



# „Budoucnost pracovišť“ Projekt

**Zajišťování vysoce kvalitních moderních a udržitelných pracovních míst v rámci místní a regionální samosprávy**

## **Téma 1**

Financování místní a regionální správy: Klíčové úkoly, řešení růstu a alternativy

## **Velmi tíživé ekonomické okolnosti**

Místní a regionální samospráva v Evropské unii (EU) působí ve velmi obtížném hospodářském a finančním prostředí a je jen malá naděje, že v krátkodobém horizontu dojde ke zlepšení.

Rozpočty všech zemí EU s výjimkou Estonska, Maďarska a Švédska na rok 2011 byly plánovány jako deficitní. Vysoký deficit je do značné míry důsledkem finanční krize v roce 2008 a následné recese. Po bankovní krizi ovšem následovala krize ze zadlužení států a evropské vlády pod tlakem finančních trhů přijaly kroky k co nejrychlejšímu odstranění schodků veřejných financí.

Tento přístup byl na evropské úrovni formálně zakotven, o čemž svědčí nedávno uzavřená *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Ta byla dohodnuta v prosinci 2011 a 2. března 2012 podepsána vládami 25 členských států EU, tj. států eurozóny plus osmi dalšími vládami. Smlouva obsahuje závazek, že signatářské státy do své legislativy „prostřednictvím ustanovení závazného a trvalého charakteru, nejlépe ústavního“ zakotví pravidlo, podle kterého: „rozpočtová pozice vládních institucí [signatářských států] musí být vyrovnaná nebo v přebytku.“

Tlak na výdaje místních a regionálních správ, které tvoří významnou součást celkových veřejných výdajů (33,6 % v průměru v roce 2010, data CEMR/Dexia<sup>1</sup>) bude tedy pokračovat.

## **Rozdíly v jednotlivých zemích**

V této fázi je třeba upozornit, že podíl místních a regionálních samospráv na celkových veřejných výdajích se v jednotlivých členských státech značně liší. Vyšší je v zemích se silnou federální strukturou, kde jsou důležité pravomoci převedené na regionální články. Údaje CEMR/Dexia ukazují, že místní a regionální správy utratí 41,8 % celkových veřejných výdajů v Belgii, 44,1 % v Německu a 53,2 % ve Španělsku. Na rozdíl od Kypru, kde tyto články utratí pouze 4,8 % z celkových vládních výdajů. V Řecku toto číslo činí 5,6 %, v Irsku 10,3 % a na Maltě 1,5 %. Typičtější hodnoty (ve výši cca 25 %) lze nalézt v České republice (27,0 %), Estonsku (24,7 %), Maďarsku (25,6 %), Lotyšsku (25,6 %), Litvě (27,6 %), Rumunsku (23,9 %) a Velké Británii (27,8 %).

Existují také značné rozdíly v úkolech, které místní a regionální samosprávy vykonávají. Ve většině zemí je jejich důležitým úkolem školství, které stojí za 20,8 % z celkových výdajů na této úrovni. Místní a regionální výdaje na školství jsou však nulové nebo nepatrné na Kypru, v Řecku a na Maltě. Hluboko pod průměrem jsou v Itálii a Portugalsku. Zdravotnictví má „na svědomí“ asi čtvrtinu místních a regionálních výdajů v Dánsku, Finsku a Švédsku, jakož i v Rakousku a Španělsku, a 44,2 % v Itálii. V jiných státech, včetně České republiky, Francie, Německa,

---

<sup>1</sup> Tyto a další údaje o výdajích místní a regionální správy pocházejí z klíčových dat o regionálních a místních správách EU za rok 2010, CEMR a Dexia, 2011

Rumunsko a Velká Británie, jsou místní a regionální výdaje na zdravotnictví velmi malé nebo i nulové, protože za ně odpovídají jiné články.

Tyto rozdíly je třeba mít na paměti při každém projednávání výdajových trendů.

### ***Silnější zasažení místní a regionální správy***

Existují náznaky, že byla místní a regionální správa v některých zemích zasažena škrty více, než veřejný sektor jako celek.

Například v Itálii byly v roce 2010 a 2011 oznámeny výdajové škrty ke snížení deficitu. Ty předpokládaly, že „více než polovinu úspor v letech 2011-2012 zajistí správa na nižší než národní úrovni“.<sup>2</sup> Čísla CEMR/Dexia ovšem ukazují, že rozpočty samospráv tvoří pouze 31,3 % z celkových veřejných výdajů. Britské statistiky ukazují, že zaměstnanost v místní samosprávě v posledních 12 měsících (od prvního čtvrtletí roku 2011 do prvního čtvrtletí roku 2012) klesla o 202 000 (7,1 %), zatímco v ústřední správě (včetně zdravotnictví) se snížila o 40 000 (1,4 %).<sup>3</sup>

Studie realizovaná Evropským výborem pro místní a regionální demokracii při Radě Evropy zjistila, že se jedná o obecný trend. Analyzovány přitom byly i nečlenské státy EU. Výbor došel k závěru, že „ve více než polovině zemí, z nichž máme údaje, místní rozpočty klesl v souhrnu více než odpovídající rozpočty centrální, a to alespoň v jednom roku krize.“ Výbor dále poukazuje na fakt, že „v řadě těchto zemí [střední a východní Evropy i v některých starých členských státech] existují důkazy, že centrální vlády záměrně vyvíjejí tlak na místní rozpočty a snaží si tak vytvořit finanční rezervy pro svůj vlastní rozpočet k snazšímu vypořádání se s dopady krize. Postupují cestou buď omezení transferů a půjček místních samospráv nebo samosprávy nutí k vytváření přebytků“.<sup>4</sup>

### ***Dopad na sociální dialog***

Úsilí o snižování výdajů přímo postihuje zaměstnance – dochází totiž ke snižování a mrazení platů, penzí atd. Tyto změny podmínek jsou hluboké a v ideálním případě by měly být řešeny sociálním dialogem. Totéž platí i pro škrty v pracovních místech, které byly v mnoha státech provedeny.

Od roku 2008 už 11 z 27 států EU přímo snížilo platy ve veřejném sektoru, někdy i více než jednou. Rozsah snižování se v různých zemích liší, a s ním i způsob realizace – je postižena základní mzda, někdy příplatky nebo prémie a někdy všechny složky. Ke snížení platů došlo v těchto zemích: Česká republika, Estonsko, Řecko, Maďarsko, Irsko, Lotyšsko, Litva, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Španělsko. Situace v nich je uvedena v tabulce 2 v příloze.

<sup>2</sup> Zpráva IMF č. 11/173: Itálie, IMF, července 2011

<sup>3</sup> *Public Sector Employment - Q1 2012*, Office for National Statistics, 2012

<sup>4</sup> *Local government: responses to recession across Europe*, Evropský výbor pro místní a regionální demokracii (CDLR), srpen 2011

V sedmi dalších zemích byly platy ve veřejném sektoru (nebo jejich významné části) zmrazeny (alespoň na nějakou dobu nejméně od roku 2008). Jedná se o: Bulharsko, Kypr, Francie, Itálie, Polsko, Slovinsko a Velkou Británii. Stejně jako u snižování platů i zde se liší způsob provedení. Například v Polsku byli ze snižování po jedno období vyňati učitelé. Ve Francii byly zmrazeny mzdové tarify, ostatní prvky odměňování se však u některých zaměstnanců veřejného sektoru zlepšily. Ve Velké Británii dostali mírně přidáno ti, kdo vydělávají méně než 21 000 liber (cca 630 000 Kč) ročně (i když ne v místní samosprávě). Společným rysem těchto opatření v mnoha zemích je zmrazení mezd na delší dobu. Například v Itálii jsou platy ve veřejném sektoru zmrazeny od roku 2011 až do roku 2014. Na Kypru bude zmrazení platů vyhlášené v roce 2011 trvat tři roky; ve Francii, Polsku a Velké Británii pak po období dvou let.

Negativní dopad těchto rozhodnutí na sociální dialog byl ještě zesílen skutečností, že ve většině případů tyto škrty a zmrazení nebyly sjednány se sociálními partnery, ale vesměs nařízeny centrální vládou. V některých případech byly vlády pod tlakem a musely rychle reagovat na tlak trhů. V jiných si škrty vyžádali externí investoři (někdy Mezinárodní měnový fond sám, někdy ve spojení s Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou). Bez ohledu na důvody však opatření nebyla předem konzultována s odbory a vesměs ani s místními a regionálními orgány.

V některých případech bylo dosaženo dohody se sociálními partnery, často po počátečních sporech. Tyto příklady jsou uvedeny v následující tabulce.

5

V **Irsku** byla v březnu 2010 uzavřena tzv. Croke-Parkova dohoda garantující tyto skutečnosti: žádné další snižování mezd po dobu trvání dohody (2010 –2014); žádné povinné propouštění. Snižování platů z roku 2010 nebude zohledněno při výpočtu důchodu při odchodu do penze v letech 2010 a 2011. Na oplátku se odbory zavázaly plně spolupracovat při reorganizaci a modernizaci veřejných služeb, při nichž se sníží počet zaměstnanců.

V **Litvě** vedla jednání mezi vládou, odbory a zaměstnavateli k podpisu celostátní dohody dne 28. října 2009. Dohoda řešila širokou škálu problémů a mj. stvrdila průměrné 10% snížení platu pro státní úředníky a 8% u pracovníků v jiných úřadech financovaných státem. Na oplátku vláda slíbila, že po dobu platnosti dohody nemá dojít k dalšímu snižování základního platu ve státní správě.

Ve **Slovinsku** se v prosinci roku 2011 vláda s odbory dohodla na prodloužení zmrazení platů ve veřejném sektoru do roku 2012. Původním záměrem bylo nechat je zmrazené po celý tento rok. Po projednání s odborovými organizacemi bylo však dosaženo kompromisu – zmrazení platů jen prvních šest měsíců.

A konečně ve **Španělsku** odbory podepsaly s vládou a zaměstnavateli rozsáhlou dohodu v únoru 2011. Dohoda se nezabývá platy ve veřejném sektoru, ale zavádí zásadní změny ve španělském důchodovém systému – zvýšení důchodového věku z 65 na 67 let.

<sup>5</sup> Public Service Agreement 2010-2014

Tyto příklady ukazují, že sociální dialog může přinášet výsledky. Jsou to však spíše výjimky, a není vždy možné dohodnuté podmínky udržet, jakmile platnost dohody skončí. Například v Litvě nebylo možné dosáhnout konsensu o prodloužení národní dohody, když na konci roku 2010 vypršela. Ve Slovinsku v druhé polovině roku 2012 vedl tlak vlády na snížení platů ve veřejném sektoru nejprve k velké stávce, následně ale odbory s poklesem mezd souhlasily.

## **Zdanění**

V naší zprávě nelze analyzovat složité a velmi rozmanité systémy veřejného financování místních a regionálních správ prostřednictvím daní a transferů z ústřední vlády (příklad získávání a utrácení těchto peněz najdete v rámečku o Finsku). Je však důležité věnovat pozornost stanovisku jak zaměstnavatelů, tak i odborů v místní a regionální samosprávě. Jak je uvedeno v sérii společných prohlášení, prosté ořezání výdajů nemůže být přijatelným řešením problémů ve veřejných financích. V únoru 2010 CEMR a EPSU zdůraznily, že „poskytování služeb místní a regionální správou a jejich kvalita jsou do značné míry závislé na veřejných financích“. Dokument dále pokračuje: „V tomto kontextu vyžaduje udržitelné financování sociálně spravedlivé zdanění a jiné zdroje příjmů, dostačující na dlouhodobé investice místní a regionální samosprávy, aby tyto mohly uspokojit proměnlivé potřeby místních komunit.“<sup>6</sup>

V dalším prohlášení v prosinci 2010 CEMR a EPSU společně vyzvaly Evropskou radu, aby „si uvědomila, že veřejné výdaje na místní a regionální úrovni nejsou parazitováním, ale mají za cíl zlepšení kvality života občanů a dosažení hospodářského růstu“. A konečně v říjnu 2011 obě organizace společně uvedly, že vlády se v současnosti pokoušejí „podpořit ekonomickou stabilitu a řešit deficit rozpočtové bilance na úkor veřejného sektoru, aniž by zohlednily alternativní zdroje veřejných příjmů.“<sup>7</sup>

Názory na to, co přesně znamená termín „sociálně spravedlivé zdanění“, se určitě mohou rozcházet. EPSU nicméně stanovila pětibodový plán k zajištění spravedlivého zdanění, který obsahuje tyto body: obecný posun od rovné daně k progresivnímu zdanění, celoevropská strategie ke zvýšení daní velkých korporací, dodržování daňových předpisů musí být považováno za správné chování v rámci společenské odpovědnosti, zvýšení daňové transparentnosti velkých společností, daň z finančních transakcí a lepší daňová správa se zamezením daňových podvodů.<sup>8</sup>

## **Řešení financování**

Při snížení finanční podpory z centrální vlády a omezeních daným právním rámcem mají místní a regionální správy pouze malý počet možností, jak šetřit bez omezení poskytovaných služeb.

<sup>6</sup> Evropský sociální dialog - výbor pro místní a regionální správu: Společné prohlášení k zasedání Evropské rady 11.2. 2010 k ekonomické krizi, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8826](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8826)

<sup>7</sup> Společné prohlášení CEMR/EPSU, 21.10. 2010, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997)

<sup>8</sup> Charta daňové spravedlnosti EPSU, *Why fair taxation is part of the solution to the global economic and financial crisis*, květen 2010 (EN/FR/DE/ES/SV) <http://www.epsu.org/a/6595>

Kromě snížení platu svých zaměstnanců (viz výše) jsou hlavními možnostmi především:

- zvýšit příjmy z jiných zdrojů, například zpoplatněním některých služeb;
- dosáhnout úspor prostřednictvím racionalizace a obecného zvýšení výkonnosti;
- snížit náklady širším využíváním technologií;
- šetřit prostřednictvím spolupráce s dalšími místními a regionálními orgány;
- navázat spolupráci se soukromým sektorem vytvářením společných projektů (PPP);
- více spolupracovat s dobrovolnými organizacemi – třetím sektorem.

Průzkum, který CEMR provedl s Evropským výborem pro místní a regionální demokracii v létě roku 2011, poskytuje dílčí informace o opatřeních přijatých regionálními a místními správami na základě uvedených bodů.<sup>9</sup>

## Vyšší poplatky a využití jiných zdrojů příjmů

Průzkum ukazuje, že se v řadě zemí poplatky za služby zvýšily, ale že často platí maximální limity. Zástupce **Estonska** například uvádí: „V některých případech došlo ke zdražení vodného, jízdenek na autobus nebo poplatků za odvoz odpadků, jde ale spíše o výjimečné případy. Není to obecný trend“. Odpověď z **Finska** zmiňuje některé poplatky, které jsou „poměrně úzce vymezeny legislativou a obce mají jen omezené možnosti, jak je zvýšit.“ Podobná odpověď přišla ze **Slovenska**. Také z **Maďarska** na společném workshopu CEMR-EPUSU v lednu 2012 hlásili nové právní úpravy, které místním správám zakazují zvyšování poplatků za veřejné služby.

Průzkum však také ukázal přenesení vyšších energetických nákladů ve **Finsku** a v budoucnu pravděpodobně také ve **Slovinsku**. V **České republice** uvádí tamní člen CEMR (SMOCR – Svaz měst a obcí České republiky), že v některých případech stoupl nájemné v sociálních bytech a část obecní infrastruktury byla pronajata firmám.

## Racionalizace a efektivita

Zde bylo vykonáno mnohem více, i když často proces začal před současnou krizí. Průzkum ukazuje, že v **Bulharsku** začal program restrukturalizace škol (zavírání nebo slučování některých a vytváření nových větších škol s lepšími podmínkami pro studenty) v roce 2007. V **Dánsku** je slučování škol součástí reformy ke zvýšení efektivity, které sníží výdaje o cca 1,3 miliardy DKK (175 mln eur) v roce 2010 a v roce 2011 podle všeho o 2,2 miliardy DKK (295 mln eur). Součástí reformy je také sloučení denních stacionářů a center pro seniory a vytvoření partnerských projektů obcí pro celé nákupní zóny, plus digitalizace a benchmarking. Celkově zprávy na workshopu CEMR-EPUSU naznačují, že by mohlo u dánských samospráv dojít ke snížení rozpočtu až o 4 %. Přes pokusy škrtnat pouze u administrativních pracovníků

<sup>9</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Qu/2011/fin&Language=lanEnglish&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

a chránit před nimi zaměstnance jednající přímo s veřejností je však v praxi často obtížné mezi nimi rozlišit.

Benchmarking byl jako cesta ke snižování nákladů použit také ve **Švédsku** a **Slovinsku**. Obecnější metody byly použity v **Řecku**. Tam vznikly auditorské služby specializované na obce a regiony, které přísně kontrolují výdaje místních a regionálních správ.

V **Británii** člen CEMR (LGA) hlásí, že některé městské rady se místo jednoduchých řezů nebo slučováním (viz dále) snaží o optimalizaci procesů k odstranění duplicit, zvýšení efektivity a snížení nákladů.

Je také zřejmé, že v řadě zemí bylo úspor dosaženo slučováním samotných místních samospráv. Například v Portugalsku vláda v roce 2011 zveřejnila návrh na 35% snížení počtu farností (nejnižší úroveň místní správy).<sup>10</sup> Také ve Finsku proběhla řada fúzí samospráv a počet obcí klesl z 432 v roce 2005 na 336 v roce 2011. Vláda plánuje další zásadní reformy, při nichž dojde k dalšímu poklesu.<sup>11</sup>

### Širší využívání technologií

Výsledky z průzkumu Evropského výboru naznačují, že v tomto směru byl hlavní důraz kladen na snižování nákladů na energie. V tomto smyslu v odpovědích na průzkum vypovídají zástupci řady zemí: **Rakousko, Kypr, Česká republika, Dánsko** a **Slovensko**. Dánská odpověď poukazuje na to, že „*Několik obcí je v závodě o čisté technologie, technologický pokrok a vytváření pracovních míst na špici. Dánské ministerstvo pro otázky klimatu a energetiku uděluje každý rok ocenění obci, která nejvíce přispěje ke zmírnění klimatických změn a nejvíce podporuje čisté technologie. Panuje tedy tvrdá, ale přátelská konkurence mezi obcemi, které o tuto cenu usilují.*“

### Spolupráce s jinými místními a regionálními orgány

Jak průzkum jasně ukázal, i v této oblasti řada zemí podniká aktivní kroky. V **Rakousku**, konkrétně ve Štýrsku, se zavádí nový model regionální spolupráce. V **České republice** mohou místní samosprávy mezi sebou spolupracovat a vytvářet společné projekty se soukromým sektorem. Počet asociací obcí se však v poslední době mírně snížil – ze 779 v roce 2009 na 766 v roce 2011. Spolupráce se většinou týká dodávek vody a čištění odpadních vod, komunálních služeb, svozu domovního odpadu, místní výstavby, údržby silnic a územního plánování. **Dánské** obce mají dlouhou tradici spolupráce v mnoha různých oblastech. Ve **Francii** platí nová právní úprava, která byla přijata v prosinci 2010. Ta usnadňuje spolupráci mezi místními samosprávami. Obce mohou nyní společně řešit mnohé služby a povinnosti, jak ovšem účastníci společného workshopu CEMR-EPSU zdůraznili, není to bez problémů – v krátkodobém horizontu může taková spolupráce vést k zániku pracovních míst.

<sup>10</sup> Portugalsko: *Second review under the extended arrangement*, IMF, prosinec 2011

<sup>11</sup> Finská místní samospráva, Asociace finských místních a regionálních orgánů, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>

V **Irsku** dnes obce společně řeší např. regionální strategie pro nakládání s odpady, vodohospodářské služby a vybírání nájemného, poplatků a pokut jménem samospráv. Větší místní samosprávy také zajišťují zpracování mezd a platů a plánování za menší místní úřady v okolí. Zvláště zajímavým nápadem je v Irsku webová platforma pro veřejné soutěže ([www.laquotes.ie](http://www.laquotes.ie)), která zjednodušuje předávání cenových nabídek od dopravců, zájemců o pronájem provozů a nástrojů a dodavatelů zboží a služeb. Dodavatelé mohou nyní podat nabídku na webu pro všechny zapojené obce a nemusí ji posílat v papírové podobě do každé obce zvlášť. V **Portugalsku** jsou obce obecně tlačeny ke spolupráci, která zajistí množstevní úspory. Ve **Slovinsku** pak zákon o místní samosprávě nabízí několik forem spolupráce mezi obcemi, z nichž některé jsou rovněž dotovány vládou. Obce se mohou sloučit, vytvořit sdružení obcí nebo společné řídicí orgány.

Přes tyto mnohé pozitivní příklady je však nezbytné, aby místní orgány jednaly v rámci pravidel Evropské unie o zadávání veřejných zakázek. **Belgická** případová studie (viz rámeček) ukazuje, jak se tato pravidla aplikují a jaký mají vliv na spolupráci mezi místními orgány v belgickém Valonsku. Studie také jasně uvádí, jak je v rámci probíhající reformy veřejných zakázek důležité flexibilní formy spolupráce samospráv usnadnit a nekomplikovat.

## Spolupráce se soukromým sektorem vytvářením společných projektů

Reakce na průzkumu Evropského výboru ukazují, že tato možnost už byla v některých zemích využita. Mezi ně patří: **Dánsko**, kde mají místní samosprávy společnou smlouvu s centrální vládou a mají za cíl zesílit konkurenci a využívat více soukromých dodavatelů; **Francie**, kde jsou připravovány smlouvy na dlouhodobější projekty se soukromým sektorem, a **Lotyšsko**, kde považují za nezbytné „*stimulovat rozvoj projektů se soukromým sektorem, protože se tím v budoucnu sníží náklady samospráv na údržbu*“, což v současné době není správně realizováno. A konečně ve **Slovinsku** byl přijat v roce 2006 zákon, upravující partnerské vztahy mezi veřejným a soukromým sektorem. Tyto předpisy stanoví požadavky na transparentnost vztahů mezi oběma sektory a slovinské ministerstvo financí udržuje seznam projektů PPP a zajišťuje odborné poradenství pro obce, které takové projekty připravují. Také ve **Velké Británii** dosáhly společné aktivity širokého uplatnění u mnoha významných investičních projektů. Zůstávají však kontroverzní záležitosti.<sup>12</sup>

## Užší spolupráce s dobrovolnými organizacemi – třetím sektorem

Průzkum Evropského výboru přináší jen málo důkazů o širokém uplatnění této cesty, i když odpověď ze **Slovinska** tuto možnost výslovně uvádí. Informace poskytnuté na workshopu CEMR-EPSU však naznačují, že v **Británii** dobrovolné organizace s místními orgány už nějakou dobu na poskytování služeb úzce spolupracují. Škrty v rozpočtech však na tuto spolupráci vytvářejí tlak. Také v **Maďarsku** jsou dobrovolné organizace stále častěji využívány při plnění úkolů dříve realizovaných veřejným sektorem. Za těchto okolností není překvapující, že existují obavy odborů

<sup>12</sup> Viz zpráva EPSU – Briefing on Public-Private Partnerships (PPPs), “10 facts about public-private partnerships (PPPs)”, listopad 2011



z využívání dobrovolníků za nižší plat a za horších podmínek, než mají stávající zaměstnanci, a v některých případech panují obavy z pokusu o nahrazení zaměstnanců.

## **Prosté škrty a omezování přístupu**

Kromě uvedených mechanismů k řešení problémů s financováním existují i jiné, které jsou však z hlediska dopadu na poskytování služeb mnohem méně uspokojujivé. Mezi ně patří: oklešťování poskytovaných služeb a omezení přístupu k nim, například ověřování oprávněnosti žadatelů o dávky, zkracování úředních hodin nebo omezení pro některé skupiny uživatelů.

Hranice mezi těmito méně pozitivními řešeními a racionalizací nebo zvyšováním poplatků nemusí být vždy jasná. Zpráva Evropského výboru však uvádí některé změny, které alespoň zčásti spadají do negativní kategorie. Například v **Lotyšsku** byla uzavřena řada nemocnic: V roce 2006 jich v zemi bylo 106, v roce 2010 jich zbývalo jen 39. V **Rumunsku** „probíhá intenzivní racionalizace sítě škol a nemocnic, což znamená likvidaci nebo slučování některých zařízení.“ Zavírání nemocnic nebo jejich přeměna na zařízení sociální péče a následné zrušení jejich financování již vedlo k místním protestům.

## ***Cesta vpřed***

Uvedené trendy naznačují, že místní a regionální správy přijímají řadu opatření ke zlepšení finanční situace v době, kdy poptávka po jejich službách roste. Jak ukázalo šetření provedené Švédskou asociací místních samospráv a regionů, v dlouhodobém horizontu se výzvy, kterým místní a regionální správy čelí, mohou – vzhledem ke stárnoucí populaci – jen zhoršit. Výsledky šetření naznačují, že se počet Švédů starších 85 let v období 2020–2035 zvýší z přibližně 250 000 na 450 000.

CEMR a EPSU ve společném prohlášení v říjnu 2011 prohlásily, že úsporná opatření „jen přispěla k negativnímu vývoji v růstu a zaměstnanosti“, a přitom „hrozí rychlé zhoršování“ v poskytování kvalitních, místních veřejných služeb. Cestou vpřed je pro vládní a evropské instituce přijetí „dlouhodobé perspektivy“ a je jasné, že zásadní význam pro úspěšné dlouhodobé plánování a inovativní způsoby spolupráce má sociální dialog.

Sociální dialog může také hrát klíčovou roli v rozvoji a zavádění nových způsobů práce. Je však jasné, že byl tento dialog narušen zaváděním škrťů a zmrazováním platů, které národní vlády zavádějí pod tlakem trhů a v některých případech i podle pokynů mezinárodních institucí. Tato opatření postihují regionální a místní samosprávy, aniž by proběhly odpovídající konzultace.

Je také jasné, že místní a regionální správy hledají nové cesty k omezení nákladů a zachování poskytovaných služeb, přičemž jednou z nejlepších cest je užší spolupráce místních úřadů. Nicméně, jak jasně uvádí belgická případová studie, prostor pro tuto spolupráci je pevně vymezen pravidly EU pro zadávání veřejných zakázek.

## Doporučení pro sociální partnery

### **1. Významné posílení sociálního dialogu**

Vlády států by měly pomocí sociálního dialogu nabídnout nové metody práce a způsoby, jak se vyrovnat s finanční krizí, a také finanční podporu k realizaci tohoto dialogu. Zároveň by evropské instituce neměly sociální dialog podporovat jen verbálně, formou doporučení pro členské státy, ale měly by se zasadit o jeho účinné fungování.

### **2. Flexibilní přístup k veřejným zakázkám**

V rámci reforem směrnic o veřejných zakázkách je nezbytné, aby tyto nadále umožňovaly flexibilní formy vzájemné spolupráce veřejných orgánů.

## PŘÍPADOVÉ STUDIE Z WORKSHOPU

### ***Pravidla zadávání veřejných zakázek a jejich dopad na místní samosprávy v Belgii***

Pravidla EU pro zadávání veřejných zakázek, která vyžadují vypisování výběrového řízení na většinu projektů, mohou spolupráci místních samospráv značně zkomplikovat. Na vině je základní princip, že zadavatel nesmí být současně poskytovatelem, a ani i v případě, že poskytovatel sám je také veřejným subjektem.

Místní samosprávy v Belgii proto přizpůsobily svůj postup podle rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD) o výjimkách z pravidel pro veřejné zakázky. Konkrétně bylo využito rozhodnutí ESD, že uvedená pravidla mimo jiné neplatí, pokud zadávající orgán má rozhodující vliv na rozhodování poskytovatele, i když jde o právně samostatný subjekt.<sup>13</sup>

V Belgii je důsledkem existence meziměstských sdružení, známých jako „intercommunales“. Ta často zajišťují sběr odpadu a jeho hospodářství, dodávky vody, řízení nemocnic a hospodářský rozvoj v širším okolí, než je působnost jednoho místního úřadu. Jejich hlavním charakteristickým rysem je spolupráce mezi (nejméně dvěma) obcemi a samostatná právní subjektivita. Může se jednat o čistě veřejná sdružení, „intercommunales pures“ nebo mohou mít soukromé partnery, pak jde o „intercommunales mixtes“.

Vzhledem k tomu, že pro čistě veřejná sdružení podle výkladu ESD neplatí pravidla zadávání veřejných zakázek, přibývá jich na úkor smíšené formy.

Do budoucna valonské místní úřady doufají, že jim jejich dohledový orgán (Valonský region) umožní plně využít příležitostí k efektivní spolupráci, které otevřelo uvedené rozhodnutí ESD. Při sestavování nové legislativy na evropské úrovni je také velmi důležité brát ohled na potřebu flexibilních forem spolupráce veřejných orgánů v rozsahu povoleném ESD. Zpřísnění podmínek může jen uškodit.

<sup>13</sup> Jde o situaci, kde zadavatel má nad poskytovatelem kontrolu podobnou kontrole vlastních organizačních složek, a zároveň poskytovatel realizuje podstatnou část své činnosti pro tento orgán nebo orgány. Viz mimo jiné případy 'Teckal' (C-107/98) a 'Coditel' (C-324/07)

Zdroj uvedených informací a další podrobnosti najdete na adresách:  
Union des Villes et Communes de Wallonie asbl  
Cellule Marchés publics – [marchespublics@uvcw.be](mailto:marchespublics@uvcw.be)  
Cellule Modes de gestion – [intercommunales@uvcw.be](mailto:intercommunales@uvcw.be)  
rue de l'Etoile 14 – B-5000 Namur  
[www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

## **PŘÍPADOVÉ STUDIE Z WORKSHOPU**

### ***Příjmy a výdaje v místní správě ve Finsku***

Ve Finsku místní orgány odpovídají hlavně za sociální a zdravotní péči, školství a kulturu. Zajišťují také infrastrukturu pro silniční síť, elektrické, vodní a kanalizační sítě a odpovídají za nakládání s odpady, veřejnou dopravu a ochranu životního prostředí (i když tyto služby mohou být zajištěny prostřednictvím společných obecních úřadů nebo jejich firem).

Místní orgány mají značnou volnost v rozhodování o nakládání se svým rozpočtem i způsobem jeho naplnění.

Více než polovina všech výdajů (51 %) je na sociální zabezpečení a zdravotní péči, následuje školství a kultura (24 %) a jiné činnosti, které tvoří zbytek (údaje za rok 2010).

Výnosy pocházejí z výběru místních daní (47 %), tržeb z prodeje zboží a služeb (27 %), z transferů od centrální vlády (19 %), půjček (4 %) a ostatních zdrojů (3 %). Místní daně jsou v podobě místní daně z příjmu placené místními obyvateli – to je zdaleka nejdůležitější lokální zdroj daňových příjmů. Následují daně z nemovitostí a 22% podíl na daních z příjmu právnických osob. Místní orgány mají možnost rozhodovat o sazbách daně z příjmů, přičemž průměrná místní sazba je 18,5 %.

Největší samostatná výdajová kapitola jsou mzdy (39 %). Příspěvky na sociální pojištění a důchody pak činí dalších 12 %. Nákup služeb znamená dalších 18 % a nákup materiálů 10 %.

Celkem je u finských místních úřadů zaměstnáno asi 430 000 lidí, což je asi 20 % z pracovní síly v zemi.

Zdroj: Finská místní samospráva, Asociace finských místních a regionálních orgánů  
<http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>