



PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU V ČESKÉ REPUBLICĚ

*Problémy současného stavu pilotních projektů
a dalších strategických zakázek*

Praha, prosinec 2009

Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.

PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU V ČESKÉ REPUBLICE
Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek

Praha, prosinec 2009

Vedoucí projektu: Eliška Cisařová

Jazyková korektura: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pi

Sazba provedena písmem EXPO SERIF™ PRO a EXPO SANS™ PRO (TypeCulture Foundry)

Tato publikace byla vydána v rámci projektu *Transparent and Effective Public Contracting into the Czech Republic: Urgent Challenge*. Transparency International – Česká republika, o. p. s. děkuje za finanční podporu projektu nadaci CEE Trust (Trust for Civil Society for CEE) a Nadaci Open Society Fund Praha (OSF).

Více informací o projektu na stránkách www.transparency.cz.

Názory a informace uvedené v textech této publikace vyjadřují postoje autorů. Subjekty, které projekt finančně podpořily, nemohou nést odpovědnost za jejich správnost nebo za využití těchto informací pro jiné účely nebo v jiném kontextu.

ISBN: 978-80-87123-13-3

2009 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe



OBSAH

PŘEDMLUVA	5
PROBLÉMY SOUČASNÉHO STAVU PILOTNÍCH PROJEKTŮ PPP A NEDOSTATKY V JEJICH KONTROLE A ŘÍZENÍ	7
JUSTIČNÍ AREÁL V ÚSTÍ NAD LABEM	17
STAVBA DÁLNICE D3-R3 TÁBOR – BOŠILEC	23
ZAVÁDĚNÍ ELEKTRONICKÉHO MÝTNÉHO V ČESKÉ REPUBLICE	29
SUPERZAKÁZKA NA ODSTRANĚNÍ STARÝCH EKOLOGICKÝCH ZÁTĚŽÍ	33
ZDROJE A LITERATURA	37
O AUTORECH	39

PŘEDMLUVA

Transparency International – Česká republika (TIC) se od roku 2006 v rámci projektů zaměřených na veřejné zakázky věnuje i sledování vývoje partnerství veřejného a soukromého sektoru, tzv. Public Private Partnership (PPP). Cílem předložené publikace je popsat problémy současného stavu pilotních projektů spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem a poukázat na rizika, která tato oblast představuje pro veřejné finance.

První část publikace se věnuje popisu dosavadního průběhu projektů zahrnutých do pilotního programu partnerství veřejného a soukromého sektoru, s bližším zaměřením na fungování pilotního programu jako celku i státních institucí, které jej zajišťují. Na závěr této první části je na základě získaných poznatků o jednotlivých projektech i o programu jako celku navržena řada systémových doporučení. V další části publikace jsou uvedeny vybrané případové studie, které přinášejí bližší pohled na praktický průběh přípravy konkrétních projektů a upozorňují na rizika, která s sebou tento způsob veřejného obstarávání nese. Mezi uvedené příklady patří jednak dva projekty z pilotního programu PPP projektů a jednak další velké „strategické“ zakázky, které jsou buď v právním slova smyslu do konceptu PPP řazeny („superzakázka“ na odstraňování starých ekologických škod), nebo tam z hlediska svých vlastností patří (provoz elektronického mýtného).

Publikace může posloužit odborné i laické veřejnosti k lepší orientaci v problematice PPP a při souvisejícím uplatňování kontroly nad prováděním PPP projektů. Tento model je v českém prostředí relativně nový a veřejní zadavatelé s ním mají málo zkušeností, ačkoliv se jeho aplikace rychle rozvíjí především na obecní úrovni. Významnou roli při kontrole implementace PPP projektů hrají média. Také jim je určena předložená publikace. Zveřejňování a upozorňování na jednotlivé nedostatky je ve světle zvyšujícího se využívání partnerství veřejného a soukromého sektoru ve všech oblastech veřejného obstarávání o to důležitější. O rozvíjejícím se využívání konceptu PPP svědčí údaje z Ministerstva financí. Ke dni 30. 9. 2009 Ministerstvo financí evidovalo přípravu projektů PPP na úrovni státu v hodnotě 193 mld. Kč, na municipální úrovni to bylo téměř 13 mld., přičemž přibližně 39 % municipálních projektů se týkalo vodohospodářství (což nezahrnuje dřívější privatizace ve vodárenství). Jak je vidět, již se nejedná o experiment centrální veřejné správy, ale o rozšiřující se metodu zajišťování netržních nebo polotržních statků, která se dotýká i těch nejzákladnějších životních potřeb. I proto je třeba věnovat probíhajícím projektům zvýšenou pozornost.

TIC by ráda poděkovala spolupracovníkům, kteří se významně podíleli na psaní této studie, přípravě podkladů a kontrole uvedených skutečností. Díky patří především Petru Bouchalovi a jeho výjimečným analytickým schopnostem, Janě Sochorové za pečlivý sběr dat a zpracování podkladů a v neposlední řadě Janu Pavlovi za jeho odborné rady.

PROBLÉMY SOUČASNÉHO STAVU PILOTNÍCH PROJEKTŮ PPP A NEDOSTATKY V JEJICH KONTROLE A ŘÍZENÍ

Petr Bouchal, Eliška Císařová

VÝVOJ A KONTEXT VYUŽITÍ PPP V ČESKÉ REPUBLICCE

Koncept tzv. Public Private Partnership neboli partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) měl v českém prostředí jeden nevýrazný začátek v podobě pokusu o stavbu dálnice D5 a jeden bezmála katastrofální v podobě kauzy dálnice D47. Systematičtější přístup k PPP přišel v lednu 2004, kdy vláda svým usnesením č. 7 schválila politiku partnerství veřejného a soukromého sektoru. Následkem toho vznikla akciová společnost PPP Centrum zřízená Ministerstva financí (MF), která měla působit jako centrum expertízy a poradenství a celý program metodicky koordinovat. V letech 2005–2006 byly vybrány projekty do pilotního programu, na nichž se veřejná správa měla PPP „učit“. Tabulka 1 ukazuje základní parametry všech projektů, které Ministerstvo financí do pilotního programu řadilo na jaře 2007.¹ V následujícím textu popíšeme vývoj a současný stav projektů zařazených do pilotního programu.

TABULKA 1. **Základní parametry projektů v pilotním programu**

Projekt	Zadavatel	Začátek příprav	Typ PPP	Hodnota ²
AirCon – železniční spojení Praha – letiště Ruzyň	Ministerstvo dopravy	01 – 2005	kombinace BOT*/DBFO** a O&M*** kontraktu na provoz	15–18 mld. Kč
Ubytovna hotelového typu a parkoviště Ústřední vojenské nemocnice Praha	ÚVN Praha	01 – 2005	DBFO	440 mil. Kč
Výstavba, financování, údržba a provozování dálnice D3 Tábor – Bošilec	Ministerstvo dopravy	08 – 2005	BOT	11 mld. Kč
Justiční areály: Ústí nad Labem, Karlovy Vary	Ministerstvo spravedlnosti	08 – 2005	DBFO/BOT	1,8 mld. Kč
Věznice typu s ostrahou	Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba	08 – 2005	DBFO/BOT	1,1 mld. Kč
Nemocnice Na Homolce	Nemocnice Na Homolce, Praha	12 – 2005	DBFO	625 mil. Kč
Regenerace brownfieldu Ponava v Brně	Statutární město Brno	01 – 2006	DBFO	2 mld. Kč
Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně	Univerzita J. E. Purkyně, Ústí nad Labem	05 – 2006	DBFO	2,5 mld. Kč
Komplexní modernizace Krajské nemocnice Pardubice	Pardubický kraj	07 – 2006	DBFO	2,2 mld. Kč

* Build-Operate-Transfer (postav-spravuj-převěd)

** Design-Build-Finance-Operate (navrhni-postav-financuj-spravuj/provozuj)

*** Operate-Maintenance (správa a údržba)

ZDROJ: Analýza pilotních projektů PPP (2007), vlastní úpravy

¹ Analýza pilotních projektů PPP (2007): Zařazení projektů mezi pilotní vychází z usnesení vlády č. 76/2005, 1017/2005 a 644/2006 a z rozhodnutí příslušných orgánů územních samosprávných celků.

² Cenová hladina v době zařazení projektu do programu, bez DPH.

PRŮBĚH A STAV JEDNOTLIVÝCH PROJEKTŮ

V nejpokročilejším stadiu je projekt ubytovny hotelového typu v **pražské Ústřední vojenské nemocnici**. Po výběru poradců a přípravě koncesního projektu má brzy dojít k vyhlášení koncesního řízení. Jako poradci působí Deloitte Advisory, PRO-SERV a SUDOP Praha, a to v zakázce za 19,8 mil. Kč.

Druhý nemocniční projekt, **Krajská nemocnice Pardubice**, byl zrušen. V tomto projektu šlo o kompletní renovaci spojenou s koncesí na údržbu, technický provoz a dodávky zdravotnického materiálu pro celou nemocnici. Do přípravy zasáhla transformace nemocnice na akciovou společnost. Podle dostupných informací nebyl nakonec kraj schopen nabídnout podmínky, za kterých by se o koncesi zajímal alespoň jeden potenciální soukromý partner, a realizace formou PPP tak byla v lednu 2009 zrušena.³ Příprava projektu stála 7,5 mil. Kč a zajišťovalo ji v roli poradce konsorcium firem vedené Erste Corporate Finance.

Třetí nemocniční projekt, **Nemocnice na Homolce**, byl také zrušen. Původně měl zadavatel v úmyslu cestou PPP postavit novou nemocniční budovu a parkovací dům. Celý projekt byl zrušen poté, co došlo ke zrušení výběrového řízení na poradce projektu (kde už jako vítěz byla vyhlášena firma PriceWaterhouseCoopers) kvůli námitce na podjatost hodnotící komise.⁴

Dalším projektem, který byl zrušen, byla stavba **kampusu Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem**. Ke zrušení došlo ještě před porovnáním výhodnosti varianty PPP. Podle analýzy pilotních projektů předložené vládě v květnu 2007 Ministerstvem financí (MFČR, 2007) byla realizace formou PPP již tou dobou zrušena zadavatelem; podle informací zveřejněných univerzitou byl projekt z pilotního programu PPP vyjmut vládou.⁵ Realizace kampusu dále pokračovala formou běžných veřejných zakázek, ale důvod rozhodnutí o zrušení realizace formou PPP nelze z veřejných zdrojů zjistit.

Projekt **regenerace brownfieldu Ponava** s cílem vybudování multifunkčního volnočasového centra, jehož zadavatelem je statutární město Brno, sice nebyl zrušen, ale projekt doposud nedospěl k fázi posuzování výhodnosti modelu PPP. Poradenská společnost PriceWaterhouseCoopers zajistila vypracování několika urbanistických studií, poté byl projekt „zmrážen“ a momentálně není znám ani harmonogram dalších kroků.

Projekt **věznice typu s ostrahou v Rapoticích u Brna**, jehož zadavateli jsou Ministerstvo spravedlnosti a Vězeňská služba, je ve stadiu po schválení koncesního projektu vládou. Jako poradce pro projekt věznice působí konsorcium firem vedené firmou Deloitte; zakázka má hodnotu 45,6 mil. vč. DPH. U projektu věznice není momentálně znám předpokládaný termín vyhlášení koncesní soutěže. Ve stejné fázi je i projekt **stavby justičního areálu v Ústí nad Labem**. Vzhledem k nejasnostem ohledně podkladů k projektové dokumentaci lze očekávat další zpoždění u projektu justičního areálu, protože ministerstvo bude muset v důsledku kontroly NKÚ aktualizovat finanční modely a podle nich znovu posoudit vhodnost použití varianty PPP. Projektu justičního areálu v Ústí nad Labem se podrobně věnuje jedna z případových studií v této publikaci. Projekt justičního areálu v **Karlových Varech** byl zrušen v roce 2006 pro nevýhodnost řešení formou PPP.

Projekt **AirCon** je ze všech projektů s nejasným osudem nejsložitější a nejrozsáhlejší. Do pilotního programu byl zařazen i přesto (nebo právě proto?), že již několik let před spuštěním programu pilotních projektů PPP probíhaly diskuse o tom, jak má služba spojující Prahu s ruzyňským letištěm vypadat. Stále se vedou spory o vhodné technologie, oddělení či neoddělení infrastruktury od provozu, o tom, jak řešit kombinaci příměstské, letištní a městské dopravy, a pochopitelně o vedení trasy. Ani zde není znám harmonogram dalšího vývoje a dalo by se úspěšně pochybovat o vhodnosti zařazení tohoto projektu do programu PPP v momentě, kdy ani hlavní zainteresované subjekty nebyly schopny definovat, jakou službu chtějí dostat. V každém případě již bylo pro tento projekt zpracováno několik studií a další zakázka na poradenské služby byla vyhlášena na konci listopadu⁶ (viz i případová studie k dálnici D3). Druhému projektu Ministerstva dopravy, plánu na **stavbu jihočeské části dálnice D3** metodou PPP, se detailně věnuje druhá případová studie.

³ Záznam o této skutečnosti je uveden v oznámení o zrušení zadávacího řízení na stránkách ISVZ: www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01029Prepare.do?znackaForm=6001540551001

⁴ Viz ISVZ: www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01029Prepare.do?znackaForm=5001787851001

⁵ Informační stránky o výstavbě univerzitního kampusu (kampus.ujep.cz) – Chronologie projektu <http://kampus.ujep.cz/main.php?idwebu=historie>

⁶ www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01005Prepare.do?znackaForm=6003706902002

Tabulka 2 ukazuje náklady vynaložené jednotlivými zadavateli na přípravu projektů. Transparency International – Česká republika oslovila v září 2009 ministerstva financí, spravedlnosti a dopravy a požádala je, mimo jiné, o informace týkající se doposud vynaložených nákladů na projekty PPP. Z odpovědí, které TIC obdržela, bohužel není zřejmé, jaké údaje subjekty do výpočtu nákladů zahrnuly. Údaje uvedené v tabulce tedy představují odhady, které jsou podle TIC na dolní hranici pravděpodobných reálných nákladů, protože například jen ceny za poradenské služby vyplývající ze smlouvy na oba projekty Ministerstva dopravy celkem dosahují více než 148 mil. Kč. V tabulce jsou uvedeny náklady, které resorty poskytly TIC nebo které jsou dopočítané z veřejně dostupných zdrojů. Je ale zřejmé, že i když zadavatelé jen zaplatí služby, které vyplývají z již uzavřených smluv, tato suma ještě výrazně poroste.

TABULKA 2. **Náklady zadavatelů na realizaci PPP projektů, mil. Kč⁷**

Projekt/zadavatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Celkem	Poznámky
Ministerstvo financí	2	2,7	3,5	4,2	5,2	2,5	20,1	Údaje poskytnuté MF.
Ministerstvo dopravy (D3 a AirCon)	-	-	7,8	56,3	6,2	12,3	82,6	Údaje poskytnuté MD. Neobsahují úplné náklady za rok 2007 a 2008, neboť je MD nebylo schopno vyčíslit.
Ústřední vojenská nemocnice				19,8			19,8	Údaj obsahuje pouze náklady na poradenské služby.
Nemocnice Na Homolce							0	Nejsou zde zahrnuty náklady před zrušením projektu.
Město Brno (Areál Ponava)			8,0				8,0	Náklady vynaložené na analýzu proveditelnosti. Nezahrnuje další náklady.
Ministerstvo spravedlnosti (věznice, justiční areál Ústí n. L.)				63,9			63,9	Údaj obsahuje pouze výdaje na platby poradcům dle MSp (listopad 2009). Podle NKÚ výdaje na přípravu pouze justičního areálu do září 2008 dosahovaly 48,9 mil. Kč. Celková suma, kterou MSp doposud zaplatilo, je pravděpodobně výrazně vyšší. Součet neobsahuje žádné personální výdaje ministerstva ani náklady na další služby, neboť ty ministerstvo nebylo schopno odhadnout. Personální náklady dopočítány na základě poskytnutého počtu úvazků zapojeného do přípravy PPP projektů. Použito stejné platové zařazení zaměstnanců jako na MF.
Krajská nemocnice Pardubice				7,5			7,5	Údaj obsahuje pouze náklady na poradenské služby.
PPP Centrum	5,8	10,5	18,9	2,5	3,4		41,1	Údaj zahrnuje ztráty společnosti PPP Centrum, a. s., kryté ze základního jmění společnosti, které jí bylo ponecháno po transformaci společnosti KRAS a. s.
Celkem							243,0	

ZDROJ: vlastní zpracování z veřejně dostupných zdrojů

⁷ Součty obsahují různé typy položek v jednotlivých letech a u jednotlivých institucí, nejsou proto vzájemně srovnatelné. Cílem je pouze poskytnout indikativní úhrn nákladů na základě ověřitelných informací o výdajích.

PROBLÉMY PILOTNÍHO PROGRAMU

Cílem pilotního programu bylo pokusit se realizovat projekty z různých resortů a v různých odvětvích, aby se ukázalo, pro jaký typ projektů je PPP v českém prostředí vhodným řešením. Sám pilotní program však nebyl nikde definován. Toto platí jak z hlediska celkového pojetí (např. požadovaná skladba projektů, požadavky na jednotlivé zadavatele v průběhu projektu), tak i pro způsob hodnocení dosažených výsledků a zjištěných skutečností. Pokud tento program měl plnit svou testovací roli jako celek, byla taková koncepce nezbytná.

V praxi byly projekty do programu zařazovány na základě několika základních kritérií. S odstupem času se tak ukázalo, že příprava PPP modelu začala u některých projektů (např. AirCon) ještě dřív, než vůbec zadavatel měl představu o tom, jaké jsou jeho potřeby nebo jaké požaduje výstupy.⁸ Dalo by se dokonce spekulovat o tom, že některé resorty chápaly možnost zařadit „své“ projekty do programu jako způsob, jak realizovat zakázky, na které momentálně neměly peníze. Určitým mezníkem implementace PPP se mohla stát analýza pilotních projektů, kterou si na jaře 2007 vyžádala nová vláda. Analýzu ovšem vypracovalo Ministerstvo financí spolu s PPP Centrem (oba subjekty de facto hodnotily vlastní práci) a nedošlo tak k zhodnocení vhodnosti zahrnutí jednotlivých projektů do programu (doporučení pro zahrnutí taktéž poskytovaly tyto dvě instituce), ale spíše k rekapitulaci dostupných faktů a k potvrzení, že navzdory určitým problémům projekty stále někam spějí a mají šanci na úspěch (s výjimkou Kampusu UJEP a Nemocnice na Homolce, kde došlo k vyloučení formy PPP dříve, než mohla být porovnána s jinými variantami).

Další problém pilotního programu spočívá v jeho organizačním zajištění. Metodickou koordinaci mělo na starosti PPP Centrum. Základní regulace a kontrola fiskálních dopadů je v kompetenci jednoho oddělení rozpočtového odboru Ministerstva financí. Tematicky obě instituce kladly důraz na právní a čisté ekonomické aspekty řízení PPP projektů. Po předchozích zkušenostech s PPP se Ministerstvo financí staralo především o rozpočtové dopady projektů a PPP Centrum vytvářelo metodiky přípravy koncesních projektů. Prakticky zcela opomenuto ale zůstalo organizační zajištění celého programu. PPP představuje nový koncept, ve kterém ministerstva a úřady, zvyklé na to, že zadají zakázku a tím velká část problémů skončí, najednou mají řídit týmy poradců a definovat dlouhodobé cíle projektů. Minimálně u projektů ministerstev spravedlnosti a dopravy se toto ukázalo jako problematické. Úředníci se jednak dostatečně nepodíleli na každodenním řízení projektu, jednak měli tendenci vše nechávat na externích poradcích.⁹ U některých projektů by tak jako tak měli problémy poradce kontrolovat a směřovat, protože nebylo úplně jasno v tom, jaké parametry mají mít výstupy (např. justiční areály MSp a dálnice D3), popř. co se vlastně má stavět (AirCon).

PROBLEMATICKÁ ROLE A POZICE PPP CENTRA

V ideálním případě by roli koordinátora a praktického metodického poradce veřejných zadavatelů zastalo PPP Centrum, které se zabývalo metodikou PPP. Jeho metodické materiály ovšem byly nezávazné a některé dosud nejsou veřejné. Metodiky totiž byly vypracovány na zakázku pro Ministerstvo financí, které následně rozhodlo o jejich dalším osudu. Klíčový zlom ale podle veškerých dostupných informací nastal někdy na přelomu let 2006 a 2007 s nástupem nové vlády. Ministerstvo financí pod novým vedením napřed odmítlo PPP Centru zaplatit za nasmlouvané služby a následně (coby jediný akcionář) vyměnilo vedení a přimělo jej ke změně strategie tak, aby PPP Centrum eliminovalo své ztráty (které ministerstvo pro rok 2007 navýšilo tím, že odmítlo uhradit vypracované metodiky). Od této chvíle PPP Centrum de facto přestává pracovat jako poradní a expertní orgán ve složitých a objemných projektech zadavatelů centrální státní správy (tj. pilotních projektů) a vrhá se na výnosnější poradenství pro regionální a místní samosprávy, kde se oblast PPP rychle rozvíjí (komerční poradenství pro jiné klienty než státní správu a samosprávu PPP Centru nedovolují stanovy). V době, kdy se pilotní PPP projekty dostávají do fáze, kdy je řízení poradců kritické pro zajištění zájmů zadavatelů, tedy přestává působit koordinační expertní orgán, který by mohl přenášet dobrou praxi například projekty a asistovat jednotlivým zadavatelům.

⁸ Většina zadavatelů PPP projektů má problém s jasnou definicí požadovaných výstupů. K tomuto závěru dospěl průzkum Asociace PPP realizovaný mezi jejími členy (PPP Bulletin I/2009, s. 2).

⁹ Viz Assessment Report: Procurement of PPP projects (2007). Zpráva zahraničních expertů z twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04, www.mfcr.cz

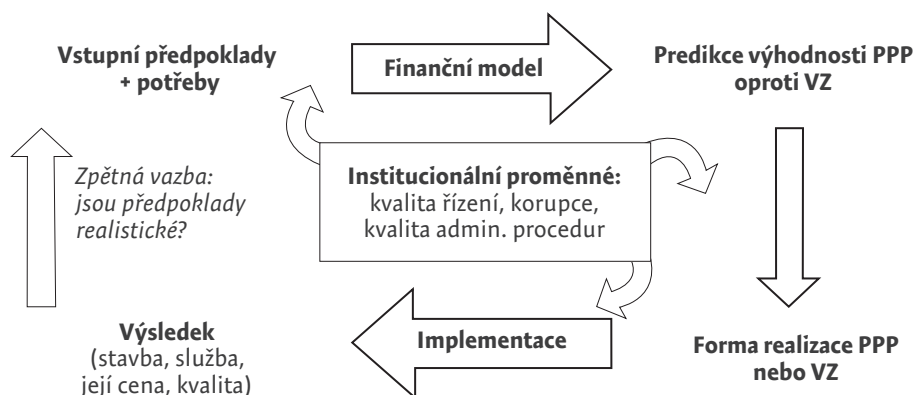
Vinu na této situaci nemá jen vláda, která jako jediný akcionář změnila motivační strukturu vedení PPP Centra, ale i samotná logika založení PPP Centra jako akciové společnosti mimo Ministerstvo financí. Vznikly tak dva oddělení, ale vzájemně závislí „regulátoři“ (PPP Centrum a Ministerstvo financí), jejichž zájmy se často křížily. Ministerstvo chtělo nízké ztráty; manažeři PPP Centra podle toho změnili strategii, takže přestali plnit svou regulační funkci (která je logicky ztrátová). Řešením mohlo být založit PPP Centrum jako běžnou organizační složku ministerstva. Tím by Centrum stálo mimo ministerstvo, ale mělo by rozpočet na tu úlohu, která mu původně náležela.

Souvisejícím problémem PPP Centra je fakt, že vytváří skryté ztráty. Místo aby mělo běžný rozpočet jako jiné organizace, vytváří PPP Centrum ztráty, které hradí ze svého základního jmění; toto základní jmění zase dostalo do vínku od státní akciové společnosti KRAS, ze které vzniklo.¹⁰ Ztráty vznikají mj. proto, že PPP Centrum sice nabízí komerční poradenské služby, ale není nuceno vytvářet zisk (protože mu nehrozí krach), čímž působí jako netržní konkurence soukromým poradcům. Navíc do roku 2007 vyplácelo vysoké odměny nejen svému managementu (což je vlastně jedna z mála výhod formy akciové společnosti pod vedením státu: umožňuje přitáhnout talenty netabulkovými platy), ale i dozorčí radě, ve které seděli zpravidla státní úředníci.¹¹ Ti tak neměli motivaci zamýšlet se nad tím, zda je pokračující existence PPP Centra v dané formě žádoucí. Přitom právě tuto otázku by si Ministerstvo financí mělo položit.

PILOTNÍ PROGRAM JAKO TESTOVÁNÍ HYPOTÉZ O VEŘEJNÉ POLITICE

Jedna z teorií veřejné správy popisuje implementaci veřejných politik (*public policy*) jako kontinuální proces testování hypotéz. Každé rozhodnutí o tom, co má stát nebo státní instituce udělat, je hypotézou o tom, co je správným řešením daného problému, jsou-li dány určité vstupní faktory; reálný výsledek daného rozhodnutí je pak testem této hypotézy. Pilotní program lze v tomto smyslu stylizovaně popsat jako kontrolovaný experiment, který má umožnit izolovat vliv některých faktorů a testovat tak vliv vybraných jiných faktorů. Politika PPP tomuto schématu odpovídá relativně dobře, protože obsahuje rozhodovací model (PPP versus veřejná zakázka), který explicitně využívá pojmů predikce a vstupní faktory: model na základě určitých vstupních faktorů (tržní podmínky, rizika) předpovídá výsledek dvou variant provedení projektu. Konkrétně lze takový stylizovaný experiment v kontextu PPP popsat např. následujícím diagramem (Obr. 1).

OBRÁZEK 1. Zjednodušený diagram pilotního projektu PPP jako experimentu



ZDROJ: vlastní zpracování

¹⁰ Viz úplný výpis z obchodního rejstříku společnosti PPP Centrum a. s., www.justice.cz

¹¹ Viz výroční zprávy PPP Centrum, a. s.

Vstupními předpoklady mohou být předpoklady ohledně míry rizik a pravděpodobnosti jejich výskytu, charakteristika trhů subdodávek či trhu konečné spotřeby, sektorově specifické vlastnosti trhu atd.

Institucionální proměnné mohou představovat procedury jednotlivých orgánů státní správy, kvalita řízení projektů, korupce. Tyto proměnné vstupují do definování potřeb, do rozhodování o formě realizace i do implementace.¹²

Logiku pilotního programu lze zjednodušeně popsat následovně:

1. snaží se eliminovat vliv některých vstupních předpokladů (např. použitím hodnoty rizik a vlastností trhu, které se osvědčily jinde),
2. snaží se eliminovat vliv většiny institucionálních proměnných (tím, že prosazuje používání jednotných metodik a snaží se zajišťovat dobré řízení projektů, dále např. standardizací zadávání zakázek).

Pokud by se opravdu podařilo vliv těchto faktorů izolovat, bylo by možné porovnat reálný výsledek s predikcí (tj. zjistit, zda projekt, o kterém se předpokládalo, že bude při použití formy PPP stát celkem X milionů, opravdu stál X milionů apod.) a následně učinit závěry ohledně toho, zda byly vstupní předpoklady realistické. To je výhodné obzvláště v situaci, kdy není jasné, jak hodnotit a předpovídat rizika v prostředí, o jehož vhodnosti pro PPP toho moc nevíme a vstupní předpoklady často přebíráme ze zahraničí nebo odhadujeme. Pokud se například ukáže, že projekty realizované formou PPP vycházejí v jednom sektoru draž, než předpověděl model, zatímco v jiném sektoru levněji, je zjevné, že jeden z předpokladů ohledně rizik a trhů v daném sektoru byl nerealistický.¹³

Tento popis pilotního programu je samozřejmě velice stylizovaný, ale přinejmenším ukazuje, že pokud dojde k výraznému selhání institucí (tj. řízení projektu překazí neodbornost, korupce, manipulace), nebudeme schopni z pilotního programu získat žádné hodnotné závěry, snad jen kromě informace, že *něco*, popř. *nic* se nepovedlo. Opačně tedy lze říci, že pokud se cestou koordinace a aplikace standardů a postupů podaří zajistit konzistentní a stabilní prostředí a kvalitu implementace PPP, budeme mít k dispozici smysluplné srovnání mezi projekty: budeme mít možnost se dozvědět, co se daří či nedaří a z jakých důvodů.

Druhým poznatkem, na který ukazuje tento zjednodušený obrázek veřejné politiky, je, že se musí najít někdo, kdo provede ex-post hodnocení, aby zjistil, které faktory ovlivňují úspěšnost a neúspěšnost projektů. To proto, že cílem pilotního programu by nemělo být jen pozorování toho, zda se něco podařilo nebo ne, a naděje, že příště už to půjde lépe, ale i pokus o zjištění, *proč* se něco daří a něco ne.

Když se na realitu českého programu PPP podíváme z tohoto úhlu pohledu, zjistíme hned několik problémů.

1. Standardizace institucionálních proměnných se daří jen částečně. Standardizované metodiky nejsou závazné, kvalita řízení projektů se liší od ministerstva k ministerstvu, PPP Centrum a Ministerstvo financí neprovádějí dostatečný praktický monitoring implementace jednotlivých pilotních projektů.¹⁴
2. Není jasné, zda se PPP Centrum nebo Ministerstvo financí chystají provést rekapitulaci průběhu a výsledků jednotlivých projektů a vyvodit z nich závěry pro další postup.¹⁵ Stále tedy trvají rizika, na která upozornila už studie Transparency International – Česká republika v roce 2007 (Pavel, 2007). Mezi tato rizika patří např. stanovení kvality výstupů (služeb, které bude soukromý subjekt poskytovat), otázka

¹² Dimitrakopoulos (2008).

¹³ Tento pohled nezachycuje jeden rozměr výsledků PPP projektů: pokud například dojde ke sporům mezi zadavatelem a koncesionářem nebo koncesionář neplní své povinnosti či si účtuje nepatřičné poplatky, může se jednat například o problém v nastavení smluv, popř. problém asymetrických informací a nedostatečné kontroly. Reakce na takové problémy jsou pak také jiného charakteru a nejsou zachyceny uvedeným schématem.

¹⁴ K těmto závěrům dospěla po praktickém pozorování i skupina zahraničních expertů ve zprávě z twinningového projektu (Assessment Report: Procurement of PPP projects, 2007).

¹⁵ Analýza pilotních projektů PPP, kterou si v roce 2007 vyžádala vláda, až na výjimky rekapitulovala ukazatele, jimiž se implementace projektů řídila, a nezabývala se tím, co dosavadní průběh projektů vypovídá o vhodnosti jejich výběru pro realizaci formou PPP. To není překvapivé vzhledem k tomu, že úspěšnost průběhu projektů vybraných do pilotního programu hodnotilo PPP Centrum.

politické odpovědnosti, riziko skrytého zadlužování veřejného sektoru, využití PPP k zakrývání zadlužení veřejného sektoru, možné podcenění fáze pilotních projektů a jejího vyhodnocení.

3. Skladba projektů v pilotním programu neumožňuje dělat závěry ohledně samotného modelu PPP. Z devíti pilotních projektů se dva (Kampus UJEP a Ponava) nedostaly ani k fázi srovnávací studie mezi PPP a veřejnou zakázkou. Projekty Homolka a Nemocnice Pardubice byly zrušeny před zahájením koncesního dialogu, projekt dálnice D3 se neúměrně protahuje a neustále mění.

PPP JAKO PROBLÉM KOLEKTIVNÍHO JEDNÁNÍ UVNITŘ STÁTNÍCH ORGANIZACÍ

Druhým pohledem na fungování exekutivy a administrativy je tzv. logika kolektivního jednání. Opět zjednodušeně řečeno lze říci, že organizace uvnitř exekutivy a byrokracie (ať už ministerstva, úřady, či příspěvkové organizace), potažmo jejich představitelé, mají motivaci věnovat své prostředky (čas, peníze, pracovní sílu, energii) především na své vlastní priority a účely, ale nemají motivaci věnovat se aktivitám celku (např. vlády), jejichž cíle jsou sdílené a mohou tedy být dosaženy i bez příspěví jedné z nich.¹⁶ V našem kontextu, kde PPP přináší potřebu koordinovaně přijmout určité množství pravidel a postupů, to prakticky znamená, že ministři a náměstci mají tendenci se více věnovat svým politickým prioritám než zajišťování hladkého průběhu technických projektů v součinnosti s Ministerstvem financí a PPP Centrem; úředníci se zase věnují řešení praktických problémů ad hoc spíše než koordinaci, konzultacím a sdílení zkušeností.

Standardním řešením podobných problémů kolektivního jednání je určitá forma centralizace. Neexistuje-li ve vládě člověk nebo orgán, který je schopen jednotlivé členy vlády a šéfy odborů přimět ke spolupráci a „příspěví ke společnému snažení“, každý z nich si půjde tak říkajíc dál po svém. To platí dvojnásob ve vládách s vysokou fluktuací náměstků a ministrů. Centralizační roli mělo v české politice PPP hrát Ministerstvo financí spolu s PPP Centrem. Po volbách v roce 2007 ale bylo PPP Centrum nuceno změnit kurz a ztratilo motivaci zabývat se činnostmi, za které není placeno; Ministerstvo financí od začátku programu svoji roli omezuje na kontrolu souladu projektů s rozpočtovými pravidly a prioritami, popř. na jejich obsahovou správnost, už se ale nezabývá procesem řízení projektů.

ZÁVĚREM

Navzdory času uplynulému od startu jsou téměř všechny projekty na úplném začátku, a to jak procedurálně (ani u jednoho projektu nebylo vyhlášeno výběrové řízení na koncesionáře), tak z hlediska potenciálních negativních následků chyb. Jinými slovy, velká část případných problémů ještě nemohla nastat či se projevit. I rizika přítomná v dosavadních fázích projektů se nejsilněji projeví až po výběru koncesionáře (např. tak, že kvalita koncesního projektu, tedy specifikace a rozdělení rizik a záruk mezi veřejného zadavatele a soukromého partnera, ovlivní počet uchazečů a tím kvalitu a hospodárnost výsledku).¹⁷ Stejně tak úspěšnost projektu záleží na dobrém definování cíle projektu v jeho rané fázi. Nejvýraznější rizika pro veřejný sektor ale přicházejí při řízení koncesionáře, při verifikaci výstupů jeho práce, popř. v případě nutnosti renegotiace smluv. Průvodním problémem celého pilotního programu je až na výjimky nedosta- tečná transparentnost a informování o projektech, což zajisté nezvyšuje jejich šanci na hladký průběh.

Zároveň lze dodat, že v průběhu předchozích nebo právě probíhajících fází projektů se rizika, na která upozorňovaly předchozí studie Transparency International – Česká republika (Pavel 2005, 2007), ukazují jako reálná. Pochybnosti NKÚ ohledně podloženosti finančních modelů v případě justičního areálu v Ústí nad Labem dávají tušit, že poradenské firmy reagují na motivační strukturu poradenských zakázek (tj. výsledek

¹⁶ Viz Olson (1965), v kontextu středoevropských kabinetů Zubek (2008).

¹⁷ Viz zjištění Erste Corporate Finance z testování zájmu trhu pro projekt justičního areálu Ústí nad Labem, prezentované v PPP Bulletinu II/2007. Kazuisticky toto potvrdil projekt pardubické nemocnice, kde veřejný partner podle dostupných zpráv nebyl schopen nabídnout podmínky přijatelné pro koncesionáře.

jejich práce může generovat trh pro jejich služby). Stejně tak se alespoň do jisté míry potvrdily pochybnosti o schopnosti veřejných zadavatelů řídit komplikované projekty, zvláště vládne-li pokušení používat model PPP jako lék na nedostatek prostředků. Konečně zpoždování některých projektů (především v resortech dopravy a spravedlnosti), často plynoucí z nedostatečného plánování, má za následek i to, že pilotní program pozbývá smyslu: zatímco mnohé velké pilotní projekty de facto stagnují, PPP se čile rozvíjí v menších projektech v regionech, aniž by tamní zadavatelé měli možnost využít poznatků získaných v pilotním programu.

S jistou mírou zjednodušení je možné na základě dosavadního průběhu pilotních PPP projektů dospět k následujícím závěrům:

- Není možné najít koncesionáře, pokud se pokusíme na něj přenést riziko veřejného sektoru, které není schopen řídit (problém výkupu pozemků u D3).
- Není možné najít investora pro nemocnici, která se čerstvě odstěpila od kraje a není jasné, jestli za ni stát bude ručit v dlouhodobé smlouvě (nemocnice Pardubice).
- Není možné vypracovat koncesní projekt, je-li tak složitý, že ani zadavatel nemá vlastní představu o požadovaném výsledku, popř. má „jiné priority“ (areál Ponava).¹⁸
- Z projektu Kampusu UJEP nelze učinit žádný závěr, protože stát nikdy veřejně neuvedl důvod ukončení realizace formou PPP.
- V projektu Nemocnice na Homolce sehrál rozhodující roli faktor důvěryhodnosti vedení projektu, když byl celý projekt zrušen pro předpojatost výběrové komise.

Tyto závěry sice mohou být v dané situaci užitečné, ale o tom, *jak nejlépe realizovat PPP projekty*, toho příliš neříkají. Přesto ale lze vyvodit několik doporučení, která mohou pomoci k tomu, aby implementace projektů PPP byla konzistentnější a kvalitnější:

- PPP Centrum by se mělo více soustředit na monitoring projektů a konzultační podporu, aby se minimalizovaly situace, kdy zadavatel projekt de facto neřídí nebo jej řídí špatně.
- PPP Centrum by mělo věnovat větší pozornost rozšiřování a zavádění metodik.
- Ministerstvo financí by mělo PPP Centru pro tuto činnost vytvořit lepší podmínky, popř. se v koordinaci řízení projektů angažovat i po úvodním zhodnocení fiskálních dopadů.
- Zkušenost ukazuje, že projekty byly do pilotního programu vybírány nahodile a často se do něj dostaly projekty velmi složité, které měly již od začátku menší šanci na úspěch (i když byly proveditelné, nebyly pro PPP vhodné). Při vybírání projektů do pilotního programu stojí za to klást si otázku „co se na tom lze naučit?“
- Minimalizovat počet a priori rizikových projektů v programu by bylo možné tak, že by do programu bylo vybráno větší množství projektů, formou PPP by se ale realizoval jen určitý počet projektů s nejvyšší vypočtenou hodnotou za peníze (tj. např. 10 nejvýhodnějších).

Realizace těchto opatření nejen umožní lepší průběh pilotního programu, ale především zamezí nezdarům a nevhodnému vydávání veřejných prostředků, což je za dané situace snad i důležitější. Mají-li pilotní program a politika PPP fungovat koherentně, MF ČR nebo PPP Centrum by měly zaujmout centrální roli. Pokud se v budoucnu objeví výraznější selhání, zvláště až se projekty začnou dostávat do fáze koncesních dialogů a smluv, silnější roli v politice PPP by měl zvláště předseda vlády coby autorita schopná ovlivňovat ministry.

Případové studie uvedené v této publikaci ukazují, že schopnost zadavatele definovat své potřeby a požadované výstupy na začátku projektu je klíčová jak pro úspěch projektu, tak pro zamezení nevhodnosti. Problémy v této oblasti vysledovala i Asociace PPP na základě průzkumu svých členů.¹⁹

¹⁸ Euro 20. 7. 2009, „Lék, který zatím nezabírá.“

¹⁹ „Analýza vybraných pilotních projektů PPP“ v PPP Bulletinu I/2009, s. 2.

PPP Centrum, popř. Ministerstvo financí, by mělo zveřejnit chybějící metodiky, a to ideálně v takovém pořadí, aby rozbíhající se projekty mohly co nejdříve začít využívat metodiky pro rané fáze PPP. Měla by být ujasněna i závaznost metodik. Systém referencí, umožňující zadavatelům přístup k informacím i kvalitě služeb poskytovaných v minulosti konkrétními poradci, může pomoci vyřešit problém motivace poradců a jejich řízení. Za stejným účelem by bylo vhodné zavést i praxi oponentur studií posuzujících výhodnost metody PPP.²⁰ Zadavatelé by měli mít k dispozici kvalitní manuál řízení poradců, popř. možnost školení v tomto směru. Dále je namístě zvážit také systém konkurenčních doložek, který by zabraňoval vzniku střetu zájmů a omezil by vznik syndromu tzv. otáčejících se dveří (angl. *revolving door*).²¹ Tímto způsobem by bylo možné zamezit odchodům draze vyškolených expertů z řad veřejného sektoru do sektoru soukromého. Dále by bylo možné tímto opatřením snížit riziko rozhodování s ohledem na zájmy soukromé a nikoliv veřejné.

²⁰ Viz Pavel (2007), s. 44-5.

²¹ Tento výraz se v angličtině používá pro jednotné označení různých střetů zájmů a má evokovat stav, kdy představitelé veřejného sektoru cirkulují z veřejného do soukromého sektoru a naopak pomocí otáčivých dveří (tedy velice snadno). Rada zahraničních úprav regulace lobbingu nebo střetu zájmů obsahuje přísná omezení tohoto druhu.

JUSTIČNÍ AREÁL V ÚSTÍ NAD LABEM

Petr Bouchal, Eliška Císařová

Předložená studie popisuje dosavadní průběh přípravy pilotního PPP projektu – výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem – a poukazuje na jeho nedostatky a z nich vyplývající rizika pro veřejné finance. S ohledem na skutečnost, že projekt byl v době sestavování této případové studie ve fázi přípravy výběru koncesionáře, zabývá se tato studie především problematikou fáze výběru a řízení týmu poradců. První část studie podává základní charakteristiku projektu a chronologický popis jeho průběhu s důrazem na zlomové body. Druhá část se věnuje analýze problémů, na které poukázal např. i Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) v závěru ze své kontrolní akce, a poukazuje na dosavadní nedostatky v průběhu přípravy tohoto projektu. Třetí část shrnuje nejvýraznější slabiny projektu.

ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PILOTNÍHO PROJEKTU

PROJEKTOVÝ ZÁMĚR

Cílem výstavby nového justičního areálu je zajistit prostory a zázemí pro pobočky Krajského a Okresního soudu v Ústí nad Labem, Krajského a Okresního státního zastupitelství a Probační a mediační služby. Umístěním všech institucí do jednoho areálu zadavatel sledoval zlepšení jejich práce i dostupnosti pro občany. Součástí koncesní smlouvy má být i poskytování veškerých služeb k zajištění provozu objektu. Z hlediska PPP se jedná o projekt typu DBFO (navrhni, postav, financuj, provozuj) s předpokládanou délkou smlouvy na dobu 25 let, přičemž platby plynou až od třetího roku trvání smlouvy. Poslední odhad²² hovoří o investičních nákladech 1,4 mld. Kč v cenách 3. čtvrtletí roku 2006 a o celkových nákladech 4,36 mld. Kč včetně DPH.²³ Fyzicky jde o komplex pro zhruba 750 pracovníků. V současné době se projekt připravuje k zahájení výběrového řízení na koncesionáře.

Záměr postavit nový justiční areál vznikl po záplavách v roce 2002, které poškodily stávající budovu soudu a znemožnily její plánované rozšíření. Soud pro tento účel vybral pozemky ve vlastnictví města a státu. V září 2003 schválilo zastupitelstvo města převod „své“ části pozemků; zbylou část převedl Úřad pro zastupování ve věcech majetkových na soud v srpnu 2003.

ZAŘAZENÍ DO PILOTNÍHO PROGRAMU PPP

Následně padlo rozhodnutí zařadit justiční areál do druhé vlny pilotních projektů PPP a projekt tak přebíralo Ministerstvo spravedlnosti (MŠP). Dne 19. ledna 2005 vláda usnesením č. 1017 uložila MŠP, aby předložilo do druhé vlny projektů PPP „pilotní projekty na výstavbu justičního areálu v Brně, justičního areálu v Ústí nad Labem, výstavbu pobočky Krajského soudu Hradec Králové v Pardubicích, výstavbu pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech a na výstavbu jednotypové věznice s ostrahou s kapacitou 500 ubytovacích míst.“ Dne 1. února 2005 jednal v Ústí nad Labem o areálu ministr spravedlnosti Pavel Němec s primátorem Petrem Gandalovičem. Do druhé vlny PPP, schválené usnesením vlády č. 1017 ze 17. srpna 2005, se nakonec z resortu spravedlnosti dostal pouze „dvojprojekt“ justičních areálů v Ústí a Karlových Varech a projekt věznice v Rapotcích u Brna. K realizaci formou PPP tyto projekty v dubnu 2005 doporučilo ve své studii PPP Centrum.

²² Ministerstvo spravedlnosti (2009): Shrnutí koncesního projektu výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem. Tento dokument byl zaslán Ministerstvem spravedlnosti dne 24. 11. 2009 TIC v příloze odpovědi na žádost o informace. K dispozici na stránkách www.transparency.cz jako příloha k této publikaci.

²³ Ministerstvo spravedlnosti (2009): Celkové výdaje MŠP po celou dobu kontraktu pro areál Ústí nad Labem jsou tedy v čisté současné hodnotě 4 364 mil. Kč. Jedná se pouze o vyčíslení dopadu do rozpočtu Ministerstva spravedlnosti, nikoli dopadu do státního rozpočtu. Státní rozpočet je ovlivňován také příjmy z DPH a DPPO, které jsou v tomto případě velmi významné. Uvedené údaje vycházejí ze Studie proveditelnosti, skutečné výdaje budou známy po ukončení veřejné zakázky.

Předpokládaný rozpočet v době zařazení soudního areálu a věznice mezi pilotní projekty byl 420 milionů korun, termín výběru strategického partnera byl plánován na druhé pololetí 2006 a začátek výstavby o rok později. Na MSp vznikl v září 2005 řídicí výbor pro projekty PPP.

ZAKÁZKA NA PORADCE

V listopadu 2005 vypsal MSp veřejnou zakázku na poradce. Její zvláštností bylo, že šlo o „trojzakázku“, veřejnou zakázku zadanou po částech. Uchazeči mohli předložit dvě části nabídky, první na poradenské služby pro „dvojprojekt“ Ústí-Karlovy Vary, druhou na poradenské služby pro projekt věznice v Rapoticích. Obě dvě části byly posuzovány samostatně.²⁴

Část zakázky na poradenské služby pro „dvojprojekt“ justičních areálů byla v dubnu 2006 přidělena konsorciu firem Mott McDonald, Česká spořitelna a CMS Cameron McKenna. Vysoutěžená cena zakázky (respektive části zakázky) byla 59,1 mil. Kč včetně DPH, přičemž cena nejnižší nabídky byla 30 mil. Kč včetně DPH. Hodnotící kritérium nabídkové ceny představovalo 40%. Podobně jako v případě velkého počtu veřejných zakázek bylo i zde započítáno pochybné 10% kritérium „smluvní závazky nad rámec požadavků zadavatele“. V zadávací dokumentaci navíc není jasný rozdíl mezi kritériem „organizační zajištění“, které představovalo 35%, a kritériem „metodika“, které představovalo 10%.

Jako „metodika“ se hodnotilo nastavení komunikace poradce se zadavatelem a dále formy výstupů poradenství, ačkoliv tyto byly detailně popsány v zadávací dokumentaci. Samotné metody navrhované uchazečem hodnoceny nebyly. Výsledky hodnocení jednotlivých kritérií u individuálních nabídek zadavatel nezveřejnil. Na žádost Transparency International – Česká republika (TIC) o poskytnutí metodiky hodnocení kvalitativních kritérií ministerstvo odpovědělo odkazem na dokumenty, které žádné informace o hodnocení nabídek uchazečů o zakázku na poradenství neobsahují.²⁵ Nutno dodat, že Ministerstvo spravedlnosti původně počítalo s celkovými náklady na poradce ve výši 50 milionů Kč bez DPH na obě části zakázky (soudy a věznice), výsledná cena ale přesáhla 88 mil. Kč bez DPH.²⁶

PŘÍPRAVA KONCESNÍHO PROJEKTU

Práce poradce byla rozčleněna do pěti fází, přičemž zadavatel se po dokončení každé fáze rozhoduje (ponechává si opční právo), zda bude s poradcem dále spolupracovat. Nultou fází bylo vypracování dokumentace pro stavební povolení. První fází bylo vypracování *outline business case* (hrubého plánu) obsahujícího návrh technického i finančního řešení. V této fázi poradce zjistil, že původní studie byla hrubě předimenzovaná a navrhl úpravy, což způsobilo první zpoždění a přehodnocení harmonogramu projektu: plánovaný podpis smlouvy s partnerem tak byl posunut na květen 2008. Ve druhé fázi poradce zpracoval koncesní projekt včetně analýzy alokace rizik a výpočtů modelů nutných k rozhodnutí, zda je projekt vhodné realizovat formou PPP. Zde poradce zjistil, že pro justiční areál v Ústí nad Labem předpokládaná hodnota za peníze²⁷ při řešení formou PPP dosahuje 8,4% celkových nákladů, zatímco u areálu v Karlových Varech by podle poradce forma PPP přinesla předpokládanou hodnotu za peníze ve výši 2,7% nákladů.

Do této chvíle ještě oba projekty směřovaly k řešení formou PPP. Projekt areálu v Karlových Varech zastavil až nový ministr spravedlnosti v roce 2006, protože výhodnost řešení formou PPP (2,7%) byla na úrovni statistické chyby. Nehledě na to si ale MSp pro svá rozhodnutí o způsobu realizace ani v případě Karlových Varů, ani v případě Ústí nad Labem předem nestanovilo hranici výhodnosti (hodnoty za peníze), pod níž by se rozhodlo proti konceptu PPP. Nestanovení hranice výhodnosti poukazuje na skutečnost, že realizace vytípaných pilotních projektů od začátku směřovala k využití modelu PPP.

²⁴ Na dotaz Transparency International – Česká republika (TIC), proč se ministerstvo rozhodlo sloučit poradenství na oba justiční areály a na areál věznice do jedné zakázky, zda to z jeho pohledu nesnížilo transparentnost a jaké to přineslo úspory, ministerstvo poskytlo odpověď, že nikdy nebylo zamýšleno sloučit dva koncesní projekty v jeden. Tato odpověď svědčí o tom, že otázka nebyla pochopena.

²⁵ Viz odpověď Ministerstva spravedlnosti dne 24. 11. 2009 na žádost o informace ze strany TIC. K dispozici na stránkách www.transparency.cz.

²⁶ www.centralniadresa.cz/cadr/cadro1011Prepare.do?znackaForm=50013555VY001

²⁷ Hodnota za peníze je ukazatel měřící, o kolik je pro veřejného zadavatele výhodnější zvolit jednu formu pořízení zakázky (např. PPP) oproti jiné (běžná veřejná zakázka.)

ANALÝZA PROBLÉMŮ PROVÁZEJÍCÍCH DOSAVADNÍ VÝVOJ PROJEKTU

SMĚŘOVÁNÍ K VYUŽITÍ MODELU PPP

Nejasnosti do posuzování výhodnosti modelu PPP vneslo už samotné pojetí celého pilotního programu. Projekty byly už jednou k zařazení do pilotního programu PPP doporučeny ve studii PPP Centra. Mohl tak vzniknout dojem, že detailní hodnocení výhodnosti modelu PPP v rámci služeb poradce je jen formalita. Na pilotních projektech má být koncept PPP testován; pokud ale bude snaha realizovat co nejvíce pilotních projektů formou PPP, budou metodou PPP pravděpodobně realizovány i projekty, jejichž výhodnost je hraniční a z nichž pak nebude snadné vyvodit patřičná poučení.

KLÍČOVÁ ROZHODNUTÍ V RUKOU PORADCE

Z obchodních podmínek zakázky na poradce je zřejmá snaha zadavatele přenést na poradce co nejvíce odpovědnosti.²⁸ V obecnějším smyslu ministerstvu chyběla představa, o co mu v projektu jde a jak toho co nejlépe dosáhnout.²⁹ Zadavatel si sice vyhrazuje právo kontrolovat kvalitu poskytovaných služeb, nevyhrazuje si ale možnost aplikovat svá vlastní kritéria či vstupovat do rozhodnutí. Poradce tak dostává prostor de facto rozhodovat o tom, zda bude soudní areál postaven formou PPP, i o tom, jakým způsobem proběhne výběrové řízení na strategického partnera projektu. Poradce má sice povinnost svá doporučení zdůvodňovat a zadavatel si vyhrazuje možnost se jimi neřídit, smlouva jako celek ale vyznívá jasně v tom smyslu, že většina klíčových rozhodnutí je v rukou poradce.

Struktura zakázky může motivovat poradce ke směřování poradenství k doporučení modelu PPP. Bez ohledu na to, zda poradce v tomto případě poskytoval kvalitní služby, základní ekonomická logika zakázky ho k tomu nevedla. Zakázka je totiž rozdělena na 5 fází, z nichž zahájení fází 3 až 5 (a platba za ně) je opčně podmíněno tím, jaká doporučení poradce poskytne ve fázi 2, tedy zda doporučí řešení formou PPP či nikoli. Jakkoli může mít poradce dobré úmysly, ekonomický zájem ho vede k tomu, aby poskytl taková doporučení, která mu zajistí pokračování práce na zakázce a související platby.

Při kontrole NKÚ vyšlo najevo, že ministerstvo není schopno využívat informace obdržené od poradců a zdůvodnit vlastní rozhodnutí.³⁰ Na otázku, na jakém základě stojí výpočty, které rozhodly o realizaci projektu formou PPP, ministerstvo odpovědělo, že jde o výsledek finančních modelů, za které ručí poradce. Nehledě na to ale ministerstvo samo nemělo stanovenou hranici výhodnosti pro realizaci zakázky formou PPP.

NEPOCHOPENÍ KONCEPTU PPP

V roce 2005 ministerstvo zamítlo investiční záměr Krajského soudu na stavbu nové budovy jako podhodnocený (aniž by zdůvodnilo svůj závěr). Nejprve stavbu odložilo na rok 2009 pro nedostatek prostředků. Následně stavbu s mírně zvýšeným (ale stále hrubě podhodnoceným) rozpočtem a nerealistickou technikou studií zařadilo mezi pilotní projekty PPP. Lze se důvodně domnívat, že zařazení mezi pilotní projekty předcházela úvaha ministerstva, že řešení formou PPP je lékem na nedostatek financí. Tato úvaha ministerstva je chybná, protože stát peníze za projekt vydá i v případě řešení formou PPP s tím, že platby se rozloží na delší dobu a projekt může díky řešení PPP dosáhnout určitých úspor. Otázkou je, zda podhodnocení nákladů použitých při zařazování projektu do pilotního programu PPP bylo cílené či šlo pouze o následek nevhodného stanovení potřeb zadavatele.

Ministerstvo navíc nebylo schopno identifikovat problémy v hodnocení nákladů a rizik v projektu. Rizika, jejichž náklady veřejný sektor v modelu PPP ušetří jejich přesunem na soukromého partnera, byla ohodnocena

²⁸ K podobnému závěru napříč různými subjekty státní správy implementujícími politiku PPP došli externí zahraniční experti ve zprávě z twinningového projektu, viz Assessment Report (MFČR, 2007).

²⁹ Tento závěr vzešel i z dotazníkového šetření týkajícího se zkušeností soukromých partnerů s veřejnými zadavateli, které mezi svými členy provedla Asociace PPP. Závěry shrnuje článek „Analýza vybraných PPP projektů“, PPP Bulletin 1/2009, s. 2.

³⁰ Zadavatel si v obchodních podmínkách relativně jasně vyhrazuje právo na dodání veškeré dokumentace i dílčích výstupů, které poradce v průběhu poskytování poradenství vytvoří, a to včetně technické dokumentace a finančních modelů. Cílem je, aby v případě odstoupení od smlouvy byly výstupy použitelné pro jiného poradce, a také aby zadavatel sám měl možnost tyto výstupy využívat.

na 71 % investičních nákladů, což je vysoko nad rámec hodnot doporučených v existujících manuálech.³¹ Tím byla zvýhodněna forma PPP před běžnou veřejnou zakázkou. Zároveň byl výpočet nákladů a rizik založen na předcházejícím projektu justičního areálu v Brně, který byl z hlediska nákladů řešen nepoměrně náročně.³²

ABSENCE OPONENTNÍ STUDIE

NKÚ navrhl jako řešení provést novou analýzu výhodnosti formy PPP s tím, že u rozhodnutí realizovat stavbu formou PPP se zůstane pouze tehdy, pokud model prokáže výhodnost (hodnotu za peníze) nad 5 %. Určovat ex ante hranici výhodnosti, nad níž bude projekt řešen formou PPP, je ale problematické.

Jednak proto, že taková hranice by musela být založena na analýze citlivosti modelu na změny vnějších parametrů, jednak proto, že by bylo třeba hodnotu této hranice tajit, aby poradci neměli motivaci kalkulovat modely tak, aby se výsledky do hranice „vešly“. Řešením je tedy spíše oponentní studie, která by potvrdila či vyvrátila správnost základních předpokladů a výpočtů, na nichž stojí porovnání obou variant provedení projektu. Problém motivační struktury zakázky lze řešit oddělením rozhodování o užití konceptu PPP od zbytku poradenství.³³ Veřejný sektor by tak vypisoval oddělené zakázky, první na porovnání nákladů modelu PPP oproti klasické veřejné zakázce a určení vhodnosti či nevhodnosti formy PPP, druhou na poradenství při přípravě.

Příklad nekonceptnosti: parkovací dům

Na nedostatečně promyšlenou koncepci projektu ukazuje i fakt, že součástí projektu je parkovací dům, který zůstane v majetku provozovatele a za jehož užívání bude zadavatel platit, pokud se rozhodne jej využívat. I kdyby parkoviště zčásti využívali zaměstnanci či návštěvníci areálu, stát v každém případě pokryl náklady na projektovou dokumentaci a zajistil správné řízení nutná ke stavbě. NKÚ tuto ekonomickou souvislost parkovacího domu s justičním areálem považuje za příliš nejasnou na to, aby byl dopad parkovacího domu zahrnut do finančních modelů, ačkoli není jeho přímou součástí.³⁴ Lze namítat i pomocí opačné logiky, než na jakou se odvolává NKÚ: pokud totiž dispozice a poloha areálu napovídají, že parkovací dům bude pro jeho pracovníky a návštěvníky nezbytný, není důvod jej z projektu částečně vyjmout, jak to předpokládá projekt. V takovém případě bude podle stávajícího projektu veřejný sektor platit za dostupnost parkovacího domu, který nikdy nepřejde do jeho vlastnictví. Bude-li veřejný sektor parkoviště využívat i po uplynutí koncese, vystavuje se nebezpečí, že soukromý majitel parkovacího domu zneužije svého lokálního monopolního postavení a veřejný sektor zaplatí vysokou cenu za pronájem parkoviště, které by vlastnil, pokud by bylo integrální součástí projektu. Otázkou tedy je, proč je v projektu parkovací dům vyčleněn způsobem, který znehledňuje podmínky a s největší pravděpodobností dlouhodobě znevýhodňuje veřejného zadavatele. Ve svém stanovisku k závěru NKÚ nakonec ministerstvo dodává, že to, zda bude parkovací dům zahrnut v projektu, ponechá na jednotlivých uchazečích a jejich posouzení výhodnosti této části projektu. Pokud se ale soukromý partner rozhodne parkovací dům do projektu zahrnout a tento na konci koncese nepřejde do vlastnictví zadavatele, zadavatel se stále vystavuje riziku, že bude muset za parkování svých zaměstnanců platit firmě s místně monopolním postavením. Zároveň není jasné, proč zadavatel není schopen na základě kvalifikovaného odhadu nebo zkušenosti tuto svou potřebu alespoň přibližně definovat a vyhnout se tak výše uvedeným rizikům.

³¹ Na tato čísla upozornil nálezkou NKÚ z kontrolní akce 08-16. Pro bližší vysvětlení role rizik v modelu PSC při výpočtu hodnoty za peníze viz např. metodiku Ministerstva financí „Hodnota za peníze“, prosinec 2008. Dostupná na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rr_ppp_metodiky_postupy_44473.html

³² Viz Nález z kontrolní akce NKÚ č. 07/22, kdy NKÚ zjistil překročení schválených nákladů o 139 %.

³³ Viz Pavel (2007), s. 43–5.

³⁴ Tuto námitku proti zahrnutí parkovacího domu do finančního modelu vznesl NKÚ ve svém nálezu z kontrolní akce s číslem 08/16.

NEDOSTATKY V PRÁCI MINISTERSTVA SPRAVEDLNOSTI

Ministerstvo spravedlnosti nedokázalo efektivně a transparentně řídit veřejné zakázky v rámci projektu. Následkem toho poskytlo za provedené služby platby, jejichž výši není schopno zdůvodnit. Konkrétně se jedná o:

- (a) služby související s vydáním územního rozhodnutí, kde dodavatel na základě dodatku obdržel kromě původně smluvených 2 mil. Kč navíc 1 mil. Kč za doplnění podkladů k územnímu řízení;
- (b) snížení plateb pro poradce následkem rozhodnutí nerealizovat stavbu soudního areálu v Karlových Varech formou PPP.

Neexistence odůvodnění pro míru snížení plateb (po němž se marně pídlil NKÚ) v druhém případě může souviset i s nevhodně stanovenou strukturou zakázky na poradce. Zde ministerstvo podává vzájemně si odporující reakce: ve stanovisku k nálezů NKÚ vysvětluje, že dosažené snížení bylo nejvyšší možné (přičemž dodatek formalizující tuto dohodu se teprve připravuje), na dotaz TIC ohledně metodiky výpočtu snižování plateb odpovědělo, že „o krácení plateb poradcům nelze hovořit“, protože výsledky jejich práce jsou dále použitelné.

Ministerstvo na základě veřejné zakázky zadané před zařazením projektu na seznam pilotních projektů PPP nechalo vypracovat zjednodušenou architektonickou studii stavby, která byla ale kapacitně předimenzovaná – v pozdější architektonické studii byl navržen objekt o tři podlaží nižší. Příčinou bylo nedostatečné využívání vnitřních informačních zdrojů veřejných institucí (například systemizace personálu) při plánování projektu. Následkem byla nutnost posunout realizační termíny celého projektu, protože poradce musel přepracovat již existující architektonickou studii. Na základě návrhu poradce byl objem stavby snížen o 12 % a náklady o 17 % oproti původnímu návrhu.³⁵

Ministerstvo neovysvětlitelně otálelo s předložením koncesního projektu ke schválení a se zahájením koncesního řízení. Mezi únorem 2007, kdy projekt schválil řídicí výbor, a květnem 2007, kdy jej ministerstvo předložilo k projednání na poradě ekonomických ministrů, ležel projekt na ministerstvu. Po meziresortním připomínkovém řízení a schválení vládou v květnu 2008 mělo ministerstvo vyhlásit veřejnou soutěž, což však stále neučinilo. Následkem chyb ministerstva a nezahrnutí připomínkových lhůt do plánu tak má projekt oproti původnímu harmonogramu zpoždění cca. 26 měsíců, oproti poslednímu dostupnému harmonogramu je již nyní zpožděn nejméně o 11 měsíců.

Příčinou nakumulovaného zpoždění nebyla jen složitost projektu, ale také již od počátku nejasné časové, technické a finanční vymezení celého projektu. Ministerstvo zpoždění vysvětluje jednak nutností konzultovat detaily řešení projektu, který byl prvním svého druhu v dané fázi pokročilosti, a proto řešil nové problémy. To je pochopitelné, zároveň ale ministerstvo vysvětluje zpoždění tím, že bylo třeba přepracovat kapacitní studii. Ta ale byla přepracována právě proto, že zadavatel nedostatečně definoval své potřeby, např. následkem neexistence systemizace zaměstnanců.

Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že zpožďování s sebou nese další následky: čím delší doba uběhne mezi zpracováním projektu a začátkem jeho realizace, tím více totiž hrozí, že reálné podmínky ovlivňující náklady a rizika projektu se mezitím změnily, což může ohrozit realizaci projektu a způsobit plýtvání veřejnými prostředky za dokumentaci, kterou je pak třeba aktualizovat a přepracovávat. Pokud zadavatel nejdříve vyhlásí PPP projekt a najme poradce a až následně začne definovat své potřeby a požadované výstupy, projekt se tím nejen zpožďuje (což by u běžné zakázky byl víceméně jediný dopad), ale také se znehodnocují drazé zaplacené výsledky práce poradců, protože příprava PPP projektů je náročná a výsledné dokumenty časově citlivé.

³⁵ Uvádí NKÚ ve svém nálezů z kontrolní akce s číslem 08/16.

ZÁVĚR

NEJVÝRAZNĚJŠÍ SLABÁ MÍSTA V ŘÍZENÍ PŘÍPRAVY PPP PROJEKTU

Pilotní projekt výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem ukazuje, že složitost řízení projektů PPP funguje jako multiplikátor chyb veřejného sektoru. Základní neschopnost strategicky plánovat, řídit veřejné zakázky a využívat dostupné informace pro kvalifikované rozhodování se v procesu PPP projevuje dlouhodobě a nese s sebou výrazné následky pro úspěšnost a efektivnost projektu. V současné době lze na projektu justičního areálu hodnotit pouze problémy spojené s řízením týmu poradců, ty ale zjevně mají výrazné dopady na celý projekt. Specificky se jedná o následující slabá místa:

- Nekoncepčnost vede k plýtvání veřejnými prostředky. Projektový záměr od začátku provázely nejasnosti, které vedly k časovým posunům realizace záměru a k plýtvání veřejnými prostředky. Nepřesnosti v úvodních odhadech dispozic a nákladů projektu naznačují, že plánování a koncepce byly v začátku projektu nedostatečně promyšleny. Na příkladu parkovacího domu je možné ilustrovat nekonceptnost v přístupu Ministerstva spravedlnosti. Následkem chyb při řízení smluv s poradci mohlo dojít k plýtvání veřejnými penězi např. při sjednávání dodatků či snižování plateb poradcům při nepokračování zakázky.
- Zvýhodňování konceptu PPP. Průběh přípravy projektu stejně jako nezáměr ministerstva o informace, na nichž stojí jeho vlastní rozhodnutí, napovídají tomu, že forma PPP byla pro projekt zvolena a priori jako „řešení“ nedostatku financí. To svědčí buď o nepochopení konceptu PPP, nebo o neodbornosti veřejného zadavatele. Rizikově nastavená struktura veřejné zakázky na poradce v součinnosti s neschopností ministerstva stanovit si kritéria výhodnosti PPP a kontrolovat výsledky poradenské činnosti měly za následek rozhodnutí postavená na nejasných základech. Dosavadní dopad je ten, že volba realizace formou PPP je těžko zdůvodnitelná; lze očekávat, že další problémy nastanou při koncesním dialogu a samotné realizaci. Zvolený systém opcí a fázování v zakázce na poradce může poradce vést k poskytování rad, které neslouží zájmům veřejného zadavatele. Nestandardní započítání rizik, které zvýhodnilo koncept PPP, nasvědčuje, že v případě projektu justičního areálu v Ústí n. L. tomu tak bylo.
- Neodborný přístup zadavatele. Neodborný přístup MSp a jeho nedostatek vůle nést zodpovědnost za řízení poradců měly za následek neschopnost ministerstva kvalifikovaně dále využívat výstupy poskytnuté poradcem. To se promítlo i v nálezu NKÚ, kde kontroloři poznamenali, že MSp nebylo schopno dodat podklady pro některá svá rozhodnutí, i když poradce podle smlouvy tyto podklady musí MSp v použitelné formě předávat.³⁶

Ministerstvo spravedlnosti by se mělo v termínu stanoveném vládou vyjádřit k výsledkům šetření NKÚ a sdělit, jak hodlá dále postupovat.³⁷ Zároveň by jak MSp, tak MF, popř. vláda, měly vysvětlit, jakým způsobem hodlají předejít opakování podobných problémů u ostatních projektů PPP a v dalších fázích stávajících projektů.

³⁶ O tomto problému svědčí i okolnosti provázející odpovědi na žádosti o informace ze strany TIC. Odpovědi na dotazy TIC došly s více než měsíčním zpožděním oproti zákonem stanovené lhůtě.

³⁷ Na dotaz Transparency International – Česká republika Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že lhůta pro podání zprávy o provádění nápravných opatření byla rozhodnutím vlády prodloužena do 31. 12. 2009. Zároveň se ministerstvo k některým zjištěním NKÚ vyjádřilo ve stanovisku pro vládu zmiňovaném výše.

STAVBA DÁLNIČE D3-R3 TÁBOR – BOŠILEC

Petr Bouchal

Cílem této případové studie je zhodnotit průběh přípravy pilotního projektu PPP – výstavby části dálnice/ rychlostní silnice D3/R3. Protože projekt je stále ve fázi před vyhlášením výběrového řízení na soukromého partnera, nelze hodnotit tu část řízení PPP projektu, kde hrozí největší rizika, tedy řízení koncesionáře. Již dosavadní průběh přípravy, především řízení poradců, ale bohužel ukazuje na slabá místa v práci zadavatelů projektu. První část případové studie popisuje vznik projektu, jeho problematické zařazení do pilotního programu PPP a problémy s řízením poradců. Druhá část popisuje změny, k nimž v projektu došlo od jeho zařazení mezi pilotní projekty, a pokouší se vysledovat jejich příčiny a následky. Třetí část předkládá závěry a doporučení.

ZAŘAZENÍ PROJEKTU DO PILOTNÍHO PROGRAMU, VÝBĚR A ZMĚNY PORADCŮ

Projekt dálnice D3 se stal součástí druhé vlny pilotního programu PPP usnesením vlády č. 1017 ze 17. srpna 2005 po předložení Ministerstvem dopravy.³⁸ V té době se předpokládalo, že se metodou PPP postaví celkem cca 30 km dálnice, konkrétně úseky 0307 a 0308 A a B (viz tabulka 1), a že soukromý partner (koncesionář) bude po dobu 30 let od dokončení fáze stavby zajišťovat i provoz a údržbu, za což mu stát bude platit buď tzv. šedé mýtné, nebo poplatek za dostupnost. Délku samotné stavby pilotní projekt odhadoval na 6 let od podpisu smlouvy s koncesionářem do zprovoznění. Mělo se jednat o projekt typu BOT (Build, Operate, Transfer), což se později změnilo na typ DBFO (Design, Build, Finance, Operate). Úvodní hodnocení vhodnosti projektu počítalo s tím, že smlouvu s koncesionářem bude možné podepsat do tří let. Dokument hodnotící vhodnost zařazení dálnice mezi pilotní projekty sice letmo upozornil na riziko komplikací s výkupem pozemků, nicméně projekt doporučil.³⁹

TABULKA 1. Úseky jihočeské části dálnice D3

Úsek	Délka (km)	Začátek úseku	Konec úseku
0307 A	16,3	Tábor	Soběslav
0307 B, C	1,3	Mosty přes rybník Koberný a Černovický potok	
0308 A, B	8,7	Soběslav	Veselí nad Lužnicí
0308 C	5,2	Veselí nad Lužnicí	Bošilec
0309	22	Bošilec	Úsilné
0310	19,8	Úsilné	Třebonín
0311	8,6	Třebonín	Kaplice
0312	15,6	Kaplice	Hranice s Rakouskem

ZDROJ: www.rsd.cz

³⁸ Ve stejné době se v Bulletinu Asociace PPP objevilo vyjádření tehdejšího náměstka ministra dopravy Jiřího Nouzy o tom, že projekty PPP jsou dražší než veřejné zakázky, ale vzhledem ke stavu veřejných financí jiná možnost není. To bohužel svědčí o nepochopení konceptu PPP a potenciálně vysvětluje aplikaci modelu PPP na projekt. Viz PPP Bulletin 2/2005, s. 3.

³⁹ Ministerstvo dopravy a PPP Centrum: Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP. Příloha č. 2 k usnesení vlády č. 1017/2005.

Relativně záhy poté, v březnu 2006, vyhláší Ministerstvo dopravy zadávací řízení veřejné zakázky na poradce, kteří budou mít za úkol posoudit proveditelnost projektu, vyhodnotit výhodnost využití konceptu PPP a vypracovat koncesní projekt. V prosinci 2006 ministerstvo oznamuje vítěze: konsorcium firem Mott MacDonald, sdružení advokátů Ahurst (jejichž subdodavatelem je advokátní kancelář Johnson & Kramář) a ING Bank. Vítěze ministerstvo vybralo ze dvou nabídek v otevřeném řízení, s cenou 99,7 mil. Kč bez DPH, což představovalo 41,5 % předpokládané hodnoty zakázky a 0,9 % předpokládaných investičních nákladů.⁴⁰ Nízkou cenu se podařilo vysoutěžit navzdory nízkému podílu ceny na hodnotících kritériích (50 %) a nepřiliš jasnému popisu ostatních (kvalitativních) kritérií v zadávací dokumentaci.

Jak později ukázaly problémy s oddalováním stavby a vykupováním pozemků a změny v rozsahu PPP projektu, je otázkou, zda bylo rozhodnutí zařadit projekt do pilotního programu správné. Bylo sice logické do programu zařadit dopravní stavbu, protože se očekávalo budoucí využití konceptu PPP právě při stavbě dálnic. Na druhé straně ministerstvo nezhodilo rizika projektu a časovou vzdálenost jeho realizace. Poradci se tak pustili do práce, ale dokumentace, kterou vypracovali, musela do doby reálného zahájení stavby zákonitě ztratit na aktuálnosti. Podle všeho též ministerstvo předpokládalo, že se mu podaří přenést část rizik veřejného sektoru (např. výkup pozemků) na soukromého partnera, což odporuje logice rozdělování rizik mezi veřejným a soukromým sektorem, kdy jeho předpokladem je přenesení rizika na ten subjekt, který ho umí lépe řídit. Pokud tedy měl projekt v rámci pilotního programu sloužit jako učební příklad toho, jak PPP řídit, tento účel de facto splnit ani nemohl. Jednak proto, že do něj už od začátku vstupovalo příliš mnoho externích faktorů (výkup pozemků, změny vyvlastňovacího zákona, územní plánování), jednak proto, že s ohledem na předchozí zkušenosti nebylo reálné, aby v dohledné době dospěl do fáze, kdy na jeho základě bude možné učinit smysluplné závěry o důležitých faktorech řízení projektů PPP, především řízení koncesionáře. Navíc od začátku i mezi experty na dopravu panovaly neshody o tom, zda je vhodné formou PPP realizovat pouhých 30 km dálnice, když část úspor má přinést právě to, že jeden dodavatel postaví a udržuje delší úsek.⁴¹ Zde zadavatel logicky čelil rozhodnutí mezi úsporami z rozsahu na jedné straně a riziky územního plánování a výkupu pozemku na straně druhé; tato rizika rostou s rozsahem stavby. Jak se ukázalo, snažil se zadavatel tuto rovnováhu vyřešit různými změnami rozsahu projektu, což zase zkomplikovalo kontinuitu jeho přípravy.

Zatím jediný relevantní závěr o problémech řízení PPP projektů Ministerstvem dopravy ČR učinili už na jaře 2007 experti nizozemského ministerstva dopravy a skotské exekutivy, kteří průběh implementace politiky PPP analyzovali v rámci twinningového projektu, který jim umožnil delší dobu práci českých ministerstev pozorovat zevnitř. Ve své zprávě⁴² upozornili, že pracovníci ministerstva nespolupracují dostatečně s týmem poradců. Namísto řízení projektu a využívání externích expertů jako zdroje informací pro vlastní kvalifikovaná rozhodnutí ponechávají veškeré řízení projektu na poradcích. Autoři zprávy varovali, že následkem toho nezískají pracovníci ministerstva tolik potřebné vlastní zkušenosti a navíc nebudou schopni získané informace využít v případě, že některý z poradců z projektu vypadne; výsledkem může být nutnost opakovat některé přípravné analýzy.

Ke scénáři zmiňovanému zahraničními experty došlo na podzim 2007, kdy se Ministerstvo dopravy rozhodlo ukončit spolupráci s jedním z poradců, společností Mott MacDonald. Oficiální vysvětlení ministerstva znělo, že poradce byl najat pouze na původní rozsah projektu, přičemž projekt byl mezitím rozšířen. Ministerstvo dodalo, že informace od poradce využije a projekt dotáhne se Státním fondem dopravní infrastruktury. Mimo oficiálních důvodů ukončení spolupráce poradců se objevily i jiné názory: údajně měl Mott MacDonald v týmu skončit proto, že kritizoval volbu typu výběrového řízení na koncesionáře, případně proto, že preferoval jinou variantu vedení středočeské části dálnice než ministerstvo.⁴³ O skutečném důvodu lze jen spekulovat, nicméně zdá se být neobvyklé, že by se ministerstvo rozhodlo dobrovolně podstupovat všechny peripetie spojené se zapojováním nového poradce, místo aby hledalo možnost, jak původnímu poradci umožnit v práci pokračovat.

⁴⁰ Pro srovnání těchto ukazatelů u ostatních PPP projektů viz Pavel (2007), s. 43.

⁴¹ O různých názorech na vhodnost PPP viz Euro z 28. 10. 2007, „Veselo nad Lužnicí.“

⁴² Assessment Report: Procurement of PPP Projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04, Implementation of Public-Private Partnership in the Czech Republic, s. 20. Dostupné na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en_ppp_czech_republic_42182.html

⁴³ Respekt 20. 1. 2008, „Obrat na české dálnici“; Euro 28. 10. 2007, „Veselo nad Lužnicí.“

Další vývoj projektu pak napovídá, že upozornění uvedená ve výše zmíněné analýze byla dobře mířená: po odchodu hlavních poradců projekt delší dobu nikam nepokročil, až na jaře 2009 nový ministr s sebou přivedl několik expertů⁴⁴ a rozhodl o zapojení dalšího týmu externích poradců.

V každém případě byl stávající koncesní projekt schválen usnesením vlády č. 1304 z 20. října 2008. Ačkoli výsledky srovnávací analýzy modelu PPP versus veřejná zakázka nebyly nikde oficiálně zveřejněny, náklady modelu PPP byly vypočítány na 40,4 mld. Kč, zatímco pro verzi veřejné zakázky model předpověděl náklady 42,5 mld. Kč. Výhodnost modelu PPP (takzvaná hodnota za peníze) tedy vycházela na úrovni 4,95 %, což je například pod hranicí, kterou si pro přijatelnost modelu PPP stanovilo Ministerstvo spravedlnosti u svých projektů.⁴⁵

ZMĚNY V PROJEKTU: CO A JAK SE VLASTNĚ STAVÍ A PROČ TO NEJDE?

Jak ukazuje tabulka 2, rozsah služeb a staveb, za které by měl soukromý partner odpovídat, se v čase výrazně měnil. Zčásti byla na vině příprava projektu (od pořízení úseků 0307 a 0408 formou PPP bylo upuštěno kvůli protahujícím se jednáním s majiteli pozemků), zčásti ekonomická situace.

TABULKA 2. **Vývoj vybraných informací o projektu dálnice D3**

Datum	Předpokládané datum podpisu koncesní smlouvy	Rozsah: údržba	Rozsah: stavba	Typ	Hodnota koncese ⁴⁶ (mld. Kč)	Investiční náklady (mld. Kč)
03/06	Konec 2007	0307-0308 (30,3 km)	0307-0308 (30,3 km)	BOT		11,0
12/08	Konec 2008	0305-II – 0308-B (42,1 km)	0308-C – 0312-II (71,4 km)	DBFO		27,0
05/09		0305-II – 0308-B (42,1 km)	0308-C – 0312-II (71,4 km)	DBFO	59,0	28,4
07/09			? (35 km)	DBFO		14,0
09/09	Konec 2009		0308C-0309 (27 km)	DBFO	11,5	7,1

ZDROJ: vlastní zpracování s využitím údajů z následujících materiálů: *Informace o projektu (PPP Centrum); Aktualizovaný přehled projektů PPP v ČR – červenec 2009 (MF ČR); HN 16. 7. 2009; „Slamečka pustí na jih 350 milionů, část D3 postaví pomocí soukromých investorů“; HN 3. 9. 2009; „Slamečka chce vyvlastňovat kvůli D3“; E15, 31. 8. 2009; „Dálnici D3 mají pomoci peníze soukromých investorů“.*

Do podzimu 2007 byl projekt připravován s tím, že soukromý partner postaví všechny úseky mezi Tábořem a Bošilem (tedy 0307 i 0308) a bude se poté 30 let starat o jejich údržbu a provoz. Na konci října ministerstvo předložilo vládě návrh na rozšíření projektu v tom smyslu, aby soukromý partner měl na starosti stavbu a údržbu dálnice až k rakouským hranicím, přičemž rozsah údržby a provozu se rozšířil směrem na sever až k úseku 0305-II; vláda změny schválila.⁴⁷ Cílem této změny pravděpodobně bylo zatraktivnění

⁴⁴ Roman Kramařík na postu náměstka a Michal Gajdzica na postu poradce, se zkušenostmi z řízení dálničních projektů PPP na Slovensku.

⁴⁵ Jiří Došlý z Asociace PPP v časopise Euro z 23. 2. 2009, „Je třeba zohlednit úvěrovou krizi.“ Jak on, tak Roman Kramařík upozorňují, že tyto výsledky nemusí být nutně platné v situaci, která na finančních trzích panuje po krizi.

⁴⁶ Hodnoty koncesních smluv a investiční náklady nejsou vzájemně srovnatelné v čase, jde zde pouze o uvedení jednotlivých čísel, které státní orgány uváděly ve svých sděleních.

⁴⁷ Usnesení vlády č. 672 z 2. června 2008.

projektu pro potenciální soukromé partnery tím, že se zvýšil podíl údržby a provozu, tedy méně rizikové části projektu. V říjnu 2008 pak Ředitelství silnic a dálnic oznámilo zahájení stavby na úsecích 0307-0308B s tím, že příprava PPP projektu se zpožďovala a vzhledem k dopravní situaci na přetížených silnicích regionu již nebylo možné dále vyčkávat. Stavbu, prováděnou jako běžnou veřejnou zakázku, realizuje Sdružení „D3 Tábor – Veselí nad Lužnicí“, skládající se z firem STRABAG, Metrostav, IS Košice a Eurovia CS. Od této chvíle je projekt PPP prezentován tak, že by v jeho rámci měl soukromý partner postavit úseky od Veselí k hranicím s Rakouskem a následně zajišťovat provoz a údržbu všech úseků od Tábora až k hranicím.

V červenci 2009 pronikly do médií informace o tom, že by se formou PPP mělo realizovat jen 35 km stavby, pravděpodobně úsek od Soběslavi do Úsilného, s tím, že cena by se měla pohybovat kolem 7,1 mld. Kč.⁴⁸ Ministerstvo ale odkládalo vyhlášení soutěže na koncesionáře i kvůli pomalému postupu vykupování pozemků; do září stát totiž vykoupil pouze asi polovinu pozemků, na nichž by měla dálnice stát. Do hry tedy nyní vstupují i snahy o změnu právní úpravy vyvlastňování, které již jednou ztroskotaly v roce 2007. Nový pokus, poslanecká novela zákona o vyvlastnění, neprošel prvním čtením ve Sněmovně na začátku září 2009, i když se na jeho podporu stavěl ministr dopravy Slamečka.⁴⁹ Druhý poslanecký zákon – původně zamýšlený na urychlení stavby silnice R35 coby stavby ve veřejném zájmu, následně rozšířený tak, že téměř všechny dopravní stavby označuje za veřejný zájem – Sněmovna odsouhlasila na začátku listopadu; prezident jej podepsal zanedlouho poté.

Samotný stav vykupování pozemků ale není jediným důvodem, proč ministerstvo stále nevyhlásilo soutěž na soukromého partnera. Ukázalo se totiž, že původní návrh pilotního projektu, schválený vládou v říjnu 2008, mimo jiné předpokládá, že riziko výkupu pozemků ponese soukromý partner.⁵⁰ Je logické, že za těchto podmínek by dodavatelé buď vůbec nebyli ochotni se do projektu zapojit, nebo by si riziko patřičně ohodnotili, což by stát nemusel být ochoten platit. Stejně jako tomuto faktoru coby riziku ohrožujícímu proveditelnost projektu nebyla věnována náležitá pozornost už v roce 2005 při jeho zařazení do pilotního programu, nezohlednil jej ani samotný koncesní projekt. Efekt byl nakonec opačný: místo aby výkonné orgány plánovaly a připravovaly projekty s ohledem na omezení kladená existující legislativou, zdůvodňovaly nakonec potřebu kontroverzní novelizace vyvlastňovacího zákona právě nutností pokračovat v projektu. Poslední zpráva z konce listopadu 2009 hovoří o tom, že v dohledné době by měl vládě být předložen nový koncesní projekt, který předpokládá, že riziko vykupování pozemků ponese stát. Zároveň bude projekt rozdělen na více částí, takže úspory z rozsahu, původně vyzdvihované jako důvod k rozšíření projektu, zůstanou nevyužity.⁵¹

Další kapitola se odvíjí v době přípravy této studie: Ministerstvo dopravy na konci listopadu 2009 vyhlásilo veřejnou zakázku na čtyřletou rámcovou smlouvu o předpokládané hodnotě 150 mil. Kč bez DPH, v jejímž rámci bude poradenská firma či konsorcium pomáhat s přípravou všech PPP projektů v gesci Ministerstva dopravy (tedy jak D3, tak i AirCon). Ze specifikace předmětu smlouvy i z kvalifikačních požadavků lze vyvodit, že podstatná část úkolů poradce bude spočívat v revizi a doplnění projektové dokumentace již dříve zpracované poradci v obou projektech. Lze se tedy domnívat, že se naplňuje varování vyslovené nizozemskými a britskými experty, kteří praxi řízení projektů na Ministerstvu dopravy kritizovali v rámci twinningové studie v roce 2007. Jelikož se pracovníci ministerstva v dostatečné míře nepodíleli na přípravách projektů a příliš mnoho práce delegovali na poradce, nejsou schopni navázat na již existující dokumentaci a velká část přípravy se tak musí opakovat; ke kontinuitě zajisté nepřispěla ani výměna poradců projektu v roce 2007. Druhým faktorem, kvůli kterému je nutná revize a opakování přípravných prací, je čas: původní modely a dokumentace stojí na informacích, které jsou nyní již zastaralé. Zde se opět dostáváme k tomu, že dálnice byla do pilotního programu PPP zařazena v rané fázi, ačkoli nebylo jasné, kdy bude realisticky možné začít stavět a mohlo tedy být zřejmé, že není vhodné vypracovávat dokumentaci koncesního projektu, který může být ještě několik let neproveditelný.

⁴⁸ HN 16. 7. 2009. „Slamečka pustí na jih 350 milionů, část D3 postaví pomocí soukromých investorů“.

⁴⁹ HN 3. 9. 2009: „Slamečka chce vyvlastňovat kvůli D3“; E15, 31. 8. 2009, „Dálnici D3 mají pomoci peníze soukromých investorů“.

⁵⁰ E15, 30. 11. 2009. „Roman Kramařík: Nestačí jen zvenku kritizovat.“

⁵¹ E15 30. 11. 2009. „Roman Kramařík: Nestačí jen zvenku kritizovat.“

Zadavateli lze ale připsat k dobru fakt, že reagoval na námítky zájemců a upravil kvalifikační kritéria vyloučením diskriminačních faktorů tak, aby byla posílena soutěž. Stejně tak výběrová kritéria (55 % představuje cena stanovená na základě vzorce zahrnujícího hodinové sazby, 45 % relevantní a dobře definovaná kvalitativní kritéria) se jeví jako dobrý způsob, jak vysoutěžit výhodnou zakázku. Na druhé straně lze kritizovat rozhodnutí vypsat zakázku na široké spektrum služeb (poradenství v silničních i železničních stavbách), což omezí soutěž tím, že firmy budou nuceny formovat větší konsorcia. Navíc uzavření čtyřleté rámcové smlouvy může na dlouhou dobu uzavřít trh státních zakázek v poradenství pro dopravní PPP projekty a vytvořit de facto monopol; vyšší motivace k získání monopolního postavení zase zvyšuje riziko korupce.

Nutno dodat, že poskládat ze střípků vyjádření ministerstev, vlády a dalších zainteresovaných institucí a firem koherentní příběh o tom, co se s projektem v různých fázích dělo a kam směřoval, je téměř nadlidský úkol. Například souhrnné informace Ministerstva financí, které má celý pilotní program koordinovat, naprosto neodpovídají změnám v projektu D3 a aktualizovány jsou jen sporadicky. To je problém zvláště u projektu, na němž se má, coby na projektu *pilotním*, státní správa učit: je zjevné nejen to, že podobně jako u několika dalších projektů nastaly chyby v obsahové přípravě projektu, ale také že úředníci a politici o projektu otevřeně neinformují a dostatečně nekomunikují s veřejností ani mezi sebou. Stěží tak lze očekávat konstruktivní zpětnou vazbu odborné veřejnosti nebo šíření dobré praxe a poučení z projektů mezi institucemi.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Z výše uvedeného je patrné, že začátek přípravy stavby jako projektu PPP byl unáhlený a zadavatel nevěnoval dostatečnou pozornost rizikům ovlivňujícím jeho proveditelnost. Výsledkem byly několikanásobné změny v rozsahu PPP projektu a nemožnost dospět k výběru koncesionáře. Zároveň proces zkomplikovalo nedostatečné vedení projektu ze strany zadavatele a problémy s řízením poradců. Následkem je podle všeho nutnost část příprav opakovat a měnit projekt, takže pravděpodobně dojde k plýtvání prostředky a k neúplnému využití potenciálních výhod modelu PPP. Kvůli množství komplikací, které ovlivňují jeho průběh, také projekt nemůže tak dobře sloužit jako zdroj smysluplných poučení ohledně užití modelu PPP.

To ale neznamená, že by si zadavatelé PPP projektů v sektoru dopravy nemohli vzít ponaučení z kritiky, a to jak ze strany odborné veřejnosti, tak z výše zmíněné hodnotící studie vytvořené v rámci twinningové spolupráce.

Z obou táborů byl kritizován nedostatek strategického vedení ze strany vedoucích pracovníků zadávajících orgánů.⁵²

Ke zvýšení šance, že pilotní program poslouží svému účelu, by mohlo přispět i Ministerstvo financí, a to např. tím, že

- přiměje PPP Centrum, aby působilo jako plnohodnotný konzultant *implementace* projektů (nejen jejich apriorní vhodnosti), více se jich účastnilo a působilo i jako tzv. clearing house informací a zkušeností,
- popř. se této role zhostí samo, jak navrhovali experti ve studii vypracované v rámci twinningového projektu.⁵³

Pro výběr dalších projektů v sektoru dopravy je klíčové zjištění, že pro zajištění úspěšné implementace se nestačí soustředit na budoucí rizika při řízení koncesionáře, ale že roli hrají mj. i následující faktory:

- Přesná definice cíle projektu s ohledem na „vzdálenější rizika“: územní plánování a majetkové vztahy jako faktory ovlivňující vhodnost volby PPP.
- Čas: je-li vysoká pravděpodobnost, že od začátku projektu do stavu před podpisem smlouvy s koncesionářem uplyne dlouhá doba, podklady pro koncesní projekt zastarají.

⁵² Viz Kramařík citovaný výše (E15, 30. 11. 2009. „Roman Kramařík: Nestačí jen zvenku kritizovat“). Dále též výsledky průzkumu Asociace PPP, PPP Bulletin 1/2009, s. 2.

⁵³ Assessment Report: Procurement of PPP Projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04, Implementation of Public-Private Partnership in the Czech Republic, s. 18.

– Kvalita řízení poradců zadavatelem.

Důležitost těchto doporučení v budoucnosti poroste, obzvláště pokud dojde k ohlášenému usnadnění přístupu k prostředkům EIB a strukturálních fondů pro účely dopravních PPP projektů; tlak na implementaci PPP a nároky na řídicí kapacitu zadavatelů porostou a problémy plynoucí ze špatného řízení budou vážnější.⁵⁴

Otevřenost a komunikace budou hrát tím větší roli, čím více se problematika PPP dostane do hledáčku veřejnosti: budou-li orgány veřejné správy chtít přesvědčit veřejnost o smysluplnosti PPP, budou muset předkládat přesvědčivé argumenty a dokazovat, že logice PPP opravdu rozumí a vědí, čemu je třeba věnovat pozornost.

Otevřená komunikace s odbornou veřejností bude tím důležitější, čím více se bude blížit nutnost řešit řízení koncesionářů a rozložení rizik; odborná debata s akademickou obcí a experty pomůže zadavatelům vyvarovat se chyb, jichž se podle dosavadních zkušeností častěji dopouštějí instituce, které se PPP teprve „učí“.⁵⁵

⁵⁴ Viz COM 2009 (615), Communication from EC to EP, Council, ECSC and CoR: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships. 19. 11. 2009.

⁵⁵ Boeuf, Patrick (2003), Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects, Seminar Transport Infrastructure Development for a Wider Europe, Paris, s. 7.

ZAVÁDĚNÍ ELEKTRONICKÉHO MÝTNÉHO V ČESKÉ REPUBLICĚ

Eliška Císařová

Po vstupu do Evropské unie a zavedení systému elektronického zpoplatnění dálnic v sousedním Rakousku a Německu se zvýšil objem nákladní dopravy plynoucí přes území České republiky. Tato skutečnost vedla k uspořádání procesu výběru dodavatele na provoz elektronického mýtného. Stát hledal takového dodavatele, který by v relativně krátkém termínu technologicky zajistil celý proces, zafinancoval náklady spojené s výstavbou a přijímal od státu roční splátky, a dále dodával některé služby spojené s provozem a přebíral i určitá rizika z toho plynoucí. Oficiálně nebyla zakázka na elektronické mýtné považována za projekt PPP (Public Private Partnership), neboť v době vyhlášení zakázky ještě nebyla v platnosti legislativa upravující zadávání projektů PPP (koncesní zákon). Z charakteristiky zakázky nicméně vyplývá, že se o projekt PPP jedná.

V následujícím textu nepopisujeme výčet všech událostí, které nastaly v souvislosti se zaváděním elektronického mýtného. Stručně shrnujeme události spojené s výběrovými řízeními na poradce, dodavatele a kontrolora systému elektronického mýtného, změny ve smluvní dokumentaci, spuštění systému a následné změny v koncepci. Na závěr se podrobně věnujeme jednotlivým pochybením a nesrovnalostem, ke kterým při zavádění elektronického mýtného došlo. Studie se soustředí na události v letech 2005–2008, nicméně i následný vývoj dokládá, že popsané pochybnosti jsou opodstatněné.

PROBLEMATICKÁ VÝBĚROVÁ ŘÍZENÍ

VÝBĚR PORADCE

V roce 2005 vláda ČR rozhodla, že zpoplatní užívání vybraných pozemních komunikací.⁵⁶ V únoru 2005 Ministerstvo dopravy ČR (MD) vyhlásilo soutěž na poskytování poradenských služeb při výběru dodavatele elektronického mýtného. Přihlásil se jeden jediný uchazeč, sdružení Deloitte a Bovis Lend Lease, který se v červnu 2005 stal vítězem zadávacího řízení na zakázku v hodnotě bezmála 90 milionů korun bez DPH.⁵⁷

VÝBĚR DODAVATELE

Již v červenci 2005 MD vyhlásilo zakázku nazvanou *Poskytování služeb a dodávek vybrané infrastruktury k realizaci projektu výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v ČR* na dodavatele elektronického mýtného systému.⁵⁸ V první etapě, od 1. 1. 2007, měl být systém zprovozněn na cca 1000 km dálnic a silnic pro motorová vozidla. V druhé etapě, od 1. 1. 2008, mělo být zpoplatněno cca 1100 km silnic 1. třídy. Do otevřeného zadávacího řízení se přihlásily čtyři společnosti. Ačkoliv zadávací dokumentace uváděla, že je technologicky neutrální, do výběrového řízení se přihlásili pouze uchazeči s tzv. mikrovláknovou technologií. Hodnotící komise vyloučila tři zájemce kvůli nedostatečnému prokázání kvalifikace nebo pro nesplnění zadávacích podmínek ve svých nabídkách. Vítězem se stal jediný zbylý uchazeč: konsorcium Kapsch. Ten sice nabídl cenu o čtvrtinu vyšší než dva vyřazení uchazeči (sdružení Mytia a sdružení Autostrade), ale splnil kvalifikační kritéria a dodal úplnou nabídku. Nicméně smlouva s ním byla sepsána až v březnu 2006.⁵⁹ Do března totiž Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) na návrh dvou vyřazených uchazečů přezkoumával výběrové řízení. Služby a dodávky od společnosti Kapsch měly hodnotu 22,094 miliard korun a doba plnění

⁵⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 12. ledna 2005 č. 42 k Návrhu zavedení výkonového zpoplatnění na vybraných pozemních komunikacích v České republice.

⁵⁷ www.isvzus.cz/usisvz/usisvz02007Prepare.do?znackaForm=50005203VY001

⁵⁸ www.isvzus.cz/usisvz/usisvz02005Prepare.do?znackaForm=50010570ZR003&jazyk=

⁵⁹ www.isvzus.cz/usisvz/usisvz02007Prepare.do?znackaForm=50010570VY001

byla stanovena na 10 let. ÚOHS konstatoval, že při postupu hodnotící komise nedošlo k pochybení, které by mělo vliv na stanovení pořadí nabídek. Neúspěšní uchazeči se dále obrátili na české soudy i na Evropskou komisi, závěry těchto institucí však víceméně potvrdily rozhodnutí ÚOHS.

VÝBĚR KONTROLORA

Ke konci roku 2006 bylo vyhlášeno zadávací řízení na nezávislého kontrolora, jehož úkolem je dohlížet na úspěšnost zpoplatňovacího systému. Hranice úspěšnosti zpoplatňování je stanovena na 95 %. V případě, že úspěšnost výběru klesne pod tuto hranici, ztráty státu hradí Kapsch. V případě, že úspěšnost naopak tuto hranici převyšuje, dělí si stát a společnost Kapsch zisky v poměru 50:50. Vyhlášené zadávací řízení bylo z důvodu technicky nerealizovatelného zadání zrušeno zadavatelem. První měsíc provozu neprobíhalo měření vůbec a od února 2007 stát zakázku prozatímně zadal – bez výběrového řízení – společnosti LogicaCMG. Tato skutečnost byla napadnuta u ÚOHS, ten ale neshledal žádné pochybení.⁶⁰ Nové otevřené výběrové řízení bylo vyhlášeno až v červnu 2007 a zakázka byla následně v září 2007 zadána vítězné společnosti LogicaCMG na 5 let.⁶¹

ZMĚNY VE SMLUVNÍ DOKUMENTACI

Po sepsání smlouvy se společností Kapsch došlo v červnu 2006 k sepsání dodatku č. 1. Dodatek zásadním způsobem měnil původní smlouvu, zadání i vybranou nabídku. Jednalo se o reakci na časové prodlevy při sepsání smlouvy, které byly zapříčiněny zpochybněním výběrového řízení ze strany neúspěšných uchazečů. Dodatek č. 1 se stal terčem přezkumu ÚOHS a vše naznačovalo, že o nezákonnosti dodatku bude rozhodnuto kladně. V září 2006 dochází k výměně vlády a na ministerstvo přichází nové vedení. Dříve než ÚOHS rozhodl o neplatnosti dodatku č. 1, byl v prosinci 2006 sepsán dodatek č. 2, který odstraňoval většinu nedostatků předchozího dodatku. Jednalo se především o časové lhůty, vyšší penále za nevyběr mýtného a náklady na provizorní technická opatření umožňující, aby mohl být celý systém od 1. 1. 2007 spuštěn.

SPUŠTĚNÍ SYSTÉMU

V lednu 2007 byl spuštěn výběr elektronického mýtného na cca 1000 km českých dálnic. Od realizace druhé etapy, tedy zpoplatnění vybraných silnic I. třídy v délce přibližně 1100 km, bylo postupně v průběhu roku 2007 ustoupeno. Zadavatel (MD) si začal uvědomovat, že pokrýt do 1. 1. 2008 tak rozsáhlou část silniční sítě mikrovlnnými branami je prakticky nemožné a finančně nevýhodné, protože náklady na jejich výstavbu a provoz by byly vyšší než výnosy.

ZMĚNY V KONCEPCI

V prosinci 2007 došlo k podepsání tzv. třetího dodatku, který je důsledkem nekoncepční a nerealisticky nastavené smlouvy mezi Ministerstvem dopravy a společností Kapsch. Ministerstvo prostřednictvím dodatku změnilo prakticky celou nestrategickou koncepci mýtného a zapojilo ji do tzv. integrovaného transportního systému. V rámci dalších etap výstavby elektronického mýtného měl být systém připravován na předávání dat pro další aplikace (např. liniové řízení dálnice). Kapsch se v dodatku zavazuje k otevření svého technologického rozhraní pro budoucí satelitní mýtné a k postavení mikrovlnných bran na všech plánovaných km dálnic do roku 2017. Z dodatku vyplývají pro Kapsch další kontrakty a dodatky k původně uzavřené smlouvě, které v letech 2008 a 2009 představují více než 4 miliardy korun. Všechny tyto zakázky byly zadány na základě jednacího řízení bez uveřejnění, protože předmět plnění může splnit pouze současný provozovatel elektronického mýtného.

POCHYBENÍ A NESROVNALOSTI

Z popisu událostí vyplývá, že chyběla širší koncepce, která by počítala s reálným rozvojem a vývojem silniční a dálniční dopravy a služeb s tím spojených. Tato nekoncepčnost se promítla do všech fází procesu zavádění elektronického mýta i do následného vývoje. Během výběru poradce i dodavatele, při sjednávání smluvních podmínek, při výběru nezávislého auditora a při uzavírání několika dodatků došlo k celé řadě nesrovnalostí.

⁶⁰ <http://ns.compet.cz/ISU/2007/VZ/pis37286.html>

⁶¹ www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01007Prepare.do?znackaForm=6000811303001&poradi=1&priloha=prilohaOddil5

Zadávací řízení a navazující úkony několikrát z různých důvodů přezkoumával Úřad na ochranu hospodářské soutěže, stížnost řešily české soudy i policie, zakázka se dostala k Evropské komisi a byla ustavena i parlamentní vyšetřovací komise.⁶² Na první pohled se tedy zdá, že muselo dojít k mnoha nepravostem. Závěry kontrolních institucí ovšem hovoří jinak – instituce konstatovaly, že nesrovnalosti a chyby, ke kterým došlo, neměly vliv na pořadí nabídek ani na konečný výběr dodavatele. O postoji Ministerstva dopravy může napovědět i přímá zkušenost Transparency International – Česká republika (TIC) se získáváním informací, souvisejících s popsáním vývojem, tedy kopií smluv a dodatků, které Ředitelství silnic a dálnic a Ministerstvo dopravy uzavřely se společností Kapsch. Již více než tři roky se TIC bezúspěšně snaží tyto informace získat a Ministerstvo dopravy ignoruje jakoukoliv snahu o nápravu věci.

Výše načrtnutý sled událostí v letech 2005–2008 nelze považovat za vyčerpávající popis postupu při zavádění elektronického mýtného v České republice. Přesto nám tento popis může posloužit k identifikaci pochybení, ke kterým při zavádění elektronického mýtného došlo:

- Nejasná politická odpovědnost. Tak jako u mnoha jiných PPP projektů došlo i v tomto případě během implementace ke změně politické reprezentace. Zásadním způsobem se změnila koncepce. Politická odpovědnost je rozmělněna, za chyby a nedostatky v celém procesu nikdo nenese konkrétní politickou odpovědnost.
- Nekoncepčnost zadání. V zadávací dokumentaci byly nerealisticky nastavené požadavky (např. zvolená mikrovlnná technologie neumožňovala naplnění původních cílů). Množství změn v zadání (3 dodatky k původní smlouvě) ukazuje na absolutní nekoncepčnost při plánování v resortu dopravy.
- Problematická role externích poradců. Ze závěrečné zprávy parlamentní vyšetřovací komise vyplývá, že veškerá rozhodnutí zadavatele se zakládala na doporučeních poradců. V této souvislosti je zajímavé, že poradci měli na vypracování zadávací dokumentace velice krátký čas – od června do července 2005. V době vypisování soutěže nebyla v platnosti legislativa, která by ukládala povinnost prověřit případnou podjatost poradců. Podjatost prokázána nebyla, minimálně zde ale došlo k zásadnímu podcenění náročnosti projektu a celé koncepce elektronického mýtného.
- Nedostatečné nasazení hodnotící komise. Ze závěrečné zprávy parlamentní vyšetřovací komise dále vyplývá, že členové hodnotící komise, případně jejich náhradníci, nepřistupovali k hodnocení způsobem, který by odpovídal jeho náročnosti, složitosti a společenskému významu. Podjatost nebo ovlivňování výsledku se neprokázaly.
- Pochybná technologická neutralita zadání. Mnoha kontrolními institucemi byla potvrzena technologická neutralita zadávací dokumentace, ale požadavek na nediskriminační a lehce montovatelné palubní jednotky způsobil znevýhodnění satelitního systému – do výběrového řízení se nepřihlásila ani jedna společnost dodávající satelitní systém.
- Tvrdé podmínky. Některé uchazeče mohla odradit kombinace nejistoty plynoucí z neprovedení potřebných legislativních změn v době zadání zakázky a tvrdých podmínek v případě nesplnění daného zadání.
- Nebylo provedeno ekonomické vyhodnocení nabídky. Po vyloučení ekonomicky výhodných nabídek (z důvodu nesplnění podmínek v zadání a nedostatečného prokázání kvalifikace) nedošlo k ekonomickému vyhodnocení zbývajících nabídek. Toto konstatoval i ÚOHS.
- Monopolní postavení dodavatele. Ve smlouvě není ošetřeno zneužití monopolního postavení dodavatele. Smlouva neřeší ani možnost předání technologie jinému dodavateli nebo možnost vypovězení smlouvy, a tím neúměrně zvyšuje transakční náklady přechodu k jinému dodavateli. Tento problém je pouze částečně řešen ve třetím dodatku. Není jasné, zda jiné subjekty budou schopny konkurovat v dalších připravovaných etapách.

⁶² Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového mýta pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch ukončila svou činnost dne 13. března 2008. Viz projednávání závěrečné zprávy v PSP ČR, www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/03oschuz/5030142.htm#r14

- Problematický výběr nezávislého kontrolora. Nezávislý auditor má při měření úspěšnosti mýtného systému klíčovou roli. Výběrové řízení bylo nejprve zrušeno a zakázka byla zadána bez výběrového řízení přímo konkrétní společnosti na 8 měsíců. Z nového výběrového řízení vyšla vítězně tatáž společnost, tentokrát na 5 let. Existují pochybnosti o metodice kontroly efektivnosti výběru mýtného (kontrolor musí kontrolovanému oznámit, kde bude kontrola probíhat).
- Postup při zveřejňování související dokumentace. Ředitelství silnic a dálnic a Ministerstvo dopravy systematicky brání přístupu k informacím souvisejícím se zaváděním elektronického mýtného v ČR.

SUPERZAKÁZKA NA ODSTRANĚNÍ STARÝCH EKOLOGICKÝCH ZÁTĚŽÍ

David Ondráčka

Cílem této studie je shrnutí hlavních relevantních okolností a průběhu přípravy veřejné zakázky na odstranění starých ekologických zátěží (dále rovněž „ekologická superzakázka“). Jedná se o největší chystanou veřejnou zakázku v historii České republiky, která logicky spustila politickou i odbornou debatu o jejích výhodách, rizicích a postupu. Na příkladu ekologické superzakázky lze mj. vysledovat nejproblematictější kroky státu při jeho snaze realizovat projekty PPP (vláda superzakázku mezi projekty PPP sama zařazuje). Od samého počátku je veřejná zakázka kriticky sledována rovněž ze strany TIC. Záměrem TIC je takto nastavený projekt zastavit, neboť jeho realizací mohou být způsobeny nesmírné finanční ztráty pro stát, hrozí enormní riziko kartelových dohod a korupčních praktik a může být velmi závažně ohrožena hospodářská soutěž v tomto odvětví.

DOSAVADNÍ VÝVOJ

Během privatizace průmyslových podniků v 90. letech minulého století byly podepisovány tzv. ekologické smlouvy, které obsahovaly závazek státu na odstranění starých ekologických zátěží. Jednalo se o smlouvy uzavřené mezi státem a nabyvateli privatizovaného podniku, v nichž se stát zavázal odstranit na své náklady staré ekologické zátěže na lokalitách příslušného podniku. Důvodem byla skutečnost, že odkládáním sanací hrozilo navýšení rozsahu ekologických škod. V rámci jedné ekologické smlouvy se přitom mohlo jednat o více lokalit. Většina škod byla způsobena mnoha lety extenzivního komunistického hospodaření v bývalých státních podnicích,⁶³ poškozeny byly půda nebo podzemní voda.

Náklady na vypořádání ekologických závazků přitom mohou zahrnovat náklady na průzkumy ekologické závady, analýzu rizika a její aktualizace, projekt a realizaci nápravných opatření, činnost odborného dohledu (tj. supervizní dohled, přezkum věcného rozsahu staré ekologické závady, výsledků průzkumů i analýzy rizika), náklady na úhradu pilotního ověření nové technologie. Za ekologické závazky se nepovažují majetkové sankce a náhrady škody na majetku a zdraví třetích osob, vzniklé v souvislosti s ekologickou závadou. Finanční částka, do jejíž výše se v každé ekologické smlouvě stát zavázal maximálně poskytnout úhradu nákladů na splnění ekologických závazků, není jasně stanovena.⁶⁴

Dosavadním řešením odstraňování těchto škod bylo zadávání dílčích veřejných zakázek. Tento způsob byl však velmi zdoluhavý, chyběla lepší organizace výběrových řízení i efektivní kontrola a mnohdy tento způsob vedl k navyšování garancí u postižených lokalit. Média, neúspěšní uchazeči o příslušné zakázky, ÚOHS i TIC dlouhodobě kritizovaly metodiku zadávání zakázek, objevovala se individuální podezření na předražování a korupci.

V roce 2007 Ministerstvo financí (po zániku Fondu národního majetku garant ekologických sanací) začalo připravovat návrh, podle kterého by měly být zbývající ekologické zátěže odstraněny realizací jediné veřejné zakázky. Prvotní záměr počítal s tím, že projekt bude mít povahu tzv. kvazikoncese, tedy zvláštního druhu veřejné zakázky realizované dlouhodobě a za určitého přenosu rizik na dodavatele. Ministerstvo financí nechalo zpracovat podkladovou analýzu společností AT Kearney (k dispozici na stránkách MF), která měla potvrdit výhodnost takového postupu. TIC zpracovala ekonomickou⁶⁵ a právní⁶⁶ analýzu, které

⁶³ Ministerstvo financí: www.mfcr.cz; www.ekozakazka.mfcr.cz

⁶⁴ Ministerstvo financí: www.ekozakazka.mfcr.cz

⁶⁵ Jan Pavel: Ekonomický pohled na veřejnou zakázku na odstraňování starých ekologických zátěží. www.transparency.cz/pdf/vz_100mldzakazka_econ.pdf

⁶⁶ Radek Jurčík: Právní pohled na zakázku Ministerstva financí na odstranění některých ekologických zátěží. www.transparency.cz/pdf/vz_100mld_zakazka_pravni.pdf

přinesly velmi odlišné až protichůdné závěry k výsledkům této analýzy. Navíc analýzu MF lze i po odborné stránce považovat za velmi problematickou, rozsahem ani podložením jednotlivých argumentů zjevně neodpovídající fiskálnímu významu celého problému. Nicméně vláda ji nakonec použila spolu s dalšími podklady jako hlavní argument pro zvolení tohoto řešení, jediné zakázky.

Následně proběhlo připomínkové řízení, v němž poprvé zazněla kritika z řady institucí, zejména Ministerstva životního prostředí, ale také ÚOHS, Ministerstva průmyslu a obchodu a dalších. Připomínkové řízení probíhalo nestandardně, zejména časově bylo zkráceno a řada připomínek byla vypořádána velmi povrchně. Zásadní připomínky MŽP (hlavního odborného garanta této oblasti ve státní správě) byly nakonec vypořádány dohodou obou ministrů, a to s minimem věcných argumentů. Do značné míry to připomínalo politickou dohodu nad závažným vládním obchodem.

V červnu 2008 Topolánkova vláda schválila tento postup a zadala MF úkol zpracovat zadávací dokumentaci a připravit zadávací řízení pro tuto zakázku. V té době se již do odborné diskuse zapojila TIC a také řada nezávislých odborníků, ekologů i ekonomů a kauzu začala sledovat média. Námitky směřovaly především proti hrozícímu poškozování hospodářské soutěže a riziku kartelové dohody soutěžících.

V listopadu 2008 vláda jednomyslně schválila vypsání veřejné zakázky. Jako forma zadávacího řízení bylo zvoleno tzv. užší řízení, jehož průběh je rozdělen do dvou stádií: nejprve zájemci podávají žádost o účast a současně prokazují splnění kvalifikace, posléze zadavatel vyzve ty, kteří kvalifikaci prokázali, k podání nabídek. Ve druhém kole bude jediným kritériem výše nabídkové ceny.

Do tendru se přihlásilo 6 subjektů (vyjmenovány jsou vedoucí firmy konsorcií): Geosan, Environmental Services (J&T), Marius Pedersen Engineering, PPF Advisory, Dredging Environmental a PD Gruppe Stavoprogres. V únoru, po ukončení prvního kola, byla posledně jmenovaná 3 konsorcia vyřazena z důvodu nesplnění kvalifikačních předpokladů a jejich nedostatečného prokázání. Tito uchazeči následně podali námitky k MF, které je zamítlo a jejich vyřazení potvrdilo. Uchazeči proto podali podnět k ÚOHS. Jednomu z nich, konsorciu vedenému PPF, ÚOHS v září 2009 vyhověl a tím jej vrátil do hry.

Mezitím však došlo ke změně v politickém vedení státu. V souvislosti s pádem Topolánkovy vlády začala zakázka ztrácet politickou podporu i u některých jejích bývalých členů. Bývalý ministr životního prostředí Bursík například uvedl, že sanace zamořené půdy by vyšla nikoliv na 115, ale jen na 40 miliard korun.⁶⁷

S nástupem nové vlády opustil svůj post dosavadní předseda ÚOHS Martin Pecina a vystřídal jej bývalý poslanec ČSSD Petr Rafaj, jehož vyjádření ve vztahu k ekozakázce (ještě v roli poslance) nepůsobila odmítavě.

V průběhu léta 2009 se objevilo podezření na propojení některých osob na MF s některými uchazeči a média přicházela s informacemi o možných střetech zájmů.⁶⁸ Další politická aféra – letní toskánské schůzky politiků s lobbisty – měla také spojení na tuto zakázku (lidé J&T, jednoho z uchazečů tendru, byli jejími hlavními účastníky). Nový premiér Fischer i ministr financí Janota začínají mluvit o potřebě přezkumu zakázky, zpracování nových analýz, zásadně požadují naprostou transparentnost celého procesu. Vše je výrazně ovlivněno očekávanými podzimními volbami a časově omezeným mandátem úřednické vlády. To se mění po přelomovém nálezu Ústavního soudu, kvůli kterému se volby uskuteční až v řádném termínu v létě 2010. V politicky nestabilní a předvolební době dochází několikrát k posunu termínu podání nabídek. Oficiálním důvodem je více času pro uchazeče na zpracování nabídek, neoficiálním snaha vlády posunout rozhodování na dobu po volbách, tím se z něj vyvázat a nechat jej na novém kabinetu. Vláda tvrdí, že v průběhu soutěže není možné ji zastavit bez rizika žalob jednotlivých firem, a proto preferuje, aby soutěž došla a rozhodnutí padlo až podle výhodnosti nabídnuté ceny. To je patrně správná úvaha, nicméně odkládání termínu rozhodnutí celou věc jen prodlužuje.

V říjnu 2009 bylo vládou vybráno složení hodnotící komise pro hodnocení nabídek, kde kromě zástupců MF jsou rovněž zástupci MŽP, MPO a Úřadu vlády. Vzhledem k prodloužení termínu podání nabídek i toto usnesení může být později změněno.

V listopadu 2009 sněmovna přijímá usnesení předložené Cyrilem Svobodou, kterým chce celou zakázku zastavit. Tento krok sice není pro vládu či ministerstvo financí právně závazný, nicméně signalizuje odmí-

⁶⁷ Aktuálně, 11. 10. 2009, „Miliardář Kellner je znovu ve hře o obří ekozakázku,“ aktualne.centrum.cz/domaci/kauzu/clanek.phtml?id=649876

⁶⁸ Více např. Respekt č. 20 (21.-28. 9. 2009), „Kdo vydělá na zakázce století: Ekologický tendr slibuje politikům i lobbistům rekordní kořist“

tavý postoj většiny stran k tomuto projektu. Pro některé strany se ekologická superzakázka stává jedním z témat politické kampaně. Tento návrh dosud sněmovna neprojednala a její usnesení nebude pro vládu závazné, ale může hrát významnou roli v dalším osudu zakázky. Je totiž zřejmé, že tato zakázka je mnohem více politickým rozhodnutím, než jen právním či ekonomickým procesem.

POSTUP TIC VE VĚCI EKOLOGICKÉ SUPERZAKÁZKY

TIC od samého počátku kritizovala záměr zahrnout zbývající ekologické sanace do jediné zakázky. Obávala se kartelizace, porušení hospodářské soutěže a na základě zkušeností s jinými velkými tendry také korupčního rizika. Za největší problémy TIC označovala nedostatečně podložené argumenty pro tento postup a dramatické podcenění rizik s ním spojených v podkladových materiálech. TIC považovala tyto materiály za nedostatečné pro odpovědné rozhodnutí členů vlády. V této souvislosti vydala TIC několik tiskových zpráv, uspořádala tiskové konference, zpracovala právní a ekonomickou analýzu a zaslala otevřený dopis vládě a konkrétně ministru Kalouskovi v pozici hlavního propagátora superzakázky. Ministr Kalousek s TIC v té době o problému ostentativně nekomunikoval, jeho nástupce Janota se svým týmem s TIC jednal a vyslechl si argumenty pro zastavení zakázky. Je zřejmé, že nad svým dalším postupem ministr Janota velmi váhal a rozhodnutí spíše odkládal.

Dne 29. dubna 2009 se TIC obrátila na ÚOHS s podnětem na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední. Dne 23. října 2009 TIC svůj podnět doplnila o další argumenty. V těchto podnětech TIC především zdůraznila, že předmět veřejné zakázky není dostatečně přesně vymezen, některé kvalifikační předpoklady jsou nesplnitelné a postup zadavatele je diskriminační. ÚOHS tyto výtky odmítl a dne 23. listopadu 2009 vydal rozhodnutí, dle kterého nejsou důvody pro zahájení správního řízení.⁶⁹

TIC celou dobu požadovala zejména nadstandardní transparentnost a veřejnou kontrolu celého procesu zadávacího řízení (jde o historicky největší jednorázový vládní obchod v dějinách ČR), ale k ničemu takovému se vláda neměla. Jelikož stále není jasné, jak celá věc dopadne, TIC bude i nadále všemi dostupnými prostředky usilovat o zastavení tohoto rizikového projektu a hledání efektivnější a průhlednější alternativy.

HLAVNÍ ARGUMENTY PROTI EKOLOGICKÉ SUPERZAKÁZCE

Mezi hlavní negativa navrhovaného postupu řešení ekologických sanací patří zejména nežádoucí dopad na hospodářskou soutěž. Vybraný dodavatel by ovládl celý trh a následně rozhodoval o přerozdělování dílčích prací a subdodávek. Z hlediska kapacit je totiž nepředstavitelné, aby všechny zbývající sanace prováděl jediný subjekt. Zadávání dílčích zakázek však již nebude probíhat v režimu zákona o veřejných zakázkách, ale výhradně na základě libovůle vybraného dodavatele.

Z ekonomického hlediska je ekozakázka rovněž velmi problematická, neboť s ohledem na svůj objem z účasti vylučuje velké množství subjektů a tedy likviduje konkurenceschopnost, což v důsledku může vést k navýšení konečných cen. U samotného výběrového řízení hrozí enormní riziko kartelové dohody soutěžitelů na cenové nabídce. Vzhledem k vysoké hodnotě zakázky s nejasnou cenou reálného plnění mají soutěžitelé velmi silnou motivaci se dohodnout, nabídnout vyšší cenu a nadměrný zisk si rozdělit mezi sebe. Je navíc více než jasné, že žádná firma nebude schopna sanovat vše a bude dále rozdělovat jednotlivé práce mezi své subdodavatele.

Dalším vážným a souvisejícím argumentem jsou navazující činnosti v rámci samotné sanace, zejména otázka skládek a spaloven a jejich kapacity pro využití k této činnosti. Je zřejmé, že jejich kapacity budou plně využity vítěznou firmou, což jen prohloubí její dominantní postavení na trhu.

Stát přitom nemůže reálně nijak garantovat, že vysoutěžená cena bude konečná. Dle odborníků není možné dnes přesně stanovit, zda je v poškozených lokalitách odhadovaný objem prací definitivní. Nelze proto přijmout ani stěžejní argument autorů tohoto projektu, tedy že stát se jednou provždy zbaví problému

⁶⁹ Všechny podněty, analýzy a tiskové zprávy k ekozakázce najdete na stránce TIC: www.transparency.cz

s ekologickými zátěžemi. Velkým problémem je také použití rozhodčí doložky pro případné spory mezi zadavatelem a dodavatelem, což by mohlo vést k arbitráži s velmi nejasným a těžko odhadnutelným výsledkem.

Takto nastavený projekt navíc vytvoří vysoké korupční riziko při kontrole a přebírání sanovaných prací a lokalit, což bude úkol pro zaměstnance České inspekce životního prostředí. Jejich rozhodování bude klíčové a budou pod enormním tlakem s vítěznou firmou spolupracovat, vycházet jí vstříc i nadstandardně. Potřeba zvýšené kontroly je zde plně na místě.

DNEŠNÍ STAV

Další řešení ekologických sanací a zejména osud ekologické superzakázky je na konci listopadu 2009 stále nejistý. Bude záležet na výsledku voleb, které určí nové složení vlády, a na jejím přístupu k řešení problematiky ekologických sanací. Budé také záležet na tom, zda se objeví nové informace o pozadí přípravy celé zakázky, což může politické rozhodování výrazně ovlivnit.

V současné době byl prodloužen termín pro podání nabídek do června 2010, tedy až po předpokládaném termínu řádných voleb do poslanecké sněmovny. O osudu zakázky tudíž bude rozhodovat až nově složená vláda, která rozhodne, zda nabídky jsou pro stát výhodné či nikoli. Bylo by více než záhodno vést detailní diskusi o této superzakázce a politické strany by měly voličům jasně deklarovat, jak k ní budou přistupovat, pokud se dostanou do vlády.

Alternativním řešením je superzakázku zrušit a znovu nastartovat zadávání dílčích zakázek s mnohem účinnější kontrolou, efektivnějším systémem zadávání a maximální transparentností.

ZDROJE A LITERATURA

- Analýza pilotních PPP projektů (2007). Příloha usnesení vlády 536/2007 z 23. 5. 2007. Dostupné na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pub_priv_part_32629.html. (Stav k 30. 11. 2009).
- Automatizace (2005). Zaostřeno na elektronické mýtné systémy. Ročník 48, číslo 9, září 2005, str. 516–519.
- Boeuf, P. (2003). Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure Projects. Seminar Transport Infrastructure Development for a Wider Europe, Paříž.
- ČVUT (2008). Hodnocení dopadu regulace (Velká RIA) po zavedení zpoplatnění vozidel nad 3,5 až 12 tun na síti dálnic a rychlostních silnic včetně vybraných úseků silnic I. třídy v ČR od 1. 1. 2009. Aktualizace podle dodatku MV ČR k 31. 8. 2008.
- Dimitrakopoulos, D. (2008). The Power of the Center: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Policy.
- European Commission (2009). COM 2009 (615), Communication from EC to EP, Council, ECSC and CoR: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships. 19. 11. 2009.
- Hromada, E. (2005). Využití principu PPP při realizaci veřejných zakázek. Veřejné zakázky 1/2005, str. 16–18.
- Jurčík, R. (2008). Právní pohled k veřejné zakázce Ministerstva financí na odstranění některých ekologických zátěží. Transparency International – Česká republika. Dostupné na www.transparency.cz/pdf/vz_100mld_zakazka_pravni.pdf.
- MFČR (2007). Assessment Report: Procurement of PPP Projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04, Implementation of Public-Private Partnership in the Czech Republic, s. 20. Dostupné na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en_ppp_czech_republic_42182.html.
- Ministerstvo dopravy a PPP Centrum: Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP – Dálnice D3 Tábor – Bošilec. Příloha č. 2 k usnesení vlády č. 1017/2005.
- Monitoring tisku, Newton IT (citace jednotlivých článků v poznámkách pod čarou).
- Nisar, T. M. (2007). Value for money drivers in public private partnership schemes. International Journal of Public Sector Management. Vol. 20 No. 2, 2007, s. 147-156.
- Ochrana, F. (2008). Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. Ekonomická analýza. Ekopress. Praha.
- Olson, M. (1965). The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostřížek, J. a kol. (2007). Public Private Partnership. Příležitost a výzva. C. H. Beck, Praha.

- Pavel, J. (2005). PPP projekty v ČR – šance nebo riziko? Transparency International – Česká republika. Dostupné na www.transparency.cz/pdf/analyza_ppp.pdf.
- Pavel, J. (2007). PPP projekty v české republice – šance nebo riziko? Transparency International – Česká republika. Dostupné na www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_analyza_ppp_implementation.pdf.
- Pavel, J. (2008). Ekonomický pohled na veřejnou zakázku na odstraňování starých ekologických zátěží – vyhodnocení dosavadního postupu. Dostupné na www.transparency.cz/pdf/vz_100mldzakazka_econ.pdf.
- PPP Bulletin. Asociace PPP, různá čísla, 2005–2009. Dostupné na www.asociaceppp.cz/cnt/ppp_bulletin.
- PPP Centrum. Informace o projektech. Dostupné na www.pppcentrum.cz.
- PPP Journal, 26. 10. 2009. Dostupné na www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=12992.
- Reeves, E. a Ryan, J. (2007). Piloting Public-Private Partnerships: Expensive Lessons from Ireland's Schools' Sector. *Public Money and Management*.
- Ředitelství silnic a dálnic (2007). Výroční zpráva za rok 2007.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/52/ES ze dne 29. dubna 2004 o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného ve Společenství.
- Veřejné zakázky (2005). Systémy elektronického mýta. Veřejná zakázka na dodavatele systému elektronického mýta v ČR. Veřejné zakázky 4/2005, str. 18.
- Veřejné zakázky (2006). ÚOHS vyřazeným uchazečům nevyhověl. Veřejné zakázky 1/2006, str. 23.
- Veřejné zakázky (2006). Předseda rozklady ve věci mýtného zamítl. Veřejné zakázky 2/2006, str. 22.
- Veřejné zakázky (2006). Soud pozastavil rozhodnutí o mýtném. Veřejné zakázky 3/2006, str. 5.
- Veřejné zakázky (2007). Předseda potvrdil: První dodatek k mýtnému byl chybný. Veřejné zakázky 5/2007.
- Veřejné zakázky (2008). Co obsahuje dodatek ke smlouvě o mýtném. Veřejné zakázky 3/2008, str. 6.
- Vláda ČR. Dokumenty jednání vlády. Dostupné na kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open.
- Wildawsky, A. a Pressman, J. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Zubek, R. (2008). *Core Executive and Centralization in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

O AUTORECH

Eliška Císařová je vedoucí projektů v Transparency International – Česká republika, o. p. s. (TIC). Vystudovala politologii a veřejnou správu na Universidad de Granada ve Španělsku. Od roku 2006 se v TIC věnuje projektům zaměřeným především na výzkum a mapování korupce a prosazování protikorupčních opatření ve veřejné správě. Mezi oblasti, na které se soustředí, patří veřejné zakázky, politická korupce, služby veřejného zájmu a vybraná protikorupční opatření, kam spadá také whistleblowing.

David Ondráčka je ředitelem Transparency International – Česká republika, o. p. s. (TIC). Absolvoval politickou ekonomii na Středoevropské univerzitě v Budapešti po předchozím studiu mezinárodních vztahů na UP v Olomouci a politologie na UK v Praze. V TIC působí od roku 2001, od ledna 2008 na pozici ředitele. Specializuje se na problematiku politické korupce, střetu zájmů a veřejných zakázek.

Petr Bouchal je externím spolupracovníkem Transparency International – Česká republika, o. p. s. a v roce 2009 se podílel na projektu zaměřeném na veřejné zakázky a PPP projekty. Vystudoval mezinárodní vztahy a ekonomii na Tufts University v Bostonu ve Spojených státech. V průběhu studia absolvoval pobyty na univerzitách v Oxfordu a v německém Tübingenu. V současné době studuje na univerzitě v Oxfordu v magisterském programu politologii se zaměřením na Evropskou unii.



Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.