
Jan Pavel: PPP projekty v ČR - šance nebo riziko?
Transparency International - Česká republika
Projekt: Transparentní veřejné zakázky
Koordinátor projektu: David Ondráčka
Praha, 24. října 2005

Transparency International - Česká republika děkuje za finanční podporu tohoto projektu následujícím institucím:



PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?

Jan Pavel¹

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 z projekty PPP v zahraničí jsou velmi rozdílné. Jejich největší oblibu lze zaznamenat v anglo-saských 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

¹ Ing. Jan Pavel, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, e-mail: pavelj@vse.cz.

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 anglo-saské 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, která 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 renty².

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 vychází jak ze zahraničních zkušeností tak i 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

² 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 (v krajním případě i celou) rentu 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.

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.

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

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 smluvnímu 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 je toho schopen dosáhnout veřejný sektor. Na základě tohoto argumentu by měla smluvnímu poskytování určité služby předcházet analýza toho, zda-li 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-li je pro ni výhodnější určitou část své produkce přenechat jinému soukromému subjektu a od něj to 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 uniformity 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 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 absolutně pro PPP projekty, jakožto i jinou formu zadání soukromému sektoru, 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 produkovat.

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 specifičtější 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

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

Schéma 2: Rozdělení veřejných služeb podle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů

Specifičnost investic Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	(A) Měřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ odvoz odpadků ▪ odtahová služba TrC: +	(B) Měřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ dodávky elektrické energie ▪ dodávky plynu TrC: ++
Obtížná	(C) Neměřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ veřejné zdravotnictví ▪ osvětové zdravotnické programy TrC: ++	(D) Neměřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ hasiči ▪ policie TrC: +++

Legenda: TrC = celkové transakční náklady

Zdroj: Brown, Potoski 2002, vlastní úpravy

Jak již bylo uvedeno výše, mohou být v některých případech pozitiva plynoucí z vyšší produkční efektivity soukromých subjektů převážena negativy plynoucími z titulu vysokých transakčních nákladů. Proto je nutné se vyhybat 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

Specifičnost investic Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	<p>(A) Měřitelné tržní služby</p> <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 	<p>(B) Měřitelné monopolní služby</p> <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	<p>(C) Neměřitelné tržní služby</p> <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 	<p>(D) Neměřitelné monopolní služby</p> <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 třech 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.³ 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 diskutována 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.

³ 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 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 problémy⁴ 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.

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 anglo-saských 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

⁴ 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.

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 a 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 základe se nejvhodnější 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. Rovněž by neměla být opomenuta 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 zákona⁵ 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.⁶ 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.⁷ Takováto vágní formulace je však poměrně snadno zneužitelná, což dokazuje mimo jiné kauza dálnice D47. Navíc je otázkou, jestli vůbec může dojít k časovému presu 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 předpisy, které dosud nejsou navrženy.⁸ Z předešlé analýzy vyplývá, že nejrizikovějším faktorem PPP projektů je definice a kontrola kvality výstupů. To by mělo být prováděno například formou navržení určitých indikátorů. Tento aspekt problematiky zákon zcela ignoruje resp. přesouvá do budoucna a na hladinu podzákoné normy. Zákon by měl lépe vymežit 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

⁵ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1078&CT1=0>

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

⁷ § 12 návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

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

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 dlouhý interval 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.⁹ 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 politici 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

⁹ § 21 návrhu zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení

nezatěžující veřejné rozpočty, což je samozřejmě principiálně nesprávné. O uvědomění 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 podzákoných norem představuje značná rizika do budoucna. Navíc je nutné si položit otázku, zda-li je vhodné začít používat tento nadstavbový institut veřejných zakázek v situaci, kdy lze v oblasti veřejných zakázek identifikovat řadu problémů především v transparentnosti a dodržováním zákonných ustanovení.

Na základě analýzy provedené v předešlých kapitolách lze identifikovat řadu rizik plynoucích z implementace PPP projektů v České republice (viz box). Bohužel navrhovaná právní úprava a vnímání PPP projektů politickými představiteli ukazuje, 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.

BOX – Nejvýznamnější rizika implementace PPP projektů v České republice

- nepochopení principu PPP projektů, které nemají nahrazovat veřejné výdaje, ale jsou nástrojem na 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