencí ze samostatné působnosti obcí do samostatné působnosti krajů. Obdobně by muselo dojít k úpravě zákona o rozpočtovém určení daní.

Varianty 1 až 4 vycházejí z pojetí odpovědnosti veřejné správy za řešení dostupnosti veřejné služby pro občana (aniž by tím, kdo by službu bezprostředně poskytoval, musela být obec či kraj). Teoreticky existuje varianta 5, k níž v čisté podobě nepřistoupil žádný stát na světě a jejíž dílčí uplatnění přineslo rozdílné výsledky.

#### **Varianta 5 - Poskytnutí finančního příspěvku (poukázky na službu) občanům, kteří prokáží zákonný nárok**

V tomto případě by vybraná instituce (státní, nezávislá, krajská, obecní) pojištěneckého typu rozhodovala o nárocích občana a přidělila by mu poukázku na službu odpovídající finanční hodnoty. Bylo by na občanovi, aby si našel vhodného poskytovatele služby, případně aby si za její poskytnutí připlatil. Kraj či obec by mohly, ale také nemusely být zřizovateli organizací poskytujících služby. Prakticky by došlo k liberalizaci místních veřejných služeb. Zřejmě by musela existovat instituce, která by akreditovala poskytovatele a která by regulovala ceny. Podobně by musela existovat inspekce kvality. Stát či kraje by zřejmě měly náhradní kapacity pro případ selhání trhu.

Přejít plošně na variantu 5 je vzhledem k závažnosti možných dopadů zřejmě nereálné. Teoreticky si lze představit pilotní projekt realizovaný u některé z veřejných služeb. Po jeho vyhodnocení by pak bylo možné uvažovat o případném rozšíření tohoto přístupu. Problém

institucí pojištěneckého typu spočívá v racionálním a korektním nastavení podmínek, kdy zkušenosti s financováním zdravotnictví ukazují na obtížnost naplnění tohoto předpokladu.

Varianta 5 by si vyžádala relativně rozsáhlou právní úpravu, která by vedle přesného vymezení nároku musela řešit i institucionální problém. Zřejmě by znamenala další nárůst veřejných výdajů. V této variantě by musely být vymezeny odpovídající prostředky a rezerva pro případ neočekávaného vývoje.

#### **Varianta 6 – Zajišťování některých veřejných služeb státem**

Poslední, v zásadě opět teoretickou variantou, je možnost zabezpečování těch veřejných služeb, u nichž by to bylo efektivní a realizovatelné, státem. O využití tohoto přístupu by bylo možné uvažovat například v případě některých velice specifických sociálních služeb apod.

Legislativní vymezení takového systému je samozřejmě možné, nicméně může znamenat nevýhodu spočívající v potlačení místní iniciativy a odpovědnosti za řešení místních problémů, tedy narušení principu subsidiarity. Výhodou takového systému by mohla být přímá garance státu za poskytnutí služby, zřejmě by ale muselo jít o relativně velmi úzký okruh služeb, které by měly být takto garantovány.

## 4 BENCHMARKINGOVÝ PROJEKT

K identifikaci nejlepších procesů (nejlepší praxe) je používána metoda benchmarkingu, která poskytuje možnost vyhodnocení měřitelných, porovnatelných a zpětně ověřitelných ukazatelů. V závislosti na potřebách organizace rozlišujeme několik typů benchmarkingu. Nejjednodušší forma benchmarkingu představuje sběr a analýzu dat (procesů) dané organizace a jejich porovnání s jinými organizacemi. Oproti tomu tzv. **strategický benchmarking** umožňuje organizaci činit strategická rozhodnutí o jejím dalším rozvoji. Nejčastěji používaným typem je tzv. **výkonnostní benchmarking**, při kterém účastníci hledají na základě vzájemného porovnávání důvody rozdílů, tedy v zásadě nejlepší praxi. Metoda benchmarkingu je používána ve veřejné správě v řadě států a někde je její použití do značné míry povinné. Nejrozšířenější je zřejmě ve Velké Británii, ale také v Nizozemí či v kanadské provincii Ontario.

V České republice je uvedená metoda v současné době aplikována v pilotním projektu „**Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu**“. Finanční prostředky na projekt vyčlenila kanadská vládní agentura pro mezinárodní rozvoj ve výši zhruba 960 tisíc Kč, a to v rámci projektu na podporu asociace měst a obcí v zemích Visegrádské čtyřky. Hlavním cílem projektu je prostřednictvím benchmarkingu pomoci obcím s rozšířenou působností analyzovat způsob výkonu některých kompetencí v oblasti přenesené působnosti, porovnat je s jinými obcemi a nalézt nejlepší řešení pro jeho zajištění. Uvedený projekt byl zahájen v srpnu 2003 a jeho ukončení se předpokládá do konce roku 2004.

Oslovené obce projevíly o projekt veliký zájem. Z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností se zapojilo celkem 48 obcí (23,4 %), které byly na základě velikosti správního území rozděleny do pěti pracovních skupin. Každá skupina zpracovávala metodiku pro vybrané činnosti výkonu státní správy (celkem pro 31 oblastí).

V rámci projektu získávají obce konkrétní představu o dobrých praktických postupech, které fungují jinde, mohou se poučit nejen z cizích dobrých řešení, ale také z chyb, a využít je jako inspiraci pro kvalifikovaná rozhodnutí o změnách ve fungování vlastního úřadu. Některé obce již využily prvních výsledků projektu například k redukci materiálních a personálních nákladů na výkon státní správy.

Pilotní benchmarkingový projekt je zhruba v polovině své realizace. Jeho ukončením bude identifikace nejlepších praxí ve všech oblastech, na které byl projekt zaměřen. Tím však samotný projekt zdaleka nekončí. Nyní lze v podstatě hovořit o jeho první fázi, během níž byly vytvořeny určité podmínky pro realizaci. Skutečný přínos je ale možné zaznamenat až po uvedení některých aktivit do praxe a po ověření závěrů, ke kterým účastníci projektu dospěli. Další fází projektu by měla být implementace nejlepších praxí do jednotlivých úřadů. Zapojené obce by pak měly být v rámci sledovaných agend znovu porovnány a mělo by se zjišťovat, zda byla implementace efektivní. Současně je potřeba otestovat vytvořené metodiky a podle situace je případně upravit.



Pilotní projekt dále umožňuje ostatním obcím s rozšířenou působností aktivně se zapojit a čerpat z nabytého know-how a cenných zkušeností zainteresovaných obcí. Výstupů projektu je možno využít také ke změně modelu financování činností v oblasti přeneseného výkonu státní správy.

Metoda benchmarking může být samozřejmě aplikována také na činnosti vykonávané obcemi v jejich samostatné působnosti. Důkladnější zmapování obou oblastí, tedy samostatné a přenesené působnosti, může do budoucna napomoci při stanovování standardů veřejných služeb poskytovaných samosprávou.

Metoda benchmarkingu se jeví jako ideální pro podporu samostatných aktivit územní samosprávy a jako účinný prostředek pro zvýšení efektivity veřejné správy a kvality poskytovaných veřejných služeb. Z uvedeného důvodu by bylo vhodné pokračovat v aktivitách stávajícího benchmarkingového projektu a podpořit iniciativu obcí, které se tím naučí uvedenou metodu prakticky používat. Své poznatky a zkušenosti mohou obce následně využít právě při benchmarkingu veřejných služeb poskytovaných v samostatné působnosti.

Finanční prostředky na zabezpečení pokračování projektu jsou předpokládány zhruba v rozsahu kanadské pomoci, a to po dobu čtyř let. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že celý proces benchmarkingu se po uplynutí uvedeného časového období stává samofinancovatelným, protože obcím přinese takový efekt, že samy skládají určitý poplatek za možnost zúčastnit se celého procesu.

Řešitel projektu by měl být vybrán na základě výběrového řízení a institucionálně by celý proces mělo zaštítit Ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra v této souvislosti také navrhuje zabezpečit po vzoru jiných států (například Velké Británie) povinný sběr dat u služeb vymezených zákonem a dobrovolný sběr dat u dalších veřejných služeb. Současně navrhuje vytvořit zázemí pro sběr, vyhodnocování a zpracovávání dat a zajistit koordinaci celého procesu porovnávání.

Navrhovaný projekt by byl zaměřen zejména na ty místní veřejné služby, které byly jednotlivými resorty vytipované jako vhodné pro použití metody benchmarkingu. Účast v projektu by byla otevřena pro všechny obce s rozšířenou působností a krajské úřady, a to za podmínky dílčího spolufinancování. Výsledkem by mělo být zefektivnění poskytovaných veřejných služeb a zvýšení jejich kvality pro občany, protože dojde ke vzájemné výměně dobré praxe mezi zúčastněnými subjekty. Částka 1 mil. Kč ročně odpovídá kalkulaci realizace současného pilotního projektu a slouží zejména pro koordinační a expertní (vyhodnocovací) činnosti, zapojení vlastních expertů jde k tíži vysílajících subjektů. Vedlejším produktem projektu bude zpřesněná definice potřebných dat pro vzájemné porovnávání, ale i pro případná strategická rozhodování. Většina účastníků pilotního projektu projevila zájem pokračovat v práci na novém projektu, protože již nyní jim účast ve stávajícím projektu začíná přinášet efekty. Expertní, případně finanční podpora jednotlivých resortů by umožnila širší rozvinutí projektu.

## **Závěr**

Kvalitní a dostupné veřejné služby, či dle terminologie Evropské unie služby v obecném zájmu, jsou jedním ze základních pilířů evropského modelu společnosti, a to zejména proto, že významně přispívají ke zlepšování životních podmínek občanů, ke zvyšování ekonomické a sociální soudržnosti a k růstu konkurenceschopnosti. Z uvedených důvodů je velká pozornost věnována podpoře jejich odpovídajícího rozvoje. V poslední době je přitom stále větší důraz kladen na to, aby celý systém veřejných služeb byl schopen pružně reagovat na měnící se individuální potřeby uživatelů, aby byl transparentní a také aby fungoval co nejefektivněji. Za účelem dosažení poslední jmenovaného kritéria přitom orgány veřejné moci v poslední době stále častěji volí namísto poskytování služeb prostřednictvím vlastních organizací poskytování prostřednictvím samostatných subjektů a samy se pak omezují na vymezování veřejných cílů, monitorování, řízení, a tam, kde je to nezbytné také na financování uvedených služeb. Dochází k postupné liberalizaci trhu veřejných služeb. Přesto je však třeba zajistit, aby poskytování tzv. univerzálních služeb bylo zajištěno na celém území pro všechny občany ve stanovené kvalitě a za odpovídající cenu. S tím souvisí také potřeba vyhodnocování poskytování služeb v obecném zájmu.

Předkládaný materiál poskytuje určitý přehled o kvalitě a dostupnosti vybraných veřejných služeb v obcích a krajích České republiky. Na základě identifikace problémů v území a podkladových materiálů zpracovaných jednotlivými resorty byly definovány základní strategické kroky pro rozvoj jednotlivých druhů veřejných služeb (viz Příloha k usnesení vlády a boxy v části 2), které by měly přispět ke zvýšení dostupnosti a kvality příslušných veřejných služeb.

Popsány byly také teoretické (ještě proveditelné) varianty řešení právních a ekonomických podmínek dostupnosti místních veřejných služeb. Při jejich výběru nejde jen o nejčistší teoretické řešení, ale o nalezení určitého konsensu mezi všemi zainteresovanými stranami. Na základě vlastního uvážení a vyjádření dotčených subjektů pokládá předkladatel za preferované řešení variantu 3c, tedy podporu vytváření dobrovolných svazků obcí vytvářených za účelem společného zabezpečování služeb prostřednictvím motivace ze strany státu. Je však třeba uvést, že využity budou i některé další uvedené varianty (např. varianta 2 – převedení základních univerzálních služeb ze samostatné do přenesené působnosti), a to v závislosti na charakteru příslušných místních veřejných služeb. Při přijetí jakékoli z navržených variant řešení legislativních a finančních podmínek pro zabezpečení dostupnosti místních veřejných služeb by bylo nezbytné provést minimálně úpravu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Ve vazbě na připravovanou evropskou legislativu v oblasti veřejných služeb, z hlediska potřeby činit strategická rozhodnutí o podpoře jejich rozvoje z centra, ale i pro ekonomizaci jejich poskytování se jeví jako nezbytné vybudovat informační základnu o poskytování jednotlivých místních veřejných služeb v území. Největší pozornost

by přitom měla být věnována zejména těm službám, jejichž dostupnost pro občana a minimální kvalitativní úroveň bude upravena zákonem.

Předkladatel považuje za vhodné dále koordinovat strategii dalšího rozvoje veřejných služeb, a to jak ve vazbě na evropskou iniciativu v této oblasti, tak i vzhledem k výše uvedeným úkolům. V tomto kontextu je dále navrženo předložit vládě zprávu o naplnění uvedených úkolů, aktualizovaný seznam veřejných služeb a veřejných služeb vhodných ke standardizaci a návrh dalšího postupu, a to do 31. ledna 2006.

## **PŘÍLOHY**