

KAPITOLA 8

SPLATNÉ ZÁVAZKY, ŘÍZENÍ OSOBNÍCH VÝDAJŮ A VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Tato kapitola se zabývá některými z nejdůležitějších technických otázek procesu realizace rozpočtu: řízením splatných závazků; záležitostmi spojenými s nedoplatky a nerozpočtovanými výdaji; řízením osobních výdajů a veřejnými zakázkami, včetně řízení dodavatelských smluv uzavíraných se soukromým sektorem (*outsourcing*).

A. Řízení splatných závazků a výdajových nedoplatků

1. Řízení splatných závazků

Vedle otázek vztahujících se k zadávání veřejných zakázek (jsou analyzovány v oddílu C) je důležitým prvkem v realizaci rozpočtu řízení a monitorování smluv a dalších závazků. Každá smlouva musí být monitorována na úrovni výdajové jednotky. O dodaném zboží a službách musí být účtováno. Tam, kde se provádějí zálohové platby nebo platby v závislosti na postupu dodávky, je nutné přesně sledovat plán dodávek. Pro smlouvy, které se týkají občanské vybavenosti a projektů významného rozsahu, musí být pečlivě naplánován harmonogram úhrad za dodávky během rozpočtového roku.

Při každodenním řízení splatných závazků je nezbytné vzít v úvahu datum splatnosti. Platby by měly být prováděny k příslušnému datu splatnosti, aby nevznikaly povinnosti platit penále, ale neměly by být prováděny v předstihu; tak lze minimalizovat potřebu cizích zdrojů a zadlužování. Organizace musí sledovat své závazky a dodávky zboží a služeb bez ohledu na to, jaký je vládní účetní systém.

V některých zemích jsou splatné závazky často rozloženy mezi různými úřady, jako např. kancelář programového manažera, úřad ministerstva, kancelář finančního poradce nebo kontrolora a pokladnu. Měly by být přijaty následující obecné principy:

- Výdaje musejí být ověřovány ihned po obdržení zboží nebo služeb.
- Ověřené výdaje musejí být ihned zaneseny do účetnictví.
- Platby musejí být zaznamenány ihned po jejich provedení.

Ve sledování faktur pomáhá počítačové zpracování, ale pouze tehdy, pokud je systém náležitě uspořádán a řízen. Jinak se může stát, že faktury se mohou hromadit v některých fázích cyklu zpracování, nebo dokonce zahlcovat systém. Například pokud státní pokladna provádí kontroly pomocí finančního informačního systému, může na úrovni řídicích pracovníků výdajových jednotek docházet ke hromadění faktur; tito pracovníci totiž nemusejí předkládat faktury k proplacení, pokud jsou přesvědčeni, že pokladna nemá dostatek hotovosti k provedení nezbytných plateb.

2. Výdajové nedoplatky

Mnohé tranzitivní země se potýkají v oblasti výdajů s problémy nedoplatek. Nedoplatky vyvolávají finanční problémy u dodavatelů a mají destruktivní vliv na řízení veřejných výdajů. Dodavatelé pak těmto těžkostem čelí různými způsoby: například přizpůsobením strategie předkládání účtů tak, že požadují platbu před dodávkou; nadhodnocením faktur a (jako krajní opatření) nabízením úplatek úředníkům výdajových ministerstev a/nebo úředníkům ministerstva financí, kteří jsou zodpovědní za „pořadník“ uhrazování nedoplatek.

Mezi příčiny nedoplatek patří nedostatečné řízení závazků nebo škodlivé vlivy systému pokladních toků, který nebere v úvahu již existující závazky. Proto je obecně žádoucí, aby závazky, včetně víceletých, byly dokonale sledovány. Přesto se v mnoha případech stává, že rozhodnutí nebo událost, které vyvolávají povinnost platit, jdou „proti proudu“ závazku v rozpočtovém smyslu slova. Časté jsou nedoplatky ve spotřebě služeb poskytovaných podniky. Je obvyklé, že státem vlastněné podniky (a dokonce i soukromé) nepřestávají poskytovat služby vládním institucím, ani když nedostávají zaplacení. Omezení vzniku nedoplatek v tomto sektoru vyžaduje jak realistické odhady roční spotřeby, tak vnitřní řídicí opatření (jako např. instalaci měřidel a regulaci telefonních hovorů).

Omezení vzniku nedoplatek proto vyžaduje kombinaci více opatření: realistických rozpočtových projekcí, vnitřních řídicích opatření, řízení počtu zaměstnanců, sledování a kontroly závazků, a to zejména víceletých, a rozhodnutí vztahujících se k uznávání nároků. Na stupni přípravy rozpočtu musejí být identifikována opatření požadovaná k dodržení závazků.

V některých zemích je důležitým tématem odhad nedoplatek. Výdajové nedoplatky se někdy odlišují od „obvyklé výše“ neuhraných závazků, která odpovídá obvyklé délce vyřizování nezaplacených faktur. Přísnější definice říká, že každá faktura splatná k určitému dni a k tomu dni nezaplacená musí být zahrnuta do balíku nedoplatek. Pro zavedení efektivního a trvale udržitelného systému monitorování nedoplatek je nezbytná přiměřená registrace dodávek a výdajů na stupni ověřování, jak je doporučována výše.

Pokud se země potýká s problémem nedoplatek, měla by řadit platby na základě dat splatnosti faktur a podle pořadí priorit. Programy pro snížení objemu nedoplatek by neměly vést k pochybným praktikám, jako je vznik nových faktur, kterým je dáván přednostní statut nedoplatek, nebo jako jsou platby výdajů, které nejsou v souladu s předpisy pro veřejné zakázky. Je třeba přísně kontrolovat oprávněnost plateb nedoplatek. Na takové operace by měly dohlížet nejvyšší kontrolní úřady zodpovědné za audit.

3. Problémy nerozpočtovaných výdajů a „nekrytých“ závazků

Závazky jsou definovány jako dluhy a povinnosti zaplatit vyplývající z minulých událostí. V některých zemích se rozlišuje mezi krytými a nekrytými závazky, přičemž rozdíl tkví v tom, zda zdroje k financování příslušných výdajů byly, nebo nebyly rozpočtovány, tj. zda jsou rozpočtově zajištěny. Někdy se argumentuje tím, že rozpočtově nekryté závazky by neměly být uhrazovány, protože výdaje nebyly schváleny zákonodárci. Nekryté závazky však mohou odpovídat právním povinnostem, které vláda nemůže ignorovat. V důsledku toho bývají někdy nekryté závazky uhrazeny, ale exekutiva čeká na následující rozpočet, aby je legalizovala. Ve zprávách o plnění rozpočtu bývají výdaje běžného roku podhodnoceny, zatímco rozpočet následujícího roku zahrnuje schválené položky na již realizované výdaje.

Opatření zlepšující řízení nekrytých závazků závisí na jejich příčinách, které spadají do následujících hlavních kategorií:¹

- *Závazky vyplývající z legislativních změn.* Legislativa po zahájení rozpočtového roku může zvýšit již schválené dávky. Měla by být zavedena pravidla, která vznik takových závazků odstraní nebo alespoň omezí.
- *Povinné náhrady škod.* Legislativa může obsahovat opatření pro kompenzaci ztrát způsobených zvláštními událostmi, například pro kompenzaci škod způsobených živelními pohromami. Od vlády může být vyžadována úhrada soudních odškodnění nebo odškodnění smluvních stran z důvodu porušení smlouvy apod. Nekryté výdaje omezuje zahrnutí malé rezervy do rozpočtu, jak bylo doporučeno výše.
- *Mimořádné výdaje,* které nejsou zahrnuty v rozpočtu nebo nemohou být přesně odhadnuty při přípravě rozpočtu: například náklady na likvidaci neočekávaných událostí narušujících životní prostředí nebo nepředvídané výdaje vyplývající z programu restrukturalizace bank. Výdaje vztahující se k takovým závazkům se musejí objevit ve zprávě o plnění rozpočtu a ve státním závěrečném účtu a musejí být zaneseny do účtů. Během roku by měl být rozpočet revidován, aby do něj tyto mimořádné výdaje mohly být zahrnuty.

Kromě výše zmíněných případů vyplývají některé nekryté závazky z nedodržování předpisů. Nezbytný je přiměřený a efektivní systém sankcí. V každém případě by tyto závazky měly být rozpoznány, pokud jsou smlouvy pravidelně schvalovány v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Otázky vztahující se ke skrytým závazkům, jako jsou nekryté důchodové závazky, analyzuje kapitola 11.

B. Rozpočtování mzdových a ostatních osobních výdajů a jejich řízení

Otázky řízení osobních výdajů zasahují do rozličných oblastí. Na jedné straně současné fiskální tlaky a měnící se role vlády soustřeďují pozornost na kontrolu osobních výdajů. Jde tedy zejména o politický problém, který ale vyžaduje odpovídající nástroje pro rozpočtování osobních výdajů. Na druhé straně tranzitivní země musejí vybudovat efektivní státní službu a posílit své rozpočtové systémy a systémy řízení osobních výdajů.

1. Problémy veřejné služby v tranzitivních zemích

a) Právní rámec

Mnohé zákony o státní službě stanoví do značných detailů podmínky zaměstnávání, ale nedostatečně regulují posláním a odpovědností státních úředníků, stejně jako aspekty vztahující se k profesionálním standardům a koordinaci řízení. Zákon o státní službě by neměl upravovat pouze podmínky služby. Měl by také regulovat úlohu státního úředníka, jeho profesionální kvalitu, principy personálního řízení a postavení v rámci státní služby a platové zařazení.

Státní úředníci by měli skládat účty ze své činnosti a jejich rozhodnutí by měla být předmětem správního přezkoumání. Právní rámec musí zajistit efektivní uplatňování principů práva, nestrannosti a bezúhonnosti. Princip práva znamená, že existují procedury a kontrolní mechanismy, které zabezpečují, aby státní úředníci rozhodovali a konali v rámci vymezení definovaných zákonem a v rámci dalších právních předpisů a pravidel. Pokud není chráněna zákonnost, existuje vysoké riziko, že v rozhodování úředníků se uplatní libovůle. V zákonech většiny tranzitivních zemí musejí být více či méně posíleny dohledové instituce nebo odvolací mechanismy.

Všechny tranzitivní země – i když v různé míře – mají problémy s korupcí a nezákonným jednáním. Zděděná kultura administrativy nepodporuje nestrannost a bezúhonnost. V některých tranzitivních zemích

s nedostatečným právním a institucionálním rámcem a velmi nízkými platy se může občanovi nebo firmě jevit jako efektivnější k zajištění určitého administrativního výstupu (například smlouvy na dodávky veřejnému sektoru) raději státního úředníka podplatit, než se spoléhat na výstup běžného úředního procesu. Etický kodex by mohl být připojen k zákonu o státní službě, a tím se stát právně vynutitelným.

b) Služební postup a podmínky služby

Postup státních úředníků založený na hodnocení schopností je v mnoha tranzitivních zemích využíván jen zřídka. Je to způsobeno nevyhovujícími právními strukturami a nedostatkem atraktivnosti mnoha funkcí ve veřejných službách. Škatulkování a politizování jsou dědictvím socializmu. V mnoha tranzitivních zemích je tak výběr pracovníků na řídicí funkce založen na politických základech, což vede k častým změnám na těchto funkcích a k nedostatku profesionální kvality a kontinuity na úrovni špičkového řízení. To má pravděpodobně nepříznivý vliv na řízení a kontrolu veřejných výdajů.

Ve většině tranzitivních zemí jsou základní platy a jejich výsluhové zvyšování obecně definovány v zákoně a obecně známy. Avšak z rozhodnutí rezortních ministrů bývají obvykle zaměstnancům vypláceny zvláštní odměny a ostatní druhy dodatkových odměn. Takové platby jsou financovány z úspor za část neobsazených funkcí v těchto ministerstvech. V některých zemích jsou uzavírány takzvané „manažerské smlouvy“, které jsou závislé takřka výhradně na rozhodnutích ministrů a pro něž je charakteristické absolutní utajení. Ty reprezentují významnou složku čistého příjmu a vedou jednak k demotivaci ostatních pracovníků a jednak k odporu vůči nezbytným změnám mezi úředníky, kteří tyto smlouvy dostávají. Kariérní postup je ve většině tranzitivních zemí založen především na „služebním věku“ a povýšení jde ruku v ruce s jmenováním do nové funkce. Platy jsou obecně nízké a v některých zemích jsou tak nízké, že úředníci často přijímají druhé zaměstnání a bývají přístupní korupci.

c) Směrování reformy

Pro zlepšení výkonnosti veřejné služby v tranzitivních zemích by měly být učiněny kroky v mnoha oblastech, zejména:

- měly by být analyzovány a novelizovány zákony o státní službě, aby bylo posíleno postavení státních úředníků, jejich profesionální postavení a koordinace jejich personálního řízení;
- systémy odměňování by měly být reformovány tak, aby nabízely kariérní postup a výkonnostní pobídky a aby podporovaly transparentnost a předvídatelnost;
- administrativní proces musí být posílen jak ve smyslu legislativním, tak ve smyslu kontrolních kapacit a nestranného posuzování. V zemích, v nichž neexistuje obecný zákon upravující správní procedury, by se mělo o takovém zákonu uvažovat;
- počítačově zpracovávané platové systémy by měly být ve státní administrativě kompatibilní, aby byly vytvořeny podmínky pro lepší kontrolu pracovníků a osobních nákladů, stejně jako pro personální plánování;
- součástí zavedení zákona o státní službě by v některých tranzitivních zemích mohlo být dobře nastavené schéma snižování počtu pracovníků tak, aby bylo možné posílit kapacitu, ale také zajistit transformaci vedoucí k vyššímu výkonu;
- politickou prioritou by se měly stát programy proti korupci, které je třeba zavést ve většině zemí jako doplněk právní a institucionální reformy.

Jedním z užitečných opatření pro zvýšení kvality a výkonnosti vládního rozhodování a řízení lidských zdrojů může být v některých tranzitivních zemích vytvoření skupiny vyšších státních úředníků a stupně „vrcholového řízení“ jako v mnoha členských zemích EU (Plesch, 1997). Tento systém je strukturovaný systém personálního řízení pro vyšší nepolitické funkce. Taková služba je centrálně řízena příslušnými institucemi a procedurami, aby byla zajištěna stabilita a profesionalita klíčové skupiny špičkových řídicích pracovníků. Jedním z důvodů k vytvoření skupiny vyšších státních úředníků je, že mají působit jako kontrola proti korupci.

2. Srovnávací analýza platových systémů²

Obvykle se rozlišuje mezi centralizovanými systémy – v nichž jsou objem mzdových prostředků a mzdová dynamika stanoveny na ústřední úrovni – a decentralizovanými³ systémy, v nichž vládní organizace nebo ministerstva mají autonomii v personálním řízení i ve vlastní platové politice. To jsou však ve skutečnosti extrémní stavy; většina zemí kombinuje prvky obou typů systémů. V praxi oba systémy obsahují mechanismy pro dosažení mnoha cílů: flexibilitu mezd, pracovní pobídky, snižování veřejných výdajů, udržení kontroly nad nárůstem mezd atd. V centralizovaném systému bývají obvykle zavedeny prvky decentralizace jako reakce na potřebu zvýšit flexibilitu platových a personálních systémů pro snížení veřejných výdajů. Některé systémy si však udržují částečnou úroveň centralizace, dokonce i když se organizace nebo ministerstva účastní procesu rozhodování o platech. Vláda se snaží pomocí rozpočtových omezení řídit či koordinovat platové nárůsty a vyhnout se snahám zúčastněných stran při jednáních s pracovníky jeden druhého přelicitovat.

OECD navrhla čtyři kritéria jako základnu pro hodnocení relativního stupně centralizace nebo decentralizace platového systému:

- přítomnost či nepřítomnost kolektivních smluv a počet úrovní vyjednávání,
- obsah platových vyjednávání,
- vládou uplatněná finanční omezení a stupeň autonomie organizací a ministerstev ve vztahu k rozpočtu,
- vládou užívaná procedura regulace ročních platových nákladů.

a) Centralizovaná vyjednávání o platech

V různých zemích může být též centralizovaná úroveň strukturovaná zcela odlišně; příčinou je snaha o vyrovnání se s tržními tlaky u určitých profesních skupin. Například v Německu, Španělsku a Francii je kolektivní vyjednávání o platech centralizováno a stejná smlouva platí pro všechny zaměstnance veřejného sektoru, bez ohledu na funkční subsektor či úroveň vlády, ve kterých jsou zaměstnáni. Zaměstnanec-ký statut však vede k rozdílům. V Německu jsou platy státních zaměstnanců stanoveny zákonem, zatímco ve Španělsku jsou vyšší státní úředníci z kolektivního vyjednávání vyjmuti. V Nizozemí se až do roku 1993 uplatňovala centralizovaná smlouva o platech pro zaměstnance celého veřejného sektoru. Od té doby vyjednávání zůstalo centralizováno, ale jednání jsou nyní organizována zvláště pro každý z osmi sektorů veřejné služby (ministerstva, školství, policie, obrana, justice, provincie, města a obce a nizozemské „Polder Boards“). Podobně v Itálii se, jako část reformy státní služby z roku 1993, vyjednává o platech v každém z osmi subsektorů. Policie a armáda, univerzitní profesori a další akademičtí pracovníci, soudci a prokurátoři, stejně jako vyšší státní úředníci, jsou z těchto jednání vyjmuti.

b) Decentralizovaná a částečně centralizovaná vyjednávání o platech

Soustředíme-li pozornost na země, v nichž jsou zavedeny dvě úrovně platového vyjednávání, míra decentralizace jejich platových systémů závisí především na tom, jak je stanovena celková úroveň pla-

tů. Například v Irsku a Dánsku jsou centrálně stanoveny celkové náklady na mzdy. V těchto dvou zemích existuje velmi silná tradice vyjednávání a sociálního konsenzu. V Irsku jsou vyjednávání o platech ve veřejném sektoru rozdělena do dvou kroků. V prvním kroku se centralizovanou smlouvou stanoví všeobecné procento nárůstu. Druhé kolo vyjednávání pak vedou odbory, jež jsou organizovány ve skupinách podle povolání a prezentují specifické požadavky příslušných skupin. Objem platů je stanoven ex post podle výstupů místních a centrálních jednání. Je zřejmé, že takový systém ztěžuje případnou možnost objem platů omezit. Avšak ta skutečnost, že odbory jsou zapojeny do vytváření ekonomických programů a podpisu tripartitních smluv, by měla v podstatě udržet požadavky na růst platů v rozumných mezích.

V Dánsku byl oficiálně zaveden systém, který má zajistit, aby se část procesu stanovování platů odehrávala na pracovištích. Vláda ponechává určité procento celkového objemu mzdových prostředků k individuálnímu rozhodování, jehož rozsah je stanoven místními vyjednáváními.

V jiné skupině zemí OECD je stanovování platů delegováno na výdajové agentury či ministerstva, která jsou zodpovědná za řízení svých vlastních provozních nákladů. V této skupině je hlavní rozdíl v uplatněném typu kolektivního vyjednávání mezi Austrálií, Finskem a Švédskem na jedné straně a Novým Zélandem a Velkou Británií na straně druhé. V Austrálii, Finsku a Švédsku se dosud užívají dvě úrovně vyjednávání, které jsou doplněny zavedením decentralizovaného řízení rozpočtu provozních nákladů. Ve Velké Británii a na Novém Zélandu je reforma platového systému doprovázena změnami v systému kolektivního vyjednávání.

Pokud se dosud udržují centralizovaná jednání, je důležité specifikovat, jaká celková úroveň platů bude na této úrovni stanovena a kdo ji bude financovat. Je nepochybné, že paušálně stanovený nárůst, který není finančně kryt rozpočtem, může vytvořit tlak na ministerstva nebo agentury, které dosahují nižších přírůstků produktivity. Může to dokonce taková ministerstva donutit k tomu, aby snížila počet pracovníků s cílem získat nezbytné finanční zdroje.

c) Jednotné nebo diferencované platové stupnice

Platy státních zaměstnanců se skládají z několika složek. To umožňuje brát v úvahu mnoho rozličných faktorů, jako jsou tlaky na trhu pracovních sil z hlediska místního či z hlediska profesí, individuální výkon ad. Tento přístup k individuálnímu stanovování platů nastoluje otázku spravedlnosti. Země, které zavedly jednotný systém klasifikace profesí pro celou státní službu (např. Austrálie, Dánsko, Španělsko a Francie), mohou v platech garantovat spravedlnost a jednotnost. Tyto systémy jsou však rigidní a nedokáží se přizpůsobit trendům v zaměstnanosti a tlakům na trhu práce. Španělsko se svými specifickými příplatky a Francie s nedávno zavedenými „funkčními“ prémie (*nouvelle bonification indiciare*) se rozhodly na nové požadavky reagovat. Náklady na tato opatření přispívají k nárůstu platů. Austrálie koncem 80. let svůj systém klasifikace povolání kompletně přebudovala s cílem přizpůsobit pracovní sílu potřebám různých služeb. Pokud je agenturám a ministerstvům dána příležitost zavést vlastní klasifikační systémy (např. ve Finsku a Velké Británii), nárůsty platů v jedné organizaci mohou vést k nárůstům v jiných organizacích a podryvají účinnost decentralizovaných systémů.

3. Řízení a kontrola osobních nákladů

a) Organizační otázky⁴

Personální řízení musejí vykonávat příslušná rezortní ministerstva. Je například nerealistické vytvořit ústřední úřad pro personální řízení, který by navrhoval nebo schvaloval organizační strukturu a personál-

ní politiku určitého ministerstva, neboť nemá dostatek poznatků o politikách a činnostech tohoto ministerstva. Přesto je nutné vytvořit určité centrální kontrolní a koordinační mechanismy.

Schematicky existují dva hlavní typy řídicích a koordinačních úkolů v řízení vládních osobních výdajů:

- *Rozpočtové řízení*, které se dotýká finančních aspektů struktury platů pro účely makroekonomického a fiskálního řízení, stanovení politických priorit na rezortní úrovni a dosažení hospodárnosti a efektivnosti vládních činností pro účely programového řízení. Každé rozhodnutí o otázkách personálního řízení, které má vliv na rozpočet, musí být připravováno po konzultaci s ministerstvem financí a musí být předmětem obdobných omezení a kontroly jako ostatní položky veřejných výdajů.
- *Manažerské řízení*, které se obecně dotýká technických aspektů struktury platů tak, aby bylo dosaženo rovnováhy v platech; organizační a personální otázky a ze širšího hlediska otázky týkající se vztahů mezi vládou a jejími zaměstnanci bývají obvykle upraveny zákonem o státní službě.

Ve většině zemí OECD bývají opatření manažerského řízení – ač odlišná co do rozsahu a míry působnosti – koordinována a prováděna centrálními personálními úřady, jako jsou úřady či komise pro státní službu. V některých případech byly rezortním ministerstvům delegovány omezené odpovědnosti v rámci všeobecného rámce. Obvykle hrají dominantní úlohu při stanovování a řízení finančních aspektů platové struktury ministerstva financí. Naproti tomu ve většině tranzitivních zemí bývají technické a finanční aspekty platové struktury rozděleny mezi ministerstva práce (vykonávající funkci ústředního orgánu) a rezortní ministerstva, přestože v mnoha případech mají rezortní ministerstva v této oblasti zvláštní pravomoci. Proto je nutné posílit autoritu ministerstva financí ve vztahu k řízení osobních nákladů.

V některých zemích řídí personální otázky tzv. komise pro státní službu; to však může vést k vytváření mnoha problémů v rozpočtu. Premchand (1983) zmiňuje:

„Organizační dualismus se vyvinul tam, kde jsou pracovní místa vytvářena úřady pro personální řízení, zatímco financování provádí ministerstvo financí. Toto rozdělení povinností v některých zemích vedlo k několika praktickým problémům. Z jejich oddělení vyplývá, že budou vytvářena pracovní místa bez ohledu na rozpočtová omezení a že po vytvoření těchto míst je buď poskytnuto více zdrojů, nebo se počet míst redukuje. Vzhledem k tomu, že rozpočet je upravován v jiných termínech, lze očekávat nesoulad mezi tvorbou pracovních funkcí a jejich finančním zabezpečením. Hlavním problémem rozpočtování osobních výdajů a řízení objemu vládních mzdových výdajů je úloha, která má být přisouzena ministerstvu financí. Integrace vybraných útvarů personálních úřadů do ministerstva financí by měla přinést soudržnou politiku pro rychlou reorganizaci rezortních ministerstev a revizi platových struktur.“

Oblasti, do nichž musí být zapojeno ministerstvo financí a které by měly být integrovány do rozpočtového procesu, se týkají stanovení:

- počtu pracovníků v rezortních ministerstvech,
- dlouhodobých a střednědobých finančních dopadů snižování počtu pracovníků a politiky přijímání pracovníků,
- složek finanční struktury platů pro státní službu jako celek.

Existují však některé oblasti, jako je vzdělávání, navrhování a revize zákonů o státní službě, které může efektivně vykonávat pouze ústřední úřad oddělený od ministerstva financí.

Souběžně s posilováním role ministerstva financí v řízení osobních výdajů musejí tranzitivní země budovat odpovídající kapacitu pro manažerskou koordinaci a řízení (například tvorbou politiky státní služby, zaváděním pravidel, koordinací a monitorováním personálního řízení v různých institucích a poskytováním poradenství).

b) Potřeba specifického řízení

V tranzitivních zemích je rozpočtové řízení osobních výdajů jednou z klíčových otázek v řízení rozpočtu. V některých zemích OECD jsou osobní výdaje jako součást běžných výdajů zahrnuty do jednoho ukazatele společně s výdaji na zboží a služby. Možnost použít úspory osobních nákladů na jiné výdaje motivuje organizace ke snižování osobních výdajů. Takový přístup může v mnoha tranzitivních zemích způsobit nežádoucí efekty. Vezmeme-li v úvahu sociální tlaky na vedení agentur nebo nízkou úroveň mezd, pak souhrnně přidělené prostředky mohou být příčinou nekontrolovaného nárůstu osobních výdajů. Byrokratický odpor nelze jednoduše překonat a každá výdajová jednotka se může snažit demonstrovat, že její současná struktura vstupů je optimální. Lze pochybovat o tom, že by se systém blokových přidělů mohl stát nástrojem ke snižování počtu pracovníků v zemích, které se potýkají s problémy nedoplatků osobních výdajů (což je případ mnoha zemí bývalého SSSR). Tyto země v současné době stojí před volbou, zda připustit nedoplatky, nebo propustit zaměstnance. Politici stejně jako státní úředníci preferují akumulaci nedoplatků. V tomto kontextu by zaváděné souhrnné přiděly prostředků způsobily, že by se nedoplatky přenesly ze mzdových výdajů na ostatní složky výdajů.

c) Výdajové limity a limity počtu pracovníků

V tranzitivních zemích jsou nezbytné specifické limity na osobní výdaje a musejí být zavedena pravidla pro omezení transferů mezi osobními výdaji a ostatními položkami. Tyto specifické limity by se měly skládat z výdajových stropů a z limitů počtu pracovníků.

Osobní výdaje musejí být odhadovány přesně. Během přípravy rozpočtu je vyžadována informace o počtech pracovníků; tyto údaje by měly být veřejně přístupné (například jako příloha k rozpočtu). Prostředky na odměny a zvláštní příplatky by měly být vymezeny zvláště v rámci osobních nákladů jako položky rozpočtu rezortního ministerstva a měly by být sledovány. Odhady nákladů by měly být opřeny o spolehlivý systém řízení počtu pracovníků obsluhovaný ministerstvem financí nebo samotnými rezortními ministerstvy. Predikce růstu platů a přídávků pracovníkům připravovaná rezortními ministerstvy musí být konzistentní s předpoklady a pravidly ministerstva financí.

Během plnění rozpočtu je možné v případě, že některá místa nejsou obsazena, posoudit, zda si organizace mohou část takto získaných úspor ponechat k úhradě jiných běžných výdajů. Takové projekty však musejí být upraveny pravidly, musejí být transparentní a musejí o nich být podávány zprávy. Jak jsme zmínili výše, v mnoha tranzitivních zemích jsou mzdy a platy vztahující se k neobsazeným místům rozdělovány mezi pracovníky výdajové jednotky. Taková praxe je nezdravá. Měla by být zavedena vnitřní kontrola, aby bylo možné předcházet neschválenému převádění prostředků z rozpočtovaných mezd a platů na nárůst odměn a příplatků. Ministerstvo financí by také mělo vést rejstřík funkcí ve státní službě a informace o osobních nákladech, jakožto nástroj pro podporu přípravy rozpočtu a sledování jeho implementace.

Limity osobních výdajů jsou v tranzitivních zemích pro řízení osobních výdajů obecně nedostačující. Často jsou v praxi považovány spíše za dolní hranici pro ochranu osobních výdajů než za skutečný výdajový limit. V praxi vykazuje tento systém určitý stupeň flexibility, ale také tendenci k nárůstu osobních výdajů. V mnoha zemích jsou rozpočtem přidělené osobní výdaje podhodnoceny a zajistit jejich

dodržení během implementace rozpočtu je proto mimořádně obtížné (například propuštění učitelů během školního roku může představovat vysoké nepřímé náklady v důsledku škodlivých dopadů na vzdělávací systém). Je nutné jasněji identifikovat omezení osobních výdajů na stupni přípravy rozpočtu a posílit mechanismy, které zajistí, aby právní závazky týkající se osobních výdajů (přijímání pracovníků a další rozhodnutí) byly v souladu s výdajovými limity.

Řada členských zemí EU užívá limity počtu pracovníků. Tyto limity jsou obecně založeny na ekvivalentech pracovníků na plný pracovní úvazek a jsou předmětem vnitřní a/nebo vnější kontroly. Limity počtu pracovníků mají některé nevýhody. V jednotlivých případech mohou vést organizace k obcházení limitů tím, že budou najímat konzultanty a externí poradce náhradou za řádné zaměstnance. V některých zemích (např. ve Velké Británii) byly limity počtu pracovníků opuštěny v 80. letech (a nahrazeny limity provozních nákladů), neboť byly zdrojem zvyšujícího se tlaku na osobní výdaje. Transitivní země však s přihlédnutím ke svým současným rozpočtovým problémům mohou limity počtu pracovníků považovat za užitečný nástroj pro snížení počtu pracovníků a zavedení reformy v řízení platových systémů a v odměňování pracovníků. Například zahrnutí limitů počtu pracovníků do rozpočtu může usnadnit jasnou identifikaci rizik vytvoření nepřiměřeného objemu závazků vůči pracovníkům na stupni sestavování rozpočtu.

Částky přidělené na osobní výdaje by měly být konzistentní s limity počtu pracovníků. Počáteční předpokládané limity počtu pracovníků by mohly být oznamovány současně s výdajovými limity na počátku přípravy rozpočtu a v dalších fázích mohou být prováděny úpravy.

C. Veřejné zakázky⁵

1. Obecné otázky

a) Cíle

Hlavním cílem vlády jako nakupujícího je získat zboží a služby požadované kvality za konkurenceschopnou cenu. Nákupní procedury by měly poskytnout rovné podmínky všem nabízejícím a měly by být uspořádány tak, aby byla za vynaložené peníze získána dobrá hodnota a minimalizováno riziko korupce a nadřování. Vládní nákupy určitě nejsou jediným možným zdrojem korupce, je to však jeden z největších zdrojů; pro minimalizaci korupčních rizik je vždy nutná opatrnost, optimalizace užití finančních zdrojů a podpora růstu konkurence. Zákon o veřejných zakázkách a příslušné procedury musejí být v souladu s mezinárodními dohodami a standardy stanovenými Světovou obchodní organizací, Evropskou unií, Světovou bankou a dalšími institucemi (viz níže).

b) Cyklus nákupů

Cyklus nákupů je tvořen těmito stupni:

- *Identifikace uživatelských potřeb a projektová příprava.* V případě zboží a služeb se postupy skládají z vymezení požadavků uživatele, specifikace zboží a služeb, které mají být nakoupeny, ověření toho, zda potřeby lze uspokojit z dostupných zdrojů, apod. Pro stavební projekty by měly být analyzovány různé možnosti a varianty, aby bylo vybráno nejefektivnější řešení, a měl by být připraven realizační projekt. Na tomto stupni by také měla být analyzována možnost vytvoření partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.
- *Stanovení procedury.* Zákon může obsahovat množství alternativ včetně veřejné obchodní soutěže, místně omezené obchodní soutěže nebo přímého oslovení omezeného počtu minimálních dodavate-

lů. Tyto volby budou ovlivněny mezinárodním postavením konkrétní země, např. tím, zda je kandidátem na členství v EU a/nebo perspektivním členem Světové obchodní organizace.

- *Proces veřejného výběrového řízení (může mu předcházet předkvalifikační procedura, v závislosti na proceduře podávání nabídek).* Pro soutěžní nabídky bývá zveřejněno formální oznámení veřejné soutěže, v němž je specifikována charakteristika projektu nebo zboží a služeb, které mají být dodány, kritéria výběru a pravidla vyhodnocení. Cena je sice důležitým kritériem při výběru kontraktu, ale neměla by být kritériem jediným. V mnoha případech je cena méně důležitá než technická a kvalitativní kritéria. Systematický výběr nabídek s nejnižší cenou může vést k nákupu nekvalitního či zastaralého zboží či služeb. Aby bylo možné vyhnout se nepřiměřené převaze nabídek s nízkou cenou, je často žádoucí analyzovat nabídky ve dvou krocích – nejprve z technického hlediska a poté na bázi nákladů.

c) Zadávání veřejných zakázek a korupce

V kontextu veřejných zakázek korupce obvykle spočívá v tajné dohodě mezi nakupujícími a prodávajícími, přičemž státu vznikají finanční ztráty. Takové praktiky jsou často vědomě nezákonné, neetické a nesprávné ve smyslu obecně uznávaných dobré praxe veřejných zakázek. Korupční jednání je podporováno faktory, jako jsou:

- nadměrné možnosti poskytování úlev nebo tzv. „*contracting-out*“ (viz oddíl D),
- jednání s nesolventními dodavateli, kteří nesplňují ostatní požadované kvalifikace a normy,
- nepřiměřené užívání utajovaných forem veřejných obchodních řízení a nákupů z jednoho zdroje,
- změny pravidel a úpravy ve specifikaci veřejného nabídkového řízení,
- neodpovídající vnitřní kontrola, analýza stížností a vnější audit postupů u veřejných zakázek.

d) Principy konkurence a průhlednosti

Klíčovými principy veřejných zakázek jsou otevřená soutěž a transparentní procedury. Proces veřejných zakázek by měl být otevřený veřejné kontrole. Výsledky výběru nabídek musejí být zveřejňovány. Zveřejňovány by měly být také seznam dodavatelů, jejich nabídkové ceny a jméno úspěšného uchazeče.

Rozhodnutí o smlouvě a celý proces veřejného nákupu musejí být předmětem kontroly parlamentu a nejvyššího kontrolního úřadu. Psané (nebo počítačově zpracované) záznamy musejí být uloženy a veřejně přístupné. Z těchto záznamů by mělo být zřejmé, kteří dodavatelé byli osloveni, kteří byli vybráni a proč, cenové podrobnosti, zprávy o přijetí vykonané práce nebo objednaného zboží a hodnocení výkonu dodavatele.

Právní rámec a/nebo vládní etický kodex by měly obsahovat ustanovení o veřejných nákupech. Neměl by nastat konflikt zájmů mezi úředními povinnostmi a soukromými zájmy státních úředníků. Musejí být stanoveny příslušné úrovně finančního zmocnění a přesné oddělení povinností. Obecně je žádoucí rotace povinností, aby nevznikalo riziko tajné dohody vyplývající z příliš těsných vztahů mezi nakupujícím a dodavatelem.

2. Prioritní úkoly ve světle příprav na vstup do EU

a) Základní požadavky

V kontextu přípravy na vstup do EU je vysoce prioritním úkolem kandidátských zemí reforma zákonů o veřejných zakázkách, administrativních struktur a procedur. Taková reforma je podmínkou jak pro členství v Evropské unii, tak pro dosažitelnost předvstupní pomoci, která v případě kandidátských zemí přichází v úvahu. Některé z těchto zemí již dosáhly v reformním úsilí značného pokroku, ale v jiných je ještě nutné k vybudování uspokojivého systému veřejných nákupů vynaložit velké úsilí. Základní požadavky lze rozdělit do čtyř skupin: (1) právní úprava veřejných zakázek kompatibilní se směrnicemi ES a s ostatními mezinárodními povinnostmi, (2) efektivní procedury, které zahrnují ústřední organizaci pro veřejné zakázky s celkovou zodpovědností za rozvoj a zavedení politiky veřejných zakázek, (3) účinná výměna informací mezi touto ústřední organizací a útvary pro veřejné zakázky v rámci organizací a (4) efektivní procedury pro řešení sporů, finanční kontrolu a audit.

b) Právní úprava zadávání veřejných zakázek

Od vlád se očekává, že budou postupovat v souladu s dohodou Světové obchodní organizace o vládních zakázkách (*Government Procurement Agreement*), která stanoví právní závazky pro národní systémy a praktiky v oblasti veřejných zakázek. V kontextu přistoupení k EU stojí mnoho zemí ve střední a východní Evropě před problémem, neboť jejich legislativa je založena na modelu Organizace spojených národů, nikoli na podrobnějších směrnicích ES. V případě výdajů financovaných z vnějších zdrojů musejí procedury veřejných zakázek odpovídat také pravidlům stanoveným externími věřiteli či dárci, například Světovou bankou.

Země, jejichž zákony jsou založeny na modelu OSN, musejí přizpůsobit svoji současnou právní úpravu v případě smluv, které přesahují hranice Evropských společenství. Modelový zákon OSN otevírá možnost preference domácích účastníků veřejných výběrových řízení – to je v rozporu se směrnicemi ES a se základními ustanoveními Smlouvy. Umožňuje také, aby vláda vyloučila potenciální dodavatele z určitých zemí. Každé takové vyloučení by bylo v rozporu se základními právními normami ES, ať už by bylo zaměřeno vůči členskému státu nebo vůči účastníkovi výše uvedené dohody Světové obchodní organizace. Pokud se jedná o technické metody veřejných nákupů, existují mezi směrnicemi ES a modelovým zákonem OSN také rozdíly.

Některé země střední a východní Evropy již přizpůsobily své právní předpisy upravující veřejné zakázky v souladu se směrnicemi ES, jiné pracují na přípravě příslušných návrhů zákonů. Bohužel se však o všech těchto zákonech nedá tvrdit, že požadavky EU uspokojí. Některé například umožňují pokračování národních preferencí, neúplné pokrytí (např. opomíjejí podniky veřejného sektoru, které směrnice ES zahrnují) nebo se příliš spoléhají na procedury veřejných nabídkových řízení, které nejsou směrnicemi ES povoleny (např. dvoustupňové řízení, nákupy z jednoho zdroje) a obsahují nedostatečné postupy k prověřování stížností. Pokud se jedná o procedury veřejných nákupů, směrnice ES se týkají pouze větších kontraktů; je ale třeba regulovat také nákupní transakce, které jsou menšího rozsahu a nedosahují stanovené hranice. Taková pravidla musejí samozřejmě odpovídat základním povinnostem vyplývajícím z Římské smlouvy.

c) Ústřední organizace pro veřejné zakázky

Mnohé země založily ústřední organizaci pro zadávání veřejných zakázek (*public procurement organisation*), která dohlíží na činnost útvarů zodpovědných za tyto zakázky na jednotlivých rezortních minis-

terstvech a v ostatních veřejných institucích, na které se vztahuje legislativa o veřejných zakázkách. Taková organizace by měla odpovídat za vývoj pravidel a nařízení, vytvoření systému informací a jejich zveřejňování v rámci celé vlády a zajišťovat, aby útvary odpovědné za veřejné zakázky zaměstnávaly vyškolené pracovníky, vyvíjet školicí systém a podporovat obecný dohled nad systémy veřejných zakázek. Ústřední organizace pro zadávání veřejných zakázek by měla být nezávislá nebo kvazinezávislá organizace zodpovídající se vládě nebo parlamentu, nebo podřízená organizace ministerstva financí nebo jeho útvar, například finanční nebo ekonomický.

V mnoha tranzitivních zemích je vlastní funkce veřejných nákupů decentralizována. V jiných zemích je ustavena ústřední organizace pro veřejné zakázky – ale počet těchto zemí klesá. Centralizace veřejných zakázek přináší principiálně výhody v tom, že vláda může při seskupování svých zakázek dosahovat nižších cen. Výsledky jsou však často zklamáním kvůli problémům, jako je pomalá a byrokratická reakce na požadavky zákazníků, nadměrné zásoby, ztráty, rozkrádání a pomalá reakce na změny na trhu a v technologiích.

d) Realizace zadávání veřejných zakázek a školení ⁶

Většina zemí ve střední a východní Evropě má stovky (nebo v některých případech tisíce) kontrahujících jednotek – počínaje velkými, dobře personálně vybavenými a výkonnými organizacemi až po malé organizace a obce, které jsou slabě personálně vybavené a nevykonné. Organizace pro veřejné zakázky by těmto organizačním jednotkám měla poskytovat podporu.

Systematicky je třeba se zaměřit na následující klíčové otázky:

- Je zaveden efektivní systém přijímání pracovníků a jejich přípravy? Byli pracovníci vyškoleni? Jakým druhem školení prošli? Základním? Vyšším stupněm? Jsou současně schopnosti pracovníků porovnávány s požadovaným profesionálním profilem? Mají zaměstnanci zkušenosti s mezinárodními zakázkami?
- Je počet pracovníků odpovídající? Dochází, či nedochází k nadměrné obměně pracovníků? Pokud ano, proč? Kvůli nízkým platům, nebo nedostatečným možnostem profesionálního rozvoje?
- Jsou v kontrahujícím útvaru dostupné příručky, standardní dokumenty pro veřejné nabídkové řízení, modelové formuláře dohod?
- Jsou v dokumentaci pro veřejné nabídky zahrnuty vzorové formuláře kontraktů a dalších dokumentů? Existují standardní smluvní podmínky?
- Má organizace pro veřejné zakázky přístup k ústřednímu počítačově zpracovávanému rejstříku veřejných zakázek? Jsou smluvním stranám a soukromému sektoru adekvátně rozšiřovány informace?

V mnoha tranzitivních zemích zůstává soukromý sektor relativně nerozvinutý. Proto má vláda legitimní zájem podporovat školení zaměstnanců státních organizací i soukromého sektoru v oblasti veřejných zakázek. Dodavatelé ze soukromého sektoru potřebují být informováni o právních předpisech a o institucionálním rámci systému veřejných zakázek a o tom, jak mají o vládní smlouvy soutěžit. Měli by být školeni ve zvláštních schopnostech, jako je vyjednávání a řízení smluv. Potřebné jsou osvětové semináře pro politiky a kampaně ve sdělovacích prostředcích pro veřejnost, v nichž je objasňován význam veřejných zakázek a získávána podpora pro účinný a transparentní systém veřejných zakázek.

Pokud se jedná o pořádání školení, ústřední organizace organizující veřejná nabídková řízení může zvážit vytvoření sítě národních institucí (jako univerzit a vládních školicích středisek). V každé této insti-

tuci by mohl být školen tým školitelů certifikovaný ústřední organizací pro veřejné zakázky. Tento tým by pak měl zpočátku dohlížet na školení a vydávání licencí dalším školitelům, kteří by realizovali většinu školicích aktivit.

e) Postupy pro kontrolu a vyřizování stížností

Měly by existovat dobře definované a obecně srozumitelné postupy kontroly a auditu veškerých transakcí u veřejných zakázek včetně opatření proti zpronevěře a proti korupci. Navíc by měly být k dispozici postupy pro odvolání se proti rozhodnutí o přiznání smlouvy nebo pro další stížnosti, které vzniknou v souvislosti s veřejnou zakázkou. Takovéto stížnosti mohou být vyřizovány prostřednictvím zvláštních arbitrážních komisí nebo prostřednictvím soudů.

D. „Contracting-out“

1. Co se skrývá pod pojmem *contracting-out*?

Výraz *contracting-out* je používán pro široký pojem zahrnující činnosti vlády, při nichž vláda nakupuje veřejné služby, které dříve produkovali její zaměstnanci, od soukromého sektoru. Smyslem je zajištění větší hospodárnosti při zavedení konkurenčních vztahů do oblasti zabezpečování veřejných služeb. Vláda v takovém případě službu objedná, koupí a zaplatí, aniž by se vůči veřejnosti zříkala odpovědností za její poskytování. Během posledních 20 let se v mnoha zemích využívání takových mechanismů velmi rozšířilo, i když je tento postup velmi starý. Například tzv. *tax farming* byl rozšířen již ve staré Číně, Řecku, Římě.⁷ V některých zemích existují konvence či zákony upravující koncese, z nichž některé jsou stovky let staré.

Obecně jsou činnosti přenesené na soukromý sektor nadále financovány vládou. Oddělení financování od dodávek umožňuje vládě, aby přijala roli nakupujícího, a tak vybírala mezi mnoha dodavateli a kontrolovala náklady a dodržování kvality, aniž je odpovědná za řízení výrobních činností. Cílem systému *contracting-out* je snížení nákladů a zlepšení výkonnosti prostřednictvím soutěže mezi alternativními dodavateli. Ve Velké Británii se užívá takzvané testování trhem; jeho pomocí vláda vyhodnocuje, zda daná činnost může být levněji a efektivněji dodávána soukromým sektorem na základě smlouvy o zajišťování služeb nebo v jiných případech jejich privatizací.

Vlády často musejí hledat soukromé financování rozsáhlých infrastrukturních projektů, jako jsou podzemní dráhy, dálnice a letiště. Soukromý sektor může mít v některých případech konkrétní know-how nebo zkušenosti, které nejsou dostupné veřejnému sektoru (například řízení v oblasti vodního hospodářství, odpadů nebo městské dopravy). Formy takového partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem se v jednotlivých obdobích i zemích liší. V Evropské unii je nejběžnější tzv. „koncesní smlouva“ (viz box 8.1). V tzv. „pracovních“ koncesích nebo systémech „postav-provozuj-převéď“ (*build-operate-transfer = BOT*) soukromý sektor financuje úvodní investici, získá kapitál zpět provozováním projektu v daném období a pak ke konci platnosti koncese převede aktiva zpět na vládu. Systém BOT je považován za atraktivní pro přilákání soukromého a zahraničního kapitálu.⁸ Po mnoho let byl užíván v rozvinutých zemích (největší publicitě se v evropském kontextu těšil britsko-francouzský tunel pod Lamanšským průlivem).⁹

Některé smlouvy uzavřené v režimu „postav-provozuj-převéď“ poskytují dodavateli záruky proti ztrátám z provozování projektu (například v případě mýtného, jsou-li dopravní toky menší než projektované, může vláda garantovat obsluhu dluhových závazků vydaných dodavatelem). V jiných smlouvách v tomto systému je dodavatel formálně zodpovědný za úspěch nebo selhání projektu. V každém případě, pokud dodavatel zkrachuje, ve většině případů bude muset vláda pokračovat v provozování projektu a zajistit nezbytné finanční prostředky.

Box 8.1 KONCESIONÁŘSKÉ SMLOUVY – INTERPRETACE EVROPSKÉ KOMISE

Podle nedávných prohlášení Evropské komise se na koncese podle komunitárního práva přímo nevztahují směrnice o veřejné soutěži, ale jsou přesto subjektem pravidel a principů Smlouvy, včetně rovnosti nakládání, průhlednosti, proporcionality, vzájemného uznávání a ochrany práv jednotlivců. Obecně řečeno, z pohledu Komise by uzavírání smluv o koncesích mělo být uvedeno do souladu se směrnicemi ES upravujícími veřejné zakázky: 93/37/EEC na koncese „na práce“, 92/50/CEE na koncese na služby a 93/38/CEE pro podniky vyvíjející činnost v odvětví zásobování vodou, energiemi, v dopravě a telekomunikacích. Pokud se smlouva v první řadě dotýká výstavby ve prospěch veřejné organizace, která smlouvu hradí, měla by podle stanoviska Komise být posuzována jako koncese „na práce“. Koncesní smlouva, v níž se stavební práce vyskytují nahodile nebo která se vztahuje pouze na provozování existující stavby, je posuzována jako koncese na služby.

Z definice Komise je zřejmé, že rizika vyplývající z provozování koncese se přenášejí na koncesionáře s právem užívání; zvláštní rizika jsou rozdělena mezi veřejnou organizaci a koncesionáře případ od případu podle jejich schopnosti řídit daná rizika. Komise má v úmyslu zkoumat další formy partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, aby mohla určit, do jaké míry pravidla, jež upravují veřejné kontrakty, mohou být odpovídajícím právním rámcem pro zajištění souladu se Smlouvou; přitom má být umožněn rozvoj těchto forem spolupráce.

Pro podrobnější informace viz Výklad Evropské komise ke koncesím podle komunitárního práva z 12. dubna 2000.

2. Řízení procesu „contracting-out“

Výše popsaný proces *contracting-out* nemůže být realizován na základě standardních postupů pro uzavírání smluv. Je žádoucí jeho zvláštní vyhodnocení.¹⁰ Pro začátek je nutné jasně definovat potřeby a identifikovat podrobně činnosti, které mají být nasmlouvány. Je také důležité vyhodnotit pravděpodobné změny podmínek (např. změny předpokládané úrovně služeb a investičních požadavků), analyzovat otázky koordinace mezi předmětnými činnostmi a dalšími relevantními činnostmi vlády a vyhodnotit, zda by do projektu mohly být v zájmu zvýšení jeho účinnosti zapojeny svými činnostmi některé státní organizace. Postup *contracting-out* musí být organizován na základě vztahu kupujícího a obstaravatele mezi státní organizací a dodavatelem. Proto je důležitá kvalita řízení u dodavatele a povaha vztahu. Pokud se jedná o typ smlouvy, měla by být zvažována řada variant (paušální smlouvy, smlouvy založené na stanovení „ceny za jednotku“, sdílení zisku atd.) a cíle projektu (např. pouze úspora nákladů nebo rozvoj služeb). Měly by být stanoveny náklady projektu (pokud to je možné) po analýze zkušeností s podobnými projekty nebo podle specifických studií; ve smlouvě by měly být jasně stanoveny výkonnostní standardy a smlouva by měla zahrnovat ustanovení pro případ, že dodavatel neposkytne očekávané plnění, a mechanismy řešení rozporů.

Přenesení činnosti na nestátní subjekt a její financování z veřejného rozpočtu nezbavuje státní organizaci odpovědnosti za tuto službu. Agentura má povinnost monitorovat výkon dodavatele a zajišťovat dodržování standardů a naplňování cílů a výstupů obsažených ve smlouvě. Ohodnocení a řízení rizik je významným aspektem řízení smluv. To znamená, že si organizace musí podržet v odpovídajících oblastech některé technické pravomoci.

Jinou významnou otázkou, kterou se vláda musí v těchto souvislostech zabývat, je, jak postupovat vůči pracovníkům, kteří tyto činnosti vykonávali před jejich přesunutím. Je možné zvažovat řadu možností: a) převést tyto pracovníky na jiné práce v rámci veřejných služeb (potom se ale nerealizuje většina potenciálních úspor nákladů, které měly být výsledkem využití této metody); b) do smlouvy se soukromou společností zahrnout podmínku, že někteří nebo všichni zaměstnanci budou u této společnosti zaměstnáni (to může být kombinováno se závazkem vlády pracovníky znovu zaměstnat v rámci pevně daného období, například jednoho roku); c) propustit některé nebo všechny tyto pracovníky podle vládního schématu propouštění pro nadbytečnost (to by opět představovalo dodatečné náklady, které je nutné brát v úvahu při propočítávání poměru užitků a nákladů příslušné aktivity).

3. Nezbytná opatrnost

Jak jsme již zmínili, metoda *contracting-out* může být efektivním nástrojem pro podporu účinnosti a lepší poskytování některých veřejných služeb. Při přípravě a analýze ministerských rozpočtových požadavků se vždy doporučuje ptát se, zda by mohlo existovat nákladově efektivnější soukromé řešení, a být připraven přesunout produkovaní služby do soukromého sektoru, pokud je odpověď kladná. Přesto tato metoda nemůže nahradit zdravou restrukturalizaci veřejného sektoru nebo úplnou privatizaci, pokud dotyčná služba nepatří do veřejného sektoru. *Contracting-out* není ani všelékem; pokud není tato činnost dobře formulována a monitorována, přináší rizika fiskální a rizika nehospodárnosti. Proto je vždy nezbytné přesně stanovit smluvní a obchodní podmínky, v nichž mohou být zahrnuta možná řešení formou *contracting-out* nebo privatizace. Pokud jsou manažerské smlouvy zaměřeny na oživení skomírajících podniků nebo zvýšení jejich výkonnosti, nové vedení podniku bude pravděpodobně požadovat zásadní investice. Paušální smlouvy nevytvářejí pobídky pro dodavatele ke zvýšení jejich výkonnosti.

K dosažení žádoucích efektů při uplatnění *contracting-out* je obecně nezbytné konkurenční prostředí. Na základě analýzy několika studií o zkušenostech USA, které vykazují rozdílné výsledky, činí Donahue (1991) následující závěry:

„Soukromá firma usilující o dosažení zisku je pro hospodárnou výrobu potenciálně mnohem kvalitnější institucí. Výrobní potenciál lze vytěžít pouze za určitých okolností. Není ani tolik důležitá relace veřejné versus soukromé, ale konkurenční versus nekonkurenční [...] Polotržní systém – hnaný ziskem bez smysluplných omezení nebo konkurenční disciplíny – může být horší než žádný.“

Zvláště v tranzitivních ekonomikách závisí vytěžení potenciálních přínosů z uplatnění metody *contracting-out* na postupu reformy vytvářejících konkurenční prostředí. Veřejné podniky, na které jsou převedeny kontrakty, by měly být převedeny na obchodní společnosti. Mezi soukromými nebo veřejnými dodavateli a vládou by neměly být příliš těsné vztahy. Fungovat musí také odpovídající tržně orientovaný právní rámec.

Metoda *contracting-out* je někdy považována spíše za způsob, jak obejít rozpočtová omezení, než jak po zralé úvaze provést volbu na základě kritéria hospodárnosti. Teoreticky by finanční riziko mělo být přeneseno na dodavatele, ale smlouvy často obsahují explicitní nebo implicitní vládní záruky. Pokud je poskytování služby pro veřejnost důležité, nemá vláda v případě, kdy je výkon dodavatele neodpovídající nebo je společnost insolventní, prakticky jinou alternativu než zasáhnout a poskytnout finanční podporu na činnost, která již byla nasmlouvána. Někteří dodavatelé skutečně užívají proces *contracting-out* k tomu, aby získali zakázku, aniž mají skutečně v úmyslu poté dodržovat na trhu existující obchodní disciplínu. Metoda *contracting-out* může také snížit transparentnost, neboť povinnost skládat účty vyměňuje za „obchodní tajemství“, a tak uniká zákonné kontrole.

Pokud je vláda povinna podpořit krachující projekt zahájený na základě smlouvy typu „postav-provozuj-převéď“, fiskální náklady mohou být mimořádně vysoké; to potvrzují např. mexické zkušenosti popsané boxu 8.2. Z toho vyplývá nutnost pečlivé analýzy právních a ekonomických aspektů smluv v tomto režimu. Měla by být provedena obvyklá analýza nákladů a přínosů projektů realizovaných podle těchto schémat, je ale žádoucí také další odhad zahrnutých rizik a jiných možností při poskytování dané služby. Smlouva v režimu „postav-provozuj-převéď“ by nikdy neměla být zdůvodněním pro spuštění nevýnosného projektu. Pokud vláda nemůže najít skutečné řešení v soukromém sektoru, bývá to často kvůli tomu, že projekt není životaschopný. Ve srovnání s běžnými transakcemi týkajícími se veřejných zakázek, může provázanost a rozsah těchto smluv dokonce poskytnout více příležitostí pro korupci.

Box 8.2 CONTRACTING-OUT: DVA PŘÍKLADY ŠPATNÉHO UŽITÍ

V 80. letech se místní orgány ve *Velké Británii* potýkaly s finančními problémy, a proto se uchýlily k soukromému financování dopravních prostředků, aby se vyhnuly kontrole veřejných výdajů. Tyto nekonvenční postupy financování zahrnující soukromé partnery se staly známými jako „nástroje k obcházení“. Například mnoho místních orgánů se uchýlilo k prodeji a zpětnému pronájmu existujících majetků a v některých extrémních případech získaly hotovost prodejem a zpětným pronájmem takových položek, jako jsou stojany veřejného osvětlení nebo parkovací hodiny.

Mexiko spustilo v roce 1987 ambiciózní program *contracting-out* pro výstavbu a provozování silnic. Zpočátku se smlouva zdála být úspěšná a bylo postaveno více než 5 100 kilometrů nových silnic, které měly vybírat mýtné. Avšak zdroje byly špatně alokovány a byly užity dříve, než bylo třeba; doba výstavby se prodloužila oproti smlouvě o 55 %; využití pro provoz bylo o 37 % nižší než projektované a investice byly o 29 % vyšší než dohodnuté. Výnosnost silnic byla přirozeně mnohem nižší než předpokládaná. Mexická hospodářská krize v roce 1995 zhoršila finanční situaci soukromých společností provozujících silnice s výběrem mýtného, což přimělo vládu zavést plán nouzové podpory v rozsahu 2,2 mld. USD. V důsledku toho účast veřejného sektoru stoupla na 40 % akcií držitelů koncesí a termíny platnosti koncesí byly prodlouženy, aby soukromí investoři měli větší příležitost získat zpět své investice.

Zdroje: Heald (1997) a Barrera (1997).

POZNÁMKY

1. Seznam těchto závazků je převzat od Premchanda (1995).
2. Tato část je převzata z publikace OECD (1997), *Trendy v platových systémech členských zemí OECD*.
3. Decentralizace v tomto kontextu znamená, že veškeré odměňování nebo jeho část se stanovuje na pracovišti (ministerstvo, agentura, útvar atd.).
4. Z velké části převzato od SIGMA (1997a).
5. Tato část prezentuje pouze náčrt klíčových otázek veřejných zakázek. Pro podrobnější analýzu řízení procesu veřejných zakázek doporučujeme studie autorů Westring a Jadoun (1996). Několik prací SIGMA týkajících se oblasti veřejných zakázek lze najít na webové stránce pod adresou <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.
6. Převzato do značné míry od Jadouna (1998). V roce 1999 SIGMA a Mezinárodní školicí středisko Mezinárodní organizace práce společně vydaly sérii osmi modulů nazvanou Školení školitelů pro zadávání veřejných zakázek. Pro více informací viz <http://www.itcilo.it>.
7. Viz Premchand (1983), kde je citován John Brewer „Hybné síly moci: válka, peníze a anglický stát“ (původně publikoval Knopf, 1989).
8. V rozvinutých zemích s otevřenými finančními trhy je tato zmiňovaná výhoda smluv BOT sporná. Viz Heald (1999).
9. Například ve Francii se užívají „koncese na veřejné služby“ už asi 40 let ve vodárenství. Viz Heald (1995).
10. Viz například Velké Británie, Ministerstvo financí, ústřední útvar pro veřejné zakázky (1997a) „Guidance Note 61“.

