

Financování veřejného sektoru



Ekonomika veřejné správy

Alena Kopfová
KFPNH, kanc. 122
Alena.Kopfova@law.muni.cz

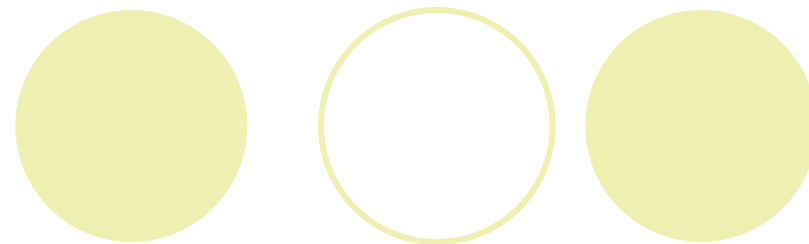
Způsoby zabezpečování veřejných statků

- ve veřejném sektoru
- veřejnou zakázkou u soukromého sektoru
- společná participace veřejného a soukromého sektoru

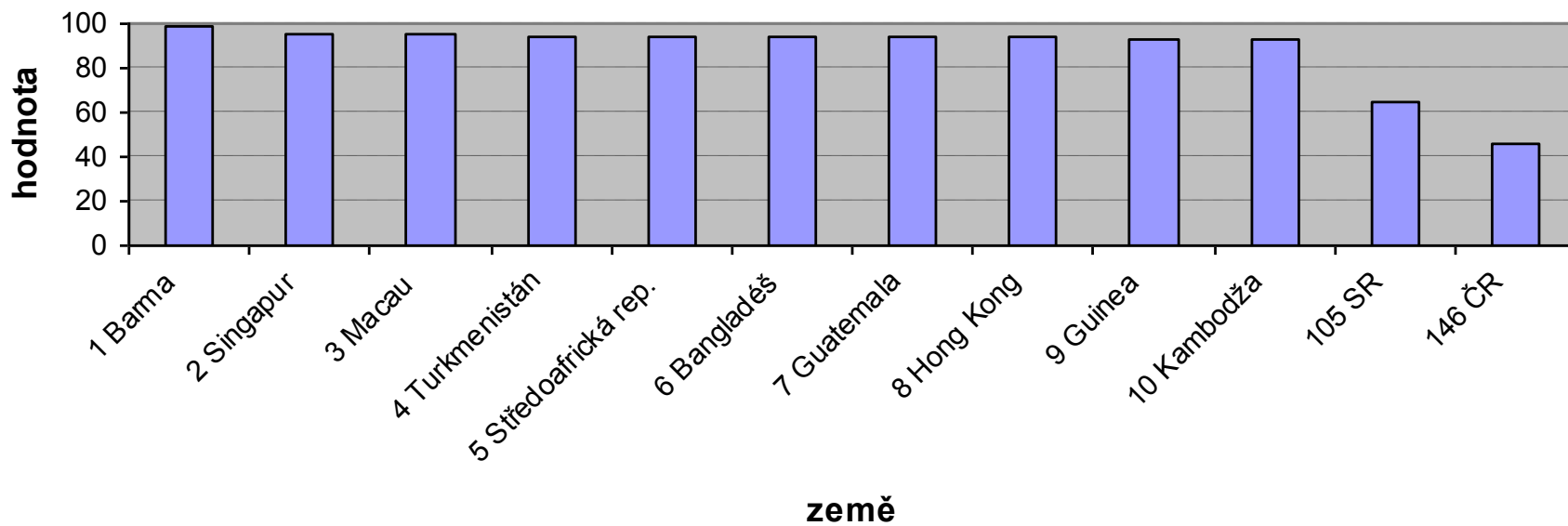
Velikost a struktura veřejného sektoru

- Velikost a strukturu veřejného sektoru ovlivňují:
 - faktory ekonomické
 - bariéry výkonnosti
 - bariéry spotřeby
 - bariéry výběru daní
 - faktory historické a geopolitické
 - státní paternalismus x liberalismus
 - přírodní podmínky
 - faktory demografické
 - růst populace
 - změny ve věkové a sociální struktuře
 - změny preferencí
 - faktory kulturně náboženské
 - faktory politické
 - kvantita a kvalita veřejných statků
- Podíl veřejných výdajů k HDP.
(v ČR 42,6 % v roce 2009 podle The Heritage Foundation; 45,9 % v roce 2010; např. Švýcarsko 33,7 %)

Státní výdaje 2010



Státní výdaje 2010



Zdroj: The Heritage Foundation

Specifika veřejného sektoru (1)

- způsob financování veřejných institucí (veřejnými prostředky)
- charakter vlastnictví těchto institucí
- způsob rozhodování a specifikum managementu těchto organizací
- specifický způsob poskytování produktů tohoto sektoru spotřebitelům
- zaměření jeho činnosti a aktivit na realizaci cílů a produkcí, které nejsou předmětem zájmu soukromého sektoru
- způsob kontroly činnosti veřejného sektoru

Specifika veřejného sektoru (2)

- nelze vždy použít velikost zisku jako kritérium úspěšnosti
- objektivní potřeby a výsledky veřejného sektoru se obtížně definují
- efektivnost vložených prostředků se projevuje se značným časovým zpožděním, často je obtížně měřitelná a vyjádřitelná
- projevuje se přirozená tendence k neefektivnosti (narůstání úřednického aparátu)
- snaha výkonných orgánů a administrativních pracovníků maximalizovat svůj užitek
- „neprofesionalita“ rozhodování o alokaci zdrojů

Některá členění statků

- **dle charakteru statků**

- volné statky
- ekonomické statky

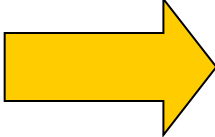
- **podle způsobu rozhodování**

- soukromé statky
- veřejné statky
- Nejčastější chyby v definování veřejných statků:
 - Veřejné = veřejná produkce a veřejné financování produkce
 - Jsou poskytovány zdarma
 - Veřejný sektor je při produkci veřejných statků vždy neefektivní

- **z ekonomického hlediska**

- čisté soukromé statky
- čistě kolektivní statky (nelze určit přesný podíl jednotlivce na spotřebě tohoto statku, nedělitelná kvalita, nulové mezní náklady)
- smíšené kolektivní statky
 - Dělitelná spotřeba, ale nevylučitelnost – např. veřejný park, veřejná plovárna
 - Nedělitelná spotřeba, ale vylučitelnost – vzdělávání, zdravotnictví, volně průjezdný most
 - fakultativní
 - přikázaná státem tzv. upřednostněné veřejné statky

Problematika veřejných statků

- Veřejné statky jsou spojeny s:
 - nerivalitou spotřebitelů
 - nedostupností preferencí
 - výskytem „černého pasažéra“ (nelze vyloučit ze spotřeby)
- Spotřeba i kvalita jsou nedělitelné
nedělitelnost  nelze určit podíl jednotlivce na spotřebě statku
nelze vyloučit jednotlivce ze spotřeby
snížení kvality při nadspotřebě.

Komplikace veřejných statků



- Selhání efektivní alokace statků
- Vytlačení soukromého sektoru
- Stanovení objemu a struktury statků
- Rozdělení produkčních nákladů

Kritéria pro rozhodování o způsobu zabezpečení veřejných statků

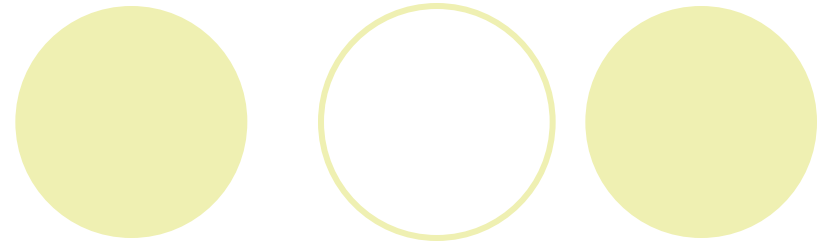
- Objem vynakládaných finančních prostředků z veřejných rozpočtů
 - Závisí na celkových příjmech a celkových výdajích veřejných rozpočtů
- Užitek obyvatel

Rozhodování ve VS – složitý proces

- Převládající netržní prostředí
- Přítomnost veřejného zájmu
- Potřeba zohledňovat sociální aspekty
- Výrazná limitovanost dostupných zdrojů

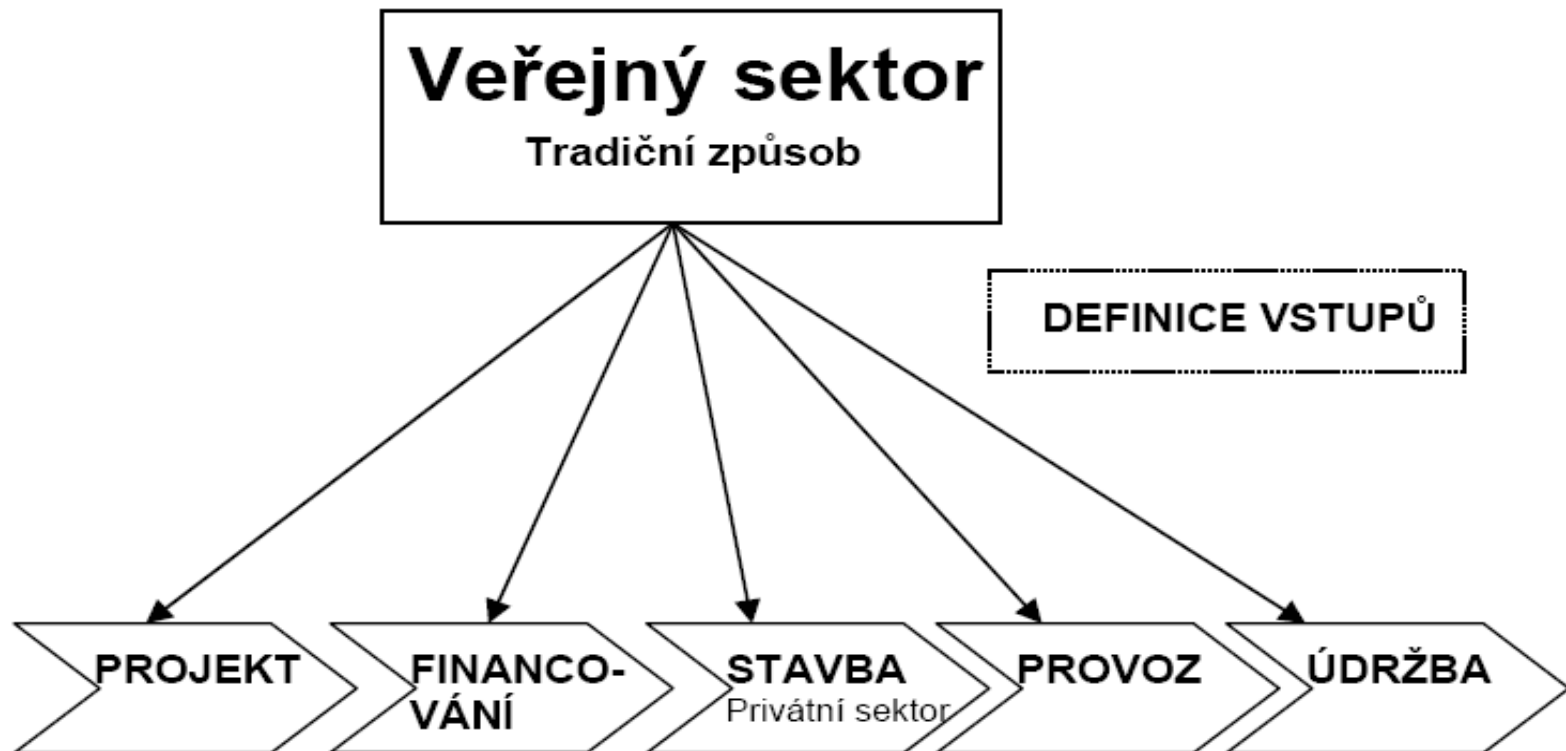
- Ekonomická analýza
 - Vybrat investiční projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu
 - Podstata – porovnání nákladů a důsledků alternativních řešení
 - Postup:
 - Identifikace souboru hodnocených projektů
 - Hodnocení předmětu a cílů projektu
 - Identifikace všech významů těchto projektů
 - S ohledem na cíle přiřazení hodnotících kritérií
 - Výběr vhodné metody hodnocení
 - Hodnocení a doporučení nejvhodnějšího veřejného projektu

Veřejné zakázky



- Specifickým způsobem uzavírání smluv, kdy jednou za stran uzavírající smlouvu je veřejný zadavatel
- Zvláštní případ uzavření smlouvy (podmínkou je její písemná forma), jemuž předchází zadávací řízení, které zabezpečuje soutěž při výběru nejvhodnější nabídky
- Nástroj alokační funkce veřejných financí (pro zvyšování efektivity a účelnosti veřejných výdajů)
- Pokud je soukromý sektor schopen zajistit produkci levněji
- Nakupující je organizace veřejného sektoru – přesto produkt odpovídat preferencím spotřebitelů
- dodržovat zásadu transparentnosti, rovného zacházení se soutěžiteli a vyvarování se jakéhokoli projevu diskriminace jednotlivých uchazečů
- Několik fází:
 - Specifikace – selekce – kontaktování – plnění – monitorování a vyhodnocení
- Podle předmětu: na dodávky, na služby, na stavební práce
- Podle předpokládané ceny: nadlimitní, podlimitní, veřejné zakázky malého rozsahu

Tradiční přístup při zajištění veřejných statků



Public Private Partnerships (PPP)

- soubor metod spolupráce, v nichž soukromá entita zajišťuje poskytování veřejné služby nebo dodávku veřejného statku
- vznik v 70. letech 20. stol. ve Velké Británii
 - do dnešní doby přes realizovaných 440 PPP
 - Nejznámější Eurotunel
- realizace zejména v oblasti veřejné infrastruktury a veřejných služeb
- může se jednat jak o placené převzetí provozování stávajících aktiv tak i o financování a budování nové infrastruktury
- projekty PPP se osvědčily v Irsku, Nizozemí, Portugalsku, Španělsku, Francii, USA, Kanadě, Japonsku a Austrálii, ale i v Chile a JAR.
- Je možné se setkat také s Private Finance Initiative (PFI). Tento pojem je používán ve Velké Británii a jedná se o podmnožinu z mnoha forem PPP
- PPP projekty se v ČR řídí obchodním zákoníkem

Definici PPP



- Definicí a pojetí PPP v současné době několik
- Dlouhodobá spolupráce veřejného a soukromého sektoru, která je realizována za účelem stavby, správy a údržby veřejné infrastruktury či poskytování veřejné služby
- Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb
- Veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí

Realizace PPP



- Zadavatel - veřejný subjekt
 - Musí být detailní specifikace potřeb a výstupů, které od projektu očekává.
- Soukromý sektor
 - co nejefektivněji zajistit veřejnou službu podle zadání zadavatele – vyhrává nejlepší nabídka – hodnotí se ekonomická výhodnost.
 - pokud soukromý sektor neplní smluvní podmínky ohrožuje své příjmy od veřejného sektoru
- Kompetence – Ministerstvo pro místní rozvoj

Formy PPP

- Termín PPP zahrnuje množství smluvních struktur, které mohou být pro realizaci projektu využity:



Formy PPP

Typ smlouvy	Projektová činnost	Výstavba	Financování	Vlastnictví	Provoz zařízení	Údržba	Poskytování služby
Smlouvy o poskytování služeb	VS	VS	VS	VS	VS	SS/VS	SS
Smlouvy o provozu zařízení	VS	VS	VS	VS	SS	SS/VS	SS
Pronájem	VS	VS	VS	VS	SS	SS	SS
BOT – postav, provozuj, převed'	SS	SS	VS	VS	SS	SS	SS
DBFO – navrhni, postav, financuj, provozuj	SS	SS	SS	VS	SS	SS	SS
Koncese	SS	SS	SS	SS, pak VS	SS	SS	SS

Základní principy standardního PPP

- Zadavatel svěřuje vybudování a provoz veřejné infrastruktury/služby soukromému partnerovi a přenáší na něj s tím související rizika.
- Smluvní vztah trvá zpravidla 10-30 let.
- Soukromý partner infrastrukturu financuje, postaví, provozuje, udržuje a zabezpečuje poskytování služeb.
- Zadavatel za to platí pravidelné částky či umožní soukromému partnerovi vybírat úhrady od uživatelů nebo obojí – 2 základní typy platebních mechanismů a tím i dělení PPP projektů (koncese a kvazikoncese)

Výdaje na projekt – tradiční způsob

- Tradiční způsob řešení – projekt ve vlastní režii veřejného sektoru z vlastních finančních zdrojů



Výdaje na projekt – PPP projekt

- Veřejný sektor platí pouze za užívání služby dle míry naplnění předem smluvně sjednané kvality



Využití PPP

V SEKTORECH	PŘÍKLADY OBSAHU
DOPRAVA	veřejná dopravní infrastruktura, dálnice, silnice, tunely, okruhy
ZDRAVOTNICTVÍ	infrastruktura a podpůrné služby, ubytovací kapacity
ŠKOLSTVÍ	školní areály, ubytovací kapacity
JUSTICE	věznice, soudní budovy, administrativní prostory
OBRANA	trenažéry, technika, zázemí
VODOHOSPODÁŘSTVÍ	úprava a distribuce pitné vody, čističky odpadních vod
NEMOVITOSTNÍ A BYTOVÁ OBLAST	správa nemovitostí, správa městských bytových domů
REGENERACE BROWNFIELDŮ	využití znečištěných nebo opuštěných prostor a objektů
MĚSTSKÝ ROZVOJ	městská výstavba, rekonstrukce

Výhody PPP



- Know-how
 - umožňuje získat určité know-how a vyvarovat se opakování chyb a přístupů, které se neosvědčily
- Rozdělení rizik
 - mezi zúčastněné strany tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit
- Zachování kontroly
 - PPP umožňuje veřejnému sektoru se plně věnovat jiným věcem a realizaci projektů přenechává soukromému sektoru, aniž nad nimi ztrácí kontrolu
- Kvalita
 - veřejný sektor získává vyšší kvalitu veřejných služeb za vynaložení stejných nebo nižších nákladů
- Efektivní realizace
 - PPP umožňuje realizaci projektů dříve, rychleji a bez rizika překračování rozpočtu pro veřejný sektor (ne vždy to ale vyjde, viz Justiční palác)

Výhody PPP

- Úspory z rozsahu
 - pokud zamýšlí zadavatel realizovat řadu investic, které navazují, je vhodné je realizovat dohromady a snížit tak své náklady – např. úspora u přípravných a projektových prací
- Transparentnost
 - jedná se o jednu kvalifikovaně provedenou veřejnou soutěž – projekt se nedělí na velké množství menších zakázek obvyklých za dobu trvání projektu
- Oboustranná výhodnost
 - PPP musí být výhodné oboustranně pro veřejný i soukromý sektor
- Motivace
 - soukromý sektor je motivován možností dlouhodobých příjmů. Ty ovšem získá pouze při dodržování přísných smluvních podmínek o kvalitě dodané služby.
- Dodatečné příjmy
 - Možnost čerpání finančních prostředků ze soukromého sektoru
- Ekonomický růst a růst přímých zahraničních investic
- Možnost čerpání fondů EU

Nevýhody PPP



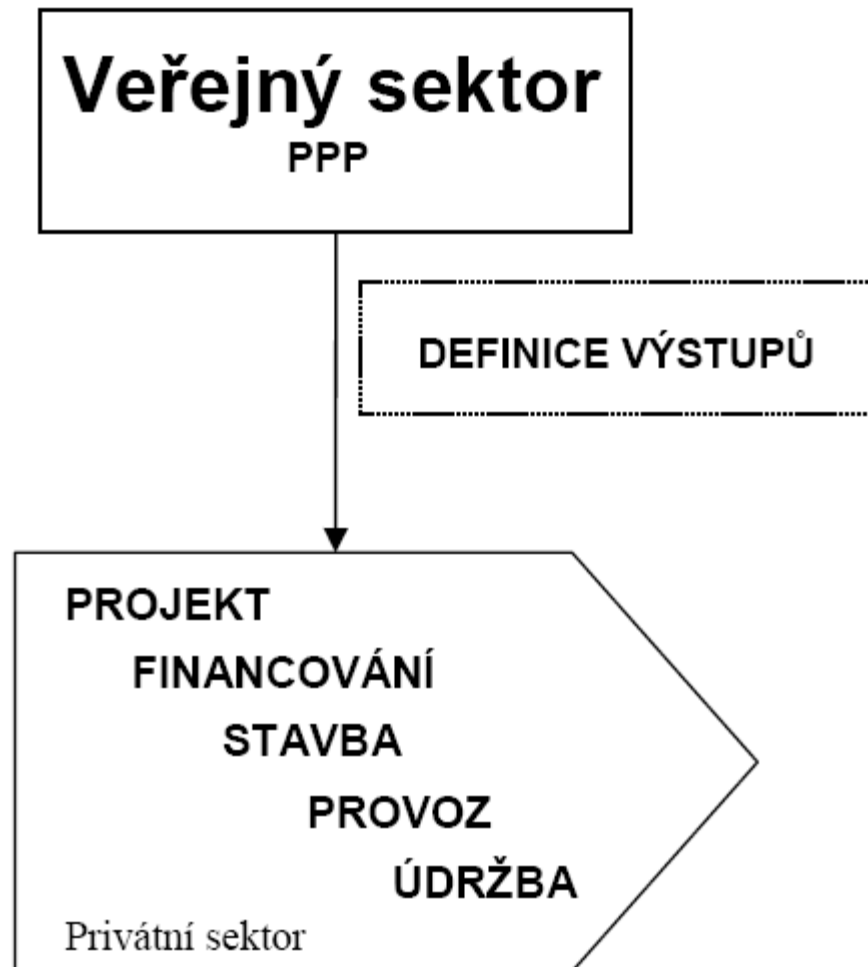
- Vyšší náklady financování
 - náklady financování soukromým sektorem jsou obvykle vyšší než veřejným z důvodu vyšší míry rizika při půjčkách soukromým subjektům než veřejnému sektoru
- Vysoké iniciační náklady
 - což do značné míry eliminuje realizaci menších PPP projektů
- Složitost smluv
- Neflexibilní smlouvy
 - smlouvy na rozsáhlé PPP projekty jsou uzavírány na dobu překračující 20-30 let
- Možnost vzniku přirozených monopolů

Míra rizika u PPP



- Riziko je přeneseno zejména na privátní sektor
 - Nutnost dodržet požadovanou kvalitu po celou dobu kontraktu
- Veřejný sektor - správné nadefinování výstupů

Postup při zajištění veřejných statků PPP metodou



Podmínky úspěšnosti PPP



- vyvolání maximální konkurenční soutěže
- transparentnost poptávky a otevřená výběrová řízení
- kvalifikované řízení celého procesu prostřednictvím stanovených smluvních podmínek
- stanovit standardizaci smluv, tak, aby omezily časovou a finanční náročnost při negociaci smluv se soukromými partnery
- rozložení nebo-li přenesení významných rizik na privátní sektor
- hodnota ekonomického přínosu PPP metody by měla být vyšší než hodnota ekonomického přínosu při dosud používaném způsobu realizace projektu
- úspory a dosažené výnosy se musí dělit mezi obě smluvní strany
- zajišťování požadované kvality statku

Možnosti financování PPP

- financování pomocí úvěru
 - nese s sebou rozpočtové zatížení určitého privátního subjektu s ohledem na úroky a splátky úvěru
 - veřejný sektor může mít výhodnější podmínky úvěru
- komerční financování s ručením daného veřejného sektoru (např. obce)
 - u této formy ručení není ohrožen úvěr (pokud není schopen soukromý subjekt splácet, pak přejímá závazky veřejný sektor)
- odkoupení pohledávek
 - k samotnému odkoupení může docházet až po ukončení určité části realizovaného projektu
 - možnost úplného financování z cizích zdrojů
- čerpání prostředků z fondů EU
 - Nevýhoda
 - finanční prostředky z těchto fondů je možné získat až po ukončení projektu
 - příslušné projekty musí být zadány v souladu s pravidly EU

Legislativa vztahující se k PPP

- PPP není právně zakotveným pojmem
- Koncesní zákon – č. 139/2006 Sb.
- Zákon o veřejných zakázkách – č. 137/2006 Sb.

- PPP projekty
 - klasická veřejná zakázka podle zákona o veřejných zakázkách
 - kvazikoncese, která je definována v zákoně o veřejných zakázkách jako zvláštní typ veřejné zakázky se znaky koncesního projektu
 - koncese dle koncesního zákona

- Slabé stránky
 - Neexistence definice koncese
 - Koncese je nepřenositelná
 - Větší míru rizika nese soukromý subjekt, přitom nikde nejsou tato rizika specifikována
 - Není stanoven rozdíl mezi malým a velkým PPP projektem
 - Složitě a časově náročné koncesní řízení – vysoké náklady bez garance výsledku
 - Koncesní řízení negarantuje dostatek flexibility na vyjednávání s budoucím dodavatelem – smlouvy se přitom musí domlouvat na desítky let předem

Příklady realizace PPP



- Dopravní infrastruktura – dálnice, tunely, mosty, rychlodráhy
- Administrativní, případně ubytovací kapacity – úřady, soudy, ubytovny, administrativní prostory, věznice
- Zdravotnictví – nemocnice
- Školství – univerzitní komplexy, studentské koleje, školy
- Obrana – výzbroj, speciální infrastruktura
- Utility – vodárenství

PPP projekty v ČR - probíhající

- Průmyslová zóna Třinec (1800 mil.)
- Dodávka tepla v Bohumíně (1488 mil.)
- Vodohospodářství v Písku (1346 mil.)
- Vodohospodářství Říčany (688 mil.)
- Domov pro seniory, Litoměřice (565 mil.)
- Komunální služby, Děčín (564 mil.)
- Akvapark Olomouc (497 mil.)
- Parkovací dům Rychtářka, Plzeň (351 mil.)
- Zastávky MHD v Ústí nad Labem (309 mil.)
- Městský stadion, Liberec (233 mil.)
- Školní stravování, Říčany (81 mil.)
- Ozdravné centrum, Ostrava (48 mil.)
- Sportovní areál , Tachov (15 mil.)

- Ostatní: www.asociaceppp.cz

Rozdíl mezi PPP a veřejnými zakázkami

- časové rozložení plateb veřejného sektoru
 - PPP – splátky rozloženy na dobu životního cyklu projektu
 - Veřejná zakázka – prostředky vynaloženy před dosažením funkce
- překračování původních nákladů a nedodržování časového harmonogramu
 - PPP – nižší náchylnost
 - Veřejná zakázka – vyšší náchylnost
- investiční a provozní fáze projektu
 - PPP – je možné spojení – nižší náklady, neboť splátky jsou předem známy
 - Veřejná zakázka – není možné spojení – vyšší náklady
- způsob zahrnování výdajů na PPP do vládních statistik
 - Nezvyšují deficit a tedy i dluh ČR



Děkuji za pozornost

