

Transparency International - Česká republika
**PPP PROJEKTY V ČESKÉ REPUBLICĚ
— ŠANCE NEBO RIZIKO?**

**IMPLEMENTACE PPP PROJEKTŮ
V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJÍ RIZIKA**

Ing. Jan Pavel, Ph.D. | 2007 Praha

Transparency International - Česká republika
PPP PROJEKTY V ČESKÉ REPUBLICĚ
— ŠANCE NEBO RIZIKO?
Ing. Jan Pavel, Ph.D. | 2007 Praha

ÚVOD

Nedílnou součástí současného modelu smíšené ekonomiky jsou obchodní vztahy mezi soukromým a veřejným sektorem. Vládní sektor jak na centrální tak i municipální úrovni nakupuje široký sortiment zboží a služeb od soukromých subjektů, případně nestátních neziskových organizací. Tyto obchodní vztahy jsou ošetřeny institutem veřejných zakázek. Důvodem pro využívání tohoto institutu je předpoklad, že soukromý sektor dokáže v důsledku existence ziskového motivu produkovat zboží a služby levněji, než sektor veřejný, který tak může dosáhnout úspor v oblasti veřejných výdajů (podrobněji viz TIC 2005). Předpokladem pro využití všech výhod veřejných zakázek je ale existence transparentního a bezkorupčního prostředí.

Určitou nadstavbou veřejných zakázek jsou projekty partnerství soukromého a veřejného sektoru (tzv. Public-Private Partnership, dále jen PPP projekty). Oproti „klasickým“ veřejným zakázkám se jedná o dlouhodobější kontrakty, v rámci kterých soukromý sektor přebírá část funkcí sektoru veřejného, resp. se zavazuje dlouhodobě poskytovat veřejnosti zboží a služby, které by měl zajišťovat sektor veřejný. Odměnou za tuto činnost jsou soukromým subjektům buď příjmy z veřejných rozpočtů nebo předání práv vybírat určité platby od veřejnosti. Smlouvy v rámci projektů partnerství jsou také často spojeny s poskytnutím určitého monopolního postavení.

Zkušenosti s projekty PPP v zahraničí jsou velmi rozdílné. Jejich největší oblibu lze zaznamenat v anglosaských zemích, kde bylo jejich využití do značné míry spojeno s nástupem neokonzervativních politických sil k moci a příchodem teorie New Public Management (Nemec–Wright–Stillman 2002). V rámci této teorie, resp. její britské podoby, je akcentován předpoklad, že soukromý sektor je při produkci zboží a služeb efektivnější než sektor veřejný, a to zejména

z důvodů tvrdého rozpočtového omezení (a tedy i možnosti zkrachovat) a existence ziskového motivu. Proto je tedy třeba, dle zastánců tohoto směru, ponechat maximální objem produkce statků a služeb soukromému sektoru a snažit se používat úspěšné metody řízení ze soukromého sektoru také v sektoru veřejném. Jeden z možných nástrojů je pak spatřován právě ve využití PPP projektů.

Využití PPP projektů není samozřejmě omezeno pouze na anglosaské země. Jsou používány i v zemích kontinentální Evropy, avšak v menším rozsahu. Navíc zde nejsou realizovány všechny existující mutace těchto projektů, ale pouze nejzákladnější varianty.

Použití PPP projektů s sebou vedle potenciálních výhod, které budou popsány dále, nese také značná rizika. Ta mohou být daleko závažnější v případě tranzitivních ekonomik s nedostatečně fungujícím legislativním prostředím, nedostatečnou transparentností veřejného sektoru a také nekonsolidovanými veřejnými financemi. Všechny tři uvedené faktory lze identifikovat také v případě České republiky, a proto je třeba implementaci tohoto institutu věnovat maximální pozornost. Navíc, vzhledem ke značnému objemu finančních prostředků, které budou v rámci těchto projektů vynakládány, lze očekávat čilou činnost různých zájmových skupin s cílem dosáhnout fenoménu vyhledávání renty.¹

Cílem tohoto textu není odmítnout koncept PPP projektů jako takový, ale stručně seznámit čtenáře se základními parametry projektů PPP a upozornit na rizika, která se objevují v případě zavedení tohoto institutu v České republice. Dále je proveden rozbor navrhovaného koncesního zákona, který má být základním legislativním

aktem vymezujícím rámec pro fungování PPP projektů. Provedené analýzy vycházejí jak ze zahraničních zkušeností, tak i z poznatků ekonomické teorie.

ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PPP PROJEKTŮ

První otázkou, která se v kontextu analýzy PPP projektů nabízí, je, jak se odlišují od „klasických“ veřejných zakázek. Hlavním rozdílem je dlouhodobost kontraktu. Zatímco veřejná zakázka je záležitostí především jednorázovou, s dobou plnění většinou nepřesahující jeden rok, PPP projekty se uzavírají na dobu podstatně delší, v řadě případů přesahující několik desítek let (např. ACCA 2005 doporučuje 30 let). Také objem kontraktu je značně rozdílný, neboť v rámci PPP projektů se jedná o miliardy, někdy o několik desítek.

Dalším rozdílem je vlastnictví. Zatímco v případě klasických veřejných zakázek si veřejný sektor objedná určité zboží, jehož se potom stává vlastníkem, v případě PPP většinou zůstává vlastníkem soukromý subjekt, který danou věc/zařízení také provozuje. Ke změně vlastnických práv od soukromého k veřejnému sektoru buď vůbec nedochází nebo až po dlouhé době.

Obecně tedy lze říci, že hlavním rozdílem mezi veřejnými zakázkami a PPP projekty je poměr mezi soukromým a veřejným sektorem. Zatímco v případě klasických veřejných zakázek je role soukromého sektoru omezena na dodavatele, u PPP projektů se k tomu přidává vývoj, provoz, ale i vlastnictví. Obecně existuje široké množství modifikací, takže nelze nějaký typický PPP projekt definovat. Jednotlivé mutace lze znázornit následujícím schématem.

1) Vyhledávání renty (Rent-Seeking) představuje jev, který lze identifikovat při realizaci veřejných projektů soukromými subjekty. V řadě případů je získání státní zakázky poměrně lukrativní a často se tak soukromý podnik dostává do pozice monopolu, který inkasuje větší než normální zisk. Výši, o kterou inkasovaný zisk přesahuje normální, lze označit za rentu. Při boji o takovéto zakázky je pak soukromý subjekt ochoten obětovat část renty (v krajním případě i celou) jako náklad na získání daného postavení. Tyto prostředky mohou být vynaloženy jak na lobbying, tak i na nelegální podplácení. To samozřejmě snižuje pravděpodobnost toho, že se o realizaci veřejného projektu bude rozhodovat pouze na základě jeho efektivnosti.

SCHÉMA 1 RŮZNÉ VARIANTY PPP PROJEKTŮ PODLE ROLE SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO SUBJEKTU

Projekt a stavba	Financování	Provoz a údržba	Kontakty se zákazníky	Vlastnictví aktiv	Obvyklé označení v angličtině	Doba trvání smlouvy (počet let)	Typ plateb
S	V	V	V	V	D&B contracts		pevná cena
V	V	S	V	V	O&M contracts	5 - 10	paušální platby nebo přírůžka k nákladům
V	V	S	S	V	Leasing contracts	10 - 20	uživatelské poplatky
S	V	S	V	V	DB&O contracts	15 - 20	platby vázané na technickou výkonnost
S	S	V	V	V	DB&F contracts	15 (pro platby)	anuita
S	S	S	V	V	BOT or DBFO contracts (Without commercial risks)	20 - 30	platby vázané na technickou výkonnost
S	S	S	S	V	Concession contracts (with commercial risks)	30 - 50 (až 80)	uživatelské poplatky, stínové mýtné
S	S	S	S	S (dočas.)	BOOT BOO	20 - 30 perpetuita	platby vázané na technickou výkonnost
V/S	V/S	S	S	V/S	Concession of specialised facilities	15 - 25	uživatelské poplatky
V/S	V/S	V/S	V/S	V/S	Joint-venture	perpetuita	uživatelské poplatky
S	S	S	S	S (dočas.) S	BOOT with commercial risks Privatisation	20 - 30 perpetuita	uživatelské poplatky

Legenda: S – soukromý subjekt, V – veřejný sektor

Zdroj: Boeuf 2003, vlastní úpravy

Ze schématu vyplývá, že s rostoucí mírou participace soukromého sektoru také vzrůstají požadavky na jeho zdroje a zvyšuje se i míra jeho rizika. S růstem významu těchto faktorů lze také předpokládat zvyšující se tlak soukromého subjektu na transfer rizika směrem k sektoru veřejnému, případně tlak na zvýšení míry zisku jako rizikové prémie.

DŮVODY PRO POUŽITÍ PPP PROJEKTŮ

Jak již bylo výše uvedeno, PPP projekty v obecné rovině představují jeden z nástrojů pro zvýšení efektivity veřejného sektoru. Důvody pro jejich zavádění lze rozdělit do několika skupin (EK 2003):

- Zrychlení rozvoje infrastruktury – PPP projekty umožní směřovat kapitál soukromého sektoru do rozsáhlých infrastrukturních projektů, u kterých lze předpokládat vysoký multiplikační efekt.
- Rychlejší implementace – na základě porovnání rychlosti realizace rozsáhlých projektů v rámci soukromého a veřejného sektoru lze předpokládat, že převod všech fází implementace rozsáhlých projektů (návrh, vývoj, stavba apod.) do soukromých rukou se pozitivně projeví na rychlosti realizace.
- Snížení provozních nákladů – soukromý subjekt v důsledku existence ziskového motivu bude zřejmě vytvářet větší tlak na snižování nákladů než subjekt veřejný. Výsledkem tak bude snížení nároků na výdajovou stranu veřejných rozpočtů.
- Lepší management rizik – správné rozdělení rizika mezi subjekty veřejného a soukromého sektoru včetně kompetencí umožňujících ovlivňovat klíčové faktory povede k jeho lepšímu managementu a přispěje tak k lepším výsledkům projektů.
- Zvyšování kvality veřejných služeb – EK (2003) konstatuje, že mezinárodní zkušenosti prokázaly, že zákazníci považují kvalitu služeb poskytovaných v rámci PPP projektů za lepší než v případě služeb poskytovaných veřejným sektorem.
- Generování dodatečných příjmů – soukromý subjekt může v řadě PPP projektů vybírat poplatky od veřejnosti, čímž získává prostředky na financování projektu a snižuje tím finanční nároky na veřejné rozpočty.
- Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru – úzký vztah

mezi soukromým a veřejným sektorem a časté kontakty se mohou pozitivně projevit ve formě transferů znalostí a „best practice“ ze soukromého managementu do managementu veřejného.

- Naplnění výše zmíněných pozitivních dopadů PPP projektů je však závislé na existujícím institucionálním prostředí a zejména na konkrétní podobě jednotlivých projektů, resp. jejich smluvním ošetření.

CO JE A CO NENÍ VHODNÉ PRO SMLUVNÍ ZAJIŠTĚNÍ?

Jak již bylo výše zmíněno, hlavním cílem projektů PPP by mělo být poskytování kvalitnějších služeb veřejnosti za nižší cenu, než jaké je schopen dosáhnout veřejný sektor. Na základě tohoto argumentu by měla smluvnímu poskytování určité služby předcházet analýza toho, zda je pro veřejný sektor výhodnější poskytovat danou službu v rámci svých organizací nebo to přenechat za určitou platbu (a to ať již explicitní ve formě pravidelných plateb z veřejných rozpočtů, tak i implicitní ve formě poskytnutí oprávnění na výběr určitých poplatků od veřejnosti) sektoru soukromému. Tento rozhodovací problém je v obecné ekonomické teorii označován jako „make or buy“ a pro úplnost je nutné dodat, že ho řeší i každý soukromý subjekt. Každá firma si totiž také musí zjistit, zda je pro ni výhodnější určitou část své produkce přenechat jinému soukromému subjektu a od něj ji jako od svého dodavatele nakupovat, nebo si vše vyrábět sama.

Mezi základní výhody použití PPP projektů z hlediska veřejného sektoru lze označit zvýšení efektivity a kvality a také ztrátu uni-

formity produkce. Naopak jako základní rizika z čistě ekonomického hlediska (tedy s vyloučením problematiky korupce a transparentnosti, což bude analyzováno dále) lze uvést možnost vzniku závislého postavení, koluzního kartelu a případně regionálního monopolu. Míra jednotlivých rizik je ale závislá na typu poskytované produkce, tedy obecně řečeno existují služby, které jsou vhodné pro zadání v rámci PPP projektů a naopak existují i služby, které jsou pro PPP projekty, jakožto i jinou formu zadání soukromému sektoru, absolutně nevhodné.

Pohledem, který umožní provést klasifikaci jednotlivých služeb poskytovaných veřejným sektorem z hlediska jejich vhodnosti, resp. nevhodnosti ke kontrahování, je analytický aparát neoinstitucionální ekonomie, který pracuje s pojmem transakční náklady. Neoinstitucionální ekonomie upozorňuje, že v rámci rozhodování „make or buy“ je nutné vedle produkčních nákladů brát v úvahu také náklady transakční. V některých případech mohou totiž tyto náklady převýšit úspory v produkčních nákladech získaných díky kontrahování. Ač se tedy produkční náklady poskytování služby v důsledku kontraktování sníží, nakonec zadavatel zaplatí více než vydával na poskytování dané služby, když ji sám produkoval.

Pod pojmem transakční náklady chápeme veškeré náklady, které jsou spojené s realizací daného kontraktu, mimo nákladů produkčních. Bez vynaložení těchto nákladů by se daná transakce nikdy neuskutečnila, resp. při neuskutečnění této transakce by transakční náklady nevznikly. Přesná definice těchto nákladů není dosud všeobecně uznávána. Svým charakterem můžeme transakční náklady chápat jako analogii tření ve fyzikálním systému. Čím větší je toto tření, tím větší jsou transakční náklady.

Výše transakčních nákladů, jejichž velikost je relevantní při rozhodování o způsobu zajištění určitých aktivit, je ovlivňována třemi faktory (Williamson 1981): specifičností aktivit, měřitelností výstupu a frekvencí zadávání. Pro následující analýzu se budeme

soustředit na první dva klíčové faktory. V prvním případě je logicky předpokládáno, že čím specifitější investici musí kontrahovaný subjekt vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnější, 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. V druhém případě lze identifikovat nepřímo úměrný vztah mezi měřitelností výstupů a velikostí transakčních nákladů, které se zde objevují především ve formě nákladů na monitorování.

Schéma 2 představuje modifikovaný Williamsonův model, kde jsou služby poskytované veřejným sektorem rozděleny podle dvou výše zmíněných kritérií do čtyř skupin. V prvním případě (A) se jedná o služby vyznačující se nízkou specifičností investic a snadnou měřitelností výstupů. První faktor způsobuje snadný vstup firem do daného odvětví, zvyšuje tak konkurenční tlak a snižuje zároveň možnost oportunního jednání z jejich strany. Snadná měřitelnost výstupů klade malé nároky na monitorování a odpadají také náklady spojené s dohadováním o podobě výstupu z kontraktu. Celkové transakční náklady jsou tedy nízké. Druhou skupinu služeb (B) představují služby se snadno měřitelnými výstupy, avšak jejich poskytování je spojeno s vysokou specifičností investic. Jedná se zejména o odvětví s vysokými fixními náklady, často síťová odvětví, vyznačující se existencí úspor z rozsahu. V tomto případě jsou sice transakční náklady na monitorování výstupů díky jeho snadné měřitelnosti nízké, avšak vysoká specifičnost investic vede k výrazným bariérám vstupu do daného odvětví a ke vzniku monopolního postavení poskytovatele se všemi negativy z toho plynoucími. Transakční náklady pak rostou zejména v důsledku snahy o zabránění zneužití tohoto postavení (regulace). Další skupinou (C) jsou služby vyznačující se nízkou specifičností investic a tedy i dostatečnými konkurenčními podněty, ale obtížně měřitelnými výstupy. Transakční náklady jsou zde generovány především nutností konstrukce určitých ukazatelů

nutných pro alespoň částečné vyjádření výstupu. Poslední skupinu (D) tvoří služby s obtížně měřitelnými výstupy a vysokou specifičností investic; transakční náklady dosahují nejvyšších hodnot.

SCHEMA 2 ROZDĚLENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB PODLE SPECIFIČNOSTI INVESTIC A MĚŘITELNOSTI VÝSTUPŮ

Měřitelnost výstupů	Specifičnost investic	
	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby • odvoz odpadků • odťahová služba TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby • dodávky elektrické energie • dodávky plynu TrC: ++
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby • veřejné zdravotnictví • osvětlové zdravotnické programy TrC: ++	(D) Neměřitelné monopolní služby • hasiči • policie TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakční náklady

Zdroj: Brown, Potoski 2002, vlastní úprava

Jak již bylo uvedeno výše, mohou být v některých případech pozitiva plynoucí z vyšší produkční efektivnosti soukromých subjektů převážena negativy plynoucími z titulu vysokých transakčních nákladů. Proto je nutné vyhýbat se kontrahování, a to i ve formě PPP projektů, u služeb, u kterých lze vysoké transakční náklady předpokládat. Z uvedeného schématu vyplývá, že nejvhodnější pro kontrahování jsou služby zařazené do kvadrantu (A). Naopak služby v kvadrantu (D) nejsou pro kontrahování vhodné a jako efektivnější řešení se jeví jejich přímá produkce veřejným sektorem. Zbylé dva kvadranty je možné kontrahovat, ale je nutné tuto činnost provádět buď vhodnými vyjednávacími strategiemi nebo ji doplnit o určitou formu regulace.

S použitím výše popsaného analytického aparátu bylo zpracováno v USA několik empirických studií a na tomto místě bude představen výsledek prezentovaný v Brown, Potoski 2002. Autoři studie provedli rozdělení veřejných služeb podle dvou výše uvedených kritérií. Výsledky jsou zachyceny v následujícím schématu.

SCHÉMA 3 KLASIFIKACE VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Měřitelnost výstupů	Specifičnost investic	
	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> • bytový odpad • firemní odpad • skladování odpadu • opravy ulic • čištění ulic • silniční značení • údržba zeleně • správa hřbitova • správa parkovišť • odpočty spotřeby • vyúčtování spotřeby • nakládání s nebezpečným materiálem • odtahová služba • správa konferenčního centra • správa budov a pozemků • správa vozového parku • výplaty mezd • sekretářské služby • personální služby • hlídání dětí • parková zeleň • zpracování dat 	(B) Měřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> • operátor autobusové dopravy • správa letiště • dodávky vody • čištění vody • odpadní vody a jejich čištění • likvidace kalu • dodávky elektřiny • dodávky plynu • řízení nemocnice • správa knihovny • správa muzeí • přeprava těžkých nákladů • technická podpora parku sanitek • správa daní • správa výběru parkovného • policejní a hasičský komunikační systém
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> • školky • programy pro důchodce • prodej léčiv • přístřeší pro bezdomovce • rekreační zařízení • ochrana objektů • likvidace obtížného hmyzu a hlodavců • odchyt volně pobíhajících zvířat • zvířecí útulky • veřejné zdravotnické programy • psychologické zdravotnické programy • právní služby • práce s veřejností • stanovení daní • rychlá záchranná služba • ambulantní služby 	(D) Neměřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> • policie • hasiči • řízení automobilového provozu • hygienická kontrola • vězení

Zdroj: Brown, Potoski 2002

Služby z kvadrantu (A) jsou z hlediska teorie transakčních nákladů nejvhodnější ke kontraktování a v řadě případů jsou již také předmětem veřejných zakázek. Naproti tomu navrhované PPP projekty spadají do ostatních tří kvadrantů, kde lze identifikovat již značné bariéry a rizika jejich aplikace. Jako zcela nevhodné pro PPP projekty lze označit kvadrant (D) a takovéto projekty by neměly být

realizovány.² V případě kvadrantu B by si měl zadavatel uvědomit, že potenciální PPP projekt zde přináší zvýšené riziko monopolního chování soukromého subjektu. Je tedy nutné vyvinout dostatečný regulační mechanismus, který ale s sebou přináší několik zásadních problémů. Především je to otázka obecné důvěry ve schopnost regulátora své činnosti efektivně provádět. Ekonomická teorie ukazuje na řadu problémů (Frank 1995), které s sebou regulace přináší. Především je to obecná otázka schopnosti regulátora nezávisle posuzovat strukturu a oprávněnost nákladů firmy poskytující danou službu. Důvodem je regulátorovo postavení, kdy musí vycházet z účetnictví regulovaného subjektu. Ten tak získává značnou informační převahu a díky této asymetrii lze o efektivnosti regulace velmi pochybovat. Druhým problémem je otázka nákladů na provádění regulace. Je možné, že snížení produkčních nákladů z titulu smluvního zajištění může být zcela eliminováno náklady na regulaci.

Další skupina služeb, která je navrhována k zajištění v rámci PPP projektů, se nachází v kvadrantu (C). Zde se jako klíčový problém jeví otázka kvality, resp. její měření. Zadavatel je zde postaven před úkoly, jak definovat poskytovateli to, co má reálně poskytovat; jak kontrolovat kvalitu poskytnuté služby a zejména, jak toto vše zakotvit do smlouvy. Tyto problémy nejsou nové, vždyť jen otázka definice kvality poskytované zdravotní péče je v současnosti velmi diskutovaná a představuje problém, a to i v situaci, kdy je většina poskytovatelů veřejno-právních. Lze si tedy poměrně snadno představit reálné problémy, které by nastaly při smluvním zajištění tohoto typu služeb na dlouhou dobu soukromému sektoru.

2) Tento výrok se vztahuje ke kompletnímu zajištění dané služby; dílčí činnosti (např. opravy automobilů, údržba budov apod.) mohou být samozřejmě kontrahovány bez větších komplikací.

HLAVNÍ RIZIKA PŘI POUŽITÍ PPP PROJEKTŮ

Vedle výše uvedených přínosů přináší využití institutu PPP projektů řadu problémů, které při neřešení mohou generovat značné národohospodářské škody. Prvním z těchto problémů je otázka stanovení kvality výstupů, resp. služby, kterou bude soukromý subjekt poskytovat. Oblasti, do kterých směřují PPP projekty, se vyznačují právě takovým typem služeb, u kterých je kvalita podstatnou částí jejich užité hodnoty. Proto je tedy nutné, aby příslušné smlouvy obsahovaly podrobná ustanovení o kvalitě poskytovaných služeb, přičemž jako vhodné se jeví definování standardů a výstupních indikátorů. Při jejich stanovování je nutné mít na zřeteli, že v případě, kdy nebude zadavatel, resp. veřejnost spokojena s kvalitou poskytované služby, budou právě tyto části smlouvy sloužit jako podklad pro případná soudní jednání. Jakékoliv podcenění této oblasti a nedostatečné ošetření tak může mít negativní dopady na kvalitu služby poskytované veřejnosti, přičemž je nutné mít na zřeteli, že tento neuspokojivý stav může v důsledku značné délky kontraktů trvat velmi dlouho.

Druhým problémem PPP projektů je otázka politické odpovědnosti. Je nutné upozornit, že tento typ projektů zavazuje veřejné rozpočty k platbám v časovém horizontu, který značně překračuje volební období. Navíc bude zřejmě docházet k situacím, kdy během volebního období politické garnitury, která buď na centrální nebo místní úrovni přijme rozhodnutí o realizaci PPP projektu, bude realizována pouze počáteční fáze projektu a případné problémy spojené s platbou, případně kvalitou poskytovaných služeb se projeví až v období dalším. Tím se dostáváme k otázce politické zodpovědnosti a efektivní veřejné kontroly, neboť činitelé odpovědní za špatné rozhodnutí nebudou moci být efektivně sankcionováni.

Napadnutelná je samozřejmě i filozofie projektů PPP, kdy současná politická garnitura zasahuje do výkonu politické moci garnitury zvolené v budoucnosti. Příkladem uvedené situace může být takové navržení projektu, kdy v první fázi projektu, která je minimálně stejně dlouhá jako volební období, je rozhodnuto o realizaci PPP projektů, přičemž platby z veřejných rozpočtů jsou nastaveny až na další volební období. Politická garnitura, která v něm vystřídá současnou, tak čelí daleko tvrdšímu rozpočtovému omezení, neboť uzavřená smlouva o PPP projektu zvýšila objem mandatorních výdajů. Noví političtí představitelé jsou tak značně omezeni ve schopnosti realizovat své politické cíle.

Spornou a velmi citlivou otázkou je správné rozdělení rizik mezi soukromý subjekt a veřejný sektor. Provedené výzkumy (ACCA 2005; OFDMFM 2005) ukazují, že správný odhad velikosti rizika a jeho rozdělení ovlivňuje ze 60 % úspěšnost PPP projektu, resp. hodnotu dosažených úspor. Je samozřejmé, že se v rámci uzavírání smlouvy obě strany snaží o maximální přenesení případných rizik neúspěchu na druhou smluvní stranu. Přitom má však veřejný sektor slabší pozici, a to ze dvou důvodů. Prvním je problém motivace zástupců státu dosáhnout co nejlepších podmínek. Zástupci státu (vyjednaváči) nenesou přímo dojednané závazky a nejsou přímo zainteresováni na úspěchu nebo neúspěchu smluv (na jejich platech, které jsou konstruovány na tabulkovém principu, se úspěch nebo neúspěch de facto neprojeví), což má samozřejmě dopady na jejich jednání, včetně potenciální možnosti korupce. Druhým problémem adekvátního rozdělení rizik je otázka reakce státu, když se objeví problémy a nasmlouvaná služba přestane být poskytována v požadovaném rozsahu a kvalitě. Za poskytování řady služeb nese stát přímou zodpovědnost a nemůže dopustit, aby došlo k jejich výpadku. Pak je pravděpodobné, že stát bude muset poskytovatele podpořit nebo přinejmenším odkoupit potřebná zařízení. Příkladem služeb, které jsou k této situaci náchylné, je například provoz věznic, řízení

leteckého provozu či záchranné hasičské sbory. Faktor asymetrického rozdělení rizik je navíc posilován charakterem státu jakožto nebankrotovatelné instituce.

Dalším velmi závažným aspektem využití projektů PPP je možnost skrytého zadlužování veřejného sektoru. Řada politických představitelů se snaží výhody PPP projektů prezentovat následujícím způsobem: „Vzhledem k nedostatku veřejných prostředků představují PPP projekty možnost realizace významných projektů ze soukromých zdrojů, aniž by tak došlo k přímému zvýšení veřejného zadlužení“. Jinak řečeno, jestliže na to nyní stát nemá, není nic snazšího, než si to nechat postavit sektorem soukromým. Tento přístup je však velmi zavádějící a také velmi nebezpečný. Hlavní předpokládanou výhodou PPP projektů je především aspekt provozu, který se pod patronací soukromého sektoru stává efektivnější a šetří tedy veřejné prostředky. Cílem soukromého subjektu, který vynaloží v rámci PPP projektů jednorázově značné finanční prostředky, je samozřejmě, aby se mu prostředky vrátily minimálně s normální mírou zisku. Jedná se o určitou formu půjčky (většinou ne nepodobné leasingu), která je následně splácena ve formě nájemného. Na základě obecné ekonomické teorie lze předpokládat, že soukromý subjekt bude chtít dosáhnout zisku, který bude překračovat úrokovou míru státních dluhopisů. Z toho plyne, že „půjčovat“ si formou PPP projektů je dražší než normálně na kapitálových trzích. Chápat tedy PPP projekty jako alternativní zdroj prostředků pro veřejný sektor je principiálně nesprávné.

Dalším problémem PPP projektů je možnost jejich využití k zakrývání zadlužení veřejného sektoru. Jak již bylo uvedeno výše, řada politiků chápe PPP projekty jako zdroj peněz bez přímého dopadu na deficit a zadlužení veřejného sektoru. Již bylo dokázáno, že ekonomicky to není pravda a vše bude muset být jednou splaceno třeba ve formě nájemného. Navíc pro potřeby vykazování deficitu a dluhu veřejného sektoru relevantních pro hodnocení plnění tzv.

Maastrichtských konvergenčních kritérií (hranice pro jejich splnění je deficit veřejných rozpočtů max. 3 % HDP a hodnota veřejného dluhu max. 60 % HDP) je používána metodika ESA 95, která je založena na tzv. akruálním principu (někdy též náležitostní účetnictví). Při výpočtech těchto ukazatelů je tak zohledňováno věcné hledisko transakce a nikoliv tok peněz. Zjednodušeně z toho plyne, že při uzavření smlouvy o PPP projektu, jejíž součástí je i budoucí plnění veřejného sektoru, dojde jednorázově ke zvýšení deficitu a zprostředkovaně i dluhu, a to o hodnotu odpovídající celé hodnotě kontraktu. I přes určité metodické problémy³ je tak zajištěno, že současná rozhodnutí o budoucích závazcích se projeví na současných ukazatelích a budou tak i posuzována v Bruselu z hlediska plnění závazků České republiky vyplývajících z přístupových smluv. Tento faktor je současnými politiky přehlížen a může mít negativní dopady například na datum našeho vstupu do Eurozóny.

3) Problematika započítávání hodnoty PPP projektů do ukazatelů deficitu a dluhu relevantních pro Maastrichtská kritéria je ve skutečnosti obtížnější. Projekty spadající do kategorie PPP se dělí do dvou skupin, a to podle rozvržení rizika mezi soukromý subjekt a veřejný sektor. Zařazení do příslušné skupiny má vliv na započítávání hodnoty projektu do uvedených ukazatelů (jednorázově x postupně). Kritérium rozdělení rizika je však velmi problematické a může být snadno ovlivněno subjektivním hodnocením metodiků. Určitá možnost účetního skrývání závazků veřejného sektoru tak zde zůstává.

ZKUŠENOSTI S VYUŽITÍM PPP PROJEKTŮ V ZAHRANIČÍ

Vzhledem k dlouhodobosti projektů PPP a době, kdy bylo přistoupeno k jejich implementaci v zahraničí, nelze ještě jednoznačně usuzovat na jejich efektivnost, případně neefektivnost. Určité analýzy však již byly provedeny a to především v anglosaských zemích, kde mají s tímto nástrojem nejdelší zkušenosti.

Výsledky projektů PPP ve Velké Británii byly vyhodnoceny mimo jiné ve studii OFDMFM 2005, jejíž autoři se také pokusili poukázat na nejčastější chyby spojené s jejich implementací. Upozorněno je především na nesprávné rozdělení rizik spojených s realizací projektů. Veřejné subjekty se při formulaci smluv dopouštějí obou extrémů: v některých případech se snaží přesouvat celé riziko na soukromý subjekt (což má negativní dopad na jeho fungování), nebo naopak nechají veškeré riziko na veřejném sektoru. Velké problémy s sebou přináší také nedostatečné legislativní vymezení PPP projektů a práv a povinností obou stran. Jako problematické se jeví i nedostatečně definované metody výběrových řízení, což může zcela vymazat potenciální výhody plynoucí z existence konkurenčního prostředí na straně soukromých subjektů. To má závažné implikace pro země s neuspokojivým stavem zadávání veřejných zakázek a korupce, tedy i pro ČR. Velký problém je také spatřován v neexistenci systému standardizace veřejných služeb a v nízké koordinaci mezi jednotlivými stupni vlády. Za další a velmi významný problém je označován přetrvávající důraz na vstupní charakteristiky realizovaných projektů (objem vynaložených prostředků, počet poboček apod.) a nedostatečné ošetření hodnocení kvality a kvantity výstupů. Konečně posledním problémovým okruhem jsou přehnaná očekávání představitelů veřejného sektoru od zapojení soukromých prostředků, kteří v nich často vidí levný zdroj financí pro projekty,

na které veřejným rozpočtům nezbyvají peníze. Vedle identifikace nejčastějších problémů byla ve stejné studii provedena analýza proběhlých projektů z hlediska jejich ekonomických výsledků. Na jejím základě se nejhodnější pro systém PPP ukázaly projekty směřující do oblasti infrastruktury. V některých případech se podařilo dosáhnout snížení nákladů až o 42 %, přičemž průměrná hodnota získaných úspor dosáhla 20 %. Naproti tomu výsledky v oblasti zdravotnictví již tak přesvědčivé nebyly. Průměrná míra uspořené nákladů se pohybovala kolem 2 %, což je již na hranici statistické významnosti. Smíšené výsledky, tedy i nárůst nákladů, byly potom zaznamenány v případě projektů zaměřených na vývoj nových technologií.

K velmi podobným závěrům dochází i ACCA 2005. Jako kritické oblasti jsou zde identifikovány implementační fáze projektu (zejména podoba smluv), konkurenční situace na trhu, transakční náklady a management rizik. Navíc studie zpochybňuje jeden z hlavních argumentů zastánců PPP projektů, kterým je efektivnější provoz dosahovaný soukromým subjektem v důsledku konkurenčních tlaků. Daný předpoklad je napaden z titulu dlouhodobosti smluv. Soukromý subjekt při obdržení kontraktu na dlouhou dobu získává velmi výhodné postavení a jeho případné nahrazení jiným subjektem při nespokojenosti veřejného sektoru je spojeno s řadou velmi nákladných kroků (dokazování neplnění smlouvy při obtížné kvantifikovatelnosti výstupů, nutnost převzetí provozovaných zařízení – např. dálnice, apod.). Velikost nákladů „změny“ je velmi významným faktorem limitujícím pobídky soukromému sektoru k efektivnímu hospodaření.

Analýza zahraničních zkušeností byla provedena i na úrovni Evropské komise, která na jejím základě zformulovala následující doporučení (EK 2003):

- Specifikace výstupů – v rámci tvorby smluv k jednotlivým projektům je třeba věnovat zvýšenou pozornost stanovení systému monitorovacích indikátorů, které umožní objektivně zhodnotit

nejen kvantitu, ale i kvalitu výstupů. Toto je důležité především v případě projektů zaměřených na poskytování služeb.

- Platební podmínky – smlouvy by měly přesně stanovit finanční požadavky kladené na veřejný sektor, včetně frekvence těchto plateb a podmínek, kdy je nárok na jejich proplacení. Stejně tak by měla být upravena i situace, kdy stát umožňuje soukromému subjektu, vybírat poplatky od veřejnosti. Je nutné ošetřit i možnost zneužití monopolního postavení.
- Podmínky monitorování – v rámci smlouvy je nutné přesně specifikovat povinnost zadavatele monitorovat průběh projektu a také podobu tohoto monitorování. Vzhledem k tomu, že k této činnosti bude vyžadována spolupráce soukromého subjektu v řadě případů spojená s nutností nahlížet do účetních dokladů (s čímž souvisí problém obchodního tajemství apod.), je nutné ve smlouvě přesně specifikovat, jakou míru spoluúčasti musí soukromý subjekt poskytnout.
- Parametry spolupráce – smlouva by měla též ošetřit systém komunikace mezi oběma stranami smlouvy o PPP projektu. Zde by měly být specifikovány doby, od kterých začínají běžet určité termíny, a také situace, které jsou rozhodné pro určité události (např. odstoupení od smlouvy apod.).
- Mechanismus změny – vzhledem k tomu, že nelze předpokládat, že autoři projektu na jeho začátku promysleli vše a počítali se všemi možnými variantami, bude jistě nutné během realizace projektu přistupovat k jeho změnám. Ty se mohou týkat jak technických paramentů, tak i jiných, zejména finančních. Mechanismus, jakým způsobem budou tyto změny realizovány, by měl být ve smlouvě jasně stanoven, včetně toho, kdo a kdy může tyto změny navrhnout a kdy je druhá strana povinna je respektovat.
- Konec kontraktu – každá smlouva by měla jasně vymezit konec kontraktu, včetně práv a povinností jednotlivých partnerů při jeho ukončení, stejně jako možnost vypovězení smlouvy.

ANALÝZA SOUČASNÉHO NÁVRHU KONCESNÍHO ZÁKONA

V předešlé části bylo upozorněno na několik ne nevýznamných rizik, která by měla být maximálně eliminována legislativními prostředky, přičemž hlavní slovo by měl představovat navrhovaný zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení obecně, označovaný jako koncesní zákon. Vzhledem k závažnosti tématu a možným důsledkům by měl zákon nastavit podmínky pro uzavírání smluv o PPP projektech maximálně průhledně a srozumitelně.

Současná podoba zákona⁴ však v sobě skrývá tři významné okruhy nebezpečí. První okruh představuje velké množství výjimek. Jedná se například o vyjmutí problematiky zhotovení veřejných telekomunikačních sítí z navrhovaného koncesního zákona.⁵ Daleko závažnější je ale možnost nepřidělovat projekty PPP přes standardní výběrové řízení, resp. veřejnou soutěž. Tato možnost je v návrhu zákona odůvodněna nezbytnými okolnostmi a časovými důvody.⁶ Takováto vágní formulace je však poměrně snadno zneužitelná, což dokazuje mimo jiné kauza dálnice D47. Navíc je otázkou, jestli vůbec může dojít k časovému tlaku u projektů na dobu až několika desítek let. Škody z nesprávně uzavřené smlouvy na takto dlouhou dobu mohou být obrovské a je velmi pravděpodobné, že by přesáhly škody plynoucí z titulu časového odložení zakázky. Zřejmě by tedy bylo lepší tuto možnost zcela odstranit, aby tak zmizelo pokušení a zároveň i cesta k zmanipulování těchto zakázek.

Dalším okruhem problémů navrhované podoby zákona je naprostá absence podrobnějších informací o podobě koncesní smlouvy, resp. koncesního projektu. Zákon se odkazuje na prováděcí

4) <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1078&CT1=0>

5) § 3, písmeno g) návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

6) § 12 návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

předpisy, které dosud nejsou navrženy.⁷ Z předešlé analýzy vyplývá, že nejrizikovějším faktorem PPP projektů je definice a kontrola kvality výstupů. Ta by měla být prováděna například formou navržení určitých indikátorů. Tento aspekt problematiky zákon zcela ignoruje, resp. přesouvá do budoucna a na hladinu podzákonné normy. Zákon by měl lépe vymezit obsah koncesní smlouvy včetně taxativního vyjmenování povinných částí, přičemž jednou z nich by měla být i definice kvality a kvantity výstupů. Opomenuta by také neměla být otázka, kdo bude výstupy kontrolovat, včetně vymezení jeho zodpovědnosti.

Zákonné ošetření této oblasti, resp. minimálně uvedení bodu o stanovení výkonnostních indikátorů, považuji za velmi důležité. Je nutné zdůraznit, že PPP projekty nebudou realizovány pouze na centrální úrovni, kde lze vzhledem k většímu množství pracovníků předpokládat vyšší míru specializace a znalostí problému. Omezené kapacity na krajské či municipální úrovni tak mohou způsobit podcenění ošetření této problematiky s budoucím negativním dopadem na fungování projektu, resp. na kvalitu poskytovaných veřejných služeb.

Zákon by se též neměl vyhnout ošetření situace, kdy není PPP projekt ze strany soukromého subjektu naplňován, avšak ten vlastní důležité a nákladné objekty (např. dálnice). Problematika by měla být ošetřena zakotvením povinnosti prodat za přiměřenou cenu tyto objekty buď veřejnému sektoru nebo jinému soukromému subjektu, který bude přebírat roli partnera. Tímto krokem, který je zaměřen na snížení transakčních nákladů „změny“, by se omezilo postavení soukromého subjektu a zvýšil se tlak na jeho efektivnost.

Dalším okruhem, který by si zasluhoval větší pozornost zákona, je otázka doby, na kterou je smlouva uzavírána, a celkové hodnoty projektu. Maximální doba smlouvy není stanovena, což sice může

zajistit určitou flexibilitu, ale na druhou stranu je otázka, zda-li by tu určitá pojistka neměla být. Představa uzavření smlouvy na 80 let, která bude po tomto dlouhém intervalu vázat finanční prostředky veřejných rozpočtů a zvyšovat hodnotu mandatorních výdajů, je dost nepřijatelná. Dalším souvisejícím problémem je hodnota kontraktů. Ta je sice v návrhu omezena a ve své absolutní hodnotě je odstupňována podle velikosti obce, ale zákon nehovoří o toku finančních prostředků v čase.⁸ Existuje určité nebezpečí, že politici uzavírající smlouvu o projektu PPP se budou snažit přesunout břemeno plateb do budoucna, nejméně do dalšího volebního období. Zřejmě by bylo vhodné zákon doplnit o ustanovení, které zajistí, že platby z veřejných rozpočtů budou muset být v čase platnosti smlouvy lineárně rozděleny. Každá odchylka od tohoto pravidla by měla být ekonomicky odůvodněna, čímž by se odstranila možnost přesunu břemena splátek na budoucí politické představitele.

ZÁVĚR

Vzhledem k nedobrému stavu veřejných financí je logické, že se současní političtí představitelé snaží nacházet dodatečné prostředky pro zajištění základních funkcí veřejného sektoru. Jednou z cest, která se jim zdá velmi atraktivní, jsou PPP projekty. Z řady jejich vystoupení je však zřejmé, že jim vůbec není jasné, kde jsou hranice jejich využitelnosti a jaké jsou jejich základní výhody. PPP projekty jsou tak chápány jako zdroj prostředků nezatežující veřejné rozpočty, což je samozřejmě principiálně nesprávné. O uvědomění

7) § 4, odst. 5; § 21; § 22 návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

8) § 21 návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

si reálných a značných rizik pak nelze ani hovořit. Toto vše se negativně projevilo mimo jiné i na přípravě koncesního zákona, který má být hlavní normou ošetřující tuto oblast. Jeho přílišná stručnost a odsouvání důležitých ustanovení do oblasti podzákonných norem představují značná rizika do budoucna. Navíc je nutné si položit otázku, zda je vhodné začít používat tento nadstavbový institut veřejných zakázek v situaci, kdy lze v oblasti veřejných zakázek identifikovat řadu problémů, především v oblasti transparentnosti a dodržování zákonných ustanovení.

Na základě analýzy provedené v předešlých kapitolách lze identifikovat řadu rizik plynoucích z implementace PPP projektů v České republice (viz dále box). Bohužel navrhovaná právní úprava a vnímání PPP projektů politickými představiteli ukazují, že tato rizika nejsou dostatečně vnímána. To do budoucna nedává příliš optimistický pohled na to, že by se mohla zvyšovat efektivnost veřejných výdajů. Je proto nutné zaměřit se na monitorování jednotlivých projektů a upozorňovat na jakékoliv netransparentní a neodborné jednání. Při zakázkách v řádech někdy i desítek miliard mohou být škody značné.

NEJVÝZNAMNĚJŠÍ RIZIKA IMPLEMENTACE PPP PROJEKTŮ V ČR

- nepochopení principu PPP projektů, které nemají nahrazovat veřejné výdaje, ale jsou nástrojem zvyšování efektivnosti veřejných výdajů,
- nedostatečná specifikace politické zodpovědnosti,
- možnost vzniku skrytého zadlužení,
- možnost přímého zadání projektu bez otevřeného výběrového řízení,
- nedostatečné ošetření problematiky definice výstupů a jejich kontroly,
- možné podcenění fáze pilotních projektů a její vyhodnocení.

ZDROJE

ACCA (2005), Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals, Research Report no. 84, London

Boeuf, P. (2003), Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects, Seminar Transport Infrastructure Development for a Wider Europe, Paris

Brown, T. L. – Potoski, M. (2002), The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision, Indiana University

EK (2003), Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships, Brussels

Frank, R. H. (1995): Mikroekonomie a chování, Praha

Nemec, J. - Wright, G., Stillman, R. J. (2002): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases, Bratislava

OFDMFM (2005), Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland, Belfast

Pavel, J. (2004), Vliv transakčních nákladů na zabezpečování veřejných služeb, sborník ze semináře „Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru“, Šlapanice

Transparency International ČR (2005): Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?, Praha

Williamson, O. (1981), The Economics of Organization, American Journal of Sociology

Transparency International - Česká republika
**IMPLEMENTACE PPP PROJEKTŮ
V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJÍ RIZIKA**
Ing. Jan Pavel, Ph.D. | 2007 Praha

Zpracoval: Ing. Jan Pavel, Ph.D. - Vysoká škola ekonomická v Praze,
Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, e-mail: pavelj@vse.cz.
© 2007 Transparency International - Česká republika, www.transparency.cz

ÚVOD

Předkládaná studie je zaměřena na analýzu současného stavu implementace projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen PPP projekty). Jejím cílem je upozornit na problémové oblasti, které lze v tomto procesu identifikovat a které mohou zakládat ne nevýznamná fiskální rizika. Součástí studie je i malý exkurz do nedávné minulosti, kdy se některé subjekty veřejné správy pokusily institut PPP použít, avšak s velmi neuspokojivými výsledky. Závěr studie je věnován formulaci několika doporučení, jejichž respektování by mělo přispět k minimalizaci potenciálních rizik.

Projekty PPP jsou často neopodstatněně chápány jako nástroj, který téměř bez rizika vyřeší řadu současných problémů (zejména nízký rozsah a kvalitu infrastruktury a nedostatek prostředků ve veřejných rozpočtech). Toto chápání je však principiálně nesprávné a případná špatná implementace tohoto institutu může mít dlouhodobé negativní dopady na veřejné rozpočty.

Základní analýza výhod a nevýhod a především rizik plynoucích z implementace projektů PPP v podmínkách České republiky byla předmětem studie „PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?“, která byla pro Transparency International - Česká republika zpracována na podzim 2005,¹ kdy byl klíčový koncesní zákon na začátku legislativního procesu. Od té doby proces implementace PPP projektů výrazně pokročil. Příslušný legislativní rámec byl schválen a několik pilotních projektů postoupilo do fáze výběru externích poradců. Zahraniční zkušenosti ukazují, že počáteční fáze realizace jednotlivých projektů do značné míry předurčuje jejich úspěšnost, případně selhání. Proto je nutné jí věnovat patřičnou pozornost.

1) Dostupné na http://www.transparency.cz/pdf/analyza_ppp.pdf

PPP PROJEKTY JAKO NÁSTROJ EFEKTIVNÍ ALOKACE ZDROJŮ, NEBO ZDROJ PROSTŘEDKŮ NA VEŘEJNÉ INVESTICE?

Snahu o větší zapojení soukromého sektoru do činností dříve vyhrazených pouze sektoru veřejnému můžeme v západních státech sledovat zhruba od 80. let minulého století. Tento proces může mít několik podob, od privatizace celých podniků přes externí zajišťování určitých činností (tzv. outsourcing) až po již zmíněné PPP projekty, založené na sdílení rizik mezi subjektem veřejného a soukromého sektoru. Cílem tohoto procesu je ve většině případů zvýšení efektivity veřejných výdajů a zajištění vyšší kvality služeb pro obyvatelstvo, O'Looney (1998).

Dle svých zastánců umožňují PPP projekty zrychlení rozvoje infrastruktury, rychlejší implementaci rozsáhlých projektů, snížení provozních nákladů, lepší řízení rizik a zvýšení kvality veřejných služeb. Obecně představují snahu o využití znalostí a dovedností, které jsou vlastní soukromému sektoru, ve prospěch sektoru veřejného.

Efektivní využití institutu PPP projektů a inkasování výše uvedených pozitiv je však vázáno na celou řadu předpokladů. Mezi nejdůležitější z nich patří transparentní politické rozhodování, schopnost jednoznačně definovat výstupy, vysoká vynutitelnost práva a schopnost veřejného sektoru zajistit správné rozdělení rizik mezi zadavatele a dodavatele. Výše uvedené předpoklady jsou však závislé na profesních schopnostech pracovníků veřejné správy, transparentnosti rozhodovacích procesů a kvalitě institucionálního prostředí. Jedná se bohužel o oblasti, ve kterých mají tranzitivní postkomunistické země významné problémy, Českou republiku nevyjímaje. Koncept PPP projektů se v tranzitivních ekonomikách potýká vedle výše uvedeného nenaplnění základních předpokladů s obecně

rozšířeným špatným chápáním tohoto institutu. Většina politických představitelů jej totiž považuje za zdroj prostředků na financování rozsáhlých infrastrukturních staveb, na které nemá státní rozpočet dostatek financí.

Na tento aspekt PPP projektů upozorňuje např. Bezděk (2005). Země, u kterých lze identifikovat nevyhovující stav veřejných rozpočtů, projevující se chronickými deficity veřejných rozpočtů bez ohledu na pozici v ekonomickém cyklu, mají tendenci tuto situaci řešit nikoliv strukturálními reformami, ale jednorázovým škrtáním veřejných investic. Důvodem volby tohoto řešení je, že strukturální reformy by ve většině případů musely zasáhnout mandatorní sociální výdaje (sociální dávky), což je mezi voliči značně nepopulární a pro politiky, kteří se rozhodují v horizontu volebního období a chtějí být znovu zvoleni, tudíž těžko akceptovatelné. Proto se jeví jako jednodušší, pokud je země přinucena ke stabilizaci veřejných rozpočtů (například z titulu nutnosti dodržovat Maastrichtská konvergenční kritéria), provádět škrtky v investicích, jejichž důsledky voliči poznají až po delším časovém období. Tím se však infrastrukturní mezera mezi vyspělými zeměmi a tranzitivními ekonomikami prohlubuje, s implikacemi směrem ke snížení dlouhodobého ekonomického růstu.

PPP projekty se tak jeví jako ideální řešení tohoto problému. Opticky totiž nepřinášejí v krátkém období dodatečné nároky na veřejné rozpočty a neprohlubují přímo schodek veřejných rozpočtů. Jak už ale bylo uvedeno v Pavel (2005), jedná se o základní nepochopení konceptu PPP. Nutno podotknout, že nesprávné chápání konceptu PPP projektů je běžné i v jiných zemích, přičemž na tento aspekt upozorňuje například i Boeuf (2003). Podle jeho názoru PPP projekty umožňují překonat nedostatek veřejných prostředků pouze v krátkém období; daní za to je však růst skrytého zadlužení.

Problém konceptu PPP představuje zejména fakt, že je politickými představiteli prezentován jako nástroj okamžitého uspokojení

určitých potřeb. Přínosy se většinou dostaví poměrně rychle a těží z nich politická reprezentace, která projekt zahájila. Problémy však přicházejí v pozdějších fázích (např. diskuse o kvalitě poskytovaných služeb, závislost veřejného sektoru, případně spotřebitelů na jednom monopolním subjektu apod.) a řešit je musí jiná politická reprezentace než ta, která o projektu rozhodovala. Do značné míry se ztrácí možnost politického sankcionování zodpovědných osob a je narušen princip politické zodpovědnosti.

Fakt, že nesprávné chápání PPP projektů jako zdroje peněžních prostředků stále přetrvává, ilustrují výsledky průzkumu, který provedla TI na konci roku 2006.² Subjekty veřejného sektoru, které uvažují o realizaci některých projektů formou PPP, byly osloveny s několika otázkami. Jedna z nich byla směřována i na specifikaci důvodů, které vedly k rozhodnutí o použití konceptu PPP. V odpovědích se v řadě případů objevil již zmíněný argument překonání rozpočtového omezení nahrazením veřejných peněz prostředky soukromými. Důraz na vyšší efektivnost soukromého sektoru se neobjevil příliš často. Z většiny odpovědí navíc vyplývá, že dotazovaným zadavatelům chybí jakýkoliv strategický plán v této oblasti.

Stav v České republice tak do značné míry koresponduje se závěry Bezděka (2005), který doporučuje problém poklesu hodnoty veřejných investic řešit systematicky, a to strukturální a výraznou reformou výdajové strany veřejných rozpočtů. Důsledkem bude nejen zvýšení efektivnosti veřejného sektoru a vytvoření prostoru pro nárůst hodnoty veřejných investic (realizovaných klasickou formou bez rizik skrývajících se za PPP), ale i zlepšení prostoru vlády pro realizaci proticyklické fiskální politiky. PPP projekty pak přestanou být realizovány s vidinou nahrazení nedostatku finančních zdrojů a bude je možné využívat jen tam, kde lze jednoznačně najít prostor pro využití znalostí a dovedností soukromého sektoru.

Spornou a velmi citlivou otázkou spojenou s implementací PPP projektů je již zmíněné správné rozdělení rizik mezi soukromý subjekt a veřejný sektor. Provedené výzkumy (ACCA 2005; OFDMFM 2005) ukazují, že správný odhad velikosti rizika a jeho rozdělení ovlivňuje ze 60 % úspěšnost PPP projektu, resp. hodnotu dosažených úspor. Je samozřejmé, že se v rámci uzavírání smlouvy obě strany snaží o maximální přenesení případných rizik neúspěchu na druhou smluvní stranu. Při tom má však veřejný sektor slabší pozici, a to ze dvou důvodů. Prvním je problém motivace zástupců státu dosáhnout co nejlepších podmínek. Zástupci státu nenesou přímo zodpovědnost za dojednané závazky a nejsou přímo zainteresováni na úspěchu nebo neúspěchu smluv (na jejich platech se úspěch nebo neúspěch de facto neprojeví), což má samozřejmě dopady na jejich jednání, včetně potenciální možnosti korupce. Druhým problémem adekvátního rozdělení rizik je otázka reakce státu, když se objeví problémy a nasmlouvaná služba přestane být poskytována v požadovaném rozsahu a kvalitě. Za poskytování řady služeb nese stát přímou zodpovědnost a nemůže dopustit, aby došlo k jejich výpadku. Pak je pravděpodobné, že stát bude muset poskytovatele podpořit nebo přinejmenším odkoupit potřebná zařízení. Příkladem služeb, které jsou k této situaci náchylné, je například provoz věznic, řízení leteckého provozu či záchranné hasičské sbory. Faktor asymetrického rozdělení rizik je navíc posilován charakterem státu jakožto nebankrotovatelné instituce.

Z výše uvedeného však nelze usuzovat, že by měl být koncept PPP zcela opuštěn a že by v podmínkách ČR neměl být realizován. Naopak při správném použití se jedná o velmi efektivní nástroj pro zvyšování kvality služeb poskytovaných nebo garantovaných veřejným sektorem. Předpokladem pro jejich úspěšnou implementaci je vhodná volba sektoru založená na analýze vlastností požadovaných výstupů³

2) <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2895>

3) Analýza by měla vycházet z poznatků teorie transakčních nákladů. Např. O'Looney (1998).

a jednoznačné uvědomění si hlavních výhod konceptu PPP spočívajících v úsporách provozních nákladů. Zahraniční zkušenosti však ukazují, že okruh služeb, které lze pomocí PPP projektů zajišťovat, není tak rozsáhlý, jak jeho zastánci uvádějí. Například McKee et al. (2006) upozorňuje na velmi sporné výsledky PPP ve zdravotnictví nebo Ouyahia (2006) poukazuje na řadu negativních důsledků aplikace PPP v oblasti poskytování služeb dodávek vody a kanalizace.

SOUČASNÝ STAV PPP PROJEKTŮ V ČR

Jak již bylo uvedeno, také Česká republika se nevyhnula módní vlně PPP a v současné době již pracuje na implementaci několika pilotních projektů. Legislativně je tato problematika ošetřena zákonem č. 139/2006. Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále jen koncesní zákon), který navazuje na zákon 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Implementaci projektů PPP se Česká republika rozhodla zahájit ve formě několika pilotních projektů, jež mají sloužit k otestování životaschopnosti tohoto konceptu v domácích podmínkách. Výběr pilotních projektů zatím proběhl na úrovni vlády ve dvou časových vlnách.⁴ V současné době se v pokročilé fázi charakterizované výběrem poradců nachází sedm projektů, u jednoho byl výběr poradců zrušen a další dva jsou ve fázi iniciační. Jejich přehled, včetně základních parametrů, uvádějí následující tabulky.

TABULKA 1 PILOTNÍ PPP PROJEKTY, U KTERÝCH JIŽ DOŠLO K VÝBĚRU PORADCŮ

Projekt	Zadavatel	Typ PPP projektu	Časové období (roky)	Investiční náklady (mil. Kč)	Roční náklady (mil. Kč)	Typ platby
Vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO nebo BOT	25	1340	80	poplatek za dostupnost
Vybudování pobočky Krajského soudu Píseň v Karlových Varech	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO nebo BOT	25	483	38	poplatek za dostupnost
Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO	25-30	1142	125	poplatek za dostupnost
Výstavba, údržba a provozování úseku dálnice D3 Tábor-Bošilec v délce 30 km	Ministerstvo dopravy	BOT	36	10815	91,5	stínové mýto nebo poplatek za dostupnost
Cílem projektu je zásadní obnova a rozvoj sportovišť v brownfieldu Ponava, včetně související infrastruktury	Statutární město Brno	DBFO	25	2000	?	?
Kompletní modernizace Krajské nemocnice Pardubice	Pardubický kraj	DBFO	30	2197	?	?
Vybudování, údržba a provoz ubytovny hotelového typu a parkoviště v areálu ÚVN	Ministerstvo obrany	DBFO	20-30	440	?	?

Legenda: Údaje nejsou z veřejných zdrojů dostupné
Zdroj: www.mfcr.cz, www.pppcentrum.cz

Z výše uvedeného přehledu vyplývá, že pro pilotní fázi byly zvoleny projekty zaměřené na výstavbu, případně rozvoj infrastruktury. Většinou je předpokládán způsob DPFO (navrhni, postav, financuj, provozuj); menší část má být realizována prostřednictvím metody BOT (postav, provozuj, předej).⁵ Průměrná doba kontraktu se pohybuje kolem 30 let. Ostatní charakteristiky uváděných projektů jsou v současné době pouze orientační. Určitým problémem jsou zejména nejasnosti v rozdělení rizik mezi oba smluvní partnery. Jejich rozdělení má totiž klíčový vliv na to, jak se realizace PPP projektu projeví

4) Podrobnější informace viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/pub_priv_part.html

5) Podrobnější informaci o typologii PPP je možné najít například v Boeuf (2003) nebo v Beblavý - Sičáková-Beblavá (2006).

TABULKA 2 PILOTNÍ PPP PROJEKTY, U KTERÝCH DOSUD NEBYL VYBRÁN PORADCE

Projekt	Zadavatel	Typ PPP projektu	Časové období (počet let)	Investiční náklady (mil. Kč)
Nemocnice Na Homolce: Navržení, vybudování, financování a údržba nové sedmipodlažní budovy pro poskytování zdravotní péče a nového objektu garáží pro 300 parkovacích míst	Nemocnice Na Homolce, Praha	DBFO	15-20	625
Aircon: Modernizace železniční trati Praha - Kladno s výstavbou připojení na Letiště Ruzyň, včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy ČR	BOT a O+M kontrakt na provoz	30-40	13500
Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem: Design, výstavba, financování, provoz a údržba nového areálu včetně infrastruktur pro výuku, kongresových prostor, rektorátu, knihovny, ICT centra a ubytovacích a stravovacích kapacit a volnočasového zázemí. Součástí budou parkovací plochy.	Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem za podpory MŠMT ČR	DBFO s převodem budovy do majetku státu	25 - 30	2500

Zdroj: www.mfcr.cz, www.pppcentrum.cz

v ukazateli schodku veřejných rozpočtů, resp. zadlužení relevantních pro hodnocení plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií.⁶ Pokud bude většina rizik na straně veřejného sektoru, dojde k jednorázovému započtení investičních výdajů projektů do dluhu veřejného sektoru. Potenciální fiskální riziko se tak v případě projektů, u kterých již byli vybráni poradci, pohybuje kolem 18,4 mld. Kč, což je ekvivalent 0,6 % HDP. Pokud bychom k této hodnotě přičteli i investiční náklady tří projektů, u kterých dosud nebyl poradce vybrán, fiskální riziko se pohybuje kolem 35 mld. Kč, tj. 1,1 % HDP.⁷

6) Ty jsou posuzovány v metodice ESA95, jejímž metodickým garantem je Eurostat. Metodika je založena na aktuální bázi a snaží se maximálně zachytit i skryté závazky subjektů veřejného sektoru.

7) Jedná se o částku přibližně odpovídající roční platbě státního rozpočtu zdravotním pojišťovám za tzv. státní pojištění (důchodce, děti apod.), nebo o polovinu ročního rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury.

Jak již bylo uvedeno, problém kvantifikace fiskálního rizika současné fáze realizace PPP projektů v ČR je spojen s neznalostí konkrétního nastavení smluvních vztahů. Z již zmíněného průzkumu TI plyne, že zadavatelé v tuto chvíli nejsou schopni odpovědět na otázku přesného rozdělení rizik. Tuto záležitost mají dle většiny vyjádření ošetřit poradci, jejichž úkolem je i vyjednávání o přesné podobě koncesní smlouvy.

Vedle rizika fiskálních dopadů je úspěšnost PPP projektů do značné míry determinována schopností definovat výstupy kontraktu, v řadě případů ve formě indikátorů. Průzkum TI opět ukázal, že ani v této oblasti nemají zadavatelé jasno. Opět se odvolávají na poradce, kteří mají systém monitorovacích indikátorů navrhnout, a to včetně sankčních mechanismů.⁸

Obecně lze konstatovat, že v současné době jednotliví zadavatelé nejsou schopni kvantifikovat dopady navrhovaných PPP projektů na veřejné rozpočty, a to včetně dopadů na ukazatele relevantní pro posuzování plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií. Vedle toho nemají zadavatelé jednoznačnou představu o rozdělení rizik a provádění monitorování plnění uzavřených smluv. Všechny tyto činnosti mají být předmětem „dodávky“ externích poradců, jejichž výběr u prvních sedmi projektů již proběhl.

Lze uzavřít, že subjekty veřejného sektoru postrádají nějakou konzistentní strategii v oblasti PPP; k jednotlivým projektům je přistupováno ad hoc.

8) Například Statutární město Brno odpovědělo na otázku týkající se rozdělení rizik takto: „V případě, že pro realizaci projektu Ponava bude zvolen model PPP, bude otázka rozložení rizik mezi soukromý a veřejný sektor předmětem zadávacího řízení kvazikoncesní veřejné zakázky.“

RIZIKA VÝBĚRU PORADCŮ PILOTNÍCH PPP PROJEKTŮ

U PPP projektů v nejpokročilejší fázi implementace bylo již přistoupeno k výběru externího poradce. Tento proces však nebyl prováděn koordinovaně, což se mimo jiné projevilo na struktuře hodnotících kritérií a na volbě zadávací metody. Zvolený postup je do značné míry překvapující, neboť právě s cílem centralizace a koordinace procesů kolem PPP byla založena společnost PPP Centrum a.s.⁹ Případné pokračování tohoto trendu by pak s sebou přinášelo relevantní otázku nad smysluplností existence této právnické osoby.

V současné době (březen 2007) bylo již rozhodnuto o výběru poradců u sedmi PPP projektů a u jednoho došlo ke zrušení soutěže (viz dále). Dokončených výběrových řízení však bylo pouze pět, neboť Ministerstvo spravedlnosti ČR sloučilo poradenství pro své tři projekty (soudní budovy v Karlových Varech a Ústí nad Labem a věznice s ostrahou) do jedné zakázky. Informace o zadávacích metodách, hodnotících kritériích a výsledcích soutěží shrnuje následující tabulka.

9) Z hlediska transparentnosti a efektivnosti veřejného sektoru se jeví jako problematická volba právní formy PPP Centra. Obchodní společnosti (v tomto případě a.s.) vlastněné subjektem veřejného sektoru představují jedno z nejméně transparentních řešení. Informace o jejich hospodaření se neobjevují v systému ARIS a často se jejich představitelé sporně staví k aplikaci zákonů o svobodném přístupu k informacím a o veřejných zakázkách. V případě PPP Centra je kontrola hospodaření velmi důležitým problémem, neboť veškeré jeho činnosti jsou financovány subjekty veřejného sektoru (Ministerstvem financí ČR a zadavateli).

TABULKA 3 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY SOUTĚŽÍ NA EXTERNÍ PORADCE PILOTNÍCH PPP PROJEKTŮ

PPP projekt a vyhlášení soutěže	Typ řízení; Počet účastníků	Cena předpoklad (mil. Kč)	Cena dosažená (mil. Kč)	Dosažená cena jako % předpokládané ceny	Dosažená cena jako % investičních nákladů	Hodnotící kritéria (v závorce je uvedena váha kritéria v %)
Dálnice D3 Duben 2006	OŘ; 2	240,0	99,7	41,5	0,9	Cena (50), Popis způsobu plnění veřejné zakázky a navržené metody řízení projektu (40), Navržená výše zádržného (10)
Nemocnice Pardubice Srpen 2006	OŘ; 4	7,5	6,92	92,3	0,3	Výše nabídkové ceny (55), Metodika – porozumění problematice (25), Metodika – přístup k realizaci VZ a organizační zajištění (20)
Ponava Duben 2006	OŘ; 9	9,5	7,99	84,1	0,4	Výše nabídkové ceny (50), Porozumění problematice a identifikace rizik (28), Přístup k realizaci Veřejné zakázky (12), Návrh smlouvy(10)
Vojenská nemocnice Praha Listopad 2005	OŘ; 2	30	19,8	66,0	4,5	Nejnižší nabídková cena (60), Obchodní podmínky (40)
Justiční areály a věznice Říjen 2005	UŘ; 5	50	88	176,0	3,0	Nabídková cena (40), Organizační zajištění (35), Metodika (15), Smluvní závazky nad minimální požadavky zadavatele (10)
Nemocnice Na Homolce* Únor 2006	OŘ; -	30	-	-	-	Nabídková cena (50), Metodika, harmonogram a organizační zajištění výše nabídkové ceny (40), Výše zádržného (10)

Legenda: OŘ – otevřené řízení, UŘ – užší řízení, *otevřené řízení bylo v listopadu 2006 zrušeno
Zdroj: www.pppcentrum.cz; <http://www.isvz.cz/isvz>

V rámci vyhlášených soutěží bylo jednoznačně preferováno otevřené řízení, pouze v případě Ministerstva spravedlnosti ČR bylo použito řízení užší. Z hlediska hodnotících kritérií byla vždy použita ekonomická výhodnost nabídky, přičemž dílčími kritérii byly vedle povinné nabídkové ceny většinou popis způsobu řešení nabídky a zvolená metodika. Váha ceny se pohybovala v intervalu 40-60 %. Zbytek, tedy 60-40 %, tvořila kritéria, jejichž vyhodnocení mělo do značné míry subjektivní charakter.

Vlastní zadávací dokumentace, zejména podrobný popis činnosti poradce, však přináší jednu významnou otázku. U většiny zakázek

je v rámci tzv. přípravné fáze předepsáno poradci provést srovnání výhodnosti řešení daného projektu formou PPP a klasickou veřejnou zakázkou. Další předepsané práce se však týkají koncesního řízení a vedení vlastní realizace projektu PPP. Tzn. zadávací dokumentace jednoznačně předjímá, že srovnání PPP s klasickou veřejnou zakázkou dopadne ve prospěch PPP. V této souvislosti lze položit dvě legitimní otázky:

- Pokud by závěr analýzy vyzněl ve prospěch klasické veřejné zakázky (a nikoliv PPP), realizoval by poradce i nadále činnosti spojené s koncesním řízením, nebo by byl zrušen zbytek kontraktu?
- Pokud si je zadavatel jistý, že PPP forma je efektivnější než veřejná zakázka, jaký je pak smysl nechávat zapracovat danou analýzu – nejedná se o plýtvání veřejnými prostředky?

Lze tedy bohužel konstatovat, že zadavatelé poněkud nešťastně spojili dvě fáze poradenství v rámci implementace PPP projektů. Jako první a samostatně měla být vyhlášena soutěž na tvorbu nezávislé komparativní analýzy, jež by porovnávala výhodnost PPP formy s klasickou veřejnou zakázkou. V případě pozitivních závěrů měla teprve přijít soutěž na poradce vlastní realizace PPP projektů. Současná podoba zadávací dokumentace do značné míry determinuje výsledek komparativní analýzy, jejíž provedení se tak stává zbytečným.

V rámci tohoto problému je nutné upozornit na to, že soukromé poradenské firmy nejsou rozhodně v nezávislé pozici. Na výsledku jejich porovnání konceptu PPP a klasické veřejné zakázky závisí velikost poptávky po jejich službách. Pokud hodnotitel rozhodne ve prospěch PPP, vytváří tak pro poradenské firmy velmi lukrativní a rozsáhlý trh dlouhodobých kontraktů. Jaká je tedy záruka, že se tyto firmy nebudou chovat racionálně a nebudou PPP konceptu stranit?

Je otázkou, kdo by měl komparativní analýzu provádět. Mělo by se zřejmě jednat o subjekty, které nejsou na výsledcích ani poten-

ciálně zainteresovány. Vzhledem k historickým zkušenostem nelze bohužel předpokládat, že by toho byla schopna současná veřejná správa. Určitým řešením by mohlo být zapojení vysokých škol ekonomického zaměření nebo nezávislých výzkumných institucí spojené s určitou participací nevládních neziskových organizací.

Vedle výše uvedených problémů v zadávací dokumentaci je zajímavé se zastavit také u výsledků jednotlivých soutěží. Ty je možné hodnotit podle dosažené ceny, kterou lze porovnat jak s cenou předpokládanou (odhadovanou při vypisování soutěže) tak i s hodnotou plánovaných investičních nákladů. Z údajů v tabulce vyplývá, že zadavatelé většinou nadhodnotili předpokládanou cenu, a to v některých případech velmi výrazně. Pouze u zakázky Ministerstva spravedlnosti ČR došlo k tomu, že dosažená cena byla vyšší (v tomto případě velmi výrazně) než cena předpokládaná. Zajímavé je také porovnání ceny poradenství s plánovanými investičními náklady. Zatímco v případě tendrů vyhlášených v roce 2005 se hodnota dosažené ceny vyjádřená procentem investičních nákladů pohybuje kolem 3 % a 4,5 %, u soutěží vyhlášených v roce 2006 došlo k výraznému poklesu pod 1 %. Důvodem tohoto trendu může být zostřující se konkurenční tlak mezi jednotlivými poradenskými firmami, pro které se jedná o velmi lukrativní kontrakty. Zároveň se také ukazuje, že rozsáhlejší projekty, v tomto případě projekt dálnice D3, je schopno obsluhovat pouze malé množství firem (do soutěže se přihlásily pouze dva subjekty).¹⁰

Výsledky soutěží na externí poradce jednoznačně ukazují na klesající hodnotu relativních cen a relativně vysoký počet účastníků jednotlivých tendrů. Pozitivně lze hodnotit většinové použití otevřených řízení, které představují nejvíce transparentní řešení. Určité výhrady lze mít k použitým dílčím hodnotícím kritériím. Váha

10) Vliv však mohlo mít i nastavení kvalifikačních kritérií, například obrat v minulých letech. Důsledky nastavení kvalifikačních kritérií jsou analyzovány dále.

nabízené ceny je v některých případech nízká (40 % u Ministerstva spravedlnosti ČR) a některá dílčí kritéria nejsou vhodná vůbec (navržená výše zádržného nebo smluvní závazky nad minimální požadavky zadavatele). Značnou pozornost je také nutné věnovat vyhodnocování kritérií vztahujícím se k hodnocení metodického způsobu a návrhu řešení projektu – kritéria značně subjektivní.

Vedle diskutovaných hodnotících kritérií jsou výsledky jednotlivých řízení značně ovlivněny nastavením kvalifikačních kritérií. Ta jsou v rámci jednotlivých zadávacích dokumentací stanovena rozdílně a v některých případech lze pochybovat o jejich racionalitě. Jedná se zejména o případy, kdy je požadováno prokázání certifikátů vztahujících se k ekologické problematice (což s charakterem poradenských prací naprosto nesouvisí) nebo prokázání relativně vysoké hodnoty obratu za poslední rok. Ve svém důsledku takovéto nastavení snižuje počet podnikatelských subjektů, které jsou schopny se do soutěže přihlásit. Omezení strany nabídky se může negativně projevit snížením tlaku na nabízenou cenu a obecně zvyšuje pravděpodobnost kartelizace odvětví.¹¹ Neracionální nastavení kvalifikačních kritérií a subjektivní hodnotitelnost některých dílčích rozhodovacích kritérií s sebou také přináší zvýšenou pravděpodobnost korupce či klientelismu. Nekvalitně provedený výběr externího poradce může samozřejmě negativně zasáhnout realizaci celého PPP projektu.

Zapojení externích poradců do přípravy koncesní dokumentace s sebou nese také určité korupční riziko. Subjekty soukromého sektoru, které se budou o realizaci PPP projektů ucházet, jsou většinou velké korporace, které užívají služeb poradenských firem, tedy stejných subjektů, které budou připravovat zadávací dokumentaci jednotlivých PPP projektů. Je otázkou, jestli toto propojení nemůže

mít dopady například na nastavení zadávací dokumentace (zejména v oblasti kvalifikačních kritérií či struktury dílčích hodnotících kritérií), aby byla „šita na míru“ předem vybranému subjektu.

Některé z výše uvedených problémů se projeví při otevřené soutěži na externího poradce projektu Nemocnice Na Homolce. TENDR byl v listopadu 2006 zrušen,¹² přičemž důvodem byly námitky směřující k podjatosti členů hodnotící komise a také k racionalitě nastavení vah jednotlivých dílčích hodnotících kritérií. Zejména poměr mezi nabízenou cenou a kvalitou nabídky byl označen za problematický. Zajímavé v tomto směru také je, že o zrušení tendru nebylo informováno PPP Centrum, a.s., ač se jednalo o subjekt poskytující zadávací dokumentaci. Jedná se opět o důkaz, že snaha o centralizaci postupů při implementaci jednotlivých projektů není úspěšná a jednotliví zadavatelé postupují nekoordinovaně. To snižuje transparentnost celého procesu a obecně zvyšuje rizika pro veřejný sektor.

HISTORIE PPP PROJEKTŮ V ČR

Ač byl zákon, který upravuje problematiku PPP projektů, schválen až v roce 2006, neznamená to, že by Česká republika neměla určité zkušenosti s tímto typem financování. Většinou se však jednalo o zkušenosti nepříliš pozitivní, které jednoznačně ukazují na problematické využití tohoto institutu v existujícím institucionálním prostředí.

O využití konceptu PPP projektů se poprvé začalo seriózně uvažovat již v první polovině 90. let minulého století, přičemž důvody byly

11) K obdobnému závěru o negativním vlivu nastavení kvalifikačních kritérií v zadávací dokumentaci soutěží na externí poradce PPP projektů dochází ve své analýze z června 2006 i Asociace PPP.

12) <http://www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01029Prepare.do?znackaForm=500178751001>

zejména fiskální (nedostatek veřejných prostředků na investice). Ministerstvo dopravy se tehdy zabývalo možností využití soukromého kapitálu pro dostavbu dálnice D5, konkrétně obchvatu města Plzeň. Celá akce se nakonec nerealizovala. Důvodem byla obecná nepřipravenost technického řešení (včetně majetkových vztahů k potřebným pozemkům), což neumožňovalo identifikovat celkové společenské přínosy akce a tedy posoudit efektivnost navrhovaného řešení. Navíc i nákladová stránka projektu byla spojena s velkými problémy. Finanční požadavky ve formě mýtného, které vyplynuly z předběžné kalkulace, byly natolik vysoké, že byla tato varianta opuštěna a dále byla sledována klasická forma výstavby.

Důvodem krachu prvního pokusu o realizaci PPP projektu u nás, který se naštěstí obešel bez větších finančních dopadů na veřejné rozpočty, bylo obecné nepochopení konceptu tohoto institutu. Důvody pro volbu (resp. zvažování) PPP řešení byly zejména fiskální, což, jak bylo v první kapitole uvedeno, není dobrým začátkem.

Neúspěšnost akce D5 však nevedla ke změnám pohledu na PPP projekty. Obecně se organizace veřejného sektoru, zejména pak Ministerstvo dopravy ČR, nepoučily, což vedlo následně k zahájení daleko rozsáhlejší akce výstavby dálnice D47.

Na rozdíl od výše zmíněného případu dálnice D5 je kauza D47 daleko více mediálně známá. Jednalo se o první ucelený pokus o PPP projekt v České republice. Návrh na využití metody BOT (postav, provozuj, předej) byl zdůvodněn zejména nedostatkem zdrojů ve veřejných rozpočtech a národohospodářskou nutností existence dálnice v Moravskoslezském regionu. Postup při jeho realizaci je však klasickou ukázkou toho, jak by se nemělo při implementaci PPP projektů postupovat.¹³ Prvním a velmi závažným problémem, který akci dálnice D47 provázal, byla absence konkrétního projektu. Zadavatel,

tedy Ministerstvo dopravy ČR, nedisponoval konečnou variantou průběhu dálnice a zároveň neměl pod kontrolou potřebné pozemky, které byly pro výstavbu D47 nutné. To ve svém důsledku mělo za následek, že nebyl schopen vypracovat zadávací dokumentaci a tedy jednal s potenciálním dodavatelem o něčem, co bylo velmi vágně definováno. Tím samozřejmě omezoval schopnost dodavatele provést korektní nákladové kalkulace.

Další chybou, které se zadavatel dopustil, bylo neprovedení komparace nákladů a přínosů výstavby dálnice formou PPP s klasickou veřejnou zakázkou (zde za předpokladu deficitního financování). Ministerstvo dopravy ČR tuto fázi přeskočilo a rovnou se rozhodlo pro formu PPP.

Zřejmě neproblematičtějším aspektem kauzy D47 byl výběr soukromého partnera. K tomu bylo přistoupeno bez výběrového řízení a hned od počátku se ukazovalo, že vyjednávací pozice státu je velmi slabá. Vedle neobvyklé vstřícnosti státu vůči soukromému investorovi, která vedla k poskytování obchodně zneužitelných informací, se jasně ukazovala nízká administrativní kapacita státu. Při přípravě potřebných dokumentů (zejména Memoranda a Realizační dohody) byla pozice státu velmi slabá a výše uvedené dokumenty zajišťovaly soukromému dodavateli nezvykle silnou pozici. Výsledkem byla i cena, která se ve formě tzv. stínového mýtného vyšplhala na 125 mld. Kč za období 2008-2030.

Další etapa kauzy D47 nastala po podepsání Realizační dohody a byla charakterizována přehodnocením strategie Ministerstva dopravy ČR, způsobeným jednak změnou vedení úřadu a jednak najmutím externích poradců. Paradoxní je, že i v případě výběru externího poradce bylo postupováno bez vyhlášení veřejné soutěže. Po provedení analýzy existujících smluvních vztahů bylo konstatováno, že představují pro Českou republiku jednoznačná fiskální rizika. Proto bylo rozhodnuto od spolupráce se soukromým dodavatelem odstoupit. Tomu však musely být kompenzovány již

13) Podrobnější informace o této problematice včetně odkazů na relevantní dokumenty obsahuje kontrolní závěr NKÚ 04/25 „Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko“. Dostupné na <http://www.nku.cz/kon-zavery/K04025.pdf>

vynaložené náklady, a to v hodnotě 635 mil. Kč.

Zkušenosti s realizací projektu D47 opět jednoznačně potvrdily nepochopení institutu PPP projektů, který byl hned od počátku brán jako nástroj, jak „nezvyšovat“ deficit veřejných rozpočtů a přitom zajistit poskytování určité služby. Jako naprosto amatérský či podezřelý se ukázal přístup zadavatele, který kombinoval prvky absolutní netransparentnosti (nevyhlašování soutěží) s přílišným ustupováním soukromému partnerovi. Výsledkem byl značně problematický kontrakt.

Třetím příkladem neúspěšné implementace konceptu PPP v ČR je zakázka na provoz elektronického mýtného. Ta sice není do této kategorie oficiálně řazena, neboť v době, kdy byla zadávána, dosud neplatil koncesní zákon. Pokud by ale byl v platnosti, musel by postupovat zadavatel podle něj, neboť ten definuje koncesní zakázku jako nadlimitní zakázku uzavřenou na dobu určitou na nejméně 5 let, u které dodavatel nese některá z rizik, která obvykle nese zadavatel. Kontrakt na elektronické mýto toto splňuje. Navíc i z ekonomického hlediska se jedná o PPP projekt, neboť jde o rozsáhlý a velmi nákladný projekt spojený s poskytováním určité služby za úplatu na relativně dlouhou dobu (zde 10 let).

Vzhledem ke značné medializaci problémů tohoto projektu se u něj zastavíme poněkud podrobněji. Prvním krokem, který měl zadavatel podniknout, bylo ujasnění si charakteristiky objednaného produktu. Tento krok je nutné provést zejména proto, aby bylo možné správně nastavit smluvní vztah. Velmi jednoduchým nástrojem je Brown-Potoskiho model uvedený v následujícím schématu.¹⁴

14) Podrobné objasnění konceptu modelu je v Pavel (2004).

SCHEMA 1 ROZDĚLENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB PODLE SPECIFIČNOSTI INVESTIC A MĚRITELNOSTI VÝSTUPŮ

Měřitelnost výstupů	Specifičnost investic	
	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby TrC: ++
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby TrC: ++	(D) Neměřitelné monopolní služby TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakční náklady
Zdroj: Brown, Potoski 2002, vlastní úpravy

Brown-Potoskiho model je založen na posuzování dvou klíčových vlastností dodávaného zboží/služby. První je měřitelnost výstupů a druhou je možnost vzniku monopolního postavení plynoucího z titulu specifických investic. V prvním případě lze u elektronického mýta identifikovat relativně snadnou měřitelnost výstupů vyjádřenou efektivností výběru, tedy podílem „ideálního“ základu (počtu průjezdů nákladních automobilů) a reálně zaúčtovaných transakcí. Na tomto místě tedy nelze identifikovat výraznější rizika, jež by se mohla projevit v komplikaci vztahů mezi zadavatelem a dodavatelem.

Opačnou situaci lze identifikovat v druhém případě. Volba určité technologie výběru (mikrovlňný systém) a její realizace ve formě stavebních prvků (mýtné brány) dostává stát, jakožto jediného odběratele dané služby, do značně závislého postavení. To se ještě zhoršuje, pokud je proces spuštění časově napnutý a je mu již přizpůsoben legislativní proces. Tato situace nastala v případě České republiky. V případě nespuštění výběru elektronického mýtného by stát přišel o část veřejných příjmů, neboť byly zrušeny dálniční známky pro nákladní automobily nad 12 tun.

Elektronické mýtné tedy svým charakterem spadá do skupiny měřitelných monopolních služeb. Smlouva na jeho poskytování

by se tak měla především zaměřit na minimalizaci rizika zneužití monopolního postavení dodavatele. Jak však vyplývá ze současných problémů, nebyl tento aspekt dostatečně zohledněn.

Informace o smlouvě na výběr elektronického mýtného bohužel nejsou veřejné, avšak vzhledem k problémům, které jeho zavádění a provoz provázejí, lze úspěšně pochybovat o její kvalitě.¹⁵ Zcela zřetelně se ukazuje, že zadavatel nedokázal ve smlouvě eliminovat možnost zneužití monopolního postavení dodavatele. Ošetřena dostatečně zřejmě není ani možnost vypovězení smlouvy zadavatelem a povinnost předání technologie jinému dodavateli. To značně zvyšuje transakční náklady přechodu zadavatele k jinému dodavateli. Tento fakt v kombinaci s napnutými termíny spuštění (způsobenými návaznou legislativou) způsobil absolutně nevyrovnanou vyjednávací pozici obou stran, což následně vedlo k dotlačení zadavatele k podpisu prvního dodatku, který je pro stát jako takový jednoznačně nevýhodný a – jak ukázalo rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – i protizákonný.¹⁶

Vedle problematiky zneužití monopolního postavení se však zadavatel zřejmě nedokázal uspokojivě vyrovnat ani s definicí výstupních indikátorů. Kontrolu efektivnosti výběru elektronického mýta měl provádět nezávislý auditor. Tendr na jeho výběr byl však zrušen, přičemž hlavním důvodem bylo technicky nerealizovatelné zadání, které požadovalo chybu měření kvality mýtného systému na 0,1 procenta. Zrušení tohoto tendru bylo však napadeno několika

uchazeči a v současné době (březen 2007) o něm rozhoduje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Výsledkem této situace je, že během měsíce ledna 2007 nebylo nezávislé měření efektivnosti provedeno. Od února 2007 je sice již výběr monitorován nezávislým auditorem, ten však zakázku obdržel bez výběrového řízení, což má být řešením údajně provizorním. Problémy v měření efektivnosti výběru s sebou přinášejí nutnost dalších dodatečných jednání mezi zadavatelem a dodavatelem, neboť hodnota sledovaného indikátoru ovlivňuje výši odměny, případně i sankce.

Celá zakázka na elektronické mýtné je poznamenána i nejasnostmi ve výběru dodavatelů, kdy byly z formálních důvodů vyřazeny všechny nabídky s výjimkou jedné. V současné době, při rozhodování o druhé etapě (silnice I. třídy) se opět ukazuje, že zadavatel neměl jasno o celkové koncepci. Případná změna technologie, o které se uvažuje, má zřejmě charakter komplexní změny zadávací dokumentace (a povede i ke změně ceny zakázky), což je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách a lze očekávat i příslušnou reakci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Zakázka na provoz elektronického mýtného tak představuje neuvěřitelně špatně připravený a implementovaný projekt, na kterém lze jednoznačně ilustrovat nepřípravenost a nekompetentnost současných struktur veřejné správy pro realizaci významných a nákladných projektů ve spolupráci se soukromým subjektem.

15) Transparency International - Česká republika požádala v únoru 2007 Ministerstvo dopravy ČR o informace o tom, jak smlouva o elektronickém mýtném definuje indikátory měření kvality poskytované služby a jaké jsou hraniční hodnoty těchto indikátorů relevantní pro posuzování plnění nebo neplnění smlouvy. Informace nebyla Ministerstvem dopravy ČR poskytnuta s odkazem na obchodní tajemství. Odvolání na tento institut však postrádá logiku, neboť indikátory jako takové nepředstavují know-how dodavatele a navíc je z větší části definuje „Smlouva o poskytování služeb souvisejících s provozem systému výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v ČR“ umístěná na http://www.mdcz.cz/cs/Silnicni_doprava/Silnice+dalnice+mosty/mytne/vyberove_rizeni/ jako součást zadávací dokumentace.

16) Podrobněji viz <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/article/2007/03/v-dodatku-na-mytne-jsou-pochybeni/>

ZÁVĚR

Analýza současného stavu implementace projektů PPP v České republice zatím neumožňuje přijmout nějaký jasný závěr o úspěšnosti nebo neúspěšnosti tohoto procesu. Lze však již identifikovat některá rizika. Zejména se jedná o nejasnosti zadavatelů ohledně fiskálních dopadů jejich projektů a způsobu monitorování výstupů. Veškerá odpovědnost je přenášena na externí poradce. Nesystémově je prováděna komparace výhodnosti resp. nevýhodnosti zajištění formou PPP ve srovnání s klasickou veřejnou zakázkou. Zadávací dokumentace pro externí poradce předjímá výsledky této analýzy a ta se tak stává pouhou formalitou a nikoliv nástrojem k rozhodování.

Na základě historického exkurzu lze také konstatovat, že veřejná správa dosud neprokázala schopnost správně smluvně ošetřit a řídit velké infrastrukturní projekty, při kterých nese soukromý sektor některá rizika. Zadavatelé zde selhávají nejen při vyjednávání jednotlivých podmínek, ale nejsou schopni ani zajistit transparentní výběr dodavatelů. To vše potvrzuje obecně známá tvrzení o nízké kvalitě institucionálního prostředí a profesních schopnostech veřejné správy.

Na základě výše uvedených analýz lze zformulovat následující doporučení:

- Představitelé veřejného sektoru by se měli primárně zaměřit na reformu veřejných rozpočtů s cílem získat dostatek finančních prostředků na rozsáhlé investiční akce. Projekty PPP by měly být používány pouze okrajově, a to v situacích, kdy lze předpokládat vysoké úspory provozních nákladů plynoucí z titulu lepšího managementu soukromých dodavatelů.
- Na základě analýzy zahraničních zkušeností by měla být vytipo-

vána odvětví, která nejsou pro PPP projekty vhodná nebo jsou velmi riziková (např. zdravotnictví). Těmto odvětvím by se měly pilotní projekty jednoznačně vyhnout.

- Komparace efektivity zajištění určitého projektu ve formě PPP a klasické veřejné zakázky by měla být prováděna samostatně a ne být integrována do agendy externího poradce realizujícího vlastní PPP projekt. Komparativní analýzy (PPP versus veřejná zakázka) by také neměly zpracovávat poradenské firmy, které si případným kladným vyjádřením ve prospěch PPP generují poptávku po svých službách. Je možné uvažovat o zapojení vysokých škol, případně nezávislých výzkumných institucí s participací nevládních neziskových organizací.
- Je nutné vyhodnotit fungování konceptu PPP v podmínkách České republiky před jeho masivnějším rozvojem. Z tohoto důvodu by bylo vhodné nezahajovat další projekty, ale soustředit se na dokončení běžících (pilotních). Po nejméně pěti letech by mělo dojít k nezávislému (externímu) vyhodnocení fungování a teprve následně k zahájení další vlny.
- Je nutné se zaměřit na podrobný monitoring jednotlivých subjektů (prováděný například Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, NKÚ nebo i nevládním neziskovým sektorem). Zvláštní pozornost je nutné věnovat projektům v kompetenci Ministerstva dopravy ČR, které v minulých letech prokázalo absolutní nekompetentnost v této oblasti. Bylo by vhodné, aby tento zadavatel realizoval pouze jeden ze svých projektů (vzhledem k pokročilému rozpracování D3), neboť fiskální rizika jsou značná.

LITERATURA

ACCA (2005), Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals, Research Report no. 84, London

Beblavý, M., Sičáková-Beblavá, E. (2006), Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb, Transparency International Slovensko

Bezděk, V. (2005), Managing Fiscal Risks in Public-Private Partnership, vystoupení na konferenci Světové banky v ČNB 16. 11. 2005

Boeuf, P. (2003), Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects, Seminar Transport Infrastructure Development for a Wider Europe, Paris

Brown, T. L., Potoski, M. (2002), The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision, Indiana University

EK (2003), Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships, Brussels

McKee, M., Edwards, N., Atunc, R. (2006), Public-private partnerships for hospital, In: Bulletin of the World Health Organization, November 2006, 84 (11), p. 890-896

Medved, J., Nemeč, J., Orviská, M., Zimková, E. (2005), Verejné financie, Bratislava: SPRINT vfra

Pavel, J. (2004), Vliv transakčních nákladů na zabezpečování veřejných služeb, sborník ze semináře „Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru“, Šlapanice

Pavel, J. (2005), PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?, Transparency International - Česká republika

OFDMFM (2005), Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland, Belfast

O’Looney, J. A. (1998), Outsourcing State and Local Government Services, Quorum Books

Ouyahia, M. A. (2006), Public-Private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What are the Challenges?, Government of Canada

Williamson, O. (1981), The Economics of Organization, American Journal of Sociology

www.compet.cz

www.mdcr.cz

www.mfcr.cz

www.nku.cz

www.pppcentrum.cz

Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie.
Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency
International - Česká republika, o.p.s. a nelze jej v žádném případě
považovat za názor Evropské unie.

Za podporu projektu Veřejné zakázky děkujeme Britskému
velvyslanectví v Praze.



Nevládní organizace Transparency International - Česká republika je jednou z více než 80 poboček mezinárodní sítě Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení.

WWW.TRANSPARENCY.CZ