

# Faktory ovlivňující způsob poskytování veřejných služeb/veřejných projektů – hodnocení veřejných zakázek<sup>1</sup>

Markéta Páleníková

## Cíl kapitoly

Kapitola seznamuje čtenáře s faktory, které ovlivňují (měly by ovlivňovat) rozhodování o výběru konečného producenta veřejných služeb. Zvláštní pozornost je věnována charakteru veřejné služby a poptávce po veřejné službě, která výrazně ovlivňuje předpoklady pro zapojení soukromých investic do financování veřejné služby (veřejného projektu). V závěru kapitoly je čtenář ve stručnosti seznámen s procesem hodnocení veřejných zakázek a problematikou stanovování hodnotících kritérií.

## 1. Faktory, které vstupují do procesu rozhodování o producentovi veřejné služby/realizátorovi veřejného projektu

Kritéria, na základě kterých by měl veřejný subjekt o způsobu poskytování garantovaných služeb rozhodovat, lze rozdělit do tří hlavních skupin: ekonomická, politická a ostatní. Stejně členění používá například Beblavý, Beblavá-Sičáková (2007).

- Mezi **ekonomická kritéria** patří dostupné zdroje, kterými obec disponuje v rámci svého rozpočtu (tedy rozpočtové omezení obce, kraje, státu), kvalita poskytované služby, efektivní alokace zdrojů, tedy náklady na produkci služby. Mezi ekonomická kritéria, která ovlivňují způsob poskytování, řadí Ochrana (2007) také charakter služby, která má být poskytována. Tedy zda se jedná o kolektivní, smíšený či individuální statek.
- Na výběr konečného producenta služby mají významný vliv rovněž **faktory politické**, které v transparentním a efektivním způsobu poskytování sehrávají spíše negativní roli vedoucí k netransparentnímu a neefektivnímu vynakládání zdrojů. Motivem pro takové jednání je vidina většinové podpory voličů nebo korupční jednání. Tzv. politická rizika jsou významná zejména při realizaci dlouhodobých PPP projektů, jelikož ti, kteří o jejich realizaci rozhodují, zpravidla nezůstávají u moci po celou dobu trvání projektu. Změna vlády a neochota nových politiků v již započatých projektech pokračovat může být příčinou ukončení projektu, jehož důsledkem jsou finanční ztráty pro soukromý i veřejný sektor. Tomu jsou ostatně důkazem některé projekty, které byly popsány v samostatné kapitole.
- Mezi tzv. **ostatní faktory** řadí Beblavý, Beblavá-Sičáková (2007) například vznik a šíření inovací, vliv institucionálního prostředí, ve kterém aktéři rozhodující o způsobu produkce působí. Takové prostředí je motivuje přijímat opatření vedoucí k udržení legitimacy v rámci oblasti svého působení.

<sup>1</sup> Při zpracování textu bylo čerpáno z disertační práce autorky.

Přestože lze v podstatě jakoukoli službu poskytovat (produkovat) prostřednictvím soukromého sektoru, tedy i službu charakteru kolektivního statku, pro výběr způsobu produkce je její charakter zásadní. Ten je určující pro způsob jejího financování<sup>2</sup> a významně ovlivňuje i výši nákladů souvisejících s případným externím poskytováním. Roli sehrává nejen ekonomický charakter služby, jinými slovy, zda se jedná o statek kolektivní, smíšený či individuální, ale také měřitelnost výstupu, specifická aktiv (Srovnej Pavel, 2007) a elasticita poptávky po službě. Zhodnocení těchto ukazatelů udává, zda je vhodné u konkrétní veřejné služby uvažovat o externím poskytování a zda připadá v úvahu soukromé (spolu)financování.

Neméně důležitý je průzkum potenciálních poskytovatelů služby a jejich zájmu se o poskytování služby ucházet. Pokud existuje konkurence mezi poskytovateli jednotlivých služeb, měla by jim být umožněna nediskriminační a transparentní soutěž, do které by se rovněž měly zapojit případné organizace poskytující službu vlastněné zadavatelem, především jím majoritně vlastněné obchodní společnosti. Zadavatel musí jasně a racionálně stanovit dílčí kritéria výběru finálního producenta služby zohledňující jak hospodárné využití veřejných zdrojů, tak kvalitu služby. Za těchto podmínek je to právě konkurenční a transparentní soutěž mezi poskytovateli, která vyselektuje optimálního producenta, s nímž je následně uzavřena spolupráce.

Poté je úkolem zadavatele přesně stanovit podmínky spolupráce; definovat výstup, závazky obou partnerů a optimálně rozložit rizika mezi partnery; do jisté míry je jejich alokace dána zvolenou formou poskytování. Plnění nasmlouvaných závazků je nezbytné ošetřit sankčním mechanismem, popřípadě pojištěním, které je žádoucí zejména u dlouhodobých a investičně náročných projektů. Zadavatel musí dále plnění kontraktu monitorovat, kontrolovat a vyhodnocovat.

### **1.1 CHARAKTER VEŘEJNÉ SLUŽBY, MĚŘITELNOST VÝSTUPŮ A KVALITY**

Na úspěšnou realizaci kontraktování má vliv skutečnost, zda, respektive do jaké míry, je možné změřit kvalitu a kvantitu výstupu. Tento faktor bude sehrávat o to významnější roli, pokud bude zadavatel zvažovat využití některé z forem PPP. Jak již bylo uvedeno výše, podmínkou úspěšné realizace PPP projektů je schopnost zadavatele přesně definovat výstup. To, jak je výstup kontraktu stanoven, má přímý dopad na kvalitu poskytované služby a také vliv na následnou kontrolu plnění závazků dodavatele.

O vlivu měřitelnosti výstupu a kvality služby na způsob jejího poskytování prezentují následující přístupy:

- **Měřitelnost výstupu/kvality poskytované služby**

Jestliže je kvalita služby, která má být poskytována, měřitelná, může zadavatel stanovit standard služby a požadovat jeho naplnění. Dodavateli tak může být ponechána volnost ve volbě kombinace vstupů, za předpokladu že standard služby bude dodržen. Stanovení standardu či přesná definice výstupu ve smlouvě, vylučuje, aby soukromý subjekt jednal takovým způsobem, který by ohrozil dostupnost a požadovanou kvalitu služby. Jinak, pokud by výstup a jeho kvalita nebyly přesně definovány, může se soukromý subjekt snažit o to, aby jeho výdaje vynakládané na poskytování služby byly pod vidinou realizace vyššího zisku co nejnižší, čímž může docházet k podhodnocování investic do provozu a modernizace zařízení, nedostatečně inovativního přístupu, apod., což se následně může negativně projevit na kvalitě výstupu.

---

<sup>2</sup> Zda bude produkce financována ze zdrojů garanta, nebo jestli, popřípadě v jaké míře, bude využito soukromých investic.

V případě, kdy kvalitu nelze přesně stanovit, je vhodnější, aby se zadavatel namísto definování výstupu soustředil na definování vstupů (tedy výrobních faktorů), pakliže mají pozitivní přímý dopad na kvalitu výstupu, úrovně poskytované služby. Na druhou stranu, přímé určení kvality a kvantity zapojených vstupů může zadavatel dodavatele omezovat ve volbě nových technologií a inovací v poskytování služby. Jestliže je hlavním cílem zadavatele zamezit hrozícímu snížení kvality služby, je, v případě nemožnosti měřit kvalitu služby, nejvhodnější zvolit tradiční formu poskytování, tedy interní produkci, popřípadě klasické veřejné zakázky.<sup>3</sup> (Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A., 2009)

- **Měřitelnost výstupu/specifičnost aktiv/transakční náklady**

Tento přístup spočívá v definování vlivu měřitelnosti výstupu a vázanosti aktiv na výši transakčních nákladů potažmo na výběr způsobu produkce. Podle toho přístupu je smluvní poskytování výhodné (s ohledem na hospodárné využití zdrojů) tehdy, pokud ex ante a ex post transakční náklady nejsou příliš vysoké. Jinými slovy, pokud nejsou tak vysoké, že by docházelo k předražování zakázek a k situaci, kdy by náklady spojené se smluvním poskytováním převýšily užitky z této formy plynoucí. Podle Pavla (2006), Brown, Potoski (2002) existuje nepřímo úměrný vztah mezi měřitelností výstupu a velikostí transakčních nákladů. Vztah měřitelnosti výstupů, vázanosti aktiv a výši transakčních nákladů uvádí následující tabulka.

*Tabulka 1 Rozdělení veřejných služeb podle návaznosti investic/aktiv a měřitelnosti výstupů*

Vázanost investic Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
<b>Lehká</b>	(A) Měřitelné tržní služby - odtahová služba - odvoz odpadu TrC +	(B) Měřitelné monopolní služby - dodávky elektrické energie, plynu TrC ++
<b>Těžká</b>	(C) Neměřitelné tržní služby - veřejné zdravotnictví, osvětové zdravotnické programy TrC ++	(D) Neměřitelné monopolní služby - hasiči, policie TrC +++

*Pramen: Brown, Potoski (2002), úpravy Pavel (2006)*

Legenda: TrC: celkové transakční náklady; (A) Služby vyžadující nízkou specifičnost aktiv a vyznačující se snadnou měřitelností výstupu; (B) Služby vyžadující vysokou specifičnost aktiv a vyznačující se snadnou měřitelností výstupu; (C) Služby vyžadující nízkou specifičnost aktiv a vyznačující se obtížně měřitelnými výstupy; (D) Služby vyžadující vysokou specifičnost investic a vyznačující se obtížně měřitelnými výstupy.

Nejpříjemnější předpoklady pro vstup soukromých organizací do poskytování je v případě služeb zařazených do skupiny A. Díky snadné měřitelnosti výstupu a nízké specifičnosti aktiv jsou transakční náklady na nízké úrovni (nejnižší ze sledovaných skupin), respektive součet transakčních nákladů ex ante<sup>4</sup> a transakčních nákladů ex post<sup>5</sup>. Tedy jak náklady nutné pro uzavření kontraktu, tak náklady spojené s jeho dodržením, monitorováním a kontrolou, vymáháním sankcí, apod. Podle Pavla (2006) *nízká specifičnost aktiv umožňuje snadný vstup nových poskytovatelů do odvětví a zvyšuje se tím konkurenční tlak, který má přímý vliv na kvalitu poskytovaných služeb a náklady na jejich poskytování.*

<sup>3</sup> Rozdíl mezi klasickými veřejnými zakázkami a PPP projekty právě s ohledem na definování vstupů/výstupů byl rozebrán v kapitole 2.

<sup>4</sup> Náklady na vyhledávání nejvhodnějšího poskytovatele, náklady na sjednání kontraktu, apod.

<sup>5</sup> Náklady na monitorování a kontrolu.

Kontraktování veřejných služeb je možné i v případě B a C, i když ne tak snadné jako v případě A. Nicméně služby uvedené v tabulce 26 ve skupině B a C jsou v praxi často kontraktovány a ve služby ve skupině B předmětem PFI (PPP) projektů. Transakční náklady jsou při kontraktování služeb uvedených v těchto skupinách středně vysoké. Vysoká specifická aktivita v případě B a obtížná měřitelnost výstupu v případě C si vyžaduje (v případě, že by měl tyto služby poskytovat soukromý sektor) regulační aktivity státu, což zvyšuje náklady na zajištění poskytování dané služby prostřednictvím subjektu soukromého sektoru. V případě B jde o zabránění existence monopolního postavení. *Díky vysokým fixním nákladům a bariéram vstupu do odvětví existuje dle Pavla (2006) poměrně vysoká pravděpodobnost vytváření monopolu.* V případě C (služby s obtížně měřitelnými výstupy) si poskytování prostřednictvím soukromých ukazatelů vyžaduje ze strany veřejného subjektu, aby se pokusil co nejlépe definovat výstup, který je předmětem smlouvy a od kterého se pak odvíjí kontrola jeho plnění. Zásahy státu v obou případech tak vyvolávají dodatečné transakční náklady a zvyšují celkové náklady na zajištění produkce

Služby ve skupině D se vyznačují tak vysokými transakčními náklady (nejvyššími ze všech sledovaných skupin), že se jako efektivnější ve smyslu hospodárnější jeví jejich poskytování prostřednictvím některé z forem in house produkce.

### 1.2 POPTÁVKA PO SLUŽBĚ

Charakter veřejné služby významně ovlivňuje elasticitu poptávky a následně budoucí výnos producenta služby, pakliže je poskytování služby zpoplatněno. V případě některých forem PPP je riziko poptávky přebíráno dodavatelem služby, pokud je poptávka po službě chybně odhadnuta, hrozí, že dodavatel nebude schopen dostát svým závazkům. Dle zkušeností s již realizovanými projekty je to právě riziko poptávky, které u PPP projektů, jejichž předmětem je poskytování zpoplatněných služeb vyznačujících se vyšší cenovou elasticitou, sehrává klíčovou roli. Přestože je reálný odhad poptávky po službě u dlouhodobých projektů problematický, lze identifikovat situace, respektive podmínky, za kterých je využití PFI projektů vzhledem k charakteru služby značně riskantní a kdy se lze domnívat, že pokus poskytovat takovou službu prostřednictvím koncesí s rizikem poptávky na straně koncesionáře, povede k fatálnímu neúspěchu.

Zabývat se vlivem poptávky na způsob poskytování služeb v podmínkách ČR je o to významnější, že, jak vyplývá z provedených výzkumů, není této problematice na místní úrovni věnována dostatečná pozornost.<sup>6</sup>

S elasticitou poptávky je úzce spjata existence/neexistence poplatků po službě, a proto musí být při volbě způsobu poskytování služby tato kritéria posuzována současně.

#### I) Zpoplatněné služby

---

<sup>6</sup> Znalost poptávky je významná pro určení formy produkce, současně má vliv na konečnou podobu služeb, spokojenost spotřebitelů a jejich participaci. V současné době je poskytování veřejných služeb založeno na tzv. nabídkovém principu. Na nutnost změnit dosavadní systém ve veřejných službách z orientace na stranu nabídky na poptávkově orientovaný přístup poukazuje například Ochrana (2007). Poptávkově orientovaný přístup znamená zásadní změnu v rozhodování o zajištění veřejných služeb, zohledňuje poptávku svých obyvatel, tedy spotřebitelů, a zvyšuje tak jejich participaci na způsobu poskytování. Poptávka obyvatel v případě obcí Jihomoravského kraje (region ČR), a lze se domnívat, že to platí i pro ostatní regiony, zjišťována není. Z provedeného výzkumu (Řežuchová, 2007) pouze 2 obce z 21 uvádí, že se nabídku veřejných služeb (kvalitu služby, způsob poskytování) snaží přizpůsobovat požadavkům svých obyvatel. Z poskytnutých odpovědí však nevyplývá, zda a jak tyto obce poptávku svých obyvatel zjišťují.

V případě existence či možnosti zavedení uživatelských poplatků u nově poskytovaných služeb je reálná eventualita úplného či částečného soukromého financování dané služby, tedy využití PFI projektů. Možnost vybírat poplatky soukromým poskytovatelem implikuje schopnost tohoto poskytovatele hradit alespoň částečně náklady na poskytování vybrané veřejné služby. Pro rozsah finanční účasti na poskytování služby však je rozhodující *míra elasticity poptávky po takové službě*.

Pokud se jedná o **poptávku cenově neelastickou (popřípadě málo elastickou)** je využití soukromého financování (tedy PFI projektů) možné, soukromý sektor je v takovém případě schopen náklady na provoz služby *plně* financovat z vybraných uživatelských poplatků, avšak za předpokladu, že výše ceny prostřednictvím cenové regulace je stanovena na úrovni nižší, než která by umožňovala krytí provozní nákladů a současně realizovat zisk dodavatele. V případě, kdy cena za službu umožňuje dodavateli realizovat zisk, nemusí nutně docházet k předražování zakázek a ani to v konečném důsledku nemusí znamenat neúměrně vysokou výši uživatelského poplatku. Soukromý subjekt může realizovat úspory z rozsahu a svým efektivním chováním poskytovat takové veřejné služby, jejichž náklady v průběhu životního cyklu projektu, za předpokladu srovnatelné kvality služby, budou ve srovnání s alternativními způsoby poskytování této veřejné služby<sup>7</sup> nižší. Důležitá samozřejmě není pouze výše poplatku, ale spíše celková suma vybraných poplatků (analogie celkového příjmu). Proto je také tak důležitá elasticita poptávky po službě.

Na druhou stranu, cenová regulace je v takových případech namístě, jestliže se jedná o životně důležité služby, které nemají ve spotřebě substituty. Ponechání cenové svobody koncesionáře by totiž mohlo v některých případech vést k neúměrně vysokým cenám za službu a ohrožení dostupnosti služby pro nízkopříjmovou skupinu obyvatel. Jak o tom vypovídá zkušenost s již realizovanými neúspěšnými projekty.

Za předpokladu **vysoké elasticity poptávky** po veřejné službě nelze uvažovat o ryze soukromém financování. Při vyšší úrovni uživatelského poplatku může dojít ke přílišnému snížení poptávky po této službě a potažmo nedostatečného celkového příjmu koncesionáře. Na snížení poptávky po službě může mít, vyjma výše poplatku, vliv existence substitutů, cena komplementů a konečně také důchodová elasticita poptávky.<sup>8</sup> Riziko snížení poptávky znamená pro soukromý subjekt, že nevybere prostřednictvím uživatelských poplatků takové finanční prostředky, které by mu umožnily pokrýt náklady spojené s provozem služby a výdaje na krytí úvěru. V situacích, kdy je elasticita poptávky vysoká a existuje možnost využití nezpoptatného substitutu (například nezpoptatné alternativní cesty) je nezbytné, aby se na financování projektu veřejný zadavatel minimálně podílel, popřípadě (dle individuálních situací) službu financoval z veřejných zdrojů. Finanční spoluúčast veřejného subjektu může mít podobu stínového mýtného, pravidelných plateb za poskytování služby, či může spočívat v počáteční spoluúčasti na investicích.

### II) Nezpoptatné veřejné služby

V případě, kdy spotřeba služby není zpoplatněna a nelze ani poplatek u nově nabízené služby zavést, první možností, která se nabízí, je poskytovat službu interně nebo kontraktovat, ale současně financovat z veřejných zdrojů. Tedy v úvahu připadá interní poskytování, veřejné zakázky nebo dlouhodobě veřejně financované kontrakty. Služba může být rovněž poskytována prostřednictvím koncesí, možnost alespoň částečně náklady financovat ze soukromých zdrojů je však značně omezena. Obvyklé je v takových případech nutná rovněž

<sup>7</sup> Poskytování prostřednictvím forem in house produkce či využití tradičních veřejných zakázek.

<sup>8</sup> O vlivu substitutů, ceny komplementů a důchodového efektu bude pojednáno níže, při modelaci praktických příkladů.

spoluúčast zadavatele. To, v jaké míře bude využito soukromého financování a jakou formou bude docházet k úhradě dodavateli za poskytování služby, závisí na následujících faktorech:

- *Elasticita poptávky, vliv substitučního a důchodového efektu*

Rozhodování o formě úhrady za dostupnost služby dodavateli, pokud je služba financována z veřejných zdrojů závisí na charakteru poptávky po službě a dalších faktorech, které ji ovlivňují. Množství spotřebovávané služby bude ovlivněné cenami substitutů (např. hromadná doprava x osobní automobil), cenách komplementů (např. benzín, dálniční známka), příjmové situaci, respektive rozpočtového omezení spotřebitele, v případě, kdy spotřeba služby není závislá na životních funkcí.<sup>9</sup>

- *Možnost poskytovat spolu s nasmlouvanou službou další komerční (zpoplatněné) aktivity.*

Pro (spolu)účast soukromého subjektu na financování služby bude rozhodující, zda dodavatel kromě poskytování služby, která je předmětem kontraktu, může realizovat doplňkové komerční aktivity. Tedy zadavatel poskytování takových služeb nevyžaduje, ale soukromému subjektu jejich realizaci umožní. Výnosy z takových aktivit by mu totiž umožnily dosahovat výnosů, z kterých by část mohla sloužit ke krytí (části) nákladů na službu, která má být poskytována bezplatně.<sup>10</sup> V takových případech je možnost zapojení soukromých investic reálná a v praxi dle zkušeností realizovatelná. Za předpokladu, kdy doplňkové aktivity provozovat nelze, lze předpokládat, že bude poskytování garantované služby financované z prostředků zadavatele a realizované tedy takovými formami, které jsou s veřejným financováním spojené tedy: interním poskytováním, tradičními veřejnými zakázkami, popřípadě prostřednictvím dlouhodobých kontraktů veřejně financovaných.

*V případě služeb, které zpoplatněny nejsou, bude pro možnost soukromého spolufinancování klíčové, zda je s poskytováním služby spojeno oprávnění poskytovat doplňkové komerční služby, u kterých by poskytovatel realizoval zisk<sup>11</sup> a případně částečně financoval veřejnou službu, která má být nabízena bezplatně.*

Vliv zpoplatnění služby, elasticity poptávky a možnosti poskytování doplňkových služeb na formu/způsob poskytování konkrétní veřejné služby a její financování zobrazuje následující schéma. To současně znázorňuje, v jakém případě je do financování služby možné zapojit investice soukromého subjektu, tedy realizovat některý z typů PFI projektů.

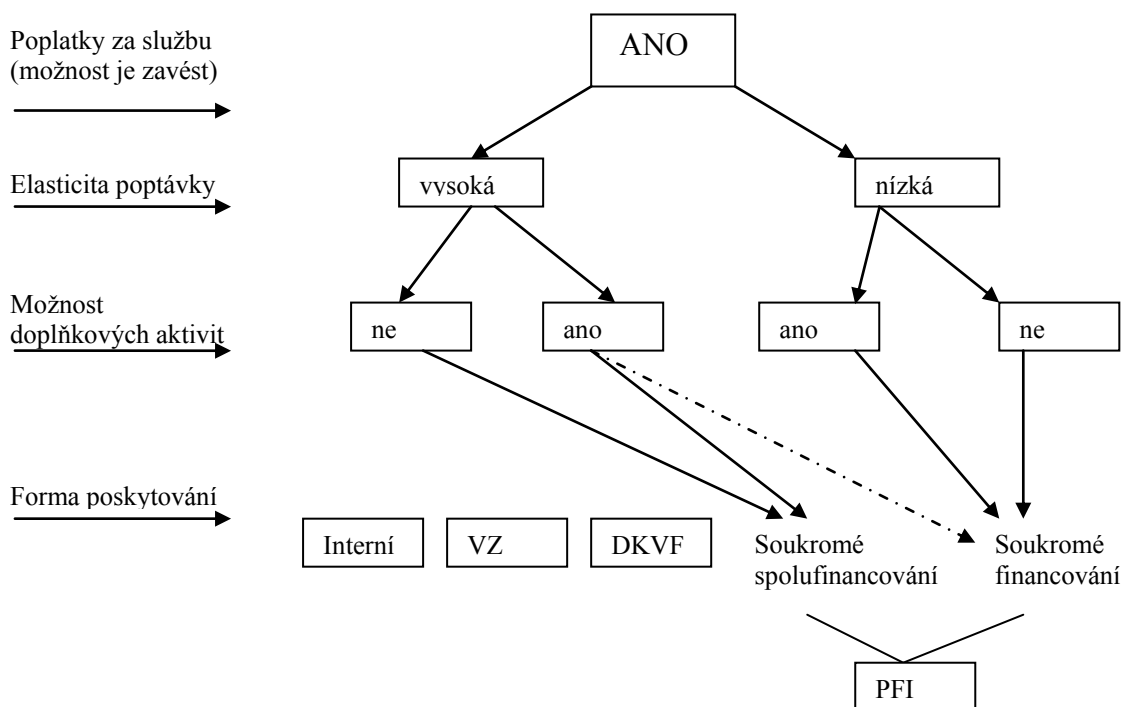
---

<sup>9</sup> Nejlépe si takovou situaci vysvětlíme na příkladu: Prostřednictvím PPP byla realizována výstavba nového, nezpoplatněného úseku dálnice. Soukromý subjekt má provést výstavbu a následně po dohodnutou dobu tento úsek dálnice provozovat. Za plnění poskytování této služby mu náleží platba od zadavatele ve formě stínového mýtného. Výše takové platby se může odvíjet od množství uživatelů, či-li dopravních prostředků, které daný úsek dálnice využily a tudíž je koncesionář závislý na kapacitě „projetých“ dopravních prostředků. Vlastníci dopravních prostředků budou pravděpodobně úsek využívat z důvodu lepší kvality cesty a časové úspory. Poptávané množství lze považovat za stabilní a lze se domnívat, že nebude docházet k výrazným výkyvům ve spotřebě, takže příjem koncesionáře bude pravděpodobně stabilní. Odlišná situace však může vzniknout v případě, zejména u nízkopříjmových spotřebitelů, kdy dojde k výraznému nárůstu komplementů (v tomto případě ceny benzínu, např. dálniční známky, silniční daně, apod.), snížení důchodového omezení, snížení cen veřejné hromadné dopravy, apod.

<sup>10</sup> Například volnočasová centra .

<sup>11</sup> V situaci, kdy je služba poskytována soukromým ziskovým sektorem, nelze předpokládat, že by takový subjekt realizoval službu bez možnosti realizovat zisk. V takovém případě by vzhledem k jeho ziskovému principu absentovala motivace službu poskytovat.

*Schéma Vliv elasticity poptávky a možnosti realizovat doplňkové služby na způsob poskytování zpoplatněných služeb*



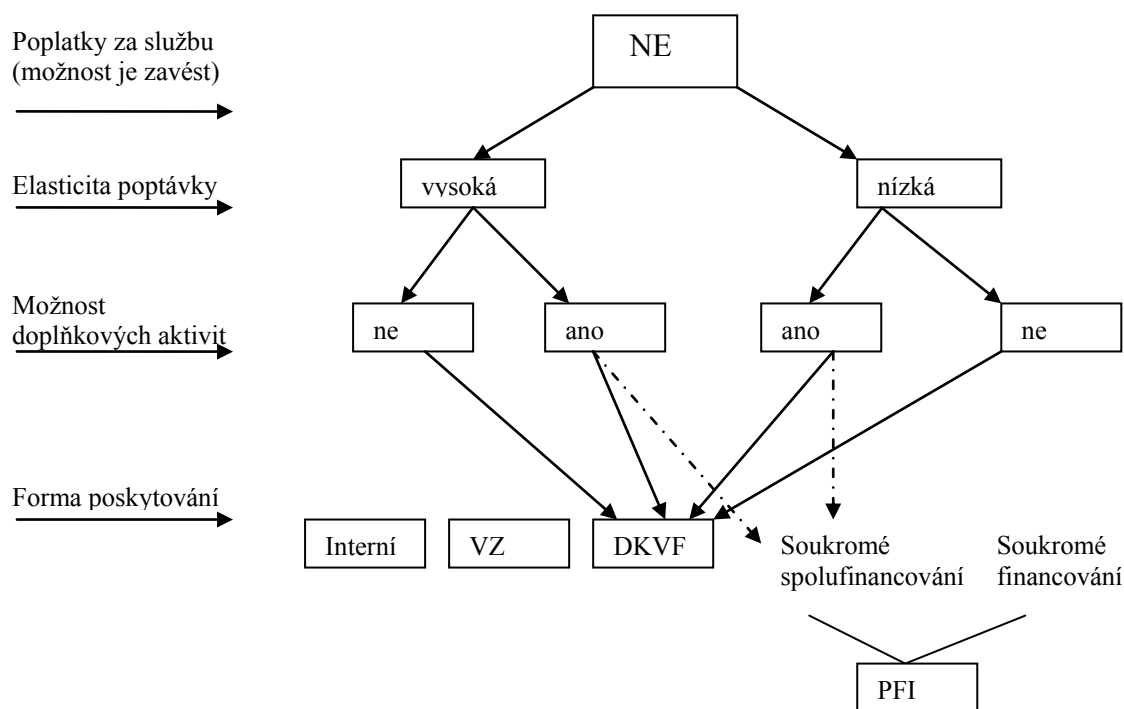
Pramen: Autorka

Legenda: VZ – veřejné zakázky, DKVF – dlouhodobé kontrakty veřejně financované, PFI – soukromě financované projekty, přičemž poskytovatelem může být buď subjekt soukromého sektoru, nebo joint venture.

*Jak vyplývá ze schématu, v případě, kdy je služba zpoplatněna, je reálné uvažovat o realizaci projektů formou PFI. Míra, v jaké budou soukromé investice do poskytování služeb zapojeny, závisí na elasticitě poptávky. V situaci, kdy je elasticita poptávky nízká, připadá v úvahu financování služeb plně ze soukromých zdrojů, v jiném případě je pro finanční udržitelnost projektu nezbytné zapojit finanční zdroje garanta. Možnost realizovat spolu se zpoplatněnou službou další doplňkové komerční aktivity má vliv na výši podílu soukromého subjektu na celkovém financování služby, a to tehdy, pokud je poptávka po službě vysoce elastická. Míra soukromého financování však bude závislá také na typu projektu a podmínkách prostředí, ve kterém je daný projekt realizován. Z tohoto důvodu je pro stanovení míry soukromé (spolu)účasti na financování konkrétní služby nezbytné vypracovat příslušné finanční analýzy.*

**Vliv elasticity poptávky a možnosti realizovat doplňkové komerční aktivity na způsob poskytování/financování služby, jejíž spotřeba není zpoplatněna, znázorňuje následující schéma.**

*Schéma Vliv elasticity poptávky a možnosti realizovat doplňkové služby na způsob poskytování nezpoptatněných služeb*



Pramen: Autorka

*V situaci, kdy spotřeba veřejné služby zpoplatněna není, je soukromé spolufinancování značně omezené. Jestliže dodavatel služby nemá možnost inkasovat platbu od spotřebitelů, elasticita poptávky nehraje při volbě způsobu produkce roli. Zásadní vliv pak má možnost realizace doplňkových komerčních aktivit. Pokud dodavatel spolu s veřejnou službou může takové aktivity provozovat, popřípadě poskytovat další zpoplatněné služby, je možné uvažovat o spoluúčasti soukromých investic na financování veřejné služby. Spoluúčastí na financování veřejné služby dodavatel garantovi služby kompenzuje oprávnění, které získal na provozování doplňkových komerčních aktivit v zařízení.*

Míra soukromé spoluúčasti je závislá na motivacích a schopnostech potenciálních poskytovatelů a lze ji stanovit na základě výběrového řízení, z důvodu nemožnosti (obtížnosti) garanta posoudit výnosy z realizovaných doplňkových aktivit dodavatele. Lze předpokládat, že soukromý subjekt bude ochoten účastnit se na financování služby (zařízení, kde má být služba poskytována) pouze v případě dlouhodobých kontraktů, kdy bude provozovat dané zařízení, poskytovat službu a realizovat doplňkové aktivity.

**1.3 KONKURENCE MEZI POSKYTOVATELI**

První způsob, který veřejný subjekt zpravidla napadne, tedy zabezpečovat službu prostřednictvím vlastních zdrojů, nemusí být nutně ten správný, jak upozorňuje Vorlíček, když říká, že: „...převažující přístup není vždy nutně správný. První možnost zajištění poskytování veřejného statku, která nás napadne (a v podstatě jediná, kterou nám předkládá mainstreamová ekonomie), je financování z veřejných rozpočtů. Ve skutečnosti bychom však měli tuto alternativu považovat za poslední, neboť zbývá i v případě, kdy nejsou možnosti jiné, je problematická jak z hlediska spravedlnosti, tak ekonomické efektivity.“ (Vorlíček, 2005) Využívání veřejných organizací, které byly už jednou zřízeny, a nechuť vyhledávat jiné alternativy vede k nepružnosti systému veřejných služeb a neefektivnosti. Komunální



organizace s sebou nesou negativa byrokratických „neduhů“ se všemi jejich důsledky jako je např. automatické financování bez vazby na aktuální poptávku občanů, absenci porovnávání vstupů a výstupů, neustálý růst nákladů, apod.

Ukazuje se, že transparentní soutěž mezi jednotlivými poskytovateli (pokud tací existují) a možnost navzájem si konkurovat, může přinést výsledky v podobě efektivnější alokace veřejných zdrojů: nižší náklady na službu, vyšší kvalitu služby a flexibilní reakci na poptávku spotřebitelů. Empirické studie naznačují (Kitchen, 1986, McDavid and Laliberte, 1999, McDavid, 2001), že na efektivnost a zabezpečování očekávaných výsledků (požadovaného množství a kvality veřejné služby) nemá vliv forma vlastnictví, nýbrž vytváření a podpora konkurenčního prostředí. Přičemž nemusí jít nutně pouze o konkurenci mezi soukromými poskytovateli.

Neefektivní působení komunálních organizací, časté i v českých realitách, není způsobeno tím, že jejich vlastníkem je veřejný subjekt (obec), ale faktem, že se mnohdy o poskytování služby neuchází v soutěži, kde by konkurovaly subjektům soukromého sektoru, které mají větší předpoklady pro efektivní chování. To dokládá tvrzení (Pavel, 2006, 29): „...*obecní obchodní společnosti nemusí plýtvat finančními prostředky. V případě, že je připuštěna konkurence a obecní firma získá zakázku v rámci regulérního výběrového řízení, její náklady jsou srovnatelné s externími dodavateli, dokonce v některých případech jsou nižší.*“

Opatření v tomto směru uskutečnila například Velká Británie, která v 80. letech 20. století zavedla systém compulsory competitive tendering (CCT). *Prostřednictvím CCT byl uzákoněn požadavek, že určité služby ve vymezených oblastech<sup>12</sup> mohou být poskytovány přímo (interně) pouze tehdy, pokud se i tyto veřejné organizace zúčastní nabídkového řízení, tedy soutěže a jejich nabídka poskytovat službu zvítězí nad nabídkami soukromých poskytovatelů, tedy nabídne lepší hodnotu za peníze. Cílem této regulace bylo, aby soukromé firmy získaly významný podíl na trhu místních služeb, kde do té doby vévodil v podstatě výhradně veřejný sektor.*

*Veřejné autority (taktéž DSOs – direct service organizations) mohou dále poskytovat veřejné služby, ale pouze po absolvování competitive tendering.* (Fortin, Hassel (eds), 2000)

Zapojení interních forem produkce je nezbytné především z toho důvodu, že tyto organizace zpravidla (výjimka je samozřejmě například zisková obchodní společnost) fungují na neziskovém principu, jsou dotovány z daní a nejsou závislé na prostředcích získaných z případného „prodeje“ svých služeb. Nečelí tedy stejnému riziku jako firmy, které působí na „otevřeném“ trhu a které jsou nuceny nabízet potenciálním spotřebitelům produkty v takové kvalitě a za takovou cenu, za kterou spotřebitelé ochotni dané zboží koupit. V opačném případě by poptávaly u jiných konkurentů, což by pro danou společnost následně znamenalo krach. V případě in-house produkce nejsou organizace nuceny takovým testem procházet. Tyto organizace jsou financovány z veřejných zdrojů a spotřebitelé v podstatě nemají na výběr, zda za službu, která je takovými organizacemi nabízena platit nebo ne a to i v případě, kdy je poskytována v nedostatečné kvalitě.

Na pozitivní zkušenosti se zavedením CCT upozorňuje Frederick (2004). „*CCT nepochybně přineslo významné úspory a zlepšení v kvalitě poskytovaných služeb. V některých případech, in house organizace díky vyšší efektivnosti nahradily soukromé poskytovatele. Ve většině případů byly kontrakty vysoutěženy interními organizacemi, které vědomě a zodpovědně snížily náklady, zvýšily produktivitu a zlepšily kvalitu služby. Samozřejmě, že došlo při*

<sup>12</sup> Jednalo se například o výstavbu a údržbu zařízení (budov), některé práce související se silniční dopravní infrastrukturou, sběr a svoz komunálního odpadu, úklidové práce, údržba komunikací, stravovacích služeb, řízení sportovních a volnočasových centr, apod. (Frederick, 2004)

*kontraktování i k selháním, v případech, kde náklady byly vyšší než užitky, ale dobrou zkušeností bylo, že interní organizace adaptovaly kalkulaci (i krátkodobých nákladů) do svého řízení.“ Upozorňuje však na problém spojený s CCT a sice, že výběr producenta (například interní organizace) se uskuteční na základě výběrového řízení – porovnání předložených nabídek. Do nákladů však nejsou zahrnuty jednak transakční náklady a organizační (byrokratické) náklady, které ve finále mohou výslednou cenu změnit ve prospěch soukromého poskytovatele služby, v případě, kdy transakční náklady jsou nižší než náklady na provoz a řízení interní organizace.<sup>13</sup> V tomto světle se podle něj jeví jako vhodnější (nákladově efektivnější) namísto CCT (compulsory competitive tendering) využívat tzv. compulsory market comparison, které bude zohledňovat jednak náklady nutné na organizování a řízení zaměstnanců interních organizací a transakční náklady na poskytování služby prostřednictvím kontraktování soukromých organizací.*

V praxi ale mnohdy existují situace, kdy se v daném okolí nenachází dostatečný počet poskytovatelů, kteří by se o poskytování služby mohli „utkat“ v soutěži. Počet poskytovatelů je dle Hartley, Parker (1991) *přímo úměrný k hustotě obyvatelstva. Tedy čím větší je hustota obyvatel, tím více poskytovatelů a vyšší pravděpodobnost pro využití kontraktování.*

V jiném případě může být předmětem poskytování služba specifického charakteru s vysokými počátečními investičními náklady, které zabraňují vstupu dalších, zejména drobnějších, poskytovatelů. Veřejný subjekt tak má na výběr pouze jednoho poskytovatele, v lepším případě omezené množství poskytovatelů. *Příkladem je čištění odpadních vod. Tato služba je ve většině obcí ČR zajišťována soukromým subjektem, který je v širokém okolí jediným poskytovatelem a veřejný subjekt nedisponuje kapacitami, aby službu zajistil z vlastních zdrojů. Důsledkem toho je nedostatečně transparentní výběr, zadání zakázky prostřednictvím užšího řízení, jelikož otevřené řízení v takových případech z důvodu neexistence více potenciálních poskytovatelů postrádá smysl.* (Ochrana, Šumpíková, Pavel, Nemeč, a kol, 2007)

Ve chvíli, kdy má potenciální poskytovatel monopolní postavení, těžší z asymetrických informací a veřejný subjekt se ocitá v situaci, kdy musí vyjednat podmínky za jakých bude služba poskytována, definovat požadovaný výstup, porovnat nabízenou cenu, jestliže má být služba zpoplatněna např. prostřednictvím benchmarkingu, popřípadě přistoupit k cenové regulaci. Řešením pro zachování přímé kontroly garanta služby nad jejím poskytováním je založení společnosti, jejíž vlastnictví by bylo rozloženo mezi veřejný a soukromý subjekt, tedy joint venture. V takovém případě je však nutné do celkových nákladů na poskytování služby zahrnout náklady, které je nutné vynaložit v souvislosti se založením nové společnosti a porovnat s užitky vyplývající ze zajištění služby prostřednictvím této formy.

Ke splnění podmínky konkurenčního prostředí dochází, jestliže proběhne otevřené zadávací řízení a následný výběr proběhne transparentním způsobem na základě přesně stanovených a objektivních kritérií, které zohledňují výši nákladů na službu, její kvalitu a dostupnost.

### **1.4 NÁKLADY NA POSKYTOVÁNÍ SLUŽBY**

V podstatě u jakékoli veřejné služby stojí veřejný subjekt před otázkou, zda má službu zajišťovat prostřednictvím interních zdrojů (pokliže takovými kapacitami disponuje), tedy prostřednictvím existující, nebo za daným účelem nově založené organizace (popř. odboru, vybraných pracovníků, atd.), nebo službu outsourcovat.

To, zda má být služba poskytována interně, nebo prostřednictvím contracting-out závisí na tom, která alternativa je z hlediska výše nákladů efektivnější. Respektive, zda je pro dosažení

---

<sup>13</sup> Více o problematice transakčních a organizačních (nákladů nutných na provoz organizace) následující podkapitola.

cílů levnější najímání, organizování, a řízení zaměstnanců v rámci založené interní organizace, nebo vyhledání vhodného nabízejícího z poskytovatelů působících v daném odvětví. *To závisí, neberme teď v úvahu samotnou výši nákladů na poskytování služby, na poměru tzv. organizačních nákladů (organization costs) neboli byrokratických nákladů a transakčních nákladů. Tento poměr se může měnit v čase v závislosti na faktorech, jako jsou tržní podmínky, dostupné technologie, chování a preference spotřebitelů a výrobců. Otázka zda má být služba poskytována interně nebo kontraktováním (contracting-out) musí být vyřešena na základě analýzy nákladové efektivnosti, respektive zajištěna musí být value for money.* (Frederick, 2004, Hampl, 2001)

### Transakční náklady

#### *Externí poskytování*

Náklady na smluvní poskytování služby zahrnují náklady související se zajištěním služby, tzn. výdaje na výstavbu, provoz, údržbu zařízení, ale také transakční náklady - náklady, které veřejný subjekt musí vynaložit v souvislosti s vyhledáváním nejvhodnějšího způsobu poskytování služby. Jedná se o náklady spojené s uzavíráním smluv, náklady na případné poradce, náklady na kontrolu dodržování smluvních závazků, apod. Některé typy poskytování mohou sice představovat zajištění dané služby za nižší cenu, ale současně pro veřejný subjekt znamenají tak vysoké transakční náklady, že konečné výdaje na zajištění služby převažují nad těmi, které by veřejný subjekt musel vynaložit v případě, že by danou službu poskytoval interně.

Výše transakčních nákladů je ovlivněna třemi faktory: specifičností aktiv, měřitelností výstupu a frekvencí zadávání „...čím specifičtější investici musí kontrahovaný subjekt vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnějším a dostává se tak do monopolní pozice. To s sebou přináší zvýšení jeho vyjednávací pozice, což zvyšuje náklady na dohadování v případě nekompletně zpracované smlouvy.“ (Pavel, 2006, str. 6) Stejně tak, čím častěji bude veřejný subjekt poptávat potenciálního poskytovatele, resp. čím častěji bude vypisovat výběrová řízení na veřejnou zakázku, tím více se mu smluvní poskytování bude prodražovat.<sup>14</sup>

Výše transakčních nákladů a její závislost na specifičnosti a měřitelnosti výstupu byla pojednána v podkapitole 5.2 s využitím Brown-Potoskiho modelu (Pavel, 2006). V případě služby vyznačující se nízkou specifičností aktiv a snadnou měřitelností výstupu (např. svoz odpadu) jsou transakční náklady včetně transakčních nákladů ex post (náklady na monitorování, vymáhání a dodržování smlouvy) nízké. Vyšší transakční náklady jsou v případě služby, která se vyznačuje vysokou specifičností aktiv, ale snadnou měřitelností výstupu (elektrická energie, plyn, vodárenské služby). I tyto služby jsou však obcemi v ČR (jak vyplývá z výsledku výzkumů) stále ve větší míře poskytovány soukromým subjektem. Nejvyšší transakční náklady jsou u služeb charakteristických obtížnou měřitelností výstupu a nízkou nebo vysokou specifičností aktiv (zdravotnické služby, policie, hasiči).

Tyto závěry naznačují, u jakých služeb lze očekávat vyšší hodnotu transakčních nákladů, která v konečném důsledku bude zvyšovat výši nákladů nutných na zajištění služby prostřednictvím externího kontraktování. *V praxi však narážíme na několik problémů. Ve většině případů nejsou transakční náklady na první pohled zřetelné a nelze je separovat, jelikož se pro jednotlivé činnosti mísí.* (Meričková, Kubišová, 2005, Pavel, 2006)

#### *Interní poskytování*

<sup>14</sup> Na vliv frekvence zadávání veřejné zakázky upozorňuje rovněž Pavel (2006).

*V případě interního poskytování, tedy v situaci, kdy zabezpečovatel a poskytovatel je jeden a týž, vznikají byrokratické náklady, náklady na vytvoření a provoz systému.* (Williamson, 1979)

Niskanen konstatuje, že jakmile je jednou byrokracií přiznáno oprávnění rozhodovat o veřejných statcích, může se to změnit v neřízený proces (popularita v souvislosti s množstvím poskytovaných veřejných statků), což podle Niskanena a Buchanana vede k deficitnímu (dluhovému) financování. Poukazují také na dodatečné náklady, které vznikají v důsledku mimotržního poskytování statků (náklady v důsledku rozpínavosti úřadů, náklady na vyjednávání, apod.). (In Hampl, 2001)

Organizace veřejného sektoru musí čelit své vnitřní neefektivitě, která je implikována jejich samotnou podstatou, absencí hodnocení produktivity a přítomností byrokratického stylu řízení. Veřejný subjekt může jen stěží kontrolovat efektivnost interních organizací, které jsou v některých případech přímo napojeny na veřejný rozpočet a nejsou tak sledovány náklady nutné na provoz těchto organizací a náklady související se samotnou produkcí konkrétní veřejné služby. Toho je příkladem i situace obcí ČR, kdy jednotlivé obce nevedou nákladová střediska, která by sloužila k evidenci reálných nákladů na poskytování konkrétní služby (více Nmec, In Ochrana, Šumpíková, Pavel, Nmec, a kol, 2007) a často tak dochází k jejich podhodnocování, což znemožňuje vyčíslit skutečné organizační náklady a následně porovnat jednotlivé způsoby poskytování.

### **Náklady na poskytování služby**

Kritériem pro vyhodnocení optimální formy poskytování je výše nákladů na službu. Pro vyhodnocení nejvhodnější varianty se využívá celá řada metod hodnocení veřejných projektů, od metody CMA (minimalizace nákladů), CBA (analýza nákladů a přínosů), CEA (analýza efektivnosti nákladů), CUA (analýza nákladů a užitků) až po další, jedno i vícekritériální metody.<sup>15</sup>

Výslednou metodou poskytování služby by měla být ta, která zajistí lepší hodnotu za peníze (*better value for money*). Tento ukazatel se speciálně využívá v případech, kdy se rozhoduje o produkci služby prostřednictvím PPP. Pro posouzení, zda realizace formou PPP zajistí *better value for money* se využívá několik metod, popřípadě jejich kombinací. Přičemž nejpoužívanějším je výpočet tzv. public sector comparator (PSC)<sup>16</sup>, který srovnává *value-for-money* dodanou projektem PPP s neefektivnější in house produkcí. Pomocí tohoto nástroje se zjišťuje výše nákladů, jaká by vznikla v případě, že by veřejný sektor realizoval projekt sám, tedy s využitím svých vlastních zdrojů včetně finančních, přičemž do konečné výše se započítává i hodnota alokovaných rizik. Do celkových nákladů PSC se započítávají přímé náklady související s poskytováním služby (investiční náklady, náklady na provoz a údržbu, apod.) a nepřímé náklady, jako jsou náklady související s řízením projektu, náklady přenesených rizik, očekávané výnosy třetích stran, apod.<sup>17</sup>

PPP projekty charakteristické dlouhodobým trváním mohou být i přes počáteční vysoké investice metodou, která se v konečném důsledku, po zohlednění celkové životnosti projektu -

---

<sup>15</sup> Charakteristika jednotlivých metod a způsob jejich využití není předmětem tohoto textu. Představuje samostatnou problematiku, které však, při rozhodování o tom, který způsob poskytování použít, musí být věnována náležitá pozornost. Jinými slovy bez hodnocení projektů prostřednictvím některé z uvedených metod nelze o výsledném způsobu poskytování rozhodnout.

<sup>16</sup> Dalšími možnými metodami je metoda „nejlepší vhodné alternativy“ nebo již výše zmiňovaný benchmarking, popř. srovnání s tzv. good practise, tedy projekty, které již byly úspěšně realizovány.

<sup>17</sup> Pro účely tohoto textu nebude výpočet PSC dále rozebírán. Metodika, kterou se jednotliví zadavatelé při jeho výpočtu mohou řídit je detailně zpracována a k dispozici na stránkách PPP Centra.

čisté současné hodnoty nákladů životního cyklu, která je stanovena na základě PSC, může ukázat tou nejvhodnější, respektive nejméně nákladnou a zajišťující služby v lepší kvalitě.

### 1.5 KVALITA SLUŽBY

Zjišťování a snaha o vyjádření kvality veřejných služeb je významná ze dvou hledisek. Za prvé, ovlivňuje možnost poskytovat službu soukromým subjektem (kontraktováním), jak již bylo naznačeno v podkapitole 5.2. Za druhé, patří mezi základní ukazatele sloužící ke srovnání jednotlivých forem poskytování a konečnému výběru nejvhodnější varianty.

V praxi je však definovat kvalitu veřejných služeb z důvodu její obtížné měřitelnosti problematické a její vyjádření zpravidla podléhá subjektivnímu hodnocení. V mnoha případech tak nelze využít principů a nástrojů využívaných soukromým sektorem v případě služeb nabízených v rámci trhu. Stejně tak způsob, jakým je na kvalitu služeb nahlíženo soukromými a veřejnými subjekty, je odlišný.<sup>18</sup>

*K hodnocení kvality veřejných služeb tak mnohdy nelze využít stejných kritérií jako v případě služeb nabízených tržně. Při hodnocení kvality veřejných služeb je doporučováno zaměřit se na kvalitu komunikace s uživatelem služby, kvalitu specifikace a vymezení služby (standardu, definované priority), kvalitu poskytování a kvalitu personálu a systému. (například Halásek, 2004, Provazníková, 2007)*

Pro to, aby byla daná služba poskytována uživatelům alespoň v minimální úrovni, rozuměj v minimální úrovni kvalitativních a kvantitativních parametrů, slouží tzv. standardizace služeb. V ČR jsou u některých služeb standardy kvality stanoveny v příslušné legislativní normě upravující podmínky poskytování dané služby. *Tyto parametry mají zpravidla kvantitativní charakter a upravují minimální časovou, prostorovou, informační, případně ekonomickou dostupnost služby. (Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, 2004)*

Pro stanovení minimálních parametrů je využíváno například časových intervalů, kapacity služby na 1 obyvatele, regulace ceny za službu či případného finančního podílu uživatele služby. Takto přesně vymezené požadavky na úroveň poskytované služby jsou určitou výhodou v případě, kdy má být služba poskytována soukromým sektorem prostřednictvím kontraktování, jelikož umožňuje zadavateli poměrně snadno a jasně definovat výstup a stejně tak poměrně snadno takto definovaný výstup kontrolovat a jeho případné nedodržení sankcionovat. Na druhou stranu takto rigidní přístup k dostupnosti a kvalitě může mít negativní dopady na úroveň služby v případě, pokud jsou standardy chybně stanoveny.<sup>19</sup> Dle strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb (2004) *by právě z tohoto důvodu mělo být standardů využíváno v případě poskytování služeb zajišťujících základní životní podmínky občanů. Univerzálnějším přístupem je zavedení benchmarkingu, jehož principy mohou být uplatněny u všech typů poskytovaných služeb. Součástí procesu je definování výkonnostních ukazatelů, na základě kterých se vyhodnocuje nejlepší způsob poskytování dané služby, tedy tzv. good practise. Přičemž hodnoceny jsou mezi sebou navzájem jak odlišné formy poskytování tak poskytování služby jednotlivými garanty. Jinými slovy, výstupem je určení, kterou formou je dosaženo poskytování služby v nejvyšší kvalitě (tedy*

<sup>18</sup> Poskytování služeb v kvalitě, která odpovídá potřebám zákazníků je prioritou soukromého sektoru, jelikož poskytování služeb v požadované kvalitě vede k růstu prodeje a potažmo zisku soukromého poskytovatele. Toto se však může ve veřejném sektoru kontraproduktivním. Růst kvality služeb může vést k rostoucí poptávce po služeb, což zvyšuje výdaje na službu proti limitovaným zdrojům (Halásek, 2004, 52).

<sup>19</sup> Seznam všech veřejných služeb a služeb určených jednotlivými resorty vhodné ke standardizaci jsou součástí přílohy 4 Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb (2004).

zda kontraktováním nebo in-house produkcí) a současně, kterému z garantů se daří poskytovat své služby v nejvyšší kvalitě za co nejnižší náklady.

Benchmarking je pouze jednou z mnoha využívaných metod dosahování kvality. Mezi další metody, které lze do systému veřejné správy aplikovat, patří tzv. celkové řízení kvality (Total Management Quality – TQM), model dokonalosti Evropské nadace pro řízení kvality (Excellence Model – European Foundation for Quality Management Excellence Model – EFQM), certifikační systémy ISO, společný hodnotící rámec (Common Assessment Framework – CAF), metoda vyvážených ukazatelů (Balanced ScoreCard – BSC), apod.<sup>20</sup>

Vzhledem k tomu, že definovat a poměřovat kvalitu poskytovaných služeb lze rovněž na základě zpětné vazby od jejich spotřebitelů, jeví se jako žádoucí přechod ze současného nabídkového přístupu k poskytování veřejných služeb na tzv. poptávkový přístup, jehož základem je zjišťování potřeb a preferencí konečných uživatelů služby.

Z analýzy jednotlivých způsobů poskytování veřejných služeb vyplývá, že účast soukromého subjektu na poskytování služby má příznivý vliv na její kvalitu. Alespoň co se týče vyšší flexibility v poskytování služeb, reakce na měnící se požadavky a potřeby spotřebitelů a snadnějšího přístupu ve využití inovativních postupů a technologií, má v obecné rovině soukromé poskytování převahu nad interními formami.

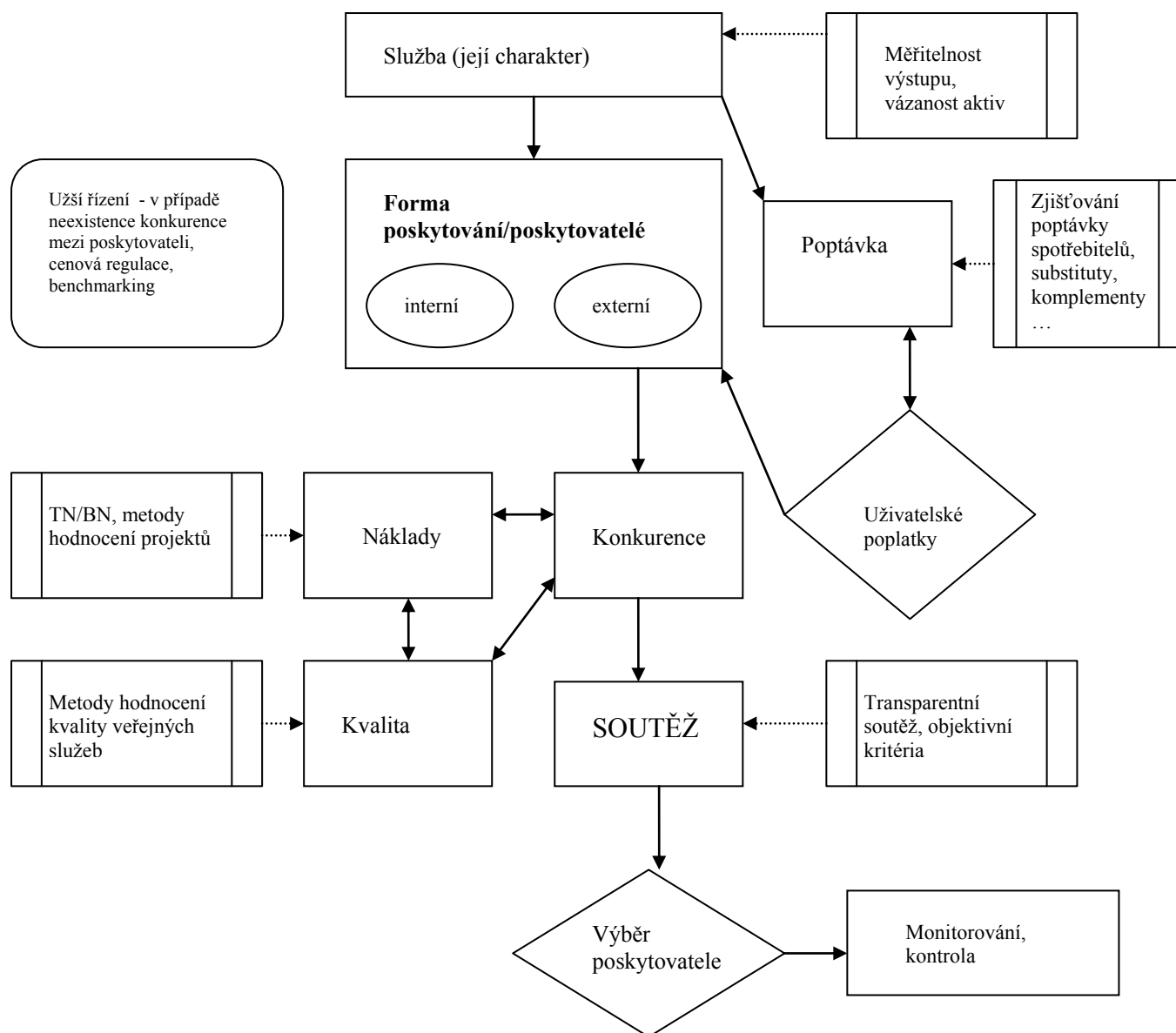
## 2. Navrhovaný model rozhodovacího procesu

Následující schéma zobrazuje postup garanta při volbě formy poskytování veřejné služby. Navrhovaný postup zohledňuje výše diskutovaná kritéria, a sice: *charakter služby, poptávku po službě, existenci (možnost) zpoplatnění její spotřeby, konkurenční prostředí poskytovatelů, výši nákladů a kvalitu služby.*

*Schéma Rozhodovací proces*

---

<sup>20</sup> Pro účely textu nebude principům jednotlivých metod věnována pozornost. Blíže k jednotlivým metodám dosahování kvality viz například Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, 2004, Provozničková (2007), apod.



*Pramen: Autorka*

Na volbu formy poskytování služby, respektive kým (druh poskytovatele) a za jakých podmínek (formy interní a externí produkce) bude služba poskytována, má vliv v první řadě charakter poskytované služby. Charakter poskytované služby ovlivňuje schopnost vyjádřit (měřit) výstup, náročnost na investice a elasticitu poptávky po službě, která je rozhodující v případech, kdy je zvažováno pro poskytování služby využít vybraných druhů PPP a zapojení soukromých investic.

Garant služby by si měl zodpovědět otázky, *zda je službu možné kontraktovat a zda je možné využít PPP, respektive PFI struktur*. Předpokladem pro zodpovězení výše položených otázek je zpracování příslušných analýz; studie proveditelnosti, analýza poptávky po službě, popřípadě možného zpoplatnění služby, možnosti doplnění produkce veřejné služby o případné další komerční aktivity.

Dalším krokem je analýza potenciálních poskytovatelů, existujících (možných) kapacit garanta a zjištění ochoty soukromých organizací účastnit se soutěže o veřejnou zakázku. Následně vyhlásit výběrové řízení a přesně definovat objektivní dílčí kritéria, na základě

kterých budou hodnoceny jednotlivé nabídky. Při zadávání zakázky a organizace soutěže musí být nastaveny takové podmínky, aby soutěž byla dostatečně konkurenční a aby byly nastaveny rovné podmínky pro všechny zúčastněné a nedocházelo tak k diskriminaci některých nabízejících. V případě, kdy se o poskytování služby uchází pouze jeden nabízející, je nutné přistoupit k alternativnímu výběru a sice užšímu jednacímú řízení a dojednávání takových podmínek, aby poskytovatel nezneužíval monopolního postavení ve prospěch vyšších cen a nedostatečné úrovně poskytované služby. Nástrojem simulujícím konkurenční soutěž mezi poskytovateli může být využití benchmarkingu.

Soutěž mezi poskytovateli má pozitivní dopad na požadovanou výši nákladů jednotlivými poskytovateli a nabízenou kvalitu služeb. O výsledném producentovi garant služeb rozhodne na základě zvolené metody hodnocení projektu. Samozřejmostí by mělo být prověřování, zda zvolená forma produkce zajistí *better value for money* v porovnání s interní produkcí.

Následně veřejný subjekt s vybraným dodavatelem uzavře kontrakt, detailně specifikuje podmínky spolupráce včetně požadované úrovně výstupu a případné nedodržení ošetří sankčním mechanismem. Uzavřením kontraktu však povinnosti garanta nekončí. Je nezbytné, aby bylo plnění smluvních podmínek monitorováno, kontrolováno a konečně zvolený způsob poskytování služby by měl být po skončení spolupráce vyhodnocen.

### 3. Hodnocení veřejných zakázek

#### Otázky a úkoly:

- Jaký vliv mají na výběr dodavatele vliv faktory politické. Uveďte konkrétní příklad. Zhodnoťte rizikovost tohoto faktoru u tradiční veřejné zakázky a PPP projektu.
- Co řadíme mezi tzv. ekonomická kritéria, které ovlivňují výběr způsobu poskytování veřejné služby (realizace veřejného projektu)? Jak se význam některých z nich bude měnit v období ekonomické krize?
- Jakou roli podle vás sehrává poptávka v případě PPP projektů?
- Definujte pojem transakčních nákladů. S jakou produkcí jsou tyto náklady spojeny? Jak byste mohli tyto náklady eliminovat?
- Co rozumíte pod pojmem „better value for money“? Kde byste se s tímto termínem mohli setkat?

#### Zadání k hodnocení veřejných zakázek<sup>21</sup>:

##### Zadání:

Zadavatel v zadávacích podmínkách veřejné zakázky na nákup automobilu uvede, že nabídky budou hodnoceny podle následujících dílčích kritérií hodnocení:

1. Nabídková cena (70 %)
2. Kvalita plnění (30 %)

##### Úkol:

<sup>21</sup> Zpracoval Robert Páleník v rámci projektu č. 1,07/2,2,00/15,0280



- a) Jsou kritéria správně vymezena? Pokud ne, proč? Pokud ano, popište způsob hodnocení a argumentujte.
- b) Navrhněte jiná kritéria, která považujete za lépe odpovídající povaze předmětu zakázky. Argumentujete, proč jste zvolili daná kritéria.

Zadání:

Zadavatel v zadávacích podmínkách veřejné zakázky na stavbu školy definoval následující dílčí kritéria hodnocení:

1. Nabídková cena (80 %)
2. Reference uchazeče (20 %)

V případě druhého kritéria zadavatel upřesnil, že bude hodnotit absolutní počet předložených referencí, které svým objemem dosahují alespoň 50 % předpokládané hodnoty zadávané veřejné zakázky.

Úkol:

- a) Je kritérium reference v souladu se zákonem – je schopno vyjádřit výhodnost nabízeného plnění? Argumentujte pro nebo proti.
- b) Jak mohou požadavky na doložení referencí uchazečů obecně přispět k výběru nejlepší možné nabídky? Argumentujte.

Zadání:

Zadavatel zadává veřejnou zakázku na vytvoření grafického manuálu a jedním z kritérií hodnocení je mimo jiné rovněž „grafická úroveň návrhu loga“. Předpokládejme, že způsob hodnocení podle uvedeného kritéria byl v zadávacích podmínkách precizně vymezen... Hodnotící komise provede hodnocení a jako nejvýhodnější vybere nabídku uchazeče X. Zadavatel však rozhodne o výběru nabídky uchazeče Y s tím, že se mu jeví grafická úroveň loga uchazeče Y jako lepší.

Úkol:

- a) Je či není popsán postup zadavatele v pořádku / v souladu se zákonem? Nebo by byl v pořádku pouze za určitých podmínek, které nebyly splněny? Argumentujte.
- b) Jak byste posoudili situaci, kdy by hodnotící komise hodnocení nabídek (přidělení počtu bodů) neodůvodnila? Navrhněte způsob řešení takové situace, argumentujte.

Zadání:

U veřejné zakázky na stavbu školy, jejíž předpokládaná hodnota je 30 mil. Kč byly podány nabídky uchazečů s těmito cenami:

- A: 28 mil. Kč  
B: 35 mil. Kč  
C: 33 mil. Kč

Hodnotící komise vyhodnotí nabídkovou cenu uchazeče A jako mimořádně nízkou a vyzve jej k tomu, aby výši celkové nabídkové ceny zdůvodnil. Uchazeč obecně odpoví tak, že má nízké režie vlastní veškerou techniku a disponuje výhodnými subdodavatelskými cenami. Komise jeho odůvodnění nepřijme a uchazeče ze zadávacího řízení vyloučí.

Úkol:

- a) Považujete za správné / v souladu se zákonem, že hodnotící komise považovala cenu uchazeče A

za mimořádně nízkou? Argumentuje pro nebo proti a zohledněte výši předpokládané hodnoty zakázky (co kdyby byla vyšší), ceny ostatních uchazečů. Zobecněte argumenty na obecná pravidla či podmínky, kterými by bylo možné se řídit při posuzování výše nabídkových cen.

- b) Považujete postup hodnotící komise při vyžadování vysvětlení a následného vyloučení za správný / souladný se zákonem? Argumentujte pro nebo proti. Formulujte základní náležitosti postupu komise vůči uchazeči při vysvětlování výše ceny tak, aby byly dodržovány základní zásady zákona (transparentnost, nediskriminace, rovné zacházení)

## Použitá literatura:

Beblavý, M., Sičáková-Beblavá, E.: Inštitucionálne dilemy při zabezpečení verejných služieb, Transparency International, Bratislava, Slovensko, 2006. ISBN 80-89244-10-6.

Engel, E., Fisher, R., Galetovic, A.: Public-Private Partnerships: When and How, SCID Working Paper 379, The Stanford Center for International Development, 2009, [online], [cit-24-09-09], dostupné na <http://scid.stanford.edu/publicationsprofile/1999>

Frederick, D.: Why compulsory competitive tendering for local government services is not as good as privatisation. Economic Notes No. 52, London, 1994. ISBN 0267-7164, [online], [cit-01-09-09], dostupné na <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/econn/econn052.pdf>

Fortin, Y(ed), Hassel,H.V. (ed): Contracting in the new public management. Ios Pr InC, 2000. ISBN 978-1586030377

Halásek, D.: Standardizace veřejných služeb. VŠB – TU, Ostrava 2004. ISBN 80-248-0685-1.

Hampl, M.: Teorie byrokracie v pojetí Williama A. Niskanena, Politická ekonomie, 1/2001, VŠE Praha, 2001, str. 47-57. ISSN 0032-3233.

Hartley,K., Parker,D., Martin,S.: Organisational Status, Ownership and Productivity. Fiscal Studies. Institute for Fiscal Studies, vol. 12(2), 1991.

Kitchen, H.: Local Government Enterprise in Canada. Discussion Paper 300, Economic Council of Canada., 1986

McDavid, J.: Solid-Waste Contracting-Out, Competition, and Bidding Practices aminy Canadian Local Governments. Canadian Public Policy. 2001.

McDavid, J., Laliberte, V.: The Efficiency of Residential Recycling Services in Canadian Local Governments: National Survey Report, Viktoria, BC: Local Government Institute, School of Public Administration, University of Victoria. 1999

Meričková, B., Kubišová, M.: Partnerství a konkurence veřejného a súkromého sektora v procese zabezpečovania sociálnych služeb. In Partnerství a konkurence veřejného a soukromého sektoru. Masarykova univerzita, Brno, 2005. ISBN 80-210-3764-4

Ochrana, F.: Veřejné služby. Jejich poskytování, zadávání a hodnocení. Ekopress, Praha, 2007. 1. vyd., ISBN 978-80-86929-31-6.

Ochrana, F., Šumpíková, M., Pavel, J., Nemeč, J. a kol.: Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí, 2007, VŠE, Nakladatelství Oeconomica, Praha, 2007. ISBN 978-80-245-1259.

Pavel, J.: Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností, Transparency International, ČR, 2006, [online], [cit-15-05-08], dostupné na [http://www.bezkorupce.cz/samosprava/prilohy/TIC\\_obecni\\_firmy.pdf](http://www.bezkorupce.cz/samosprava/prilohy/TIC_obecni_firmy.pdf)

Pavel, J.: Ekonomické aspekty veřejných zakázek, MU, 2007, Habilitační práce.

Provančíková, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Grada Publishing, a.s., Praha, 2007, 1. vydání. ISBN 978-80-247-2097-5.

## Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Řežuchová, M. Analýza základních metodických kroků při zadávání PPP projektů na úrovni územních samosprávných celků. In Aktuální otázky rozvoje regionů 2007. Univerzita Pardubice : Univerzita Pardubice, 2007. od s. 63-64, 1 s. ISBN 978-80-7194-978-7

Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, 2004. [online], [cit-20-09], dostupné na [http://web.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/str\\_pril.pdf](http://web.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/str_pril.pdf)

Vorlíček, J.: Možnosti produkce veřejných statků soukromým sektorem In Sborník příspěvků z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně, ESF MU, Brno, 2005. ISBN 80-210-3764-4.

Williamson, O.E. „Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations,“ Journal of Law and Economics 22, no.2 (1979): 233-61