

# Poskytování veřejných služeb

6. dubna 2012

# Poskytování služeb jako základní funkce veřejného sektoru

- „Jednou z funkcí veřejného sektoru je **poskytovat občanům veřejné služby a veřejné statky**. Tato funkce je realizována propojením veřejných politik s veřejnými výdajovými programy. K realizaci cílů veřejných politik a veřejných výdajových programů jsou potřebné zdroje. **A protože zdroje jsou vzácné, hledáme při jejich alokaci takové varianty, které povedou k efektivnímu a účinnému nakládání s nimi**. K tomu používáme ekonomické hodnocení veřejných politik a veřejných programů.“ (Ochrana, Pavel, Vítek a kol., 2010)

# Veřejná služba

- „...takový druh služeb, jejichž uživatelem (spotřebitelem) je veřejnost jako sociální subjekt. Veřejné služby jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy“.
- V ekonomickém pojetí je veřejná služba „...ekonomickým statkem, jehož spotřebitelem (reálným i potenciálním) je veřejnost.
- Znamená to, že veřejná služba je veřejným statkem (statkem kolektivní spotřeby). V souladu s tímto závěrem (a předpokladem) **může být služba čistě veřejným statkem** (kvalitativně a kvantitativně nedělitelným ve spotřebě) či **smíšeným veřejným statkem**“ (Ochrana, 2007)

# Charakter statků

- *Individuální statky* - V případě statků spotřebovávaných individuálně identifikujeme jasně vymezená vlastnická práva, vynutitelné dodržení smlouvy a svobodný trh s těmito statky.
- *kolektivní statky* (často označovány též za čistě veřejné) jsou charakteristické kolektivní (nerivalitní) spotřebou a vyloučení jednotlivce ze spotřeby je prakticky nemožné vyloučit anebo jeho vyloučení je možné pouze s vynaložením vysokých dodatečných nákladů.
- *Smíšené statky* - a) jsou spotřebovávány kolektivně, jejich spotřeba je dělitelná, avšak vyloučení jednotlivce ze spotřeby není možné, nebo technicky velmi náročné. b) Jejich spotřeba je dělitelná a lze snadno jednotlivce ze spotřeby vyloučit. Jedná se o soukromé statky spojené s externalitou, proto jsou v mnoha společnostech součástí veřejně poskytovaných statků (worthy goods).

# Jak veřejně garantované statky poskytovat?

- Rozdíl mezi garancí a produkcí
- *„Veřejné statky nemusí být nutně poskytovány státními podniky nebo státními úřady a institucemi. Z nevyločitelnosti ze spotřeby vyplývá pouze to, že musí být financovány z veřejných rozpočtů – tedy z daní.“* Holman (2002, str. 407)
- *Kdo (jaký subjekt) službu poskytuje?*
- *Kým, respektive z jakých zdrojů, je služba financována?*

# Jak statky poskytovat?

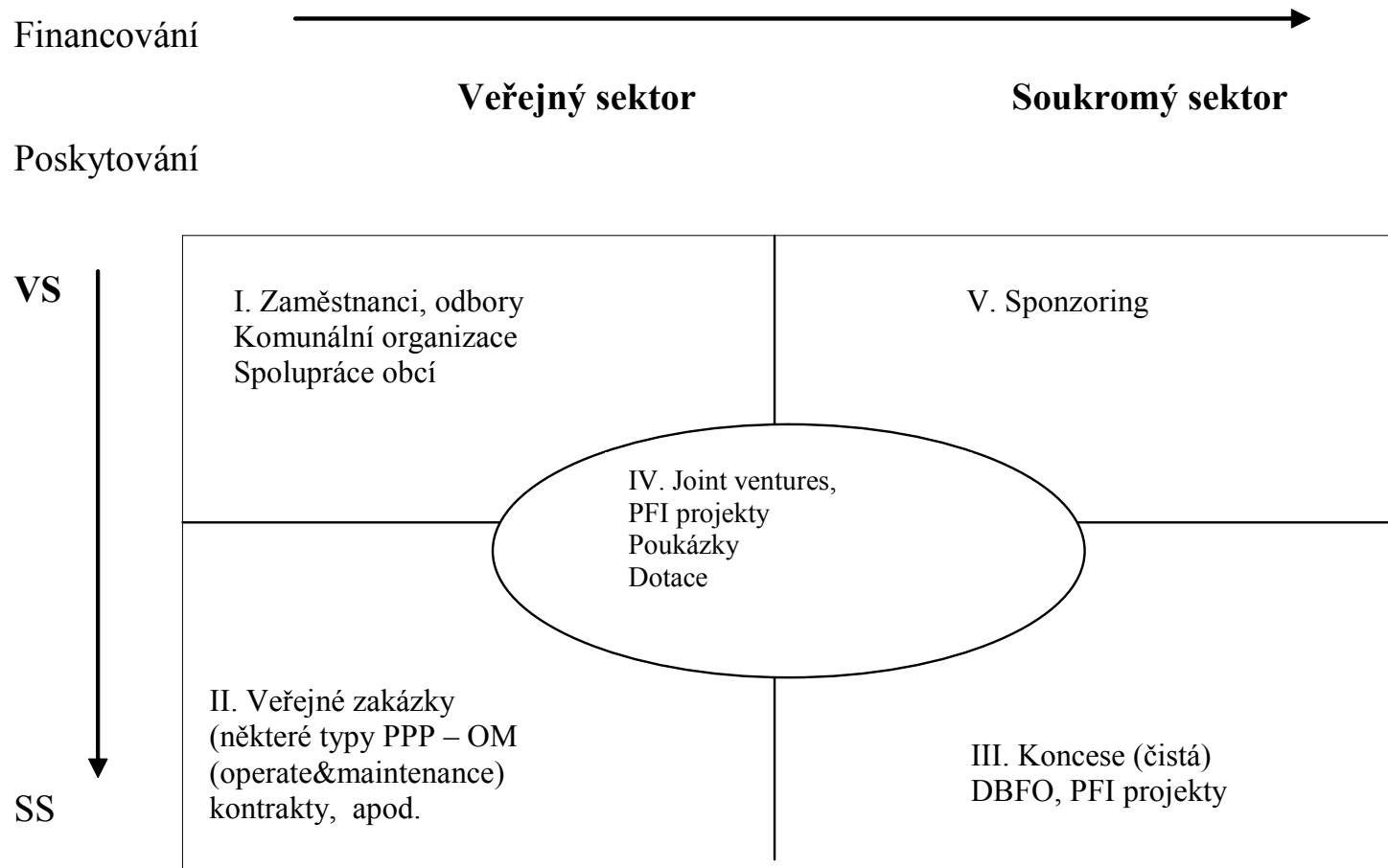
- *„Pokud odhlédneme od skupiny čistých kolektivních statků, které jsou vzhledem ke svému specifickému charakteru (nedělitelnost a nevyloučitelnost ze spotřeby) předmětem veřejného financování, produkce vzhledem na jejich ekonomický charakter už tak jednoznačně nenáleží veřejnému sektoru.“*  
(Medved', Nemeč, Orviská, Zimková, 2005, str. 54)
- *Oprávněnost veřejného poskytování nevyplývá vždy z jeho povahy* (Špalek, 2011)
- **GARANČE X PRODUKCE**

# GARANCE X PRODUKCE!

- Zabezpečení veřejných služeb je širší význam podpory ve smyslu **garantování**, organizování, regulování, kontrolování a financování veřejné služby - převážně mluvíme o zabezpečování veřejných služeb státem a jeho institucemi (organizační složky státu, kraje, obce).
- Poskytování veřejné služby: jde o **faktickou produkci veřejných služeb**. Poskytovateli mohou být ziskové soukromé firmy, neziskové veřejné organizace, neziskové soukromé organizace, ale také sektor domácností.

# Způsoby poskytování

*Schéma 1 Formy veřejných služeb podle poskytovatele a způsobu financování*



*Pramen: Autorka*



# Efektivní poskytování – koncept 3E

- Jsou veřejné prostředky využity k zajištění stanovených úkolů s co **nejnižším vynaložením těchto prostředků**, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.  
**(princip hospodárnosti)**
- Veřejné prostředky jsou využity takovým způsobem, **kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.**  
**(princip efektivnosti)**
- Použití veřejných prostředků je takové, **které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.** **(princip účelnosti)**

# Zajištění efektivnosti

- Efektivnosti v souvislosti s realizací veřejných zakázek je podle Pavla (2008, str. 11) možné zajistit dvěma cestami:
- Snižováním vstupů, což lze zajistit snížením nabídkové ceny, úplné nabídkové ceny (tzn. nabídkové ceny plus provozních nákladů životního cyklu, nákladů na životní cyklus.
- Zvyšováním výstupu, jeho užitné hodnoty (při zachování vstupů) – což lze dosáhnout soutěží na základě vhodně vybraných dílčích hodnotících kritérií užitné hodnoty.

# Dodržení hospodárnosti

- Dodržení hospodárnosti je pak možné zajistit zaměřením se na typické neúspěšnosti a sice (Pavel, 2008, str. 11-12):
- Používání zdrojů, které nejsou pro dosažení žádoucí úrovně nutné;
- používání zdrojů, které jsou sice nutné, ale mohly být pořízeny za nižší náklady;
- platby za vyšší kvalitu vstupů, než která je nutná pro dosažení žádoucích výsledků zadávacího řízení;
- nevhodné navržení činností procesu životního cyklu veřejné zakázky, jež mohlo být provedeno s nižšími náklady.

# Zajištění účelnosti

A konečně účelnosti lze dosáhnout tehdy (Pavel, 2008, str. 10) „...*pokud je dokonale navázána potřeba řešit problém nějaké činnosti na potřebu, jež má být uspokojena prostřednictvím veřejné zakázky, tj. úplně, objektivně, jasně a jednoznačně definovat předmět veřejné zakázky ve vazbě na potřebu řešit problém nějaké legální činnosti organizace.*“

# Ekonomická efektivnost

„...na efektivní poskytování veřejných služeb nahlížet jako na takové poskytování, kdy za předpokladu limitovaných veřejných zdrojů lze dosáhnout na realizaci co největšího rozsahu veřejných služeb v co nejvyšší kvalitě“ ....

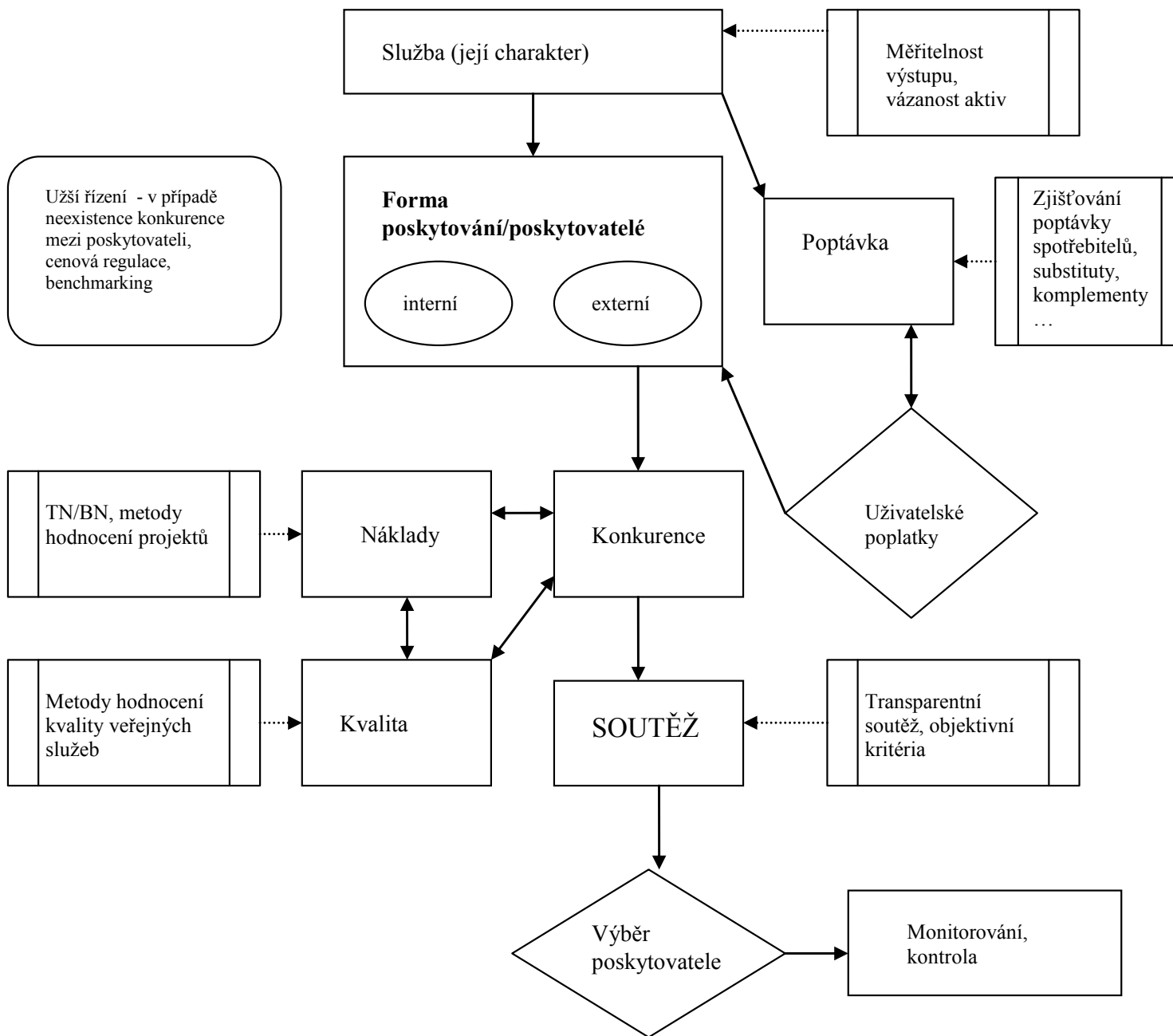
- Analogicky lze stanovit případy, kdy je zvolená forma produkce (některá z forem interní či externí) veřejných služeb neefektivní.

Jedná se o situace, kdy:

- Je zvolená forma produkce nákladnější (z hlediska použitých vstupů) ve srovnání s jinými alternativami poskytování.
- Veřejnou službu lze prostřednictvím jiné z možných forem zajistit ve větším rozsahu a vyšší kvalitě, nebo poskytovaná úroveň služby je nedostatečná z hlediska plnění cíle (účelu).
- Náklady na jednotku výstupu jsou vyšší než by byly při využití jiné z forem z produkce.

# Jak docílit efektivní produkce.....?

- Systémovým přístupem
- Posouzením „better value money“
- Monitorováním a kontrolou
- **EVALUACE**
- **POPTÁVKOVĚ ORIENTOVANÝ PŘÍSTUP**



# Náklady na poskytování veřejné služby

Tabulka 1 Náklady na interní a externí poskytování veřejné služby, nesené zadavatelem

Způsob poskytování	Externí (contracting – out)		Interní (in house produkce)	
	Zisková organizace	Nezisková organizace	Zisková organizace	Nezisková organizace
Náklady na službu	$TC_s + \text{zisk}$	$TC_s$	$TC_s + \text{zisk}$	$TC_s$
Dodatečné náklady	TN	TN	TN	BN + NMV
<b>Celkové náklady na službu</b>	$TC_s + \text{zisk} + TN = TC_{EZ}$	$TC_s + TN = TC_{EN}$	$TC_s + \text{zisk} + TN = TC_{IZ}$	$TC_s + BN + NMV = TC_{IN}$

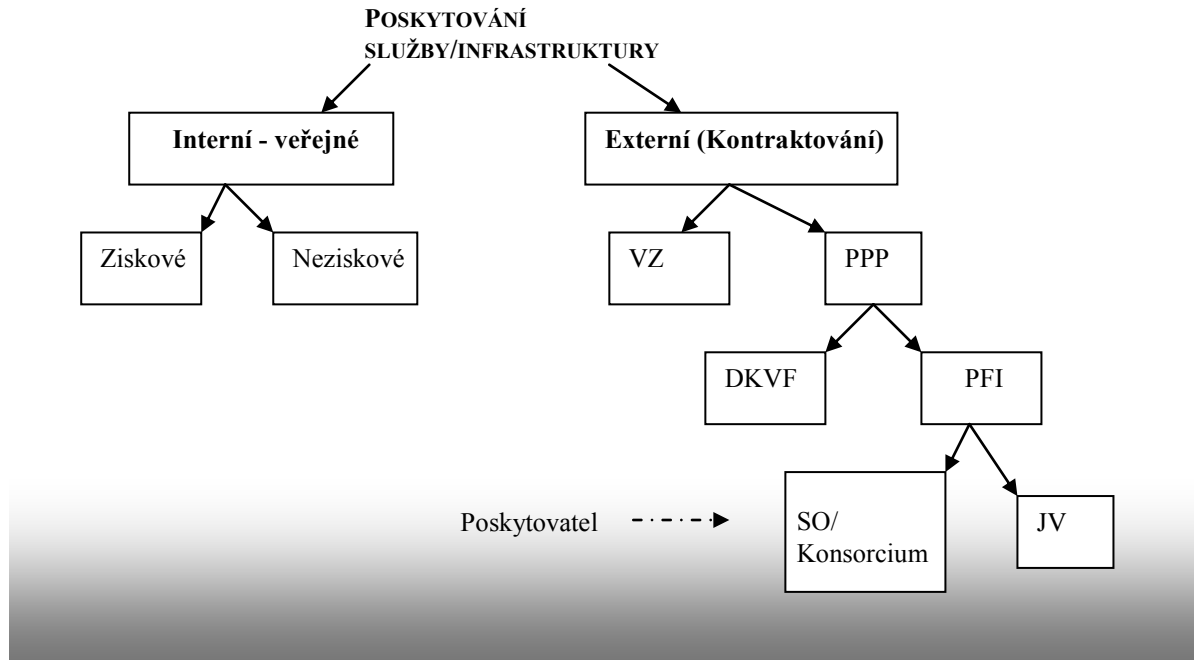
*Pramen: Autorka*

Legenda:  $TC_s$  = náklady na službu včetně investičních, TN = transakční náklady, ex ante (náklady na vyhledávání nejvhodnější varianty, náklady na uzavírání kontraktu), ex post (náklady na monitorování, vyhodnocování, kontrolu), BN = organizační náklady (provozní náklady, náklady související s provozem organizace), NMV = náklady na monitorování, vyhodnocování, kontrolu v případě in house produkce.  $TC_{EZ}$  = celkové náklady na službu v případě poskytování soukromou ziskovou organizací,  $TC_{EN}$  = celkové náklady na službu v případě poskytování soukromou neziskovou organizací,  $TC_{IZ}$  = celkové náklady na službu v případě poskytování interní ziskovou organizací,  $TC_{IN}$  = celkové náklady na službu v případě poskytování interní neziskovou organizací.

Poznámka: Náklady na službu poskytovanou soukromou neziskovou nebo veřejnou neziskovou organizací ( $TC_s$ ), nemusí být automaticky nižší než náklady na službu poskytovanou soukromou ziskovou nebo veřejnou ziskovou organizací ( $TC_s + \text{zisk}$ ).



# Interní versus externí zajištění služby



# Pojetí PPP

*Neexistuje úplná shoda o tom, co PPP představuje. Podle Evropské Komise (2003) je PPP definováno jako převod investičních projektů, které tradičně zajišťoval a financoval veřejný sektor na soukromého partnera. Kromě toho má ale PPP další dvě velmi významné charakteristiky: Za prvé, soukromá produkce a zapojení soukromých investic a za druhé převod významných rizik spojených s poskytováním na soukromý subjekt. ...Ačkoliv veřejně soukromá partnerství nabývají odlišných podob, pro PPP jsou specifické dvě formy, a to: koncese a leasing., tedy ty formy, které se vyznačují zapojením soukromých investic. (International Monetary Fund, 2006, str. 4)*

Z hlediska institucionálního pojetí zahrnuje PPP dle Zelené knihy (článek 53) „založení subjektu společně ovládaného veřejným a soukromým partnerem. Společný subjekt má za úkol zabezpečit dodávku prací nebo služeb ve prospěch veřejnosti. Orgány veřejné správy členských států občas tuto možnost využívají zejména u správy veřejných služeb na místní úrovni (např. služby týkající se dodávek vody či odvozu odpadů).“

Dle OECD (2008) je rozhodujícím rozlišovacím prvkem toho, zda se jedná o PPP (nebo naopak o tradiční veřejnou zakázku) je míra transferu rizik spojených s poskytováním služby na soukromý subjekt. „...*In the absence of a sufficient transfer of risk, service delivery can be deemed as public procurement even if a private company is involved. Thus, the distinguishing feature that determines whether a project is defined as traditional public procurement or as a publicprivate partnership should be whether or not a sufficient amount of risk has been transferred.*“ (OECD, 2008, str. 20)

# Znaky PPP

Na základě analýzy jednotlivých přístupů lze identifikovat určité obecné znaky PPP. Těmi jsou:

- Dlouhodobá spolupráce veřejného a soukromého subjektu, jehož výsledkem je poskytování služby či výstavba zařízení (infrastruktury),
- Sdílení rizik, respektive převod většího či menšího rozsahu rizik spojených s poskytováním služby, výstavbou a provozem infrastruktury tradičně držných veřejným subjektem na soukromého partnera,
- možné soukromé (spolu)financování veřejných služeb a infrastruktury,
- realizace finančně nákladných a náročných projektů,
- definice výstupu (rozsahu a kvality poskytovaných služeb) namísto definice vstupu (výrobní faktory, definování výrobních postupů).

# Charakteristika PPP

- **jako dlouhodobou spolupráci subjektů veřejného a soukromého sektoru, jejíž výsledkem je výstavba (modernizace) a následný provoz infrastruktury či poskytování služeb. V rámci které jsou na soukromý subjekt převedena některá rizika spojená s provozem, údržbou, financováním infrastruktury či poskytováním služeb (nikoliv však nutně všechna současně). Za plnění předem definovaného výstupu inkasuje soukromý subjekt úhradu ve formě pravidelných plateb z veřejných zdrojů nebo se sám na financování podílí. A kde vlastnictví aktiv potřebných k zajištění veřejných služeb je na straně veřejného subjektu nebo dočasně na straně soukromého sektoru.**

# Typy PPP projektů

*Tabulka 1 Rozdělení rolí soukromého a veřejného subjektu u vybraných struktur PPP*

<b>Forma PPP</b>	<b>Délka trvání</b>	<b>Projekt a výstavba</b>	<b>Provoz a údržba</b>	<b>Financování</b>	<b>Vlastnictví</b>
DB (design-build)	Končí okamžikem dodání	SS	VS	VS	VS
OM (operate-maintenance)	5-10 let	VS	SS	VS	VS
Leasing	10 – 20 let	VS	SS	VS	VS
BOT/DBFO	20-30 let	SS	SS	SS	VS
Koncese	15-25 let	VS/SS	SS	VS/SS	VS/SS
Joint venture	Po dobu existence společnosti	VS/SS	VS/SS	VS/SS	VS/SS

*Pramen: Pavel (2007), PPP Centrum (2005), upraveno*

*Legenda: VS – veřejný sektor, SS – soukromý sektor*

# Zkušenosti zemí

	Centrální ubytování	Letiště	Obrana	Bydlení	Zdraví a nemocnice	IT	Přístavy	Věznice	Železnice - heavy	Železnice - light	Cesty	Školy	Sport, volnočas. aktivity	Vodovody a kanalizace, odpady
<b>Členové</b>														
Rakousko	▲	▲			+	▲		▲	+		+	▲		▲
Belgie		+	▲	+					▲	▲	+	▲		
Dánsko	▲						+	▲	+		+	+	+	
Finsko			▲		+						+	+		▲
Francie	+	+	▲		+		+	+	+	*	*	▲		*
Německo	+	▲	*		▲	+	+		*	*	*	*		*
Řecko	+	*									*		*	
Irsko	▲			+	+					+	*	*		*
Itálie	▲	+		▲	*		+	▲		*	*		+	+
Lucembursko		▲				+								
Nizozemí	▲		▲	▲	▲		▲	▲	*		*	+		*
Norsko (not EU)	▲		▲		+			▲	▲		*	+		
Portugalsko		▲		▲		+	▲	▲	▲	*	*	▲		*
Španělsko	▲	▲					*				*	▲	▲	*
Švédsko			▲		▲				▲	*	▲			
UK	*	*	*	*	*	*		*		*	*	*	*	*
<b>Noví členové</b>														
Kypr								+			+			+
Česká republika	▲		+	▲	▲				▲	▲	+	▲	▲	*
Estonsko					▲	▲					▲	▲		
Maďarsko				▲	+	▲		+		▲	*	*	+	*
Litva				▲							▲			
Lotyšsko										▲				
Malta				▲	+									
Polsko	▲	▲		▲			+		▲	▲	+			*
Slovenská republika		▲									▲			▲
Slovinsko														*
<b>Ostatní</b>														
Bulharsko		▲									▲			*
Rumunsko				▲	+						*		+	*
Turecko		*							▲	▲	▲			*

Legenda ▲ – přetrvávající diskuse, + - projekty v zadávacím řízení, \* mnoho zajištěných projektů, některé uzavřeny, \* - značné množství uzavřených projektů, \* - velké množství uzavřených projektů, většina z nich ve fázi realizace (provozu)

# Počty projektů

*Tabulka 1 Počet a hodnota PPP programů v mil US \$*

	<b>2003</b>		<b>2004</b>		<b>2005</b>	
	<b>Počet PPP</b>	<b>hodnota</b>	<b>Počet PPP</b>	<b>hodnota</b>	<b>Počet PPP</b>	<b>hodnota</b>
UK	59	14,694	86	13,419	62	10,723
Španělsko	8	3,275	7	2,778	10	7,092
Itálie	3	714	2	1,269	8	4,504
USA	2	927	3	2,202	5	3,304
Jižní Korea	3	3,010	9	9,745	4	3,179
Kanada	n/a	n/a	3	746	5	3,157
Austrálie	4	611	9	4,648	9	2,221
Francie	0	0	0	0	3	1,208
Japonsko	5	274	15	1,473	11	675
Portugalsko	n/a	n/a	2	1,575	3	481
Maďarsko	1	251	2	1,521	n/a	n/a

# Úspěšný projekt - zdravotnictví

---

7	Queen's Hospital, Romford, Velká Británie 2003	VO: Barking Havering and Redbridge Hospitals NHS Trust SO: PFI konsorcium: Catalyst Healthcare that included the Bank of Scotland and facilities management company Sodexo.	Výstavba nemocnice o kapacitě 939 lůžek a rozloze 96500 m2 a její dlouhodobý provoz a údržba. Koncese na dobu 36 let, do roku 2040. Nemocnice byla vystavěna za 39 měsíců. Nový objekt vznikl na brownfieldu.	Celkové náklady na projekt 261 milionů liber (386 milionů EUR). Náklady na konstrukci 319 milionů EUR.	Tento projekt je tím pravým „svědectvím“ o úspěšnosti PFI projektů. Projekt byl vybudován o čtyři dny dříve než bylo stanoveno, rozpočet byl dodržen. Nemocnice a související zařízení byly jsou velmi kvalitně provedeny. Služby jsou komplexní a splňují speciální požadavky odpovídající potřebám nemocnice. Obdobná konstrukce nemocnice nemá ve VB obdoby. Na projektu spolupracoval široký okruh odborníků a zapojena byla rovněž veřejnost. Projekt pomohl zaměstnat tisíce nezaměstnaných. Projekt byl oceněn Building magazine jako nejlepší projekt 2007.
---	--	--	--	---	---

---



# Úspěšný projekt - vězeňství

---

Colchester Garrison <sup>3</sup>	VO: Secretary of State for Defence SO: RMPA Services PlcDesign , Sir Robert McAlpine LtdModular , Joint Venture of Terrapin Britspace & McAlpine Designer: WS Atkins PlcCredit: RMPA Services Plc	Projekt patří mezi největší projekt v sektoru obrany v UK. Jedná se o komplexní výstavbu, ubytovacích ploch pro armádu, parkoviště pro civilní auta, ale také pro armádní vozopark, komplex administrativních budov, včetně sportovního centra. Prodej zbytku nevyužité plochy podpoří obnovu (asanaci) brownfieldu kolem Abbey Field a z výtěžku bude kryta část nákladů.	Celkové náklady 2,2 miliardy liber, náklady na výstavbu 560 milionů liber. Využito PFI a následný provoz na dobu 35 let.	Projekt byl realizován o tři měsíce dříve než bylo plánováno a patří mezi nejmodernější zařízení, co se týče pracovních a ubytovacích prostor. Mezi jeho benefity patří rozvoj společnosti a dopravní infrastruktury, nárůst pracovních míst a zlepšení služeb. ****
----------------------------------	--	--	--	--

---

Vodovodní  
a  
kanalizační  
služby  
Sofie  
Bulharsko  
\*\*\*\*\*

SO: Vítězem se stala Sofijska Voda AD (International Water Ltd.), která požadovala navýšení spotřebitelského poplatku pouze o 15 % bez jakékoli účasti veřejného subjektu. Služba je poskytována prostřednictvím SPV (společné společnosti), kde hlavní podíl (75 %) a kontrola řízení (management) je na straně soukromého partnera International Water UUI (Sofia). Municipality si skrze jí vlastněnou vodohospodářskou jednotku Vodospabdavne I Kanalizatsia EAD (ViK) ponechala menšinový podíl a účast na řízení prostřednictvím zástupce ředitele a akcionáře.

Koncesní projekt na zajištění vodovodních služeb pro 1,2 milionů obyvatel a kanalizačního systému v hlavním městě Bulharska, Sofii. Tento projekt je jednou z prvních koncesí na danou službu ve východní Evropě realizovaný touto formou z důvodu limitovaných veřejných zdrojů. Původní systém se vyznačoval zastaralou infrastrukturou, nízkou provozní efektivností, nízkou úrovní výnosů a ztrátami. Prostřednictvím projektu došlo k zapojení soukromých investic ve výši 150 milionů dolarů. To bylo spolu s úmyslem významně zlepšit kvalitu poskytovaných služeb odpovídajících standardům EU motivem a důvodem silné veřejné podpory (ale i podpory EBRD) realizace projektu.

EBRD poskytla úvěr v hodnotě 35 mil EUR. Zbytek, cca 20 mil EUR byl financován nově založenou společností

Komise pro veřejné zakázky spolupracovala spolu s poradci na vytvoření detailní dokumentace a řídila rovněž celý výběrový proces, který byl nastaven tak, aby podpořil zájem předních mezinárodních poskytovatelů. Prověřovací fázi se podrobilo osm potenciálních zájemců a k užšímu řízení byla přizvána čtyři konsorcia k projednání detailních nabídek. Projekt získal mnoho ocenění, včetně Best International PPP of the Year (Public Private Finance Awards 2001), Deal of the year – Central and Eastern Europe (Privatization International, Leden 2001) a Water Project of the Year Central and Eastern Europe (Global Finance, January 2001). Faktory, které vedly k úspěšné realizaci projektu byly především jasné stanovený cíl (účel), angažovanost municipality v procesu, rentabilní (přijatelná) transakční struktura, odpovídající regulační rámec, silná konkurence mezi nabízejícími a strukturovaná a postupná dohoda.

Děkuji Vám za pozornost 😊