

Public Private Partnership v odvětví obrany některých států NATO

V zahraničí jsou zkušenosti s různými typy projektů Public Private Partnership (PPP). Existuje mnoho oblastí, ve kterých již projekty fungují nebo se jejich realizace připravuje. Dávají tak názorný příklad, kam by se mohl pohybovat i vývoj v České republice, pokud se nechá tuzemský veřejný a soukromý sektor některými z nich inspirovat. Tento článek prezentuje zkušenosti s využitím formy PPP, jako moderního způsobu zajištění veřejných služeb využívaný v zahraničí se specifickým zaměřením na odvětví obrany. Je zde popsána základní charakteristika PPP projektů, jejich zaměření a přínosy a v neposlední řadě jsou zde popsány zahraniční zkušenosti s PPP v evropských anglosaských státech NATO.

Úvod

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) je považováno za možný nástroj pro zajištění a rozvoj služeb poskytovaných občanům. Cílem této spolupráce je najít efektivnější způsob zajišťování služeb, za jejichž zřízení a poskytování je tradičně odpovědný veřejný sektor. Použití PPP se nevyhýbá ani odvětví obrany.

Charakteristika PPP a jeho výhody

PPP je obecně užívanou zkratkou pro Partnerství veřejného a soukromého sektoru, převzatou z anglického termínu **Public Private Partnership**. Je možné se setkat také s výrazem Private Finance Initiative (PFI). Tento pojem je používán ve Velké Británii a jedná se o podmožinu z mnoha forem PPP. [2]

O přesném vymezení pojmu nebo jednotné definici PPP by se dalo polemizovat, neboť ani Evropská unie nemá dnes k dispozici definici tohoto pojmu v zákonodárství, na které by se zúčastněné země shodly. V České republice je často používaným synonymem pro pojmenování projektů PPP *koncese*. Koncesí se označuje licence nebo úřední povolení k provozování činnosti. V souvislosti s PPP se ve smyslu koncese rozumí **koncesní smlouva**. Obecnou představu principu, který se pod pojmem PPP skrývá, lze potom jako koncesí chápat.

Smlouvy o PPP jsou dlouhodobé (většinou 20-40 let) a veřejné správní orgány musí předem poskytnout dodavateli velice přesné specifikace služeb, které má soukromý dodavatel poskytovat během smluvního období. Smluvní platby jsou obvykle strukturovány tak, že veřejno-správní orgán nebo uživatelé platí pouze za poskytované služby a ne za aktiva potřebná pro poskytování služeb. U PPP se běžně předpokládá, že soukromý partner ponese zodpovědnost za výstavbu nových nebo přestavbu stávajících aktiv, která jsou po skončení smluvního vztahu převedena na veřejný sektor. Specifikem koncesní smlouvy je rozdělení rizika mezi veřejný a soukromý sektor.

Zelená kniha Komise Evropské unie, která byla vydána dne 4. května 2004, uvádí, že pod pojmem PPP se obecně označují *formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatel-*

ským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby. [3]

Cílem použití jednotlivých variant PPP je zvyšování kvality a efektivnosti veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlení realizace významných projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky. Podstatou úspěšného projektu PPP je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor (v poměru k jím vynaloženým prostředkům) může být dosaženo využitím schopností a zkušeností soukromého sektoru a rozdělením rizik mezi zúčastněné strany tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit.

Stanovit obecné podmínky pro posouzení vhodnosti dané služby pro partnerství na bázi PPP není vzhledem k rozsahu a rozdílnosti veřejných služeb smysluplné. Daleko důležitější je vymezit kritéria, pomocí kterých bude možné hodnotit konkrétní projekty z hlediska jejich připravenosti a zpracovanosti. Vždy se musí jednat o službu, u které lze jasně stanovit a kvantifikovat požadovaný výstup a u které se očekává splnění podmínky „value for money“. Projekty PPP mají význam pouze tehdy, přinesou-li „hodnotu za peníze“, jinými slovy, když budou jejich uživatelé v konečném důsledku moci využívat kvalitnějších a spolehlivějších služeb než v případě tradičních řešení.

Typickými příklady realizace formou PPP jsou projekty **v následujících oborech** [2]:

- doprava a komunikace,
- školství,
- zdravotnictví,
- technická infrastruktura,
- infrastruktura státní správy,
- vězeňství,
- ubytovací zařízení,
- kulturní a sportovní zařízení,
- energetika,
- obrana – výzbroj, speciální infrastruktura,
- sociální péče,
- ekologie.

Výhody PPP:

1. Zachování kontroly.
2. Kvalita.
3. Přenos rizik.
4. Efektivní realizace.
5. Transparentnost.
6. Motivace.
7. Ekonomický růst.
8. Čerpání fondů Evropské unie.

V případě **zachování kontroly** jde o to, že PPP umožňuje veřejnému sektoru plně se věnovat tomu, co umí nejlépe, a realizaci infrastrukturních projektů přenechává soukromému sektoru, aniž by nad nimi ztratil kontrolu.

Veřejný sektor získává vyšší **kvalitu** veřejných služeb za vynaložení stejných nebo nižších nákladů.

PPP **přenáší podstatná rizika** na soukromý sektor a smluvní dokumentace jasně rozděluje zodpovědnost za náklady a rizika mezi oba sektory tak, že každý sektor nese takovou zodpovědnost, kterou dokáže nejlépe řídit.

PPP umožňuje **realizaci** infrastrukturních projektů dříve, rychleji a bez rizika překračování rozpočtu pro veřejný sektor.

Výhoda **transparentnosti** spočívá v tom, že se jedná o jednu kvalifikovaně provedenou veřejnou soutěž, tzn. že se projekt nedělí na velké množství menších zakázek obvyklých za dobu trvání projektu.

Soukromý sektor je **motivován** možnostmi dlouhodobých příjmů. Ty ovšem získá pouze při dodržování přísných smluvních podmínek o kvalitě dodané služby.

Další výhodou je možnost **ekonomického růstu** a růstu přímých zahraničních investic podporou soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb.

Jednou z dalších výhod je posílení možností **čerpání fondů Evropské unie** zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.

PPP a jeho uplatnění v ČR

V České republice existuje také velmi výrazný zájem na rozšíření spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Již v roce 2002 iniciovala podnikatelská a bankovní skupina Sekyra Group vznik tzv. „expertní skupiny“ pro PPP, jejímiž členy byly společnosti: Sekyra Group (CZ); The Royal Bank of Scotland (UK); C’M’S’Cameron McKenna (UK); WS Atkins (UK,CZ); Česká spořitelna (CZ); a Raiffeisen Bank (CZ). Tato skupina zorganizovala několik setkání zástupců obou sektorů, konference a semináře, z nichž nejdůležitější byla konference o PPP konaná v roce 2003 pod záštitou ministra financí ČR. Souběžně probíhaly přípravné aktivity nejen na úrovni jednotlivých zainteresovaných ministerstev, ale i na úrovni možných zadavatelů a dodavatelů. Začaly vznikat první pilotní projekty jako např. projekt AIRCON, jehož obsahem je modernizace železniční trati Praha-Kladno s výstavbou připojení na Letiště Ruzyně, včetně provozu a údržby (zadavatelem je Ministerstvo dopravy ČR) a **projekt ÚVN Praha, kde jde o vybudování ubytovny hotelového typu a parkoviště v areálu Ústřední vojenské nemocnice v Praze** (zadavatel ÚAN Praha). [4]

Vláda České republiky přijala dne 7. ledna 2004 usnesení „O Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice“. Odborná diskuze na téma PPP a o možnostech uplatnění tohoto konceptu v České republice tak pomalu překonala prvotní etapu. Debata se posunula z obecné roviny, zda PPP ano či ne, k hledání konkrétní odpovědi na otázku „jak na to“. Významné k tomuto posunu přispívá činnost organizací, jejichž cílem je podpora rozvoje problematiky PPP. Na straně veřejného sektoru bylo z podnětu Ministerstvem financí zřízeno PPP Centrum, veřejná instituce, jejímž posláním je podporovat implementaci PPP v ČR. Kromě PPP Centra byla také založena Asociace PPP, sdružení soukromých subjektů, které mají zájem podílet se na projektech partnerství s veřejným sektorem. Aktivity obou organizací jsou mimo jiné zaměřené na rozšiřování povědomí o problematice PPP a vedou ke zviditelnování a propagaci probíhající odborné diskuze. Výsledkem je situace, kdy se do diskuze mají možnost zapojit další a další subjekty z různých oblastí veřejné i soukromé sféry. Problematika PPP se tak postupně stává všeobecně známou, což je pro její rozvoj velmi důležité. Dne 18. 8.

2005 Vláda schválila 2. vlnu pilotních projektů PPP. Jedná se o projekty spadající do resortů dopravy a spravedlnosti a jde o výstavbu dvou nových úseků dálnice D3, o výstavbu justičních areálů v Karlových Varech a Ústí nad Labem a o vybudování věznice s ostrahou. [5]

Velmi důležité je schválení tzv. „koncesního zákona“, který byl 14. 3. 2006 schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR poté, co byl na začátku února vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy. Sněmovna přijala předlohu i s návrhy senátorů, kteří prosadili zvýšení limitu, při jehož překročení by bylo nutné postupovat podle navrhovaného zákona. Z původně navržených dvou milionů korun se limit zvedl na desetinásobek. Limit se má určovat podle předpokládaného příjmu soukromého dodavatele – koncesionáře. Zákon tak nyní prošel celým legislativním procesem a čeká jen na podpis prezidenta. [6]

Samotný zákon má podle vlády posílit právní jistotu a vytvořit rámec pro projekty označované jako PPP. Současně stanoví proceduru pro výběr koncesionáře, tedy dodavatele, a regulační mechanismy. Jasně nastavené procesy schvalování by měly zlepšit průhlednost ve veřejném zadávání, a tím by měly vést i k boji proti korupci.

PPP a jeho uplatnění v zahraničí

Praktické zkušenosti s projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou rozvinuté ve vyspělých zemích. Nejvíce projektů probíhá ve Velké Británii, která je považována za průkopníka problematiky a je vzorem pro implementaci principů PPP, neboť se zde tato metoda úspěšně používá od roku 1992. Zde bylo PFI započato v době vlády strany konzervativců s cílem zajištění bližší spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Po několika přehodnoceních i současná vláda pokračuje v podpoře Partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Faktem ovšem je, že už od osmdesátých let pracovalo britské ministerstvo financí na metodických pokynech a pravidlech, které měly umožnit soukromé financování veřejných projektů. Ministerstvo financí ČR ve své zprávě o zahraničních zkušenostech uvádí, že jedním z prvních a současně nejvíce sledovaných projektů byl eurotunel, na kterém byla práce zahájena v roce 1985. Následně v letech 1987 a 1990 udělila britská vláda i další dopravní koncese (Darford, Second Severn Crossings). Samotné vyhlášení projektu PFI konzervativní vládou výraznější pokrok v uskutečňování projektů spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem nepřineslo. V roce 1997 Batesova zpráva navrhla konkrétní a zásadní změny, včetně požadavku centralizované podpory pro jednotlivá ministerstva v těchto projektech. Byl vytvořen pracovní tým PFI, složený ze zkušených investičních bankéřů, z právníků zaměřených na projektové financování a ekonomů. Tato pracovní skupina dostala mandát podílet se bezprostředně na práci nad jednotlivými projekty, společně se sektorovými ministerstvy. Úkolem pracovní skupiny bylo mj. také ocenit komerční životaschopnost jednotlivých projektů ještě před tím, než byla vyhlášena veřejná zakázka.

Zřízení pracovní skupiny znamenalo novou etapu v této oblasti. Převážná většina z projektů v celkovém objemu cca 30 miliard liber, které byly podepsány v rámci vládního projektu PFI, byla připravena touto pracovní skupinou. Pracovní skupina také vypracovala směrnice pro standardizaci smluv, které sehrály významnou úlohu při omezení časové a finanční náročnosti při negociaci smluv se soukromými partnery. Pracovní skupina, která byla od počátku své existence vnímána jako dočasná, byla v roce 2000 nahrazena dvěma novými institucemi. Jedná se o OGC (Office of Government Commerce) a PUK (Partnerships UK).

OGC je zodpovědná za politiku státních zakázek a je součástí Ministerstva financí. PUK je akciovou společností, kde má veřejný sektor sice minoritu ale významnou kontrolní úlohu vyplývající ze statutu společnosti a také jasně definované zadání, které spočívá ve výhradně veřejné misi PUK. Majoritu mají soukromé firmy, které upsaly akcie emitované v roce 2001. Úkolem PUK je identifikovat a připravit nové projekty v oblasti komerční spolupráce mezi soukromou a veřejnou sférou. Model řízení PUK je vytvořen tak, aby disciplína soukromé firmy byla spojena s prací na uskutečňování úkolů veřejného sektoru. Většina členů představenstva je ze soukromého sektoru, veřejný sektor je v představenstvu zastoupen dvěma členy, kteří jsou jmenováni Ministerstvem financí a nemají ve firmě výkonné pozice. Obecný zájem je současně představován řídicím výborem, složeným ze zástupců veřejného sektoru. [7]

Podle nedávno publikované zprávy NAO (Národní kontrolní úřad ve Velké Británii) jsou projekty PFI dokončovány včas a v rámci plánovaných rozpočtů a vykazují lepší výsledky než projekty zadávané tradičním způsobem. Tak například projekty, které přesáhly svůj rozpočet, činily tradičním způsobem až 73 %, v případě PFI jen 20 % a projekty, které byly dokončeny se zpožděním, činily tradičním způsobem 70 % a v případě PFI jen 24 %. Zpráva zmiňuje, že rozpočty byly navyšovány pouze v případech, kdy zadavatel měnil své původní zadání projektu v průběhu přípravy (výstavby). Důvodem, proč jsou projekty PFI dokončovány v termínech, je fakt, že příjem investora začíná až ve chvíli, kdy je dané aktivum dokončeno a investor začne zajišťovat službu veřejnosti. [1]

Britská organizace Partnerships UK eviduje v současné době téměř 700 projektů, které jsou funkční a zajišťují veřejné služby ve vysoké kvalitě. Jedná se především o projekty z oblasti silniční infrastruktury, školství, zdravotnictví, věznic, soudní budovy a sociální a vojenské ubytování. Od roku 1997 bylo takto postaveno či rekonstruováno a provozováno 68 velkých a 36 středně velkých nemocnic, 558 škol (v rámci 49 projektů zaměřených na školy v hodnotě více než 1,3 mld. liber), 45 armádních projektů (v hodnotě 2,3 mld. liber) a 7 věznic.

PPP a odvětví obrany

Koncept PPP je využíván i v odvětví obrany a bezpečnosti. Jedná se o projekty správy a provozu některých zařízení, která souvisejí s výcvikem obranných a bezpečnostních sil. Příkladem jsou tréninková centra, vybavená trenažéry pro výcvik specialistů. Do této oblasti spadají i projekty realizace objektů infrastruktury či zajištění jiných podpůrných služeb. Příkladem pilotního PPP projektu v rámci odvětví obrany ČR schváleného vládou je již výše zmiňovaný projekt ÚVN Praha.

Zkušenosti s PPP v tomto rezortu mají právě ve Velké Británii Jako konkrétní příklad z mnoha je možné uvést Army Foundation College v Yorkshiru, kde zadavatelem je Ministerstvo obrany, kapitálová hodnota činí 73 milionů liber. Kontrakt byl uzavřen v roce 2000 na 30 let, poskytované služby obsahují kurzy celoživotního vzdělávání vojáků z povolání (výcvik a vzdělávání), dopravu, zásobování, sportovní a sociální zázemí, ubytování pro 1700 osob a péči o nemovitý a movitý majetek. [8]

Dalším příkladem ve Velké Británii je projekt Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility, jehož předmětem je výstavba a provoz centra pro pozemní výcvik pilotů na trenažérech. Kontrakt byl uzavřen v roce 1999 na 40 let, kapitálová hodnota činí 114 milionů liber. [9]

Další příklady projektů PPP [1]:

- ❑ skladování radioaktivního materiálu,
- ❑ výcvik posádek vrtulníků,
- ❑ dodávka těžkých transportérů pro síly pozemního vojska,
- ❑ výcvik posádek obrněných vozidel atd.

Projekty PPP jsou v současné době intenzivně zvažovány v Německé spolkové republice. Jako příklady oblastí, ve kterých se nejvíce využívá PPP, je možno uvést oblast obhospodařování posádky (nemovitosti a služby), což činí asi 34 % výdajů a oblast logistiky, kam spadá údržba, obhospodařování a oprava techniky, provoz a doprava, což činí asi 29 % výdajů. Mezi další oblasti můžeme uvést:

- ❑ nákup materiálu a najímání personálu (4 %),
- ❑ hlídání vozového parku (7 %),
- ❑ stravování (5 %),
- ❑ odívání (3 %),
- ❑ rozpočetnictví a účetnictví (6 %),
- ❑ výcvik a vzdělávání (5 %),
- ❑ informační technologie (7 %).

Do budoucna Německo plánuje soustředit se především na oblast stravování a vzdělávání. [10]

Závěr

Příprava a realizace projektů PPP je velmi komplikovaným procesem nejen ekonomickým, ale i právním. Obecně proces přípravy legislativy netrvá dlouho, pokud je politická vůle. Je možné se domnívat, že v Česku tento proces netrval vůbec dlouho a je otázkou, zda to nebude na úkor kvality. Příprava a realizace projektů PPP je dlouhodobou záležitostí, nikoli úkolem na jeden nebo dva roky. Jakákoliv povrchnost se časem projeví a může nepříjemně zkomplikovat realizaci projektu. V zásadě lze konstatovat, že podle zkušeností z Velké Británie příprava jednoho projektu trvá kolem pěti let. Nikde v zahraničí neexistuje univerzální norma o PPP, kterou bychom mohli jen přeložit a řídit se jí. Určitě jsou ale u nás využitelné zahraniční zkušenosti. Jak bylo uvedeno výše, tuto problematiku má nejlépe propracovanou Velká Británie. Díky precizně organizované veřejné správě a jasné zpětné vazbě z neúspěšných projektů mají Britové největší zkušenosti a veřejný i soukromý sektor ze zbytku Evropy k nim jezdí na zkušenou.

Podle člena řídicího výboru Asociace PPP Romana Kramaříka je v Česku mnoho lidí, kteří hledají důvody, a příliš málo lidí, kteří hledají způsoby. Veřejnost potřebuje vidět, že to v praxi funguje, pak se postoj k PPP určitě změní. Chce to prostě pár prvních odvážlivců. [4]

Proběhly desítky konferencí o problematice PPP, ale máme pouze několik pilotních projektů. Na jedné straně máme centrální projekty, které jsou slušně připraveny. Na druhé straně na úrovni měst a obcí se již v praxi řada projektů PPP realizuje, ale bohužel o nich nemáme velký přehled. Příkladem úspěšné spolupráce v oblasti PPP je společnost Eltodo,

kteřá provozuje veřejné osvětlení v Praze a již nyní má podepsáno 60 smluv s městy a obcemi o provozování veřejného osvětlení.

V rámci odvětví obrany existuje také daleko více možností, jak využít zdrojů soukromého sektoru. Může jít o plánované výstavby v areálu letišť v Čáslavi a v Náměšti nad Oslavou a nebo může některý ze soukromých partnerů vybudovat a pro armádu provozovat logistické zázemí, případně vybudovat ubytovací kapacity pro účely armády, neboť v rámci profesionalizace armády je potřeba zamyslet se nad jejich úrovni.

Literatura:

- [1] PINT, M. E. *Public-Private Partnerships: Background Papers for the U.S.-U.K. Conference on Military Installation Assets, Operations and Services*. 1st ed. London: RAND Corporation, 2001.
- [2] <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=122>.
- [3] *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách koncepcích*. Komise evropských společenství, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf>.
- [4] <http://www.asociaceppp.cz/kontent/bulletin/fines/bulletin0105.pdf>.
- [5] <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=1149>.
- [6] <http://asociaceppp.cz/index.php?cnt=novinky>.
- [7] <http://www2004.mfcr.cz/index.php?d=195>.
- [8] http://www.munet.cz/ismoppp/iss2004/syst%e9mov%e1_aplikace.htm.
- [9] HES, J. *Možnosti uplatnění PPP v ČR* [diplomová práce]. 1. vyd. Praha: ČVÚT, 2006.
- [10] www.unibw.de/wow5_4/forschung/publikationen.

Je nasnadě, že problém nelze zjednodušovat. Nové paradigma nemůže být jen prostým souhrnem dílčích odpovědí na otázky o tom, jak řešit tyto rozpory. Toto nové paradigma musí vzniknout především jako výsledek hledání těchto odpovědí v rámci teoretického a aplikovaného vojensko-ekonomického výzkumu a konfrontace získaných výsledků s požadavky praxe. Proto je naprosto nezbytné a účelné problém formování nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu formulovat jako aktuální úkol celé odborné vojenské i civilní komunity. Východiskem může být rozvinutí systematické široké diskuze právě na stránkách Vojenských rozhledů. Tato diskuze by měla mít ambice vykročit za rámec fundamentálního vědeckého problému a vytvořit prostor hledání odpovídajících teoretických i praktických řešení důležitých problémů ekonomického zabezpečování vojenské výstavby, národní bezpečnosti a obrany České republiky. To je v souladu s často vyslovovaným požadavkem, že plány výstavby a modernizace armády musí být naprosto transparentní a pochopitelné pro celou společnost.

Dr. Luboš Štancl, CSc.

*Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století
Vojenské rozhledy 3/2006*