

Zajímavosti

Implementaci PPP bychom měli urychlit, ne zpomalovat



► Christian Blatchford

Nastala vhodná chvíle položit si otázku: „Jaká je budoucnost českých PPP?“. Nikoli z důvodu krize důvěry, ale proto, že nyní, kdy za sebou máme rané období legislativních změn a první vlny projektů, přičemž dynamický trh s dostatečným počtem vhodných projektů (tzv. „pipeline“) se dosud nepodařilo vytvořit, dozrál čas pro zamyšlení.

Organizace Transparency International (TI) přispěla v poslední době do debaty kontroverzním názorem, že budoucnost českých partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP), alespoň pro období příštích pěti let, neexistuje. Snad se jedná o žertovnou interpretaci názorů, které TI upřímně vyjádřila na nedávno konané tiskové konferenci. Proto tento článek, abychom TI učinili zadost, uvádí její hlavní návrhy a nabízí alternativní pohled na vznesené námítky.

Především je nutné poznamenat, že TI chce zpomalit implementaci PPP v této zemi, soustředit se na implementaci určitých pilotních projektů a zejména provádět nezávislou analýzu PPP alespoň po dobu pěti let, než budou zahájeny další vlny projektů.

To je radikální plán, zejména postavíme-li jej proti obrovské potřebě investic do infrastruktury a služeb, které všichni bereme jako každodenní samozřejmost, a to např. v okamžiku kdy jedeme po silnici, pustíme-li si doma vodu z kohoutku, při výchově našich dětí, při návštěvě u lékaře a při mnoha jiných příležitostech. Člověk nemusí být zrovna právník, aby mu bylo jasné, že pokud máme tuto investici pozastavit, důkazní břemeno ponese jednoznačně TI, zatímco my budeme pouze teoretizovat. Z níže uvedených důvodů věřím, že se to TI nepodaří.

O supermodelkách se říká, že za méně než „x“ tisíc dolarů za den ani nevstanou z postele. Trh funguje podobným způsobem, i když ne kvůli lenosti nebo hamizosti. Dostat se na nový trh nebo do nového sektoru stávajícího trhu stojí peníze, které se musí v nepříliš daleké budoucnosti vrátit. Dosavadní průtahy na českém trhu PPP odradily mnoho firem, které by mohly investovat své nápady, svou výkonnost a – nebojme se to říci – své peníze do infrastruktury a služeb v této zemi. To, že se mnoho firem dosud nezapojilo, znamená, že jsme nevytvořili dostatečně konkurenční prostředí, které by vedlo k maximalizaci kvality a minimalizaci cen. Oddálení implementace nových projektů o nejméně pět let s sebou přináší riziko, že to odradí jak ty, kteří se již zapojili, tak i všechny, kteří vstup teprve zvažují, a to možná už navždy.

Nápad uvalit moratorium na nové projekty, než bude hotová nezávislá analýza PPP, je zvláštní. Kromě výhrady, že se tak bude plýtvat časem při řešení nedostatečnosti investic v minulých obdobích, může se rovněž stát, že pokud se přestaneme koncentrovat na problematiku PPP z důvodu, že realizaci PPP zastavíme na pět let, vrátíme se za pět let ke stejné debatě se stejnými názory. A dále – kdo by tuto revizi provedl? Doufáme, že někdo s praktickými zkušenostmi, které získal „v terénu“, někdo, kdo naváže na poznatky získané v posledních patnácti letech v UK a jinde, a nikoliv akademik, jemuž chybí vhléd lidí, kteří v této oblasti již aktivně působí. Zdá se však, že TI má podezření na „podjaté“ poradce, kteří tyto zkušenosti mají a prosazování PPP je čistě v jejich osobním zájmu. Toto obvinění není přesvědčivé. Já sám jsem poradce, který PPP podporuje, avšak zároveň jsem vázán přísnými profesními pravidly, na základě nichž jsem povinen jednat v zájmu svého klienta – ať již se jedná o soukromý nebo veřejný subjekt. Navíc v žádném případě bych neprosazoval nesmyslný projekt. Dříve nebo později by se mi to totiž vymstilo.

TI také volá po otevření ekonomické a politické debaty o PPP. To je třeba podpořit. Jdou však ještě dále, když vyzývají vládu, aby našla „nový model“ politiky PPP. Zdravý rozum říká, že „starý“ model, který ve skutečnosti není starší než tři nebo čtyři roky, by měl dostat šanci se usadit. Také je docela obtížné si představit, jak by tento „nový“ model mohl vypadat. Doufáme, že TI nemá na mysli nic víc, než že by vláda, krajské a obecní samosprávy měly zpracovat strategické plány, které by jim pomohly při plánování investičních potřeb a zajištění „pipeline“ vhodných projektů, bez čehož nemůže být dosaženo maximálních přínosů trhu.

Dalším požadavkem vzneseným TI je nutnost pečlivého zvážení, které projekty jsou „pro PPP vhodné“. Tvrdí, aniž by uvedla důvody, že v určitých oblastech takové projekty vhodné nejsou. Jedná se například o zdravotnictví a obranu a dále projekty související s policií a věznicemi. Základní podmínkou pro realizaci jakéhokoliv projektu na bázi PPP je prokázat speciální studii (koncesním projektem), že PPP je ekonomicky výhodnější než tradiční realizace. Tato studie musí být schválena příslušným centrálním, krajským či obecním orgánem, který projekt „sponzoruje“. To znamená, že postup, který TI požaduje, je již zaveden. Měli bychom se také ptát, proč se TI domnívá, že projekty v oblasti zdravotnictví a obrany a dále projekty související s policií a věznicemi nejsou pro PPP vhodné, když jen ve Spojeném království byly v uvedených sektorech realizovány projekty v tomto počtu: zdravotnictví (250), obrana (9), policie (22) a věznice (16). Mohli bychom rovněž upozornit na skutečnost, že veřejný sektor, který v transakci usku- tečněně na základě partnerství veřejného a soukromého sektoru vystupuje jako zadavatel, si zvolí, jaké činnosti a služby má soukromý sektor dodat. Orgán veřejné správy zpravidla nepožaduje od soukromého sektoru služby, které chce zajišťovat sám. Ve zdravotnictví se obvykle jedná o poskytování zdravotní péče, v oblasti obrany o vojenskou službu, a u policie a věznic o policejní služby a ostrahu vězňů. TI tuto skutečnost evidentně nebere v potaz, a proto vystupuje proti soukromým policistům a dalším podobným věcem, které předmětem partnerství veřejného a soukromého sektoru nejsou.



Středem zájmu TI v oblasti PPP je korupce, což není žádným překvapením, když potírání korupce je jedním z hlavních úkolů této organizace, který zasluhuje plnou podporu jak veřejného tak soukromého sektoru. Je však nutné poznamenat, že česká právní úprava zadávání veřejných zakázek je zcela v souladu s evropskou právní úpravou (a jde ještě dále, když reguluje koncese a podobné projekty jako zvláštní třídu), a že zde již existují instituce, které na dodržování těchto právních předpisů dohlížejí. Díky koncesním projektům, koncesním smlouvám, které musí být schváleny, dále také díky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstvu financí v roli regulátorů a Ministerstvu pro místní rozvoj, které vede databázi projektů realizovaných formou PPP, jsou navíc partnerství veřejného a soukromého sektoru monitorována lépe a regulována více než ostatní oblasti zadávání veřejných zakázek. Režim PPP tedy může být v boji proti korupci pozitivní silou. Vždyť soukromé subjekty účastníci se PPP jsou nesmiřitelnými nepřáteli korupce, neboť tato představuje riziko vysokých nákladů, které vznikají v souvislosti s předkládáním nabídek ve veřejných výběrových řízeních.

pokračování na str. 7 >

Zajímavosti

pokračování ze str. 6 >

Když TI volá v oblasti PPP po efektivních protikorupčních opatřeních, opět požaduje něco, co již máme. Hovořit o dozoru nad jednotlivci nebo institucemi ze strany orgánů typu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo Nejvyššího kontrolního úřadu nad rámec dohledu, který je nad nimi vykonáván v současné době, neodpovídá zásadám volného trhu a dokonce ani zásadám svobodné společnosti. Pokud se někdo dopustil nekalého jednání, nechť je potrestán. Nemůžeme však popotahovat jednotlivce či instituce jen kvůli podezření, že možná plánují něco nezákonného. TI rovněž chybně věnuje zvýšenou pozornost projektům v působnosti Ministerstva dopravy, které pod současným politickým vedením nabízí pozitivní příklad jasného myšlení v oblasti investic a jehož úsilí zasluhuje podporu.

Dalším sporným bodem jsou Olympijské hry. TI radí zapomenout na využití PPP pro výstavbu infrastruktury pro pořádání her, protože – ačkoli opět nejsou vysvětleny důvody – partnerství veřejného a soukromého sektoru je pro tento účel „naprosto nevhodné“. Připomeňme si ještě jednou praktické znalosti o realizaci projektů prostřednictvím PPP. Veřejný sektor nejprve identifikuje své potřeby a poté své možnosti nebo, jinými slovy, si položí otázku, zda je projekt smysluplný, a pokud ano, jakým způsobem ho lze realizovat. Pokud někdo považuje za nesmyslné, aby Praha Olympijské hry hostila, celá debata tím končí

a s PPP nemá vůbec nic do činění. Alespoň já jsem ochoten ponechat rozhodnutí o potřebách a možnostech města v souladu se zákonem na primátorovi a městském zastupitelstvu.

Závěrem je třeba TI poděkovat za jejich příspěvek do diskuze o budoucnosti českých PPP. Nicméně TI z dobrých důvodů (obavy z korupce) žádá špatné věci (opatření typu oddálení realizace nových projektů zmíněná v tomto článku). V České republice existují zákony a instituce potřebné pro efektivní fungování trhu s PPP, který bude existovat na svobodném a poctivém základě a který bude přínosem pro všechny z nás. Spíše než nesmyslné prodlevy a vytáčky je pro zlepšení efektivitu celého systému nutná politická podpora modelu PPP a rozšíření „pipeline“ projektů. Přeji TI mnoho úspěchů v boji s korupcí, ale mám obavu, že zvláštní zájem o PPP je přinejlepším ztrátou času a přinejhorším hraje do karet těm, kteří se bojí transparentnosti a přísnosti při realizaci projektů formou PPP.

Christian Blatchford
Kocián Šolc Balaščík