

Ekonomie transakčních nákladů a implementace PPP projektů v České republice¹

Ing. Jan Pavel, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí

e-mail: pavelj@vse.cz, tel. +420 224 095 170

Úvod

Projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou často diskutovaným nástrojem, od něhož se v řadě případů neracionálně očekává, že vyřeší mnoho problémů veřejného sektoru (zejména nedostatek prostředků na veřejné investice). Cílem tohoto článku je zejména upozornit na rizika plynoucí z implementace tohoto institutu v podmínkách České republiky a na příkladu zakázky na výběr elektronického mýta demonstrovat selhání veřejného sektoru při administraci velkého kontraktu. Při analýze rizik byl využit i analytický aparát ekonomie transakčních nákladů.

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

¹ Tento příspěvek vznikl s podporou GA ČR v rámci řešení projektu č. 402/05/P009.

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.

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 (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 (dočasně)	BOOT BOO	20-30 perpetuita	platby vázané na technickou výkonnost
V/S	V/S	S	S	V/S	Concession of specialised facilities (Ex. container terminal)	15-25	uživatelské poplatky
V/S	V/S	V/S	V/S	V/S	Joint-venture	perpetuita	uživatelské poplatky
S	S	S	S	S (dočasně) 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

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 smluvnímu ošetření.

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 užitné 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 za volební 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 (vyjednávači) 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 značně 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 splacena 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 problémy² 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.

Současný stav PPP projektů v ČR

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.³ 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, uvádí následující tabulky.

² Problematika započítávání hodnoty PPP projektů do ukazatelů deficitu a dluhu relevantních pro Maastrichtská kritéria je ve skutečnosti obtížnější. Projekty spadající do kategorií 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). Kriterium rozdělení rizika je však velmi problematické a může být snadno ovlivněno subjektivním hodnocením metodiků. Určitá možnost účetního skrývání závazků veřejného sektoru tak zde zůstává.

³ Podrobnější informace viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/pub_priv_part.html

Tabulka 1: Pilotní PPP projekty, u kterých již došlo k výběru poradců

Projekt	Zadavatel	Typ PPP projektu	Časové období (let)	Investiční náklady (mil. Kč)	Roční náklady (mil. Kč)	Rizika nesená soukromým sektorem	Rizika nesená veřejným sektorem	Typ platby
Vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO nebo BOT	25	1340	80	stavební; dostupnosti	projektové přípravy; poptávky	poplatek za dostupnost
Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO nebo BOT	25	483	38	stavební; dostupnosti	projektové přípravy; poptávky	poplatek za dostupnost
Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob	Ministerstvo spravedlnosti	DBFO	25-30	1142	125	stavební; dostupnosti	poptávky	poplatek za dostupnost
Výstavba, údržba a provozování úseku dálnice D3 Tábor-Bošilec v délce 30 km	Ministerstvo dopravy	BOT	36	10815	91,5	stavební; dostupnosti	projektové přípravy; poptávky	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 Ústřední vojenské nemocnice Praha ve Střešovicích (UVN)	Ministerstvo obrany	DBFO	20-30	440	?	stavební; dostupnosti nebo riziko poptávky.	?	?

Legenda: ? – údaje nejsou z veřejných zdrojů dostupné

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

Tabulka 2: Pilotní PPP projekty, u kterých dosud nebyl vybrán poradce

Projekt	Zadavatel	Typ PPP projektu	Časové období (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 Ruzyně, včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy ČR	BOT a O+M kontraktu na provoz	30-40	13500
Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí	Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem	DBFO s převodem budovy do majetku státu	25 - 30	2500

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.	za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy			
--	---	--	--	--

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).⁴ 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 význam na to, jak se realizace PPP projektu projeví v ukazateli schodku veřejných rozpočtů resp. zadlužení relevantních pro hodnocení plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií. 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 přičetly i investiční náklady tří projektů, u kterých dosud nebyl poradce vybrán, fiskální riziko se pohybuje kolem 35 mld. Kč a tedy 1,1 % HDP.

Analýza zakázky na výběr elektronického mýta

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

⁴ Podrobnější informaci o typologii PPP je možné najít například v Boeuf (2003) nebo v Beblavý-Sičáková-Beblava (2006).

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 něho zastavíme poněkud podrobněji. Prvním krokem, který měl zadavatel podniknout, bylo ujasnění si charakteristiky objednávaného 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.⁵

Schéma 2: Rozdělení služeb podle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů

Specifičnost investic Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby mýtné 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 zaučtovaných 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 nespouštění výběru elektronického

⁵ Podrobné objasnění konceptu modelu je v Pavel (2004).

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 provází, lze úspěšně pochybovat o její kvalitě.⁶ Zcela zřetelné se ukazuje, že zadavatel nedokázal ve smlouvě eliminovat možnost zneužití monopolního postavení dodavatele. Ošetřena dostatečně zřejmě není 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.⁷

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. Tender 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

⁶ 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 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+dálnice+mosty/mytne/vyberove_rizeni/ jako součást zadávací dokumentace.

⁷ Podrobněji viz <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/article/2007/03/v-dodatku-na-mytne-jsou-pochybeni/>

údajně provizorním. Problémy v měření efektivnosti výběru s sebou přináší 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 nepřipravenost a nekompetentnost současných struktur veřejné správy pro realizaci významných a nákladných projektů ve spolupráci se soukromým subjektem.

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. Jedná se zejména o následující:

- zadavatelé nemají jasno 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.

Příkladem, který jednoznačně demonstruje negativní dopady špatné implementace konceptu PPP, je zakázka na výběr elektronického mýtného. Nekvalitní a možno říci i amaterský přístup státu zde jednoznačně generuje značné národohospodářské škody.

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 plynoucích z titulu lepšího managementu soukromých dodavatelů.

- Je nutné vyhodnotit fungování konceptu PPP v podmínkách České republiky před jeho masivnějším rozvoje. 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 následně teprve k zahájení další vlny.

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 hospitale, 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 vřra

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 Infrastruksture: 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