

## Faktory ovlivňující úspěšnost PPP projektů<sup>1</sup>

Markéta Páleníková

### Cíl kapitoly

PPP projekty představují na jedné straně významné přínosy ve srovnání s tradičními veřejnými zakázkami. Mezi tyto přínosy patří: better value for money, rychlost realizace veřejných projektů, dodatečné zdroje, převod části rizik na soukromého partnera, apod. Na straně druhé jsou spjata také s množstvím rizik, které narůstají se složitostí projektu, objemem výdajů nutných na realizaci projektů a dlouhodobostí jejich trvání ve srovnání s tradičními veřejnými zakázkami. Byť rizika spojená s PPP projekty jsou v zásadě obdobná jako v případě jiné formy kontraktování, tedy i tradičních zakázek, právě rozsah investic a dlouhodobost jejich trvání řadí tyto projekty do popředí zájmu a diskuse o vhodnosti jejich použití. Cílem této kapitoly je představit čtenáři faktory, které významnou měrou ovlivňují úspěšnost PPP projektů a které v minulosti byly příčinou selhání nejednoho zahraničního, ale i českého PPP projektu. Jejich výčet má posloužit jako vodítko pro subjekty veřejné správy při rozhodování o podobě konkrétního PPP projektu.

## 1. Faktory ovlivňující úspěch PPP projektů

O faktorech, které ovlivňují úspěch PPP projektů, najdeme zmínku v zahraničních studiích (můžeme zmínit např. Engel, Galetovic, online). V poslední době se však stále více rozšiřují studie i u domácích autorů. Zásadní publikací je publikace Transparency International ČR<sup>2</sup>, nebo publikace Pavla (2007)<sup>3</sup>. Ten, za hlavní předpoklady pro dosažení přínosů PPP považuje:

- **Schopnost jednoznačně definovat výstupy;**
- **Vysokou vynutitelnost práv;**
- **Transparentní politické rozhodování** – „zde se dostáváme k dalšímu problému, neboť v důsledku vzniklých závazků do budoucna dochází k tomu, že jsou zatěžovány budoucí rozpočty. Platby soukromému subjektu jsou přitom často nastaveny až na další volební období a tudíž jim musí čelit noví političtí činitelé, kteří s původním uzavřením smlouvy neměli nic společného a jsou tak omezováni, co se týká realizace jiných cílů, neboť jim narostly mandatorní výdaje v důsledku projektu. S tím ve velké míře souvisí otázka politické zodpovědnosti, protože v případě vzniku problémů, které vyvstanou až později v dalším volebním období, nemohou být činitelé, kteří jsou odpovědní za nějaké špatné rozhodnutí, účinně sankcionováni.“<sup>4</sup>

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

<sup>2</sup> Transparency International: *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice: Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek* [online]. 2009. <[http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_PPP\\_2009.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_PPP_2009.pdf)>

<sup>3</sup> Pavel, J.: *PPP projekty v České republice: Šance nebo riziko? Implementace PPP projektů v České republice a její rizika*. [online]. 2007. <[http://www.transparency.cz/doc/vz\\_analyza\\_ppp\\_implementation.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementation.pdf)>, Ochrana, F. (2007)

<sup>4</sup> Pavel (2007), s. 16 In Konečná, K. (2012)

- **Schopnost veřejného subjektu zajistit správné rozdělení rizik mezi veřejný a soukromý subjekt** - „*Dříve provedené výzkumy ukazují, že správný odhad velikosti rizika a jeho rozdělení ovlivňuje z 60% úspěšnost projektu, respektive hodnotu dosažených úspor.*“ Tyto předpoklady jsou pak závislé na:<sup>5</sup>
  - Transparentnosti rozhodovacích procesů;
  - kvalitě institucionálního prostředí;
  - a profesních schopností pracovníků veřejné správy.

Pokud nejsou dodrženy základní předpoklady, hrozí, že na místo přínosů budou PPP projekty představovat rizika v podobě nesplnění závazků, ohrožení dostupnosti služby a negativních dopadů na veřejné rozpočty. Mezi nejčastější chyby a problémy spojené s implementací PPP projektů uvádí Pavel (2007) následující. Ty definuje na základě analýz provedených ve Velké Británii, přičemž vychází ze studie OFDMFM 2005:

- Nesprávné rozdělení rizik spojených s realizací projektu mezi partnery;
- nedostatečné legislativní vymezení PPP projektů;
- nedostatečné vymezení práv a povinností obou stran (podoba smluv, špatně sjednané podmínky projektu);
- nedostatečně definované metody výběrových řízení poukazující na nedostatečně konkurenční prostředí či netransparentní výběr dodavatele;
- neexistence systému standardizace veřejných služeb;
- nízká koordinace mezi jednotlivými stupni vlády;
- důraz na vstupní charakteristiky projektů a nedostatečné ošetření hodnocení kvality a kvantity výstupů;
- přehnaná očekávání představitelů veřejného sektoru od zapojení soukromých prostředků.

Na problém s nevhodným nastavením smluvního vztahu upozorňuje například Měšťanová (2008)<sup>6</sup>. Významnost konkurence a její nedostatečnost v případě nevhodně nastaveného zadávacího řízení při výběru soukromého partnera rozebírá Savas (2000). Rovněž nelze opomenout důležitost dostatečné politický a veřejné podpory (viz Yescombe, 2007).

Na charakter veřejné služby (projektu) upozorňuje Konečná (2012), která se ve své práci zabývá problémy v současné implementaci PPP v ČR.: „*Problémy u PPP projektů můžeme spatřovat již na samém počátku, a to při volbě sektoru. PPP projekty totiž nelze uplatnit vždy a ve všech oblastech veřejné sféry, což je třeba brát na vědomí. Před začátkem realizace je potřeba provést analýzu, která ukáže, zda je využití PPP vhodné či nikoliv. Pokud by projekt nepřinášel kýžený efekt, tedy ekonomickou výhodnost, je lepší od něj ustoupit. Analýza zahraničních zkušeností uvedená v dokumentu od Pavla poukazuje na to, že jako nejvhodnější pro koncept PPP se jeví projekty spadající do oblasti infrastruktury, u nichž dosáhla průměrná hodnota získaných úspor 20%.*“<sup>7</sup>

Co se implementace PPP týká, dochází Pavel v případě ČR k těmto závěrům:<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 34

<sup>6</sup> Měšťanová, D. In Jurčík, R., Krutáková, L. (2008) s. 406

<sup>7</sup> Pavel, J.: *PPP projekty v České republice: Šance nebo riziko? Implementace PPP projektů v České republice a její rizika.* [online]. 2007. <[http://www.transparency.cz/doc/vz\\_analyza\\_ppp\\_implementation.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementation.pdf)> s. 34 In. Konečná, 2012, str. 22

<sup>8</sup> Pavel, 2007, s. 27

- Především jde o nepochopení principu PPP projektů, které jsou nástrojem zvyšování efektivnosti veřejných výdajů a nikoliv předmětem nahrazování 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 jejího vyhodnocení.

## 1.1 Výsledky – neúspěšné projekty

Faktory, respektive podmínky, které je nutné zabezpečit, aby k selhání projektu nedošlo, lze definovat na základě praktických zkušeností. Analýzou zahraničních PPP projektů, jejich výsledkem je identifikace faktorů, které zapříčinily selhání těchto projektů, se ve své disertační práci zabývá autorka.

Analýza obsahuje celkem 49 vybraných zahraničních projektů realizovaných v oblastech dopravní infrastruktury, energetického a odpadového hospodářství a vodohospodářství. Jedná se o oblasti, které se vyznačují masivní realizací PPP projektů a zároveň jsou oblastmi, které se vzhledem k charakteru poskytovaných služeb jeví pro využití PPP jako velmi vhodné.

Realizované PPP projekty v těchto oblastech jsou současně předmětem statistického zjišťování zajišťovaného Světovou Bankou ve spolupráci s Public-Private Infrastructure Advisory Facility.

Při výběru neúspěšných PPP projektů vycházela autorka z databáze *Failed PPP database* zveřejněné PPP Centrem ČR<sup>9</sup>. Tato databáze je výsledkem projektu PPP Centra a Georgetown University. Informace o konkrétních projektech byly doplněny o další zdroje, konkrétně případové studie, webové stránky odpovědných institucí těch zemí, v kterých realizace PPP projektu proběhla, databáze World Bank, apod. Konkrétní zdroje jsou součástí jednotlivých tabulek. Kritéria, na základě kterých byl daný projekt označen za neúspěšný, byla tato<sup>10</sup>:

- **Selhání spolupráce a následné odstoupení od kontraktu** (příčemž důvody zrušení kontraktu mohly být různé: nedostatečný výnos dodavatele nutný k pokrytí nákladů a závazků, vnější změny s negativním dopadem na financování projektu, přerušení spolupráce z důvodu politických preferencí, neschopnosti financovat projekt ze strany zadavatele, apod.).
- **Dodaná služba neodpovídala sjednaným podmínkám z hlediska kvality, včasného dodání, výše nákladů, apod.**
- **Nedostupnost služby určitým skupinám spotřebitelů.**

Takováto selhání jsou zapříčiněna:

- **Nedostatečně konkurenčním prostředím nebo netransparentním výběrem dodavatele** - K (konkurence); Příčemž za nedostatečně konkurenční prostředí byla považována situace, kdy se soutěže zúčastnil pouze jeden nebo velmi omezený počet soutěžících a za netransparentní výběr situace, kdy výběr neproběhl na základě

<sup>9</sup> Databáze neúspěšně realizovaných projektů dostupná na <http://www.pppcentrum.cz/res/data/000090.pdf>.

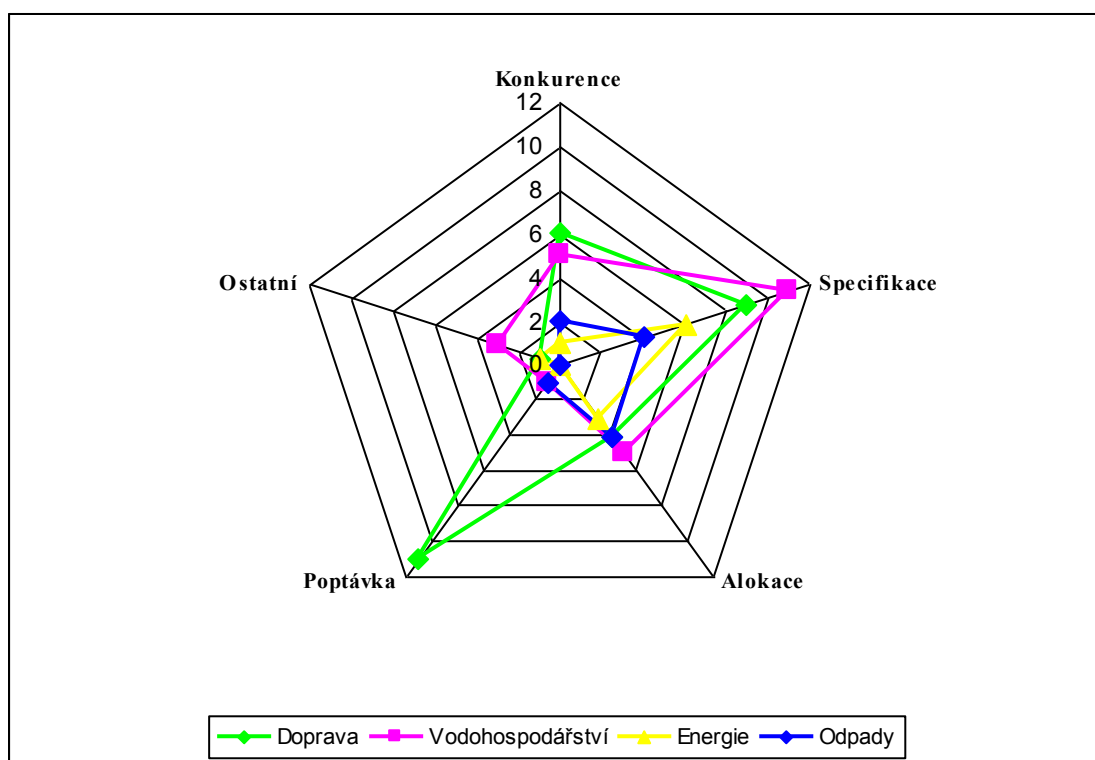
<sup>10</sup> Příčemž k označení „neúspěšnosti projektu“ postačila identifikace jednoho z kritérií. Zpravidla v dostupných informacích bylo konkrétní kritérium označeno jako příčina neúspěchu. Jelikož informace, na základě kterých byla provedena následná analýza, vychází z veřejných a rozdílných zdrojů, neposuzuje se tedy návrh projektu, přesné smluvní podmínky a výsledný stav a tudíž nelze stanovit míru naplnění plánovaných předpokladů.

objektivně stanovených kritérií, či okolnosti nasvědčovaly, že došlo k výběru preferovaného dodavatele.

- **špatně sjednanými podmínkami projektu**, například špatně definovaný výstup, chybné zpracování analýz, chybějící sankční mechanismus, špatně zpracovaná studie proveditelnosti, chybně stanovený public sector comparator (PSC), apod. - S (specifikace projektu);
- **špatným rozložením rizik mezi partnery**, popřípadě neošetření některých souvisejících rizik (politické riziko, riziko vnějších změn, riziko dostupnosti, atd.), nevhodným transferem rizika na soukromého partnera, který následně nebyl schopen přesunuté riziko řídit (např. pojišťovací riziko, finanční riziko, atd.) A (alokace);
- **špatným odhadem poptávky** a z toho pramenící nedostatečné výnosy na pokrytí nákladů a úroků z úvěru - P (poptávka);
- **ostatními faktory**, může se jednat o chybějící politickou a veřejnou podporu, nedostatečné legislativní prostředí bránící realizaci projektů, vznik mimořádných vnějších změn, které ohrožily financování projektu, apod. - O (ostatní).

Zastoupení jednotlivých faktorů bylo u prověřovaných neúspěšných projektů v jednotlivých oblastech evidováno následovně.

*Graf: Zastoupení faktorů, které vedly k selhání projektů, dle sledovaných oblastí*



*Pramen: Autorka*

Jak vyplývá z grafu, v případě projektů z oblasti dopravní infrastruktury je nejčastější příčinou selhání spolupráce chybný odhad budoucí poptávky po službách. V případě projektů z oblasti vodohospodářství je klíčovým faktorem neúspěchu špatně navržený projekt a smluvní podmínky spolupráce. To platí i pro projekty z oblasti energetického hospodářství a částečně pro projekty z oblasti odpadového hospodářství, kde faktor specifikace projektu nabývá stejné četnosti spolu s chybným rozložením rizik.

## Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

V následující tabulce je uveden podíl projektů, u kterých byla identifikována přítomnost jednotlivých faktorů.

Tabulka: Zastoupení sledovaného faktoru (v %)

Projekty	Konkurence		Specifikace		Alokace		Poptávka		Ostatní	
	%/PP	%/ČF	%/PP	%/ČF	%/PP	%/ČF	%/PP	%/ČF	%/PP	%/ČF
Doprava	28,6	19,4	42,9	29,0	19,0	12,9	52,4	35,5	4,8	3,2
Vodohospodářství	35,7	20	78,6	44,0	35,7	20,0	7,1	4,0	21,4	12,0
Energie	14,3	9,1	85,7	54,5	42,9	27,3	0,0	0,0	14,3	9,1
Odpady	28,6	18,2	57,1	36,4	57,1	36,4	14,3	9,1	0,0	0,0
<b>Celkem</b>	<b>28,6</b>	<b>17,9</b>	<b>61,2</b>	<b>38,5</b>	<b>32,7</b>	<b>20,5</b>	<b>26,5</b>	<b>16,7</b>	<b>10,2</b>	<b>6,4</b>

Pramen: Autorka

Legenda: %/PP - U kolika procent projektů z celkového počtu projektů realizovaných ve sledované oblasti byla identifikována přítomnost daného faktoru. Příklad: u 28,6 % projektů realizovaných v oblasti dopravní infrastruktury bylo příčinou jejich neúspěchu nedostatečné konkurenční prostředí.

%/ČF - kolik procent z celkového počtu identifikovaných faktorů tvořil sledovaný faktor v rámci jednotlivých oblastí. Příklad: Nedostatečné konkurenční prostředí tvořilo 19,4 % z celkového počtu příčin neúspěchu, které byly identifikovány u neúspěšných projektů v oblasti dopravní infrastruktury.

U 28,6 % všech analyzovaných projektů bylo příčinou jejich neúspěchu nedostatečné konkurenční prostředí. U 61,2 % analyzovaných projektů byl příčinou jejich neúspěchu špatně vymezený projekt, potažmo smluvní podmínky. U 32,7 % projektů bylo příčinou neúspěchu chybné rozložení rizik mezi zúčastněné strany. U 16,9 % projektů pak hrálo roli chybné ohodnocení poptávky po budoucích službách. A u 6,5 % projektů se na jejich neúspěchu podílely jiné než výše uvedené faktory. Součet není 100 %, a to z toho důvodu, že příčinou neúspěchu jednoho projektu mohla být kombinace několika faktorů.

Dále z tabulky vyplývá, že z celkového počtu identifikovaných příčin neúspěšné realizace projektu se podílí faktor nedostatečného konkurenčního prostředí z 17,9 %; faktor nevhodně specifikovaného projektu a smluvních podmínek z 38,5 %; faktor chybného rozložení rizik z 20,5 %; faktor špatného odhadu budoucích výnosů z 16,7 % a konečně ostatní faktory z 6,4 %. Celkový součet procent dosahuje hodnoty 100.

**Lze předpokládat, že význam faktoru poptávky se odvíjí od charakteru služby, která má být poskytována, respektive od elasticity poptávky po její spotřebě a možnosti alternativního uspokojení potřeby uživatele, tedy spotřeby substitutu.** Z tohoto důvodu je vhodné neposuzovat vliv faktorů na neúspěch PPP projektu jako celku, ale zvlášť pro jednotlivé skupiny odlišující se charakterem služby, která má být poskytována. Vzhledem k odlišné povaze poskytovaných služeb v jednotlivých oborech či odvětvích se pro stanovení vlivu jednotlivých faktorů na neúspěch projektu jeví jako žádoucí vyhodnocování jejich významnosti v jednotlivých oblastech veřejného sektoru. Stejně potřebné je také posuzování projektů podle typu (formy) PPP. Jinými slovy, zvlášť by měly být vyhodnocovány faktory neúspěchu u projektů realizovaných na bázi koncesí, projektů financovaných z veřejných zdrojů, apod.

Jako problematická se jeví také identifikace vlivu kategorie **ostatní faktory**. Do této kategorie byly zařazeny legislativní faktory, institucionální zázemí projektů, politická podpora a podpora veřejnosti, kontrolní mechanismus apod. Tyto faktory se na neúspěchu všech hodnocených projektů podílely z cca 10 % a na celkovém počtu identifikovaných faktorů z přibližně 6 % a jeví se tedy jako nejméně významné co do vlivu na neúspěšnou realizaci PPP projektů.

Nicméně v praxi lze do této skupiny faktorů zahrnout i tzv. faktory „vnějšího vlivu“, do kterých patří například makroekonomické změny. V posledních letech došlo v souvislosti

s hospodářskou recesí k významnému nárůstu vlivu právě tohoto faktoru a na základě výsledků realizovaných studií se lze domnívat, že bude pro budoucí (ne)realizaci PPP projektů určující. To ostatně naznačuje následující citace.

*„...Důsledkem krize je neschopnost si vypůjčit potřebné finanční prostředky od bank, z důvodu jejich obezřetnosti, nutné pro financování PPP projektů. Je také zcela evidentní, že se v nejbližší době bude realizovat podstatně nižší počet projektů z důvodu předvídatelné budoucnosti a že již probíhající PPP projekty jsou již nyní zasaženy neschopností splácet původně sjednané úvěry současně se potýkající s nižšími výnosy z důvodu nižší agregátní poptávky.“ (Hall, 2009).*

## 1.2 Výsledky – úspěšné projekty

Z předešlé analýzy vyplývá, že za podmínky podmiňující úspěšnost PPP projektů lze považovat:

- *Zvládnutí přípravné fáze, zpracování dostatečných analýz a přesné stanovení podmínek spolupráce, včetně důsledného monitorování a kontroly (specifikace projektu).*
- *Přiměřená alokace rizik (alokace rizik) - vyjasněná otázka financování a garance výnosů.*
- *Konkurenční prostředí a transparentní výběr dodavatele (konkurence) – dostatečně konkurenční zadávací proces.*
- *Reálný odhad výnosů a nákladů (poptávka).*
- *Ostatní podmínky (ostatní) – podpora odborné i laické veřejnosti včetně politické reprezentace, vhodné legislativní prostředí, silné institucionální zázemí, úzká spolupráce partnerů.*

Pro úplnost a v souladu používanou tzv. „dobrou praxí“ tyto podmínky autorka ve své práci prověřovala na základě posouzení vybraných, již realizovaných úspěšných projektů, a dále je rozšířila o ty, které vyplývají z přístupů a stanovených podmínek úspěšné realizace PPP projektů uváděnými významnými institucemi, které v této oblasti působí.

Základní údaje o úspěšně realizovaných projektech a pozitivních dopadech zobrazuje tabulka níže.

Prověřováno bylo celkem 10 projektů z oblasti dopravní infrastruktury, zdravotnictví, vězeňství, vodohospodářství, energetického průmyslu a odpadového hospodářství. Předmětem projektů byla výstavba modernizace významných zařízení a infrastruktur (výstavba mezinárodního letiště, přístavu, mostu, nemocnice, administrativních budov, vodovodu, kanalizací, distribuce energie, apod.).

Téměř u všech projektů, vyjma jednoho, bylo využito soukromých investic. Projekty byly realizovány na bázi DBFO (design-build-finance-operate), BOT (build-operate-transfer), DBF (design-build-finance). Dodavateli byla převážně konsorcia soukromých společností a v jednom případě veřejný subjekt založil se soukromým partnerem joint-venture společnost. Ve většině případů se jednalo o koncesní projekty, kdy soukromé společnosti bylo uděleno právo vybírat poplatky od spotřebitelů.

*Tabulka: Úspěšně realizované projekty*

Projekt	Náklady a princip projektu	Příčiny úspěšnosti, pozitivní dopady
International	Úvěr u Citybank AG 221,7 milionů DM,	Spojení velkého mezinárodního konsorcia a významné

## Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

<p>Airport Warsaw Polsko 1990 – 1992<sup>1,2</sup></p>	<p>garantováno Hermes insurance company a vládou. Úvěr měl být splacen v roce 2000. Citybank měla oprávnění vybírat uživatelské poplatky. Kontrakt na bázi DBF, koncesní projekt.</p>	<p>banky může vést k úspěšné realizaci projektu, jestliže jsou splněny podmínky: plánované investice jsou odhadovány na základě poptávky a potřeb dopravního využití a odhady poptávky jsou reálné; zadávací řízení a výběr jsou otevřené, proběhne kolo předvýběru partnera a nezávislý odhad dopadů je příznivý. Platové podmínky byly přesně stanoveny ve smlouvě, koncesionář byl oprávněn vybírat poplatky a byla na něj převedena příslušná rizika. Toto partnerství ukazuje, že PPP může být realizovatelné a efektivní.</p>
<p>The port of Gioia Taurio Itálie 1993<sup>2</sup></p>	<p>165 milionů EUR, 50 mil vláda, 40 mil EU fondy a 75 mil SO. Nyní celkové investice dosahují necelých 600 mil EUR a soukromý subjekt se na nich podílí ze 16 %. Využití soukromých investic, založení JV.</p>	<p>Přístav zaujal dobrou pozici v lodní přepravní dopravě a benefity regionu byly dosaženy. Dnes je přístav číslo jedna v Meditarranean oblasti a na světě zaujímá 16 té místo (v Evropě šesté). Projekt vykazoval velkou iniciativu ze strany soukromého sektoru, je schopen profitovat a přinášet sociální užítky.</p>
<p>Vaco da Gama Bridge Portugalsko 1998<sup>3</sup></p>	<p>V době uvedení do provozu náklady činily 884 milionů EUR. Finální náklady byly pro stát nulové. Lusoponte's kapitál činil 50.4% z Portuguese companies, 24.8% French a 24.8% British. Stínové mýtné, příjem plyne koncesionáři. Mýtné bylo značně regulováno vládou, co se týče jeho výše a pozastavení jeho výběru v určitém stanoveném období. BOT (build-operate-transfer) kontrakt.</p>	<p>Stát přesně definoval podmínky kontraktu a způsob údržby a také finančně dotoval mýtné na již existujícím mostě. Konsorcium na sebe přebralo jak stavební tak i finanční rizika a mělo právo vybírat poplatky. Veřejný subjekt na sebe převzal legislativní, respektive politické riziko, v případě, kdy by došlo k velkým změnám na trhu nebo legislativě, které by měly přímý dopad na náklady na provozování služby.</p>
<p>The Confederation Bridge, Kanada 1987<sup>6</sup></p>	<p>1 miliarda dolarů. DBFO kontrakt, koncesní projekt. Soukromé konsorcium je oprávněno vybírat poplatky za spotřebu služby. Po skončení projektu (2032) bude infrastruktura převedena do vlastnictví veřejného sektoru.</p>	<p>The federal department of Public Works and Government Services vybral nejlepší projekt z několika návrhů a v roce 1988 bylo přijato rozhodnutí na základě veřejného hlasování. Pro realizaci projektu bylo 59,4 % obyvatelů. Most byl otevřen v roce 1997. Užití mostu je zpoplatněno, přesto je to neekonomičtější cesta, jak se dostat na ostrov. Za užití mostu platí i chodci. Poplatek není jednotný pro všechny. Provoz mostu se vyznačuje vysokou kvalitou. Premiér Nového Skotska, tedy nejvýchodnějšího z Pobřežních provincií Kanady projekt pochválil a označil ho jako úspěšný.</p>
<p>Queen's Hospital, Romford, Velká Británie 2003<sup>9</sup></p>	<p>Celkové náklady na projekt 261 milionů liber (386 milionů EUR). Náklady na konstrukci 319 milionů EUR. Koncesní projekt, koncese na dobu 36 let. Při výstavbě bylo využito brownfield pozemku.</p>	<p>Objekt byl vybudován dříve než bylo stanoveno, rozpočet byl dodržen. Nemocnice a související zařízení byly a jsou velmi kvalitně provedeny. Služby jsou komplexní a splňují speciální požadavky odpovídající potřebám nemocnice. Obdobná konstrukce nemocnice nemá ve Velké Británii obdoby. Na projektu spolupracoval široký okruh odborníků a zapojena byla rovněž veřejnost. Projekt pomohl zaměstnat tisíce nezaměstnaných. Projekt byl oceněn Building magazine jako nejlepší projekt roku 2007</p>



## Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Colchester Garrison <sup>3,4</sup>	Celkové náklady 2,2 miliardy liber, náklady na výstavbu 560 milionů liber. Využito PFI a následný provoz na dobu 35 let.	Projekt byl realizován o tři měsíce dříve než bylo plánováno a patří mezi nejmodernější zařízení, co se týče pracovních a ubytovacích prostor. Mezi jeho benefity patří rozvoj společnosti a dopravní infrastruktury, nárůst pracovních míst a zlepšení služeb.
Vodovodní a kanalizační služby Sofie Bulharsko <sup>7</sup>	EBRD poskytla úvěr v hodnotě 35 mil EUR. Zbytek, cca 20 mil EUR byl financován nově založenou společností.	Komise pro veřejné zakázky spolupracovala spolu s poradcí na vytvoření detailní dokumentace a řídila rovněž celý výběrový proces, který byl nastaven tak, aby podpořil zájem předních mezinárodních poskytovatelů. Prověřovací fázi se podrobilo osm potenciálních zájemců a k užšímu řízení byla přizvána čtyři konsorcia k projednání detailních nabídek. Projekt získal mnoho ocenění. Faktory, které vedly k úspěšné realizaci projektu byly především jasně stanovený cíl (účel), angažovanost municipality v procesu, rentabilní (přijatelná) transakční struktura, odpovídající regulační rámec, silná konkurence mezi nabízejícími a strukturovaná a postupná dohoda.
Baldovie Waste to Energy Plant, 1999 <sup>10</sup>	Příjmy společnosti tvoří poplatky za spalení odpadu, prodej energie, prodej železných či neželezných kovů. SO má oprávnění vybírat uživatelské poplatky.	Dochází k úsporám z rozsahu, vyhovuje evropským normám oproti původního zařízení, úspora energie.
Edwardsville Water and Wastewater Treatment Facilities, USA, 1987 <sup>8</sup>	11 milionů \$ na investiční náklady v průběhu období provozu.	Ani jedna nehoda, vysoká kvalita vody a šetrnost k životnímu prostředí. Provozní efektivnost. Projekt získal ocenění IEPA (Illinois Environmental Protection Agency) a ocenění za znamenitý projekt společnosti. Partnerství přineslo významné výsledky. Došlo k úspoře veřejných prostředků ve výši 12 mil \$ na kapitálových investicích ve srovnání s odhadem nákladů potřebných na zlepšení zařízení. Odhad provádělo město. Během 18ti let provozu nedošlo k výpadkům dodávky služby. Společnost převzala plnou odpovědnost za dostupnost a provoz.
Metropolitan Government of Nashville and Davidson County District Energy System <sup>8</sup>	46 milionů \$. Projekt byl financován zcela prostřednictvím obecních dluhopisů.	Nové zařízení bylo dokončeno o 7 měsíců dříve. Tím, že došlo k výstavbě nového zařízení, došlo také k růstu efektivnosti v poskytování služby. Výsledkem je bezproblémový provoz poskytující kvalitní služby všem obyvatelům centra, prostřednictvím provozu zařízení soukromou společností dochází k úsporám veřejných prostředků.

*Pramen: Zpracováno autorkou podle databáze PPP projektů zveřejněné Asociací PPP, dostupné na [http://www.asociaceppp.cz/cnt/databaze\\_ppp\\_projektu/](http://www.asociaceppp.cz/cnt/databaze_ppp_projektu/), s využitím uvedených pramenů: <sup>1</sup> Resource Book on PPP Case Studies, European Commission, Directorate-general Regional Policy, 2004, <sup>2</sup> Integration of European Inland Transport Markets, European, OECD, 2006, <sup>3</sup> [http://www.absoluteastronomy.com/topics/Vasco\\_da\\_Gama\\_Bridge](http://www.absoluteastronomy.com/topics/Vasco_da_Gama_Bridge), <sup>4</sup> PFI/PPP Project of The Year, Building Awards, 2007, <sup>5</sup> Confederation Bridge P3 Failure, Canadian Union of Public Employees (online), <sup>6</sup> [http://www.confederationbridge.com/en/why\\_use\\_the\\_bridge.php](http://www.confederationbridge.com/en/why_use_the_bridge.php), <sup>7</sup> Grimsey, Levis, 2004, <sup>8</sup> Public-private Partnership award recipients announced, NCPPP (National Council for PPP), 2005, <sup>9</sup> Queen's Hospital Romford, Essex, United Kingdom, Catalyst Lend Lease, (online), <sup>10</sup> Partnerships UK, 2009, <sup>11</sup> Better Defence Buildings Project Case Study, Colchester Garrison, Defence Estates, UK, 2007*

Výše uvedené projekty jsou příkladem toho, že partnerství veřejného a soukromého sektoru může představovat pozitivní posun v poskytování veřejných služeb. Využitím schopností, dovedností a kapitálu soukromého sektoru dochází k efektivnímu poskytování veřejných služeb, tedy k poskytování služeb ve vysoké kvalitě, dodržení termínu dodávky a úspoře veřejných prostředků. V některých případech dochází i k dalším benefitům, regionálnímu rozvoji, inovacím a zvýšení zaměstnanosti v regionu. Jak vyplývá z prezentovaných zkušeností, stejně dobře mohou být proveditelné jak projekty, které jsou veřejně financované, tak i projekty financované prostřednictvím soukromých investic. Klíčové je zvolení vhodné



formy s ohledem na povahu veřejné služby<sup>11</sup> a dodržení principů, respektive faktorů ovlivňujících úspěšnou realizaci.

U těchto projektů byly identifikovány tyto faktory, které přispěly k jejich úspěšné realizaci:

- *Otevřené a konkurenční zadávací řízení;*
- *detailní specifikace projektu včetně přesně definovaného výstupu, která ovlivňuje kvalitu a nákladnost poskytovaných služeb;*
- *přenesení těch rizik na soukromý sektor, s kterými umí lépe pracovat a ponechání těch rizik zadavateli, které soukromý subjekt řídit nedokáže (např. politické a legislativní riziko<sup>12</sup>);*
- *realistický odhad výnosů, resp. poptávky u těch projektů, jejichž předmětem je poskytování zpoplatněné služby.*

U projektů byly rozpoznány i další faktory, které přispěly k úspěšné realizaci. K takovým faktorům patřila politická podpora, podpora veřejnosti, odborníků a významných institucí působících v oblasti, úzký a průběžný kontakt mezi zadavatelem a dodavatelem služby.

U všech projektů byly precizně zvládnuté přípravné fáze a kvalitně zpracované příslušné analýzy, rovněž podmínky spolupráce byly vhodně nasmlouvány.

V následujícím textu budou prezentovány klíčové principy úspěšné realizace PPP projektů, tak jak je uvádí významné instituce působící v oblasti PPP. Následující výčet nemůže být považován za vyčerpávající nebo za jediný či nejlepší přístup ve stanovení podmínek úspěšné realizace PPP projektů. Jeho cílem je případné doplnění výše identifikovaných faktorů.

Světová banka (Cuttaree, 2008) na základě analýzy mezinárodních zkušeností v procesu přípravy, zadávání a monitorování PPP a příčin neúspěšně realizovaných projektů vymezuje tyto podmínky úspěšné realizace:

- *Pečlivé plánování PPP projektů;*
- *Reálný odhad výnosů a nákladů;*
- *Ochotu uživatelů platit a poskytovat zpětnou vazbu;*
- *Rozsáhlé studie proveditelnosti, které budou zpracovány experty v oblasti;*
- *Shoda partnerů na smluvně nastavených podmínkách;*
- *Zlepšení legislativního a regulatorního rámce* - legislativní úprava PPP musí být taková, aby bylo oběma zúčastněným stranám jasné, jak mají při realizaci projektu postupovat. Neznamená to však, že by PPP muselo mít nutně speciální právní normu. V některých zemích, kde mají s PPP pozitivní zkušenosti žádný speciální zákon nemají. PPP projekty se tak řídí normou upravující zadávání veřejných zakázek.
- *Silné institucionální zázemí* - Dle WB je institucionální podpora PPP projektu klíčová. Její absence má vliv na špatné rozložení rizik mezi partnery a negativní dopad na kvalitu služby a včasnost realizace. Jako příklad uvádí case study neodborného řízení PPP programu v Portugalsku, kde se PPP programy staly předmětem permanentního selhání z hlediska realizace v termínu a překročení plánovaného rozpočtu.

---

<sup>11</sup> Vztah charakteru veřejné služby a formy jejího poskytování byl popisován v kapitole 1, diskután bude v závěrečné kapitole 5.

<sup>12</sup> K problematice alokace legislativního rizika níže.

## Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

- *Konkurenční a transparentní zadávací proces;*
- *Zmírnění a flexibilita v řízení makroekonomických rizik – respektive možnost reagovat a přizpůsobit podmínky spolupráce na základě neočekávaných makroekonomických změn, které by měly negativní dopad na realizaci projektu (např. devalvace měny).*

Podle National Council for Public-Private Partnerships (NCPPP), Virginia, USA je úspěšná realizace PPP závislá na splnění šesti podmínek:

- *Zákonné a politické prostředí příznivé realizaci PPP projektů;*
- *institucionální prostředí – aktivní přístup a uspokojivé využívání nástrojů;*
- *monitorování a kontrola;*
- *detailní plánování – schopnost pečlivého sestavování smluv, jasně definované zodpovědnosti obou partnerů, přesně stanovené postupy;*
- *jasně vyřešená otázka financování a garance výnosů;*
- *podpora investora – úzká spolupráce s investorem;*
- *bezpečný výběr partnera, respektive dodavatele – ne vždy nejnižší cena je klíčová pro výběr partnera. Zvažovány musí být také zkušenosti dodavatele s realizací obdobných projektů.*

Podle Evropské investiční banky (European Investment Bank, EIB) je pro úspěšné zvládnutí projektů a stejně tak pro případnou podporu EIB, kde sehrává významnou roli, klíčové následující faktory (Barrett, 2003):

- *Nediskriminace v průběhu zadávacího řízení,*
- *průběh zadávacího procesu,*
- *užitky plynoucí konečným spotřebitelům služby,*
- *úzká spolupráce se zadavatelem (subjektem veřejného sektoru),*
- *provázanost s bankami a kapitálovým trhem.*

### 1.3 Shrnutí

Na základě analýzy neúspěšných projektů a případové studie úspěšně realizovaných PPP projektů s přihlédnutím k přístupům mezinárodních PPP aktérů byly definovány tyto faktory podmiňující implementaci PPP do systému veřejných služeb a úspěšnou realizaci jednotlivých PPP projektů:

- *Specifikace projektu*

PPP projekty jsou charakteristické vysokými nároky na jejich zadavatele od prvotního plánování realizovat vybranou službu prostřednictvím PPP až po závěrečné vyhodnocování dopadů na veřejné rozpočty a kvalitu služeb.

V přípravné fázi je nutné nejprve expertně zpracovat studii proveditelnosti, jejíž cílem je zhodnotit, zda metoda PPP představuje tu, která zajistí *better value for money* ve srovnání s interním způsobem produkce.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> K posouzení, zda PPP představuje neefektivnější způsob poskytování služby se využívá speciálního ukazatele *value for money* (VfM), který se zjišťuje několika metodami. Jednou a současně nejvyužívanější z nich je public

Klíčové z hlediska následného monitorování a kontroly dodržování závazků dodavatelem je přesná definice výstupu projektu, stejně jako detailně specifikované smluvní podmínky, závazky a postupy.

- *Alokace rizik vyplývající z PPP projektu na toho partnera, který dané riziko umí nejlépe předvídat, řídit a předcházet mu*

Z hlediska úspěšnosti projektu a zajištění *better value for money* je klíčové vhodné rozložení rizik mezi partnery. Kritériem transferu rizika na soukromý subjekt je schopnost dané riziko lépe řídit, přičemž v potaz je nutné brát rovněž nákladovost přesunu rizika, jelikož míra přenosu rizik je přímo úměrná výši dodatečných nákladů. Míra rozložení rizik je závislá na individuálních podmínkách projektu, zvolené formě PPP a výši nákladů za jeho převod na soukromý subjekt. Metodika řízení rizik a jejich alokace je k dispozici na stránkách PPP Centra<sup>14</sup>.

- *Reálný odhad výnosů (garance) a poptávky po službě*

Riziko, kdy soukromý subjekt na sebe přebírá riziko poptávky je vysoké, jelikož to vyžaduje přesnou předpověď poptávky po službě v poměrně dlouhém horizontu. Zpravidla bývá toto riziko sdíleno se zadavatelem, aby se předešlo finanční neudržitelnosti projektu z důvodu nedostatečných výnosů z uživatelských poplatků. Na reálnou předpověď má vliv jak cenová elasticita služby, tak důchodová elasticita, která se může měnit jednak v čase a jednak v souvislosti se změnami makroekonomických ukazatelů.

- *Konkurenční a nediskriminační soutěž mezi poskytovateli + transparentní výběr konečného dodavatele, přičemž rozhodujícím ukazatelem je better value for money*

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

- *Důsledné monitorování a kontrola*
- *Ostatní* - podpůrné legislativní a institucionální prostředí, podpora veřejnosti + zpětná vazba spotřebitelů služeb, politická podpora, shoda obou partnerů + soustavná spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem, ošetření makroekonomických rizik (devalvace měny, hospodářská recese, apod.)

Závěrem je nutné upozornit na individualitu jednotlivých PPP projektů a rovněž na odlišné podmínky, v rámci kterých jsou veřejné služby poskytovány a zohlednit tyto skutečnosti vždy při čerpání příkladů „dobré praxe“ či negativních zkušeností pro tvorbu metodik a samotnou realizaci jednotlivých projektů.

---

sector comparator (PSC) pomocí něhož je zjišťována výše nákladů v případě, že by byla služba poskytována některou z forem in house produkce. Další vhodnou metodou je metoda „nejlepší alternativy“, benchmarking, good practise, apod. Metodika stanovení VfM a zpracování studie proveditelnosti je k dispozici na stránkách PPP Centra. (2008, 2009).

<sup>14</sup> Řízení rizik v PPP projektech, Identifikace, ohodnocení, alokace, ošetření a kontrola. PPP Centrum, 2008, [online], [cit-12-04-09], dostupné na <http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000622.pdf>

## Otázky a úkoly:

- Zhodnoťte situaci ve veřejné správě v ČR, z hlediska profesních schopností jejich pracovníků co se týká managementu veřejných služeb (veřejných projektů).
- Jaké znáte příčiny neúspěšných PPP projektů? Jaké mohou být důsledky takovýchto projektů?
- Představte charakteristiky úspěšného PPP projektu.
- Jak byste zhodnotili implementaci PPP projektů v ČR? Kde spatřujete příčiny současného stavu?
- Pokuste se vymyslet PPP projekt, který byste mohli realizovat na úrovni obce.

## Použitá literatura:

Asociace PPP, dostupné na [http://www.asociaceppp.cz/cnt/databaze\\_ppp\\_projektu/](http://www.asociaceppp.cz/cnt/databaze_ppp_projektu/),

Barrett, T., C., Development of European Infrastructure and National Research and Education Networks, European Investment Bank, 2003, [online], [cit-23-08-09], dostupné na <http://www.serenate.org/presentations/nrenw/Barrett.ppt>

Cuttaree, V.: Successes and Failures of PPP Projects, The World Bank, Europe & Central Asia Region, Warsaw, 2008, [online], [cit-12-07-09], dostupné na [http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPTRANSPORT/Resources/Day1\\_Pres2\\_SuccessesandFailuresPPPprojects15JUN08.ppt](http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPTRANSPORT/Resources/Day1_Pres2_SuccessesandFailuresPPPprojects15JUN08.ppt)

Databáze neúspěšně realizovaných projektů dostupná na <http://www.pppcentrum.cz/res/data/000090.pdf>

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

Jurčík, R., Krutáková, L.: Veřejné zakázky a PPP projekty. Sborník z 2. ročníku mezinárodní konference konané dne 15.-16.5.2008. Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2008. ISBN 978-80-7380-121-2.

Konečná, K.: Dosavadní zkušenosti ČR s PPP projekty, MU, 2012, diplomová práce.

Pavel, J.: PPP projekty v České republice: Šance nebo riziko? Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. [online]. 2007. <[http://www.transparency.cz/doc/vz\\_analyza\\_ppp\\_implementace.pdf](http://www.transparency.cz/doc/vz_analyza_ppp_implementace.pdf)>, Ochrana, F. (2007)

Resource Book on PPP Case Studies, European Commission, Directorate-general Regional Policy, 2004, [online], [cit-25-04-07], dostupné na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf)

Savas, E. S.: Privatization and public-private partnerships, New York: Seven Bridges Press, 2000. ISBN 1-56643-073-9

Transparency International: Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice: Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek [online]. 2009. [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_PPP\\_2009.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_PPP_2009.pdf)

Yescombe, E. R.: Public-private partnerships, Great Britain, United Kingdom 2007, First edition. ISBN: 978-0-7506-8054-7.