

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií



Petr Witz

Účinné vládnutí pro Public-Private Partnerships: výzvy a řešení pro stávající modely

Disertační práce

Praha 2016

Autor práce: **PhDr. Petr Witz**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2016**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

WITZ, Petr. *Účinné vládnutí pro Public-Private Partnerships: výzvy a řešení pro stávající modely* Praha, 2016. 154 s. Disertační práce (PhD.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí disertační práce Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli, panu profesoru Ochranovi, za jeho odborné vedení, přátelský přístup a cenné rady v průběhu celého studia. Dále bych rád poděkoval své nastávající manželce MLP za trpělivost a nedocenitelnou pomoc a svému tatínkovi za pečlivé přečtení práce a užitečné připomínky.

Abstract

The last two decades have witnessed a rapid development of various forms of Public-Private Partnerships in Europe. Transport belongs to sectors where PPPs have been most visible and transformative. Yet not all countries have embraced the new method in the same manner. As some initial studies indicate, their PPP readiness varies quite significantly. At the same time, PPP as a product of New Public Management appeared to be in ideological conflict with several new competing paradigms in the field of public policy and public administration. So far, however, no single study has shown how these compatibility issues are dealt with in practice and how (un)successful in reality the European countries are at implementing transport PPPs. This is mostly due to difficulties in formulating appropriate and comparable evaluation criteria. At the same time, with many projects it was simply a bit too early to say whether the original expectations had been met. This study uses a negative definition of PPP success and establishes the failure rate for each country from the sample. In doing so, it only takes into account projects that were abandoned or seriously distressed and modified in advance stages of the procurement process. As a result, transport PPP failure rates of selected European countries are compared. At the same time, the main success/failure factors within the wider PPP institutional framework are identified. Once such overview is provided, the dissertation continues with an analysis of PPP governance deficiencies using the data from a survey among experienced PPP professionals. Basing on both - interviews and analysis of success/failure factors - the study formulates several hints and recommendations to put PPPs in line with the requirements of good governance framework.

Klíčová slova

Public-Private Partnership, modely vládnutí, institucionální rámec, míra selhání, Evropa, participace, otevřený systém

Keywords

Public-Private Partnership, governance models, institutional framework, failure rate, Europe, public participation, open system

Obsah

Úvod	1
1. Teoretický rámec	6
1.1 Vymezení pojmu Public-Private Partnership	6
1.2 PPP v dobách ideových turbulencí	11
1.3 PPP a rizika	16
1.4 Úspěch a selhání PPP	19
1.5 PPP institucionální pole.....	21
1.6 Socio-kulturní a veřejnosprávní kontext implementace PPP.....	33
2. Metodologie.....	36
3. Historický úvod	43
4. Dopravní PPP v Evropě – aktivita, výstupy a selhání	53
Implementační deficit a selhávání PPP	54
5. Politická podpora PPP a rozložení iniciativy	65
6. Právní rámec PPP jako faktor ne/úspěchu.....	71
7. Know-how a kapacity veřejné správy	84
7.1 Typ zadávacího řízení.....	84
7.2 Standardizace – smlouvy, modely a postupy.....	87
7.3 PPP podpůrné organizace	92
7.4 Participace veřejnosti v PPP.....	104
8. Rizik a jejich vliv na PPP politiku a vzorce vládnutí	108
8.1 Posuny ve vnímání rizik	108
8.2 Strategie pro snížení rizika a elementy nového PPP přístupu – reflexe názorů účastníků výzkumu	118
9. Souhrn doporučení	125
Závěr.....	128
Výzvy pro další výzkum.....	132
Summary	134
Remaining questions for future research.....	136
Zdroje	138
Přílohy	155/i
Příloha č. 1 Dotazník rizika	155/i
Příloha č. 2 Vzor dotazník PPP jednotky	xi

Úvod

Moderní stát ve vztahu k veřejné infrastruktuře vždy čelil jistému dilematu. Postoj některých činitelů veřejné správy dotazovaných v rámci tohoto výzkumu by se dal shrnout parafrází slavného výroku Winstona Churchilla: soukromé firmy jsou tím nejhorším možným partnerem pro budování a údržbu silnic, železnic či vodních cest. Až na to, že nic lepšího stát většinou k dispozici nemá. Slovo většinou je použito záměrně, jelikož alternativy existují a byly využívány hojně v průběhu staletí. Státy vyspělého světa ovšem povětšinou rezignovaly na otroctví, robotní povinnost svých občanů či vydržování interních kapacit ve formě státních příspěvkových organizací či podniků a výstavbu infrastruktury časem do značné míry externalizovaly. Dá se tedy říci, že novodobá infrastruktura v naprosté většině případů vzniká a vyvíjí se v různě intenzivních a různě strukturovaných formách interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem.

Málokterá z těchto forem přitom vyvolává takové vášně a spory jako Public-Private Partnership (PPP). Jak uvádí Jeffares et al. (2013) přítomnost PPP v policy aréně téměř vždy obnáší kontroverzi vzhledem ke stále silně zakořeněné nechuti některých politiků, odborů i odborníků k úzkému zapojení firem do poskytování veřejných statků a služeb. Mnohými je PPP stále považováno za nefunkční hybrid mezi privatizací a plnou státní kontrolou. Z hlediska kritiků se jedná o snahu propojit prakticky nepropojitelné – zájem veřejný – tedy snahu o to dosahovat maximálního užítku pro co největší okruh občanů - se zájmem dosahovat maximálního možného zisku (Hall, 2015: 3). Někteří autoři v této souvislosti budou s úspěchem argumentovat, že „partnerství“ není příhodné označení pro to, o co v PPP ve skutečnosti jde nebo dosud převážně šlo (Hodge a Greve, 2010; Hayllar a Hui, 2010). Jejich argument, že se v první řadě jedná o asymetrický vztah dvou zcela odlišných entit, z nichž každá má přirozeně malý zájem na prospěchu té druhé, je nepochybně nutné brát v úvahu při našem hodnocení perspektivy budoucího vývoje PPP.

Jak poukazují někteří autoři, tím, kdo se v první generaci PPP projektů prakticky úplně vytráceli, byli paradoxně ti, kteří v názvu figurují na úplně prvním místě (Hayllar a Hui, 2010). Oproti tomu, co hlásají slogany, se totiž u doposud implementovaných typů PPP jednalo téměř výhradně o dvojstrannou spolupráci mezi vládou a soukromými kontraktory, kde pro veřejnost nebylo místo. Bilaterální vztah v PPP má přitom přirozenou tendenci k asymetričnosti. Jak ukazují důkazy z první vlny PPP projektů, kontraktoři se nezdědka těšili

a těší bezprecedentnímu vlivu na utváření politiky a jejích pravidel (Shaoul et al., 2006, Glaister, 2007), a to někdy v míře přesahující běžné výhody privilegované pozice businessu v polyarchii (Lindblom 1977). Mnohdy vládě schází ochota i kapacita k tomu, aby se firmě stala rovnocenným partnerem. Taková ztráta demokratické kontroly byla průvodním jevem mnoha PPP programů po celém světě. Demokratizaci veřejného zadávání tak lze těžko označit za prvořadý cíl implementace PPP.

V této souvislosti si je třeba uvědomit přímou souvislost mezi vzestupem PPP a érou dominance paradigmatu New Public Management (NPM) v úvahách i reformních snahách politiků nejen v anglosaských zemích 90. let 20. století. NPM vnímal občany jako pasivní konzumenty spíše než koproducenty veřejných statků a služeb. Jejich spokojenosti mělo být docíleno bez toho, aby měli výraznější možnost celý proces ovlivňovat či dokonce řídit (Osborne, 2010). Na přelomu tisíciletí ovšem NPM jako aspirant na pozici dominantního paradigmatu v oblasti veřejné správy zabředl do potíží (Drechsler, 2005). Jak upozorňuje Ochrana (2010), ve skutečnosti se tento koncept ke konci 20. století začal postupně rozpadat pod palbou kritiky z mnoha směrů, z nichž zvláštní význam měly argumenty vznášené z neoweberiánských pozic, které upozorňovaly na neschopnost struktur vybudovaných pod vlivem NPM umožnit efektivní a účinné vládnutí, zvláště u „větších celků a realizaci větších veřejných úkolů“ (Ochrana, 2010: 100).

Ve svém zaujetí proměnou individuální organizace veřejné správy v maximálně efektivně fungující podnik, teoretici i praktici NPM často přehlíželi vnější prostředí organizace se škálou společenských interakcí a moderními technologiemi, jež do značné míry proměnily chování konzumentů veřejných služeb. Postavení NPM tak bylo výrazně otřeseno a na jeho místo se pomalu prosazují koncepty nové, komplexnější, reagující na výrazné proměny moderní společnosti a správy (De Vries a Nemeč, 2013). Vystává poměrně logická otázka, do jaké míry je s nástupem neoweberiánského paradigmatu či konceptu New Public Governance (NPG) nebo Digital Era Governance (DEG) budoucnost ideologicky „vykořeněného“ modelu PPP zabezpečena.

K negativnímu vnímání pozůstatků NPM se přidal stále přísnější pohled a přístup mezinárodních organizací k fenoménu PPP. Jako u většiny regulátorů došlo ke zpřísnění podmínek s jistým odstupem času. Účetní a statistické úřady Evropské unie si záhy povšimly toho, že obliba PPP mezi vládami členských států souvisí mimo jiné s účetní praxí, která těmto vládám umožňovala vyčleňovat náklady na PPP projekty z údajů o veřejném dluhu, a tím je efektivně skrýt. Toto umělé vylepšování vládní bilance hospodaření mělo závažný

dopad v podobě v některých případech výrazného zkreslení vývoje veřejných financí v několika zemích. Pro některé z nich to bylo zakrývání hořké pravdy, jež způsobilo více škody než užitku, protože oddálilo včasný nástup nápravných opatření. V reakci na tento problém EU časem přijala nová omezení týkající se pravidel účtování nákladů na PPP.

Ani reálné okolnosti vývoje světové ekonomiky přelomu prvního a druhého desetiletí 21. století zdárnému rozvoji PPP zrovna nenasvědčovaly. Neochota či neschopnost finančních domů a dalších investorů financovat rizikovější PPP přivedla řadu plánovaných i běžících projektů do slepé uličky. V některých případech projektů závislých na poplatcích uživatelů se původní projekce dopravních toků ukázaly jako přespříliš optimistické, když obyvatelstvo postižené krizí začalo upřednostňovat levnější varianty před pohodlnějšími. Objem PPP investic i počet projektů se tak v roce 2009 výrazně propadl a po dobu krize zůstal relativně nízký.

Nicméně přesto, že:

- A) koncept New Public Management jako teoretické zázemí přestal s novým tisíciletím spolehlivě fungovat, i přesto, že
- B) nástupnická paradigmatata v oblasti veřejné politiky a správy zaujímají vůči PPP mnohem kritičtější stanoviska,
- C) ačkoli hluboká finanční a hospodářská krize po roce 2008 nalomila důvěru trhů a výrazně zhoršila podmínky pro úvěrování PPP projektů,
- D) i přes zpřísnění účetních pravidel pro vykazování výdajů spojených s PPP
- E) i přes zdokumentované případy závažných selhání

PPP ve svých různých variacích a obměnách (často obnášejících pouhou změnu názvu) nepřestává být v reálném světě populární. Může to svědčit o několika věcech, ale předně to znamená, že poptávka po takovém druhu spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem ve skutečnosti nikdy nevymizela a existuje nadále, ať už tažená přesvědčením vlád, nebo vlivem nadnárodní PPP lobby. Je možné, že PPP jako organizační forma přes veškeré svoje nevýhody přeci jen skýtá příležitost, jak efektivně naplňovat veřejný zájem?

Bývalý britský premiér Tony Blair na ekonomickém fóru v Petrohradě na jaře 2015 řekl: „Domnívám se, že odpovědností vlády je především rozhodovat o strategickém směřování. V zařizování a realizaci konkrétních praktických jednotlivostí je ovšem tradičně slabá, a já proto přesvědčením stále více tíhnu k PPP“ (The Independent, 2015). Blair tímto

výrokem vyjádřil motivaci množství (nejen) současných politiků k většímu využívání PPP na úkor tradičních dodávek veřejných služeb a infrastruktury ze strany státu či jiných složek veřejné správy. Je jím přesvědčení, že stát některé věci neumí dělat, případně je neumí dělat dostatečně efektivně. Neméně důležitou roli ovšem může hrát snaha politiků zbavit se tíživé odpovědnosti za záležitosti, které se jim nechce řešit, případně které si nemohou dovolit hradit z veřejných rozpočtů. Zároveň by však pochopitelně rádi získali politické body za plody projektů, které budou splácet jejich následovníci.

Mohou tak být vedeny ideové normativní diskuse o tom, jestli je PPP správné nebo špatné, nicméně realita je taková, že v celé řadě vyspělých zemí, včetně regionu střední a východní Evropy, v současnosti existuje tendence PPP využívat, ať už jsou motivy vlád či samospráv jakékoli. To vedlo teoretiky i praktiky z oblasti veřejné politiky a správy k úvahám o tom, jak hodnotit výsledky PPP programů a implementace PPP projektů, které jsou momentálně v různých fázích příprav a realizace. Z toho pak plynou obecnější otázky, jaké typy PPP projektů a za jakých podmínek mohou být úspěšné a jak partnerství veřejného a soukromého sektoru přizpůsobit moderním požadavkům na transparentnost a dobré vládnutí.

V roce 2010 Hodge a Greve poprvé na tento problém reagovali ve formě jakéhosi prvního konceptuálního zachycení výzev, kterým rámec moderního vládnutí čelí při asimilaci PPP a vice versa. Stanovili tím vlastně jako první podmínky, které by měly být splněny, má-li se PPP stát plně kompatibilní součástí nového režimu vládnutí a společnosti jako takové. Konkrétní opatření pro nápravu ovšem navržena nebyla.

V posledních několika letech se tak objevila řada kompositních více méně abstraktních kritérií odvozených od obecných představ o nejlepší praxi a zároveň notorických příkladů nedostatků a selhání PPP (viz Jeffares 2013). Tyto představy o ideálním typu PPP jsou však dosud příliš vágní a odtržené od reality na to, aby mohly sloužit jako benchmark pro hodnocení PPP a navíc zřídka kdy vycházejí z reálné poptávky aktérů PPP a skutečných problémů, se kterými se programy PPP potýkají. Kvůli tomu tyto modely nejsou schopny nabídnout ani skutečně účinná konkrétní systémová řešení.

Tato práce zvolila za účelem formulace doporučení pro nové modely vládnutí PPP odlišný přístup v několika směrech. Předně se zaměřuje na fázi implementaci projektů a snaží se odhalit míru selhávání dopravních PPP v jednotlivých evropských státech a jejich bezprostřední příčiny. Neúspěch PPP přitom definuje jako neuskutečnění či vynucenou

restrukturalizaci projektu, do kterého již bylo vloženo nezanedbatelné množství prostředků a snahy ze strany vlády či jiné složky veřejné správy. Teoretické poznatky ohledně institucionálního pole PPP a ideálního typu partnerství práce konfrontuje s množstvím empirických poznatků o fungování reálných PPP programů v Evropě a postojů jednotlivých aktérů. Jako výchozí bod slouží standardizované rozhovory s profesionály s dlouholetou zkušeností v oblasti PPP na straně veřejného i soukromého sektoru a zároveň rozsáhlá databáze charakteristik a zkušeností z PPP programů evropských zemí i jednotlivých projektů nashromážděné individuálně i ve spolupráci s kolegy z akce EU COST TU1001 PPP in transport: Trends and Theory. Mimo tyto zdroje cenných dat a informací byl proveden zvláštní sběr podkladů o implementaci PPP v podmínkách zemí střední a východní Evropy. Ze všech těchto zdrojů lze nejen relativně spolehlivě vyhodnotit úspěch či neúspěch PPP programu dané země a vytvořit věrohodné vysvětlení faktorů stojících za (ne)úspěchem PPP v evropských státech, ale rovněž formulovat principy partnership governance jako doporučení pro politickou praxi s ohledem na specifika různých socio-kulturních kontextů.

Disertační práce se tak převážně pohybuje na úrovni PPP ve smyslu policy (Veselý a Nekola, 2007) a způsob vládnutí (Hodge a Greve, 2013). Zabývá se nastavením podmínek prostředí takovým způsobem, který umožňuje zajistit naplnění veřejného zájmu (Potůček a kol., 2016) prostřednictvím zahrnutí maximálního počtu potenciálně dotčených aktérů. Úkolem je navrhnout taková opatření, aby veřejný sektor byl kontinuálně schopen vyhodnocovat přínosy a náklady partnerství bez negativního vlivu socio-patogenních jevů, tak, aby vznikala partnerství s jednoznačným přínosem pro široký okruh stakeholderů, a zároveň bylo zabráněno vzniku partnerství, která jsou dlouhodobě neudržitelná či od samého počátku dysfunkční. Funkční model vládnutí by tak měl být schopen PPP nejenom správně řídit, ale také navzdory tlakům zájmových skupin i odmítnout a navrhnout alternativní postup.

Výzkumné otázky:

- Jaký je rozsah selhání PPP v dopravní infrastruktuře v jednotlivých evropských zemích?
- Jak odlišné institucionální a administrativní rámce ovlivňují implementaci PPP a její úspěšnost?
- Jaké jsou hlavní faktory neúspěchu implementace dopravních PPP ve zkoumaných zemích?

- Jak se vyvíjí vnímání rizik spojených s PPP mezi profesionály a jaké to má důsledky pro modely partnerství v budoucnu?
- Je PPP kompatibilní s novými paradigmaty v oboru veřejné správy? Jaké kroky je nutné učinit k přechodu od pouhého managementu PPP k vládnutí?
- Jaká praktická doporučení vyplývají pro veřejnou politiku pro oblast PPP projektů?

1. Teoretický rámec

1.1 Vymezení pojmu Public-Private Partnership

Pro práci s pojmem „PPP“ je důležité vzít do úvahy jeho vícerozměrnost a mnohovýznamovost. Je podstatné rozlišovat, co PPP je a co není, podobně jako o jakou úroveň termínu PPP se jedná. Ne vždy jsou hranice mezi PPP a příbuznými formami spolupráce veřejného a soukromého sektoru zcela jasně vymezené a různí autoři mají tendenci přizpůsobovat si označení PPP svým výzkumným potřebám. Samotných forem partnerství je několik. Definic PPP tak existuje povícero. Není lehké zvolit jednu ustálenou. PPP v některých pojetích zahrnuje celou škálu interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem odehrávající se mezi póly „zcela privátní“ a „zcela státní“ (Potůček, 1997).

Jedna z raných definic vykládá PPP jako „kooperaci mezi aktéry soukromé a veřejné sféry, kteří společně produkují statky a služby a sdílejí rizika, náklady a zdroje spojené s těmito službami a statky“ (Van Ham a Koppenjan, 2001: 598). I tato definice ovšem umožňuje mnohé výklady pojmu PPP. Podobnou volnost umožňují i oficiální definice OECD a OSN. Osobitě vymezení PPP nabízí de Vries: „PPP je prostředkem k podpoře veřejného zájmu, např. hodnoty za peníze pro daňové poplatníky, využívající soukromých zájmů k organizaci sociálních aktivit, tedy úkolu, který za normálních okolností plní stát“ (de Vries, 2013: 10). Většina definic ovšem obsahuje jisté nezadatelné znaky a vlastnosti, která se u uspořádání typu PPP očekávají:

- 1) sdílení rizik – je centrálním elementem partnerství, na němž je celý vztah založen
- 2) dlouhodobý vztah – PPP není jednorázovou záležitostí, nýbrž svazkem uvažovaným v horizontu několika let či desetiletí

- 3) společný postup za účelem dosažení předem definovaného cíle – jakkoli přesně může být ve smlouvě vytyčen společný cíl, je nutno mít na paměti přirozeně odlišný charakter zájmů soukromého a veřejného sektoru
- 4) inovace – otázka novosti a originality řešení v rámci PPP je poněkud problematická a je předmětem rozsáhlých diskusí

Pravděpodobně nejviditelnější formou PPP za poslední dvě desetiletí je pak dlouhodobé smluvní partnerství za účelem výstavby infrastruktury (tzv. LTIC). Tato partnerství jsou povětšinou založena na principu převodu úkolů a zodpovědnosti za důležité aspekty a fáze infrastrukturního projektu zahrnující návržení, financování, vlastní stavbu a provoz včetně transferu do veřejného vlastnictví na vybraný soukromý subjekt. Těmito aspekty jsou v první řadě míněna rizika. Jak poznamenává de Vries (2013), zatímco v případě tradičních veřejných zakázek se rizika jako faktor nákladů a jejich vliv maskují či nezohledňují, v PPP představují samotný základ dohody a veškerých kalkulací. LTIC získal obrovskou popularitu po celém světě zejména v průběhu 90. let 20. století jako potenciální nástroj pro zefektivnění dodávek kriticky potřebné infrastruktury a souvisejících služeb.

Jako PPP byl nicméně označován už rozsáhlý program partnerství pro revitalizaci měst v USA v 60. letech 20. století či fenomén zajišťování veřejných služeb neziskovými organizacemi, ale například i široké komplexní iniciativy na národní i nadnárodní úrovni kladoucí si za cíl dosažení kvalitativní společenské změny. Bez nadsázky se dá říci, že snadno nalezneme PPP jak na úrovni malých obcí, tak i PPP zaštitěné organizacemi typu OSN.

V zásadě se tak dá rozlišit PPP v úzkém a širokém smyslu, ale existují i mezistupně, které vystihují další nepominutelné významy termínu. Podle Graema a Hodge (2013) lze rozlišovat pět různých úrovní významu PPP. Tyto vrstvy jsou znázorněny na obrázku č. 1.

Nejužším a také nejkonkrétnějším významem slova zůstává jednoznačně PPP jako individuální infrastrukturní projekt, ať už se jedná o infrastrukturu sociální (nemocnice, škola, vězení...) nebo infrastrukturu ekonomickou/dopravní (dálnice, most, veřejné osvětlení). V zásadě je možno rozlišit PPP projekty na typ koncese a typ PFI (v české terminologii označované jako kvazikoncese. Mezi oběma typy existuje zásadní rozdíl ve finanční angažovanosti zadavatele a způsobu dělení rizik – zatímco u PFI je infrastruktura splácena veřejným zadavatelem v podobě stínového mýtného či poplatku za dostupnost, u koncesí hradí náklady projektu přímo uživatelé infrastruktury – nejčastěji prostřednictvím mýtného

systému. Některé evropské státy evidují koncese a kvazikoncese odděleně a v některých případech jsou administrací těchto dvou typů PPP pověřeny odlišné organizace. Přes zjevné rozdíly však oba typy vyžadují v procesu přípravy, tendru i realizace zodpovědný přístup ze strany všech zúčastněných aktérů politiků, veřejné správy i soukromých zhotovitelů a provozovatelů zakázky a dalších, jak ještě bude dále diskutováno. Tato disertační práce se bude zabývat oběma zmíněnými typy PPP.

PPP jako manažerský nástroj či organizační formu lze chápat jako obecnější mechanismus či způsob dodání infrastruktury prostřednictvím soukromého financování a souvisí s pojetím, které je běžné zejména v projektovém managementu. Důležité v tomto ohledu je využití soukromých prostředků coby pobídky k včasnému a kvalitnímu dokončení projektu.

Nad touto úrovní stojí PPP jako uvědomělá politika (policy), tedy dobrovolná a promyšlená volba veřejné autority, kde systematicky dochází k výběru PPP z několika alternativ a dále ke kalibraci či výběru konkrétní formy PPP. Jedná se o *de facto* uznání zvláštní role, jakou soukromý sektor může sehrávat v dodávkách veřejných služeb a statků.

Ještě o stupeň výše lze spatřovat PPP v podobě nástroje či stylu vládnutí. V tomto smyslu chápání PPP je zdůrazněn dlouhodobý politický a strategický charakter PPP oproti převážně funkčnímu vnímání v předchozích úrovních. Jedná se o to, že PPP plní zejména z hlediska vlády účel zprostředkovatele naplnění strategických programových cílů, a to jak ve vztahu k veřejnosti, tak ve vztahu k soukromému sektoru a koneckonců i ve vztahu k zahraničí. Do této úrovně lze totiž zařadit i význam PPP coby vývozního artiklu některých zemí. Tomuto fenoménu doposud nebyla v literatuře věnována náležitá pozornost. Ukazuje se ale, že pro některé státy je tato dimenze PPP minimálně stejně důležitá, ne-li důležitější než využití PPP na vlastním území (Pollock, 2013).

Všechny výše zmíněné dimenze PPP jsou zastřešeny nejvyšším a nejabstraktnějším rámcem, ke kterému se veškerá PPP-aktivita vztahuje a vychází z něj. Toto nejvyšší patro je historickým a kulturním kontextem vývoje partnerství veřejného a soukromého sektoru v určitém prostředí. Předurčuje tak více méně výskyt, četnost, podobu a úspěch PPP ve všech jeho podobách a úrovních v dané zemi.

Konkrétní příklady z jednotlivých vrstev diagramu jsou obsaženy v tabulce č. 1.

Obrázek č.1 Šíře významu PPP



Zdroj: Hodge a Greve, 2013

Tabulka č. 1 Příklady jednotlivých úrovní významu PPP

	Vláda/soukromý sektor	Vláda/neziskový sektor	Vláda/soukromý sektor/neziskový sektor
Projekt/Aktivita	Projekt nemocnice, školy...	„Výjimka“/svolení zaměstnancům veřejného sektoru založit neziskový projekt	Gate21 – dánské partnerství pro ochranu životního prostředí

Organizační forma	Organizační forma PFI	Červený kříž řídicí projekt uprchlických táborů v zastoupení vlád	Síťové partnerství napříč různými organizacemi
Policy/symbol	Politika ministerstva financí v oblasti PPP (britského, australského...) PPP politika EU napříč ředitelstvími	Agenda „Big society“ v Británii	Politika světové banky v oblasti zapojování soukromého sektoru
Styl/nástroj vládnutí	Stanovisko EU na roli vlády v evropské ekonomice	Role neziskových organizací v USA při dodávce specifických služeb z důvodu naléhavých politických problémů	Millenium goals OSN
Historický kontext vztahů soukromého a veřejného sektoru	Může tržní hospodářství nadále fungovat stejně i po zkušenostech z aktuální finanční a hospodářské krize?	Integrální úloha asociací při budování státu a jeho administrativy	Smlouva OSN mezi rozvinutými a rozvojovými státy

Zdroj: Hodge a Greve, 2013

Tato práce, ačkoli její primární důraz leží v rovině „vládnutí“ se částečně dotýká všech pomyslných dimenzí PPP, jelikož, jak ukážeme dále, tyto jednotlivé roviny jsou za normálních okolností jen těžko oddělitelné.

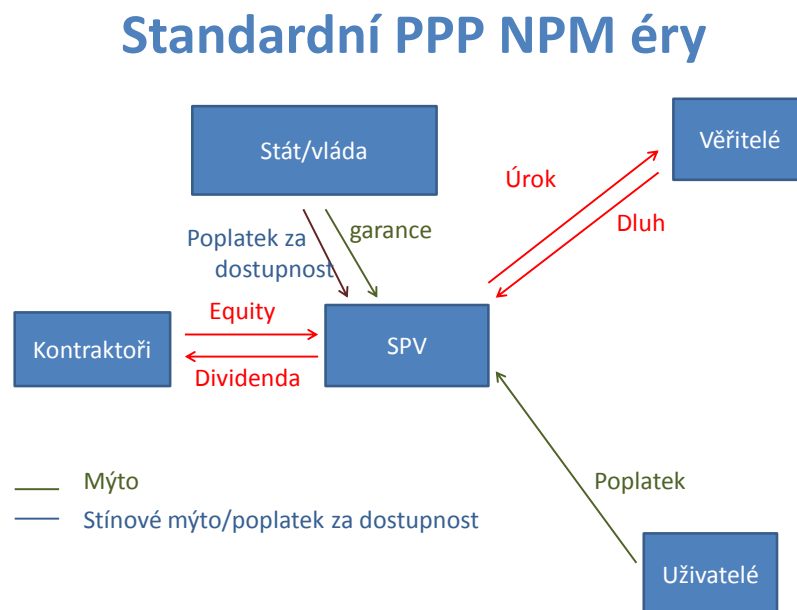
1.2 PPP v dobách ideových turbulencí

„PPP jsou mrtvá!“ pronesl na konferenci v roce 2012 jeden z jejích účastníků (Konvitz, 2012). Ačkoli jsou snad tato slova přehnaná, ukazují na určitou nejistotu, která se ohledně pokračování modelu v nedávné době rozhostila. Není pochyb, že PPP ve své původní podobě a struktuře, se po letech živelného vývoje v období dominance souboru idejí označovaných jako New Public Management (NPM) dostává na křižovatku z několika důvodů (Drechsler, 2005; de Vries a Nemeč, 2013).

Předně hospodářská krize přelomu desetiletí přinutila aktéry z veřejného i soukromého sektoru tak jako mnohokrát v historii, aby přehodnotili svou strategii financování infrastruktury. Cílem byla optimalizace rozložení rizik vzhledem ke stavu, ve kterém se nacházely finanční trhy. Ochota finančních institucí poskytovat prostředky pro realizaci infrastrukturních projektů se výrazně snížila. Zároveň zvýšení rizikovosti již běžících projektů způsobilo výrazné problémy při splácení úvěrů. Tradiční schémata a modely financování PPP (viz obrázek č. 2) tak zabředla do potíží. Dopady hospodářské krize tak mohly mít jistý dlouhodobější vliv, který bude diskutován v následujících kapitolách. Historie však ukazuje, že samy o sobě hospodářské krize, ač sebehlubší, nevedou vždy k odpovídající a žádoucí katarzi trvalejšího charakteru, třebaže k ní mohou přispět.

Pro budoucnost PPP je tak vedle ekonomického propadu stejně tak důležité jisté ideologické vyprázdňení a vykořenění související s úpadkem NPM jako široce uznávaného paradigmatu v oblasti veřejné politiky a správy. NPM zabřednul do krize již brzy po svém nastolení jako nekoherentní soubor často protichůdných myšlenek a argumentů (Osborne, 2010; Drechsler, 2005; de Vries a Nemeč 2013) a minimálně od přelomu tisíciletí musel čelit vážné kritice ze strany vyzyvatelů, kteří představovali nové proudy v úvahách o vztahu a chování regulátorů ve státě.

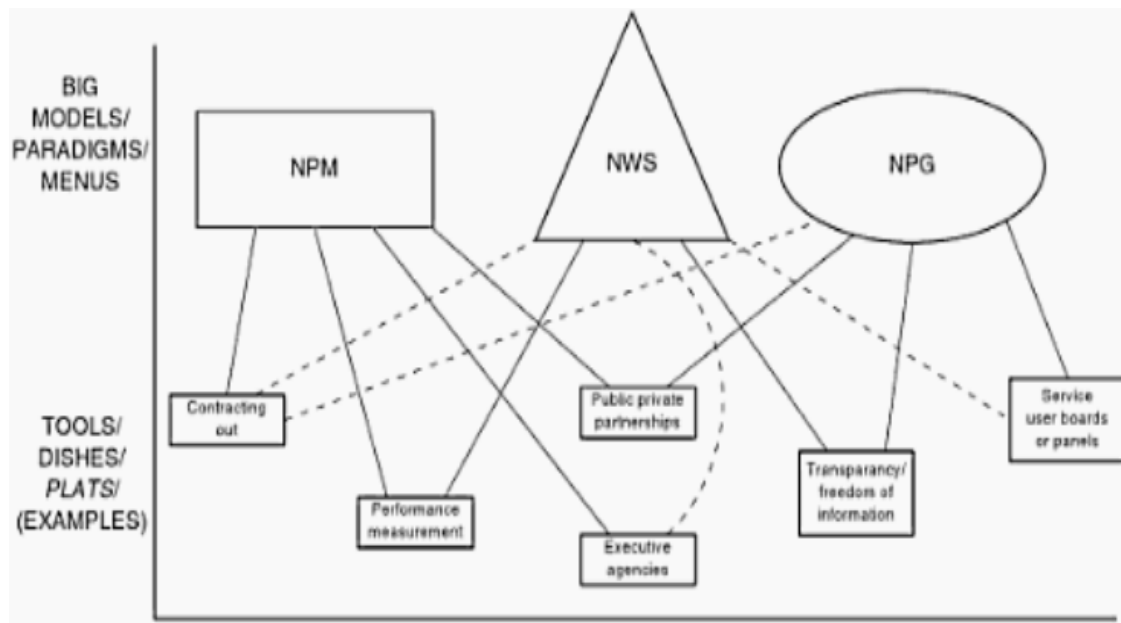
Obrázek č. 2 Schéma standardního PPP éry NPM



Zdroj: Autor

Z těchto proudů se jako potenciální nová paradigmatata etablovali zejména tři silní kandidáti: Neo-Weberianský stát, New Public Governance a Digital Era Governance. V roce 2005 pak Dunleavy prohlásil NPM za mrtvý (Dunleavy, 2005). Jak upozorňuje Pollitt a Bouckaert (2011), ne všechna nastupující paradigmatata zahrnují PPP do svého plánu a některá ho dokonce jako nástroj dosažení svých cílů přímo vylučují (viz obrázek č. 3). Kritika PPP je skoro stejně rozsáhlá jako kritika NPM samotného. Budoucnost osířelého PPP tím pádem nemůže být brána jako samozřejmost. Na druhou stranu je patrné, že PPP nelze zcela ignorovat už jen z toho důvodu, že dědictví smluv uzavřených do dnešních dnů bude v některých státech ovlivňovat povahu národní infrastruktury i několik desítek let, nedojde-li k radikálním opatřením ze strany vlády či k rozsáhlému krachu soukromých provozovatelů. Někteří reprezentanti nových myšlenkových směrů tak postupně začali přicházet s návrhy, jak by model PPP mohl být kooptován do nově vytvářeného rámce (Hodge a Greve, 2010), nebo alespoň tolerován po nezbytně dlouhou dobu.

Obrázek č. 3 PPP a hlavní paradigmatata



Zdroj: Pollitt a Bouckaert, 2011

Greve a Hodge (2010) jako jedni z prvních identifikovali výzvy, jaké PPP představuje pro propracovaný systém v duchu good governance týkající se pěti základních problematických aspektů PPP. Tyto výzvy mohou být chápány i jako podmínky, které by musely být splněny pro dosažení kompatibility PPP s novým režimem a jejich dlouhodobé udržitelnosti. Časem se požadavků začalo objevovat více a stávaly se konkrétnějšími. Podmínky pro kompatibility PPP tak mohly posloužit jako jeden z podkladů a vodítek pro formulaci kritérií ideálního typu partnerství veřejného a soukromého sektoru, o který se pokoušelo několik autorů nezávisle na sobě. Základní orientaci umožňuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2: Proměna PPP

	NPM PPP	post-NPM PPP
Role vlády	nespecifikovaná/omezená – přenesení odpovědnosti na externí poradce	intenzivnější zapojení a koordinace sítě
Občané	Pasivní konzumenti	Aktivní uživatel/koproducent/i investor
Transparentnost	Žádný zvláštní důraz	Conditio sine qua non
Institucionální rámec	Slabý – převod odpovědnosti a rizik na externisty	Silný – vyvážená interní kapacita a budování institucionální paměti

Zdroj: Autor

Komplexní souhrn 12 základních principů partnerství představili Jeffares et al. (2013). Tyto principy zahrnují:

1. jasný, oběma stranami ztotožněný účel
2. dostupnost náležitých finančních a lidských zdrojů
3. zřetelnost motivací, rolí, kapacit a podílu příspěvků
4. odpovídající organizační procedury posilující a upevňující spolupráci
5. sladění partnerů a politik
6. jasně stanovené závazky, vlastnictví a zodpovědnost partnerů
7. participativní a posilující partnerství
8. kultura spolupráce, důvěry a otevřenosti
9. přítomnost či vědomí kulturní transformace, synergie, úspor a výměny
10. definování úspěchu a nastavení monitoringu a výkazů výkonnosti partnerství
11. kontinuální komunikace s ostatními, kontinuální proces učení se
12. jasné rozdělení benefitů, rizik a odpovědnosti/viny

Slabinou tohoto souboru principů je na první pohled jeho povrchnost. Jednotlivým principům schází konkrétní obsah a některé spolu splývají navzájem. Budej dojem abstraktních frází, které s praxí mají jen pramálo společného. Jak sami autoři přiznávají, podařilo se jim nanejvýš v hrubých obrysech zachytit rozsah vlastností ideálního typu, nikoli však vlastní obsah, který se operacionalizací vytratil.

Svou představu o ideálním typu založenou na post-NPM kritice a identifikaci faktorů úspěchu u PPP v zemích EU formuloval Witz (2012). Jeho model spočíval ve dvou dimenzích koncentrujících základní požadavky z okruhu institucionálních zázemí/kapacit vládnutí a „ryzosti“ (genuineness – Public-Private-Citizen Collaboration) partnerství. V rámci těchto okruhů byly formulovány specifická kritéria umožňující uspokojivý průběh partnerství

A) Institucionální zázemí:

- centrální odborná koordinační jednotka s dostatečnou kapacitou a úrovní expertízy je k dispozici
- zadavatel interně disponuje minimálně projektovým manažerem, který má zodpovědnost za projekt, ideálně však řídí celý projektový tým s vyváženou expertní základnou (právo, finance, technické aspekty)
- transfer znalostí a dovedností mezi jednotlivými fázemi projektu a mezi projekty obecně je zajištěn
- projektový tým má k dispozici software pro projektový management

B) „Ryzost“ partnerství (PC2)

- je zveřejněn pravidelně aktualizovaný seznam všech PPP projektů ve státě obsahující informace o délce projektu, účetní metodě, celkových nákladech a (pokud to přichází v úvahu) také o výši splátek
- plné znění PPP smluv je veřejně přístupné
- konkurence, média, neziskový sektor a široká veřejnost mají kontrolovat hodnotu za peníze a mohou aktivně uplatnit svůj názor v průběhu přípravy i realizace projektu

Je zřejmé, že tento model je mnohem konkrétněji zaměřený a rovněž těsněji napojený na praxi.

1.3 PPP a rizika

Již bylo zmíněno, že PPP je do značné míry založena na sdílení rizik. Nejistota a s tím spojená rizika jsou do značné míry hnacím motorem člověka a celé společnosti. Čím jiným je život a koneckonců i PPP než průběžnou snahou zajistit se proti očekávaným, a pokud možno taky těm méně očekávatelným zdrojům ohrožení? Zajištění se proti rizikům je patrně tou hlavní motivací jednotlivců sdružovat se do menších či větších skupin a národů, třebaže život ve skupině s sebou nese rizika nová. Ulrich Beck (1986) a Anthony Giddens (1990) hovoří o moderní společnosti rizik, která se stále více zaobírá budoucností (a bezpečností) a je založena na společném zabezpečování se proti rizikům a zároveň do jisté míry i vytváření rizik nových. Účelem PPP je převod určité části rizika spojeného s výstavbou a provozem infrastruktury a jeho následné sdílení partnery. Partnerství samotné je však díky své povaze zdrojem specifických rizik, která je zapotřebí zvládat.

Efektivní alokace rizik je jedním z klíčových faktorů úspěchu PPP, tedy získání maximální hodnoty pro všechny zúčastněné strany. Jako taková je tak důležitým determinantem architektury institucionálního rámce pro PPP a zároveň subjektem, na který se vzorce vládnutí musí primárně soustředit. Loosemore et al. (2006) identifikovali pravidla, kterými by se alokace rizik mezi partnery měla řídit. Jedná se o:

- a) vědomí si rizika – riziko by měl nést ten, kdo si ho lépe uvědomuje
- b) kapacitu riziko řídit
- c) kapacitu riziko zvládnout
- d) preference pro nesení specifického rizika
- e) prémii za riziko

Všechna tato pravidla se vážou k vyhodnocení pravděpodobnosti a možného dopadu rizik. Náchylnost k riziku se vyjadřuje skrze odhad vyšší/nížší pravděpodobnosti rizika a jeho dopadu v případě, že se riziko naplní. Je patrné, že ekonomická krize přelomu desetiletí měla významný vliv na vnímání pravděpodobnosti rizik a jejich závažnosti, což se projevilo celkovým snížením objemu i rozsahu nových PPP projektů ve světě (EPEC, 2014). Obnovení pokud možno trvalejší důvěry v PPP na finančních trzích je tak základním předpokladem všech dalších úvah o budoucnosti veřejno-soukromých partnerství.

V rozmezí let 2013 až 2015 provedli Witz a Roumboutsos zkoumání, jehož účelem bylo v první řadě provést klasifikaci rizik, jímž partnerské strany v PPP mohou čelit. Výsledný soubor je vidět v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 Kategorie a druhy rizik v PPP

Kategorie rizika	Popis
Fáze přípravy projektu	
Zrušení tendru – předinvestiční riziko	Zrušení tendru, riziko nenávratnosti nákladů na tendr
Riziko problémů s výkupem použitelností pozemků	Dostupnost pozemků
Dohoda financování	Riziko nedohody ohledně financování
Specifikace	Riziko týkající se nedostatečných technických a právních specifikací – vliv na překročení odhadovaných nákladů/neplánované vynucené změny...
Konstrukční fáze	
Riziko nedodržení časového rámce	Zdržení dokončení a zprovoznění/certifikace infrastruktury
Riziko nesplnění požadavků na kvalitu	Nedostatek kvality/defektní infrastruktura.
Riziko překročení odhadu stavebních nákladů	Volatilita cen materiálů, nečekané náklady vinou vynucených technických změn/právních komplikací...
Riziko chybějících/opožděných povolení	Nedodání potřebných povolení včas
Fáze provozu	
Překročení plánovaných provozních nákladů	Nestálost pracovněprávních předpisů; riziko daňových změn; prodražování údržby, materiálů a ceny práce
Politická rizika	Zpoždění ze strany vlády v udílení potřebných povolení, nestabilita vlád a ochota dodržovat dojednané smlouvy.

Nesplnění dohodnuté úrovně kvality	Nedodržení smluvně dohodnutých standardů kvality
Riziko poptávky – Výnosy (obecné)	Riziko růstu dopravy, který je vázán na makroekonomický vývoj, sociální a politické prostředí
Riziko poptávky – Výnosy (Právo a regulace)	Změny v právním řádu a regulacích: změny v systému zdanění, vlastnictví vozidel a cen paliva
Riziko poptávky – Konkurence/vládnutí	Neochota vlády přistoupit na úpravy tarifů, nepředvídatelné riziko konkurence vlivem změny v dopravní politice
Riziko poptávky – síť	Zdržení v napojení na dopravní síť a související důsledky a komplikace pro objem dopravy
Transferová fáze	
Riziko residuální hodnoty infrastruktury při předání	Riziko technická zastaralosti a snížené hodnoty při předání infrastruktury
Životní cyklus projektu	
Finanční riziko	Volatilita úrokových sazeb, negativní události na trhu a nedostatek kapitálu
Inflační riziko	Pohyby inflace ovlivňující náklady a případné výnosy.
Měnové riziko	Kolísání kurzu měn (v případech, kde to má vliv)
Zásah vyšší moci (příroda)	Riziko přírodních katastrof a dalších negativních jevů
Zásah vyšší moci (politické/ekonomické/sociální)	Válka, politické a sociální nepokoje, náhlá změna vládní politiky
Sociální – přijetí projektu veřejností	Přijetí projektu uživateli. Ohrožení projektu pasivní a aktivní opozicí, bojkotováním, žalobami a dalšími prostředky sociální akce.
Rizika vládnutí	Rizika ve vztazích se třetími stranami nebo záležitosti týkající se odkupů

Zdroj: Witz a Roumboutsos, 2015

Je zřejmé, že zdroje ohrožení jsou různé a působí s různou intenzitou v různých údobích. Rizika v tabulce jsou rozdělena dle jednotlivých fází projektového cyklu – příprava, konstrukce, provoz a transfer. Pro každou z fází jsou typické různé druhy rizik, některá rizika

ovšem působí průběžně po celou dobu přípravy i realizace. Tato jsou uvedena v závěru celého přehledu.

1.4 Úspěch a selhání PPP

Snahy o nalezení charakteristik ideálního partnerství a zvládním rizik přímo souvisí se zásadním problémem PPP, který spočívá v tom, zda a jak je možné měřit jeho výkonnost a úspěšnost. Tehdy se začne naplno projevovat relativita pojmu „úspěch“ a zároveň mnohovrstevnatost pojmu PPP.

Hodge a Greve (2013) naznačují, že lze posuzovat úspěch PPP na všech praktických úrovních, jež byly představeny výše. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry jsou od sebe jednotlivé úrovně oddělitelné a úspěch či selhání v jedné dimenzi nezávislý na dimenzi druhé. Je podstatné si uvědomit, že ačkoli nejvyšší a nejabstraktnější úroveň PPP do značné míry utváří předpoklady pro rozvoj a fungování nižších úrovní, ve skutečnosti o celkovém úspěchu a budoucnosti PPP rozhodují právě výsledky konkrétního institucionálního a administrativního nastavení a zejména konkrétních projektů realizovaných v tomto rámci. Paradoxem je, že mezi úspěchem PPP na nejkonkrétnější úrovni a PPP jako značkou, symbolem a exportním artiklem nemusí v praxi vždy existovat přímá úměra. Přesto tato práce vychází z předpokladu, že úspěch celého programu či vládní strategie je primárně závislý na demonstrovatelných úspěších na projektové úrovni v rámci jednoho státu. Jen těžko si lze představit dlouhodobě úspěšnou PPP policy bez toho, aby byly realizovány alespoň částečně úspěšné projekty.

Zároveň je zřejmé, že zatímco úspěch konkrétního PPP projektu se zdá být relativně snadno stanovitelný pomocí předem určeného cíle a evaluačních kritérií, podobné hodnocení je velmi pravděpodobně obtížnější na vyšších úrovních PPP vzhledem k nutnosti vzít do úvahy větší množství dopadů a dalších faktorů, z nichž ne všechny jsou v době iniciace politiky předvídané. Celkově je úspěch velmi relativní kategorií, která z konstruktivistického hlediska záleží jak na reálně dosažených výstupech, tak také do značné míry na interpretaci jednotlivých aktérů. V konečném důsledku může rétorika velmi ovlivnit to, zda je PPP politika vnímána jako úspěšná anebo nikoliv.

Hovoříme-li o úspěchu ve veřejné politice, vyvstane logická otázka – úspěch za jakých okolností a úspěch pro koho (Potůček a kol., 2016)? Každý projekt a každá politika má

své proponenty a odpůrce, kteří mohou být na různých úrovních a v různém vztahu k výslednému stavu. Nová dálnice vedoucí po okraji obce může být z hlediska vlády velkým úspěchem, nicméně pro zastupitelstvo a místní obyvatele na druhé straně zase velkým selháním. Nová PPP nemocnice pokrývající velkou spádovou oblast může být nahlížena jako modernizační a racionalizační úspěch z hlediska státu, ale méně už z hlediska pacientů a zaměstnanců starých zařízení v blízkosti jejich domovů, která byla v rámci racionalizace zrušena. Vládám států, které spustily PPP programy, se často podařilo náklady vynaložené na PPP projekty účtetně skrýt před statistikami o národním dluhu. Výkazy o nízkém celkovém zadlužení a viditelné obohacení veřejné infrastruktury o nové prvky některým vládním stranám pravděpodobně dopomohly ke znovuzvolení. Přísun zakázek, které by jinak pravděpodobně nebyly realizovány, dopomohl některým konstrukčním, poradenským či finančním společnostem k zisku a expanzi (Acerete et al., 2009). Bylo ovšem využití PPP s tímto účelem úspěchem z hlediska dlouhodobého veřejného zájmu? Zejména v případě některých států dotčených dluhovou krizí lze o úspěchu této politiky pochybovat (Abrantes, 2011).

To nás přivádí k otázce odlišných dispozic vlád k úspěšné implementaci PPP a vhodnosti implementace PPP v různých kulturních, socio-ekonomických a administrativních kontextech, jež je rozpracována v další části. Doposud nejpodstatnějším teoretickým poznatkem ovšem je, že úspěch PPP je značně relativní pojem a nelze za všech okolností spolehlivě určit. Dalo by se zjednodušeně říci, že čím větší okruh stanovených cílů je naplněn a čím větší okruh dotčených aktérů je k dosažení cílů motivován a následně uspokojen, tím větší zaznamenává PPP úspěch (Hayllar Hui, 2010). Odpovídá to potřebě celkově snížit nejistotu a tím i riziko nesené jednotlivými partnery na nezbytně nízkou míru.

Boxmeer a Beckhoven (2005) ve své studii PPP projektů v oblasti regenerace měst odlišují mezi tzv. silnými a slabými partnerstvími. Zatímco silná partnerství se vyznačují vyvážeností sil, sdílením pravomocí v rámci širšího okruhu aktérů a jsou typická pro konsociační demokracie a další země s tradicí dosahování společenské dohody/kompromisu, hlavním rysem slabých partnerství naproti tomu je koncentrace moci a rozhodování často v podobě jediného aktéra. Autoři nedospěli k jednoznačnému závěru ohledně toho, který typ partnerství je efektivnější a úspěšnější. Přestože silná partnerství se v konečném výsledku mohla pochlubit vyšší úrovní akceptace veřejností, transakční náklady jednání a časové nároky nalezení dohody byly z pochopitelných důvodů v průměru vyšší.

Integrace a holistický síťový přístup k infrastruktuře jsou rovněž centrálním obsahem sdělení prací z oblasti projektového managementu. Engwall (2003) kupříkladu uvádí, že klíčem k úspěchu je uvědomění si, že žádný projekt není izolovaným ostrovem. Podobně Morris a Gerald (2011) připomínají, že každý infrastrukturní projekt je třeba vnímat kontextuálně včetně institucionální dimenze a širších dopadů realizace. To platí dvojnásob u velkých projektů zásadního významu. Dimitrou et al (2013) ve své studii megaprojektů dospěli ke zjištění, že projekty charakteru otevřeného systému – tedy jakési portfolio integrovaných projektů otevřené vstupu všech relevantních aktérů - vedou ke snížení celkového rizika neúspěchu, na rozdíl od projektů, které autoři označují jako uzavřený systém – tzn. projekty úzce zaměřené na specifickou infrastrukturu s předem omezeným počtem aktérů – které zdánlivě umožňují lepší kontrolu. Integrace na různých úrovních tak může být významným faktorem ovlivňujícím osud PPP. Do jaké míry může přispět k maximalizaci úspěchu či naopak replikaci selhání bude pojednáno níže.

Tato práce se však odpichuje od mnohem jasněji definovatelné a uchopitelné skutečnosti než je úroveň a kvalita integrace. Je jí selhání PPP a poměr mezi PPP aktivitou a PPP výstupy. Selhání PPP na vyšších úrovních významu pojmu se stejně jako úspěch úzce odvíjí od selhání na úrovni jednotlivých projektů. Tam tato práce definuje selhání zejména jako vynucené přerušování nebo zásadní restrukturalizaci projektu v pokročilé fázi, ve které již zúčastněnými byly investovány nemalé objemy prostředků a energie do přípravy či vlastní realizace (viz kapitola Metodologie).

Tento přístup má nevýhodu v tom, že nezachycuje případy PPP projektů, které byly/jsou realizovány, ovšem z finančního hlediska by mohly být shledány jako neúspěch – náklady se ukázaly být jako příliš vysoké v porovnání s alternativami apod. Hodnocení tohoto faktoru by bylo příliš složité a v celé řadě případů sporné. Je to ovšem problém, kterému se výzkumníci musí věnovat se stejnou intenzitou.

1.5 PPP institucionální pole

Pro některé pozorovatele i politiky je PPP čistě jen jakousi alternativní metodou financování infrastruktury, která se hodí k překlenutí děr v rozpočtu. Jak už ovšem bylo ořejmáno výše, PPP i ve svém nejužším pojetí představuje rovněž množství institucionálních a organizačních modifikací, které mají významný dopad na fungování zúčastněných aktérů, infrastrukturní sítě, systém veřejného zadávání a potenciálně i širokou veřejnost. Jedná se tedy

svým způsobem o nastavení mechanismů a procesů, které zároveň slouží pro uskutečňování PPP politiky a určují její směřování.

Termín „PPP enabling field“, který zavedli Jooste a Scott (2012), je sám o sobě do jisté míry hodnotově zabarvený a tendenční. Jako by bylo automaticky předpokládáno, že PPP má principiálně být umožněno a nikoli naopak. Představa či dojem, že PPP je inherentně pozitivní, jsou minimálně poněkud sporné. Přesto je výše zmíněný koncept užitečný v tom, že poskytuje možnost vnímat nastolování a implementaci PPP v kontextu organizací a dalších aktérů majících vliv na to, zda a případně v jaké podobě bude PPP aplikováno. Tato disertační práce se ovšem raději bude držet ambivalentního a zároveň obecnějšího pojmu institucionální pole PPP, které zahrnuje i širší institucionální aranžmá, které bývá opomíjeno, bez něž si ovšem lze implementaci PPP jen těžko představit.

Jooste a Scott (2012) se ve své studii primárně zaměřili na užší výklad „PPP pole“. Vykládají ho jako soubor organizací aktivních ve sféře PPP a institucí, které jsou využívány k diseminaci a implementaci PPP. Jooste se Scottem identifikovali několik typů „nosičů“, kteří fungují jako zprostředkovatelé v organizačním poli PPP. Rozdělili je v zásadě na skupinu aktérů a skupinu artefaktů. Mezi aktéry zařadili jednotlivé orgány státní správy se svými PPP jednotkami, dále poradce, auditory, regulátory (veřejný sektor), regulátory (neveřejný sektor), zájmové skupiny/asociace, místní, národní a mezinárodní rozvojové organizace. K archetypům podle autorů patří policy dokumenty či implementační návody. Všechny typy nosičů a jejich interakce jsou podle autorů klíčové pro fungování PPP. Žádný ze zainteresovaných aktérů - ani stát zpravidla zastoupený odpovědnou PPP jednotkou, případně jiným orgánem - nemá sám o sobě dostatečné kapacity na to, aby dokázal PPP obsáhnout v celé šíři a vypořádal se se všemi souvisejícími nároky a požadavky.

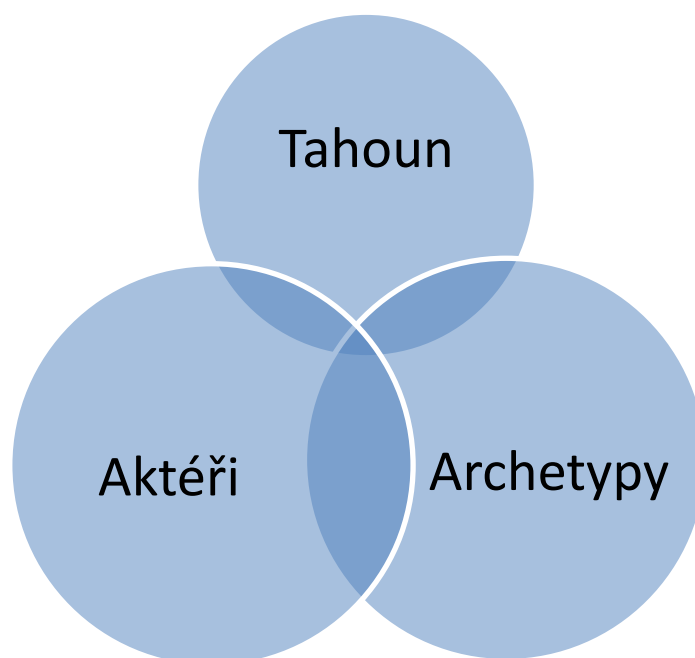
Základní schéma organizačního PPP enabling field v pojetí Jooste a Scotta je naznačeno na obrázku č. 4. Zvláštní úlohu v něm hraje takzvaný centrální aktér-tahoun, kolem kterého se PPP politika utváří a rozvíjí. Celkově je koncept polí dobrým výchozím bodem pro tuto práci, která míní koncept PPP institucionálního pole aktualizovat a rozvinout v několika směrech. Jooste a Scott ve svém zaujetí vybranými aktéry a některými konkrétními PPP dokumenty poněkud odhlíží od celkového obrázku a nenabízí vysvětlení vztahu nastavení PPP institucionálního pole a poměru úspěchu/selhání. V podání Jooste a Scotta je PPP elitní hrou úzkého okruhu dedikovaných organizací a oficiálních dokumentů. V tomto ohledu je tak toto pojetí hluboce zakořeněno v paradigmatu NPM a nereflektuje dostatečně kvalitativní posun a požadavky, jež vyvstaly v oblasti vládnutí v nedávné době. V této práci je rovněž kladen důraz nikoli na popis formálního nastavení, které teoreticky umožňuje implementaci

PPP. Spíše se soustřeďuje na význam jednotlivých komponentů v prevenci selhání PPP. K tomu patří vnímání PPP v širším kontextu než coby uzavřeného autoregulovaného systému.

Následující vymezení vizualizované na obrázku č. 5 je do jisté míry normativní, ovšem opírá se o poznatky řady souvisejících empirických výzkumů uvedených v literatuře. PPP institucionální pole by mělo zohledňovat i faktory, které nenesou nálepku PPP, ale mají zásadní vliv na to, zda a jak je PPP v dané zemi implementováno. Na obecné úrovni musí brát do úvahy dlouhodobou náklonnost a stabilitu politického prostředí a rozhodování odpovědných činitelů. Mimo to je třeba identifikovat a rozlišit dispozice a kapacity institucionálního rámce vypořádat se s PPP agendou. V neposlední řadě je nutno věnovat pozornost náležitou pozornost právnímu rozměru, čímž je myšleno nejen způsob ukotvení PPP v národní legislativě, ale i s tím související právní praxe týkající se implementace PPP. Zapomenut by neměl být nezpochybnitelný vliv tržních mechanismů - zvláště pravidel a nastavení procesů v rámci finančního systému. Tato součást institucionálního pole je zřejmě tou nejdiskutovanější a nejprozkoumanější a pozornost jí do jisté míry bude věnována v rámci celé disertace. Tato práce se ovšem primárně nevěnuje příčinám a důsledkům jevů ve finančním sektoru, které spadají mimo kontrolu orgánů veřejné správy.

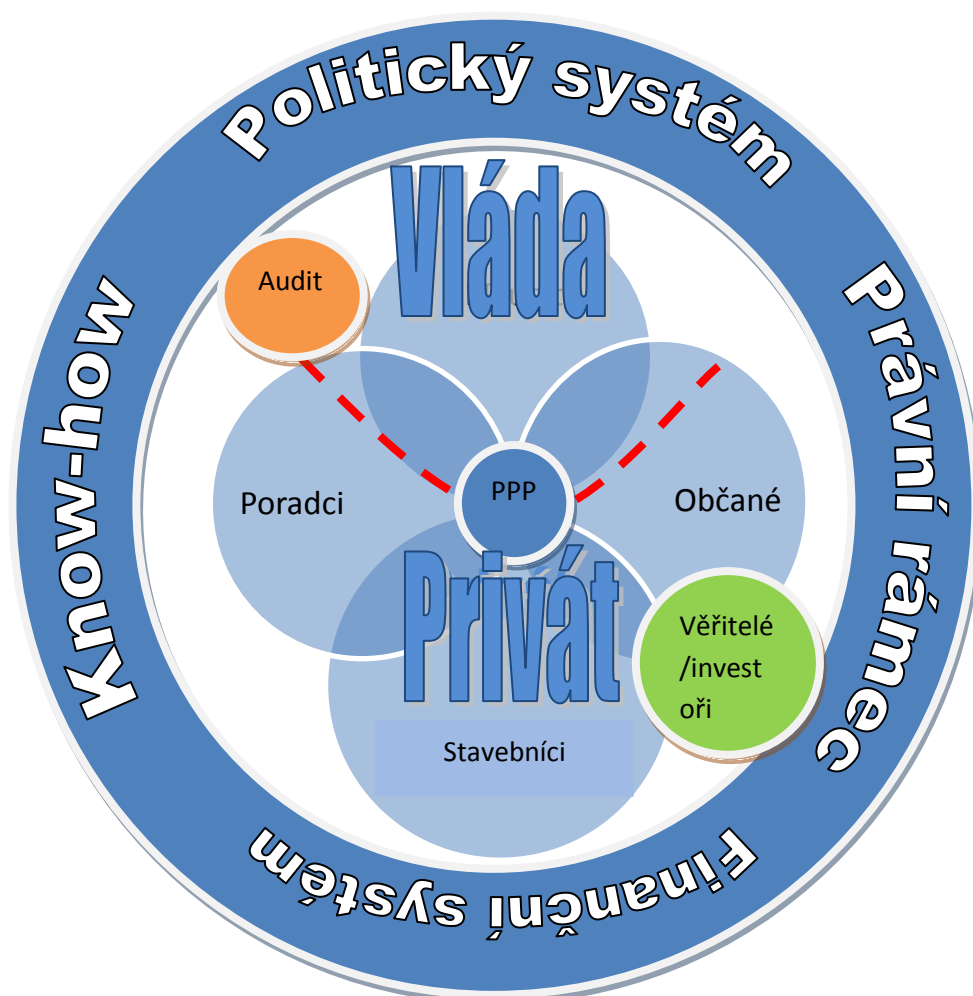
Na úrovni aktérů – kteří jsou toliko předmětem zájmu Jooste a Scotta – model institucionálního pole PPP vnímá úlohu tradičně uváděných aktérů včetně angažmá externího auditu, věřitelů a investorů. Tato práce navíc v souvislosti s proměnou paradigmatu doplňuje důležitého činitele v podobě občanů či širší veřejnosti, jak je ještě vysvětleno níže.

Obrázek č. 4 Schéma PPP pole dle Jooste a Scotta



Zdroj: Autor na základě Jooste a Scott (2012)

Obrázek č. 5 Upravené pojetí institucionálního pole PPP pro potřeby této práce



Zdroj: Autor

Politický systém

Zásadní důležitost stabilní politické podpory pro PPP demonstrovala již celá řada výzkumů (Witz et al, 2015; Verhoest et al, 2015). Vztah politického prostředí dané země a vývoje PPP institucionálního pole je sám o sobě komplikovaný a mnohvrstevný. Pro účely této práce však postačí základní hypotéza, která hovoří o tom, že bez stabilní politické podpory je úspěch PPP vyloučen. Smluvní mechanismus PPP je přes svou nápadnou robustnost křehký, jelikož upravuje vztahy mezi zadavatelem a realizátorem na dobu několika let až desetiletí – tedy každopádně na dobu, která spolehlivě překlenuje několik funkčních období. PPP kontrakt uzavřený dnešní vládou tak zavazuje často o generaci mladší politickou garnituru. Výběr projektů, které snesou test časem a jejichž potřebnost, účelnost a efektivita bude demonstratelná i v pozdějších dobách, je tak naprosto zásadní a přeci nevymahatelná na stávající vládě. Zároveň se potvrzuje se, že názorové a personální fluktuace na úrovni vlády mohou mít pro dlouhodobý úspěch PPP smrtící účinky - zejména za předpokladu, že neexistuje jednoznačné procedury a pojistky zabraňující zhoubnému vlivu proměnlivých politických vlivů na PPP (Witz et al, 2015).

Právní rámec

Právní věda se ve vztahu k PPP zabývá jejich zakotvením v národním i nadnárodním legislativním rámci a obecně možnostmi jejich regulace ze strany státu. Obecně platí, že PPP může být regulováno zvláštním právním předpisem, nebo soustavou jiných běžných zákonů – především zákonem o veřejných zakázkách (Jurčík, 2008). Omezený význam speciální právní úpravy PPP v národní legislativě zmiňují někteří autoři (Verhoest et al., 2015), přestože jeho existence může přispívat k ujasnění pojmů, pravidel a rolí jednotlivých orgánů v procesu implementace (Witz et al, 2015). Důležitost nastavení právního rámce jako celku však snižovat nelze. Státy bez adekvátní regulace se vystavují většímu riziku selhání PPP. Zde do hry vstupují významné odlišnosti právních tradic – zejména kontinentální a anglosaské – a dále záležitosti spojené s administrativním dělením států.

Pro státy kontinentální Evropy je typický rozsáhlý systém kodifikovaného práva – zákoníků, které samy o sobě relativně pregnantně upravují poměrně velký okruh situací, které v průběhu platnosti smlouvy mohou potenciálně nastat. To umožňuje množství ustanovení PPP kontraktů vyřešit prostým odkazem na existující legislativu. Obsah smluv a celé řízení se tím může výrazně zkrátit. Je to jedním z důvodů, proč bylo zvláště v některých zemích

zvykem pro PPP tendry využívat relativně krátké tzv. otevřené či užší řízení. Krátký tendr klade důraz na nejlepší dosažitelnou cenu a ústí v neúplné smlouvy podléhající určitým změnám v průběhu realizace zakázky. Na jednu stranu otevřené řízení vyžaduje od zadavatele stanovení relativně jasné představy o tom, čeho chce dosáhnout. Na druhou stranu náklady takového procesu jsou logicky nižší než v případě řízení jednacího či soutěžního dialogu.

Jednací řízení je náročnější a delší, jelikož supluje neexistující kodifikovanou formu konkrétních právních předpisů. Jeho výstupem je obvykle mnohem obsáhlejší kontrakt, jenž má za úkol upravit veškeré eventuality, které právní rámec blíže neřeší. Představa o tom, co přesně bude obsahem smlouvy, vzniká až v průběhu jednání. Po jeho skončení pak dodatečné úpravy většinou nejsou přípustné. Není tak překvapivé, že tento přístup s sebou nese relativně vyšší časové i finanční náklady.

Od roku 2006 ovšem dochází pod vlivem evropských standardů k postupnému nahrazování jednacího řízení jinou formou, tzv. soutěžním dialogem (Yescombe, 2007: 78). Ve své zprávě z listopadu 2010 britské ministerstvo financí hodnotí výsledky soutěžního dialogu pozitivně zejména v souvislosti se zkrácením a zlevněním fáze preferovaného poskytovatele (HM Treasury, 2010), avšak nově povzbuzuje místní samosprávy, zejména u méně komplikovaných zakázek, k využívání otevřeného/užšího řízení.

Důsledky volby zadávacího řízení pro úspěšnost PPP dosud nejsou zcela uspokojivě prozkoumány. Tato práce se v mezích možností pokusí alespoň částečně odpovědět na otázku optimálního nastavení právního rámce a jednání za účelem úspěšné realizace PPP.

I samotní odborníci v oboru práva si uvědomují určitá omezení účinnosti právních norem a kodifikovaných pravidel partnerství veřejného a soukromého sektoru při prosazování realizace veřejného zájmu (Matula, 2010). Vycházejí z poznání, že sebedokonalejší právní úprava nejenže nedokáže postihnout všechny aspekty a eventuality vstupující do hry v praxi, ale stává se pouhou formalitou, jestliže ji tak soukromé subjekty, a zejména organizace veřejného sektoru začnou brát. Jinými slovy řečeno kromě toho, že právo v oblasti veřejno-soukromých partnerství často funguje jen jako zprostředkovatel formy (obsah dodávají jiné odbornosti), právo samo o sobě s pomocí svých nástrojů nedokáže navodit chod procesů a mechanismů ve státní správě tak, aby tyto nejefektivnější možnou cestou směřovaly k naplnění veřejného zájmu. Je zapotřebí, aby odpovědné organizace dokázaly právního rámce využít ve prospěch úspěšné realizace partnerství se soukromým partnerem. To vyžaduje specifický soubor znalostí a dovedností.

Know-how

Příspěvek dovedností v řízení PPP k úspěchu/neúspěchu implementace PPP je v této práci shrnuta pojmem „know-how“. V nejužším smyslu know-how zahrnuje kvalitu lidských zdrojů (vlastnosti zvláště zdůrazňované zejména neoweberiánskou školou), technologií a postupů (požadavek paradigmatu DEG). Zjednodušeně řečeno se jedná o odbornost, schopnosti a zkušenosti projektových manažerů a dalších zaměstnanců soukromých firem a veřejné správy - odpovědných v tomto případě za implementaci PPP - a technologií, které využívají. Na straně veřejného sektoru bývají tyto speciální kompetence dle dosavadních poznatků soustředěny v konkrétních dedikovaných organizacích veřejné správy, i když ne nezbytně, jak zjistili Hurk et al (2015). Úloha individuální organizace či jiného aktéra třebaže v pozici tahouna PPP je v managementu programu i konkrétních projektů pochopitelně nezanedbatelná. Jooste a Scott (2012) v tomto ohledu zmiňují několik příkladů a vyzdvihují úlohu PPP jednotek. Jiné aktuálnější práce však celkový význam PPP jednotek v odborném řízení PPP poněkud zpochybňují, jak bude dále rozvedeno.

Každý PPP projekt je komplikovaným souborem dlouhodobých právních, ekonomických a technologických vztahů a není tajemstvím, že jak na straně veřejné správy, tak na straně soukromých konsorcií, jež se ucházejí o jednotlivé PPP projekty, obvykle existuje určitý deficit odborných znalostí a dovedností. Tuto mezeru obvykle zaplňují externí experti a poradci a na její velikosti tak do značné míry záleží výše celkových transakčních nákladů jednotlivých projektů. Vzhledem k tomu existuje několik strategií, jak potřebu dodatečné externí expertízy minimalizovat či eliminovat.

Dosud bylo v tomto oddílu pojednáváno zejména o schopnostech mikromanagementu projektů ze strany jednotlivých aktérů. Minimálně stejně důležitá je ovšem z holistického hlediska souhra procesů, která úroveň jednotlivých aktérů přesahuje a propojuje je navzájem. Jedná se o kolektivní schopnost usměřňovat PPP politiku i jednotlivé projekty kýženým směrem – pokud možno v souladu s veřejným zájmem. Mimo kapacity jednotlivých aktérů orientovat se a zvládat management konkrétního úseku PPP problematiky to zahrnuje umění propojovat související díly PPP skládky dohromady, budovat a sdílet kompetence a komunikovat navzájem v rámci otevřeného systému.

Jednou z nejdůležitějších strategií, jak těchto cílů dosáhnout s co možná největší účinností a efektivitou je, jak už bylo nastíněno, integrace. Integrace je podstatou otevřeného systému. Infrastruktura je ze samotné povahy věci sítí, a přesto při jejím rozvoji a správě jsme často svědky ad hoc nesystémových řešení. Integrovaný přístup lze aplikovat v několika

dimenzích od integrace informačních toků, přes integraci relevantních aktérů a projektů až po integrované síťové vládnutí (Frič, 2010).

Jednou z obecných odpovědí na výše zmíněný deficit know-how v rámci PPP je tak snaha pokud možno standardizovat konkrétní postupy a úkony v procesu přípravy a implementace PPP a umožnit jejich replikaci. Jde o to přenést se od separátního ad hoc řešení jednotlivých unikátních projektů směrem k implementaci podobných balíčků projektů - klastrů - s opakujícími se rysy, u kterých je možno použít vzorovou smlouvu a využít již nabyté zkušenosti projektového týmu. Příklady toho, co všechno lze teoreticky „klastrovat“ ukazuje následující tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 Příklady klastrování

Co lze klastrovat?	Příklad
Projekty s fyzickým propojením	Servisní stanice při dálnicích
Projekty stejného typu (přímé fyzické propojení není podmínkou)	PPP letiště
Projekty v rámci jednoho dopravního modu	Balíček PPP dálnic
Projekty napříč mody	Přístav – železnice – překladový terminál ve vnitrozemí

Zdroj: Autor

Integrovaný přístup předpokládá dlouhodobé odhodlání realizovat PPP ve větším měřítku. Vyrážování interních expertních kapacit se specializací na PPP a budování jejich „paměti“ je totiž drahé a neefektivní, pokud nejsou využity na 100 %. Expertních kapacit je přitom třeba - jednak kvůli předpokládané šíři PPP programu a zároveň, aby se zabránilo potenciálním nevýhodám klastrování, jejichž příklady, vedle hlavních výhod, ukazuje tabulka č. 5. Jedná se o výzvu, jejíž ohlas má za úkol prozkoumat tato práce.

Tabulka č. 5 Přednosti a nevýhody klastrování

Základní východiska	Výhody	Nevýhody
• selský rozum	• Efektivita – úspory	• Riziko multiplikace

<p>(příbuzné projekty by měly být realizovány zároveň – úspory z rozsahu, logika územního plánování)</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozsah schopností a oblastí zájmů stavebních společností • existující integrace napříč mody (např. provoz přístavů a železnic) • smart network governance – schopnost nadhledu vlády – infrastruktura jako síť 	<p>z rozsahu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redukce transakčních nákladů skrze standardizaci • Zvýšení kvality pro uživatele skrze vyšší interkonektivitu • Zabránění budoucím omezením provozu kvůli dodatečným pracem • Nižší zátěž pro životní prostředí • Lepší strategické řízení 	<p>selhání</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omezení flexibility a soutěže • Monopol/oligopol poskytovatelů – nebezpečí vyšších cen pro uživatele
---	---	--

Zdroj: Autor

Finanční systém

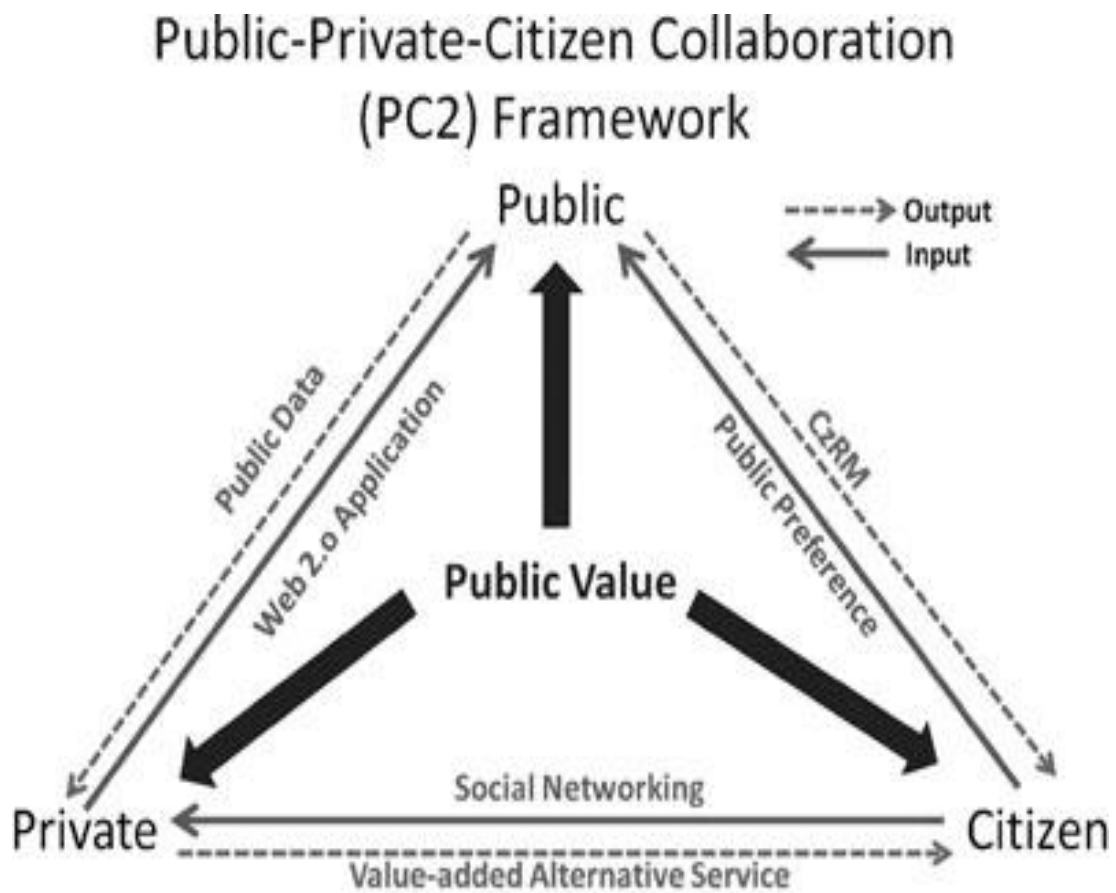
PPP jako svým způsobem jeden z tržních produktů je rovněž pevně spjat s vlastnostmi finančního sektoru. V rámci finančního sektoru se mimo jiné pohybuje řada subjektů, které, ač se PPP přímo fyzicky neúčastní, mají výrazný vliv na to, zda a za jakých podmínek bude PPP realizovatelné. Přímý vliv má pochopitelně dostupnost dostatečného a dlouhodobě únosného zdroje financování projektů, a to jak ze strany tradičních komerčních i nekomerčních institucionálních bank, tak i dalších subjektů kapitálového trhu včetně penzijních fondů a dalších. Zcela speciální úlohu mohou sehrát ratingové agentury, pokud se podílí na hodnocení bonity a celkové udržitelnosti projektu.

Od poskytovatelů úvěrů se dlouhou dobu očekávalo, že budou jakýmsi garanty toho, že daný PPP projekt je po finanční stránce dlouhodobě udržitelný. Tuto svou úlohu ne zcela zvládly, jak se ukázalo v průběhu finanční krize po roce 2008, kdy řada úvěrovaných projektů zabředla do těžko řešitelných obtíží. Následovala vlna nedůvěry finančních institucí vůči financování infrastrukturních projektů, jež se projevila ve znatelném poklesu počtu i objemu nových PPP projektů (EPEC, 2014). Tento moment byl spouštěčem snah o reformu business modelu PPP spojenou s hledáním nových zdrojů financování - a to jak těch konvenčních z oblasti kapitálového trhu, tak i relativně nekonvenčních v podobě drobných investorů a široké veřejnosti.

Participace veřejnosti

Koordinace sítě aktérů v otevřeném systému mimo jiné obnáší to, že je aktivně podporována účast všech potenciálně dotčených stran podle konceptu Public-Private-Citizen Collaboration (PC2), který zavedli Hayllar a Hui (2010) (viz obrázek č. 6). Nedochází tak ke snaze většinu aktérů vytěsnit, usurpovat si jejich podíl na rozhodování a usnadnit tak kontrolu nad PPP. Inkluze většího počtu elementů a aktérů do procesu rozhodování pochopitelně s sebou nese určité náklady. Může však být klíčová pro demokratizaci celého procesu, systémové řízení, odhalování skrytých příležitostí a v neposlední řadě eliminaci či snížení rizik na únosnou míru. Základním předpokladem zvládnutí rizik je včasné odhalení šíře možných ohrožení a stanovení jejich závažnosti. To je v rámci sítě mnohem snazší než v případě dovozování souvislostí omezeným počtem aktérů. Pokud se partneři naučí zvládat rizika a odkrývat a využívat širší okruh příležitostí, nabízí se model replikovat a využít úspor z rozsahu. Podmínkou ovšem je, že se PPP otevřou těm, kteří v názvu figurují na prvním místě, dosud však byli z rozličných důvodů více či méně opomíjeni – tedy veřejnost.

Obrázek č. 6 Public-Private-Citizen Collaboration



Zdroj: Hayllar a Hui, 2010

Jak již bylo naznačeno výše, existuje řada překážek integrujícímu přístupu a sociální integraci zvláště (viz tabulka č. 6). Jsou jak objektivní tak subjektivní a dotýkají se jak zadávajících organizací, tak kontraktorů, ale i občanů, jejichž role je předmětem dohadů. Přehled těchto překážek přináší tabulka č. 1. Zahrnutí občanů do procesu plánování se může zdát jako drahé a logisticky obtížné. Soukromé firmy ve spojení s vládami (Lindblom, 1977) mohou pocítovat zájem na tom zabránit občanům v zasahování do jejich dohod vzhledem k omezeným kapacitám pro styk s veřejností nebo z důvodu důvěrnosti a citlivé povahy vzájemných obchodních ujednání.

Jako příčinu neochoty bloku vlády a firem nelze vyloučit ani nedostatek trpělivosti, případně korupci. V takových případech není nikterak neobvyklé, že aliance vlády a s privátními subjekty využije zkratkových nálepek jako NIMBY (Not In My Backyard) či BANANA (Build absolutely nothing, anywhere near anything) a argumentuje přehnanou opozicí občanů za účelem omezení jejich práv zasahovat do procesu plánování infrastruktury a zbavení se nevídané a obtěžující opozice (Devine-Wright 2011; Wüstenhagen et al. 2007).

Toto povýšené hodnocení postojů veřejnosti přitom nemá absolutně žádnou oporu v objektivním výzkumu.

To ovšem nevyvrací fakt, že i na straně občanů leží omezení, která brání jejich užšímu zapojení do PPP. Ať už se jedná o přirozenou tendenci lidí ignorovat problémy, které přesahují jejich chápání (Hardin, 2004) či sobecké jednání v rozporu s veřejným zájmem.

Tabulka č. 6: Příklady překážek a nevýhod participace veřejnosti

Objektivní	Subjektivní: Stát/firmy	Subjektivní: občan
technická náročnost	důvěrnost informací	ignorance
časová náročnost	nedostatečná personální kapacita	neznalost
logistika	ignorance	nedostatek času
náklady	korupce	NIMBY/BANANA

Zdroj: Autor

Přes výše zmíněné překážky existuje řada potenciálních výhod, které mohou nevýhody kompenzovat, ne-li převážit. Nemusí se nezbytně jednat o čistě finanční přínos (viz tabulka č. 7). V literatuře je již dnes popsáno mnoho příkladů zkušeností se systémy partnerství, které jsou otevřeny širokému spektru účastníků (Ohlms, 2013; Buijze, 2013; Dimitrou, 2013). Zapojení veřejnosti je vhodné k zajištění dlouhodobého řešení, které bude stabilní a podpoří sociální kohezi. Samotné rozbití uzavřené elitistické PPP komunity a přenesení diskuse na širší fórum je potenciálním ziskem. Argument, že se umožněním participace občanů diskuse příliš rozmělní a protáhne je nutno brát na zřetel, ale zároveň je dobré si uvědomit, že procesu se pravděpodobně zúčastní jen ti, kteří mají o problematiku z nějakého důvodu zájem. Pokud se mezi nimi objeví notoričtí potíživí a sabotéři, moderátor diskuse – tedy vláda zastoupená odpovědným orgánem veřejné správy – může mít v rukou nástroje, jak se s tímto rizikem vypořádat. Důležité je, že umožněním podílet se na PPP všem, kteří mají zájem, se celý proces otvírá zejména pozitivním příspěvkům, které mohou sloužit pro dobro celého projektu a všech jeho účastníků

Pro soukromé firmy je nejpodstatnější snížení rizika vleklých sporů a nepřijetí nového projektu jeho budoucími uživateli. Jak ukazuje např. Ohlms (2013), není rovněž nereálné uvažovat o veřejnosti jako o dodatečném alternativním zdroji financování projektu. Konečně, občané získávají kontrolu nad veřejným prostorem – tedy něčím, co jim vždy patřilo, až na to, že neměli příležitost rozhodovat o jeho osudu. Společně se změnou paradigmatu přichází moc definovat a utvářet životní prostředí lidí tak, jak ho oni sami chtějí mít a používat. Jak už bylo zmíněno, uživatelům se rovněž otvírá možnost do nápadů, které shledávají užitečnými,

investovat. Pozitivní fiskální dopady jsou rovněž možné, pokud je nalezena optimální synergie.

Tabulka č. 7: Příklady přínosů participace veřejnosti

Vláda/zadavatel	Firmy	Občané
Legitimita	Kontrola a snížení rizika	Možnost ovlivňovat své okolí a
Popularita	Prevence právních sporů	přizpůsobovat ho vlastním
Prevence právních sporů	Nový zdroj investic	potřebám a preferencím
Možné fiskální zisky		Příležitost pro osobní prospěch
		z projektu
		Možné snížení daní

Zdroj: Autor

Modifikované institucionální pole PPP tak, jak je prezentováno na obrázku č. 4, reaguje na změnu obecného paradigmatu na úrovni policy a konceptu veřejné správy a zároveň reflektuje výstupy výzkumů z oblasti projektového managementu. Do jaké míry rovněž reflektuje reálnou poptávku po novém business modelu, bude ověřeno v empirické části.

1.6 Socio-kulturní a veřejnosprávní kontext implementace PPP

Hovořili jsme o různých úrovních významu PPP, z nichž kultura a kontext představují pomyslný nejširší rámec vývoje PPP na daném území. Ukázali jsme si, jak je tento rámec pevně spjat s užšími pojetími a jak spolu úrovně vzájemně souvisí. Nicméně tendence k živelnému šíření a replikace PPP jako určitého organizační formy a souvisejících idejí NPM vyvolává logickou otázku, zda je možno PPP v užším smyslu svým způsobem vytrhnout z daného kulturního, politického či administrativního kontextu a aplikovat v kontextu jiném, kde PPP tradičně nemá své místo nebo případně kde byla jeho tradice přerušena. Globalizace PPP s sebou totiž nevyhnutelně přináší dělení na státy s vyspělým PPP trhem a bohatými zkušenostmi, státy, které projevují zájem o PPP ale know-how jim schází a v neposlední řadě i státy, které postrádají know-how i zájem o PPP. Státy, které PPP zvažují, jsou svým způsobem jako zahradník, který zvažuje koupit semena cizokrajné rostliny pro svůj květinový záhon. Květina může skvěle zapadnout, ale rovněž může při nesprávné péči zahynout, nebo v horším případě zaplevelit a znehodnotit celý záhon.

Ve výsledku tak na úrovni PPP jako nástroje vládnutí vzniká situace, kde část států aktivně pomáhá prosazovat PPP na mezinárodní úrovni prostě jako produkt, ze kterého mají

profit zavedené domácí firmy. Vzniká tak mocná PPP lobby složená z firem s mezinárodní působností podporovaná jejich mateřskými státy, která se tento produkt se snaží prosazovat globálně bez ohledu na místní specifika, potřeby, zájmy a dispozice vyplývající z odlišného kulturního kontextu a odlišných podmínek. Na druhé straně stojí recipienti této reklamní kampaně z řady vlád, kteří mají nelehký úkol rozhodnout, zda je PPP kompatibilní s širší národní koncepcí a zda jsou optimálním plošným řešením pro veřejnou infrastrukturu či zda je jejich pouze experimentovat s několika pilotními projekty. Pochopitelně existuje nezanedbatelná skupina států, které PPP ze zásady odmítají jako v podstatě nekompatibilní model a preferují jiné formy zajištění rozvoje infrastruktury. Pro většinu evropských států, včetně těch stále procházejících určitým tranzitivním obdobím, kdy se jejich politické, právní i administrativní systémy teprve uzpůsobují západním standardům vládnutí, PPP představuje lákadlo ale zároveň i výzvu vzhledem ke specifickým problémům, kterým tyto státy v procesu transformace čelí.

O zvláštностech a specifikách vývoje vládnutí, veřejné politiky a správy v regionu střední a východní Evropy bylo již napsáno mnohé. Dlouhé období komunistické nadvlády a náležitost k jednomu mocenskému bloku je tím, co zdejší země spojuje, a proto je z tohoto pohledu očekávatelné, že problémy a výzvy, jímž státy při porevolučních reformách čelily a čelí, budou obdobné. Komunistické dědictví je pravděpodobně nejčastěji citovaným důvodem i omluvou za pomalými změnami, neuskutečněnými reformami a sociálně-patologickými jevy zatěžujícími vládnutí v zemích střední a východní Evropy. Autoři se vesměs shodují, že vzorce a návyky z období totality způsobují pomalejší prosazení klíčových reforem (Nunberg, 1999; Verheijen, 2001), včetně reformy veřejné správy. Dimitrov (2006) upozorňuje na notorický rozpor mezi oficiálními pravidly a zákony a reálným vládnutím, potažmo praktikami ve veřejné správě, který je společným znakem postkomunistických zemí v regionu. Charakteristickým rysem, který se stal normou v dobách minulého režimu, je rovněž nadměrné vměšování se politických stran do personálních záležitostí státní správy a do administrativních procesů. (Goetz and Wollmann, 2001; Meyer-Sahling, 2008). Jak upozorňuje mimo jiné Sajó (1998), formálně existující rozhodovací procedury jsou v postkomunistických zemích do značné míry nahrazovány zákulisními dohodami v rámci neoficiálně fungujících mocenských sítí.

V těchto podmínkách v průběhu 90. let začaly být státy střední a východní Evropy postupně přejímány jednotlivé myšlenky, nástroje a modely vzniklé v podmínkách etablovaných demokracií a trhů západního světa. Často radikální privatizace byla pouhým prvním krokem. Stejně potřebná, ne-li akutní, se brzy ukázala být reforma veřejné správy a

system zadávání veřejných zakázek na dodávky statků a služeb. Jako inspirace se v té době nevyhnutelně nabízela módní řešení v duchu NPM, populární zejména v anglosaských zemích, která ovšem brzy nalezla oblibu i u vlád na evropském kontinentu.

Existuje množství názorů, iniciativ a uskupení, jež nasvědčují, že transformující se státy střední a východní Evropy lze z hlediska tradice veřejné politiky a správy skutečně zařadit do jedné skupiny. Mluví se dokonce o středoevropské veřejné správě či veřejné správě středoevropského typu (Kovač, 2014), kde zátěž komunistické minulosti představuje hlavní pojítko. Je však komunistický odkaz tím hlavním faktorem předurčujícím realitu vládnutí a veřejné správy v zemích střední a východní Evropy? Na základě více či méně rozdílných výstupů (Suwaj, 2012) se lze domnívat, že vládnutí a fungování veřejné správy v jednotlivých zemích regionu si přeci jen zachovává jistou míru svébytnosti.

Tento dojem ve své práci podporuje i Meyer-Sahling (2009), který konstatuje, že tradice před- i pototalitní je pro současný stav vládnutí v regionu minimálně stejně důležitá. Před vznikem sovětského bloku státy střední a východní Evropy často náležely k odlišným mocenským a kulturním okruhům a vývoj jejich politického i správního systému tak podléhal jiným vlivům. To se koneckonců odrazilo i na povaze komunistických režimů v těchto státech, které se při bližším pohledu do značné míry lišily. Po obnovení demokratického zřízení pak všechny státy v oblasti nastoupily proces transformace, který často hledal vzory ve fungování meziválečných či ještě dřívějších institucí, a každý z nich tak vlastně navazoval na poněkud jiné pojetí vládnutí. To se ukázalo v přístupech států k celé řadě otázek od privatizace po organizaci úřadů.

Někteří autoři varovali před nebezpečím NPM reformem, zvláště pak přebírání nástrojů podobných PPP, křehkými administrativami transformujícími se států včetně České republiky (Wright a Nemeč, 2003; Pavel 2007: 6; Potůček 2008: 116). Přes určité společné charakteristické rysy veřejné správy středoevropského typu však nelze s jistotou očekávat, že odezva, úroveň a rozsah recepce a (ne)úspěšnost implementace PPP budou napříč regionem podobné s podobnými průvodními jevy. Vše do značné míry závisí na vzorcích vládnutí a architektuře systému institucí, které v konkrétních případech přišly do styku s fenoménem PPP, a to jakým způsobem si s ním poradily. Abychom mohli dobře porovnat předpoklady vzorců vládnutí pro PPP zemí jak na západě, tak na východě Evropy, pomůže nám konstruktivistický pohled skrze optiku konceptu PPP institucionálních polí (PPP enabling fields) navrženého Jooste a Scottem (2011, 2012).

Obrázek č. 7 znázorňuje vztah závislosti mezi institucionálním polem a úspěšností PPP programů v jednotlivých zemích. Je zřejmé, že v rámci institucionálního pole má na konečný výsledek politiky vliv několik faktorů, které jsou pro účely této práce shrnuty do tří hlavních kategorií:

- a) know-how, neboli kapacity organizací veřejné správy pro správné nastavení, řízení implementace a vyhodnocování politiky a koordinaci PPP programů
- b) právní rámec a jeho schopnost regulovat partnerství kýženým způsobem včetně garance demokratického charakteru (nastavení kontrolních mechanismů) a maximální transparentnosti
- c) stabilita politického systému a kontinuita rozhodování – jako nutný předpoklad základní jistoty pro všechny strany
- d) neodmyslitelnou součástí institucionálního pole jako celku je jeho schopnost reflektovat vývoj a nalézat adekvátní reakce

Strategie analytické části této práce odvíjí pozpátku. Začíná tedy analýzou výsledného stavu – tedy v tomto případě výsledků implementace a poměrům selhání v rámci jednotlivých národních PPP programů. Současně s tím jsou odkryty i bezprostřední příčiny případných selhání. Následně jsou příčiny kauzálně propojovány s jednotlivými vadami a nedostatky institucionálního pole včetně jeho schopnosti průběžně reflektovat a odstraňovat nedostatky v implementaci politiky.

Jedním z nejpodstatnějších metodologických problémů této práce je otázka, jakým způsobem zjistit to, zda modely vládnutí pro partnerství soukromého a veřejného sektoru fungují úspěšně nebo nikoli a jak identifikovat příčiny případného selhávání. Je to předpoklad pro to, aby bylo možné navrhnout odpovídající opatření vedoucí k nápravě. Aby bylo možné určit problematické aspekty dosavadního přístupu k PPP, je zapotřebí zaměřit se jednak na stanovení určitého benchmarku, tak na akumulaci co největšího množství poznatků o reálném fungování PPP a jeho řízení v praxi.

Ukazuje se, že je zapotřebí definovat jistou minimální hranici, od které je možné považovat PPP za relativní úspěch, tedy nikoli za selhání. Obrátíme-li tento výrok, můžeme říci, že tato práce v první řadě soustředí na definici absolutního selhání PPP a na právě takové případy se dále zaměřuje. Absolutní selhání můžeme definovat jako předčasné ukončení PPP projektu či nezrealizování hlavního účelu PPP v případě, kdy do přípravy projektu již bylo investováno nezanedbatelné množství prostředků. Je to poněkud odlišný směr od toho, kterým

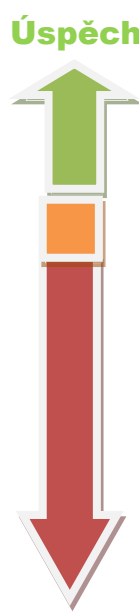
se doposud ubírali výzkumníci. Nemalá skupina vědců se zabývala stanovením znaků úspěšných PPP či hledáním ideálního modelu.

Jeffares et al. (2013) zvolili pro stanovení principů ideálního partnerství následující postup. Analýzou literatury na jedné straně vybrali soubor nejpoužívanějších nástrojů pro hodnocení výkonnosti partnerství, které používají dotazníky. Na druhé straně identifikovali kvality a hodnoty, které byly předmětem studií analytiků do současnosti. Prostou analýzou četnosti výskytu jednotlivých kvalit v dotaznících pak dospěli k souboru elementů „ideálního partnerství“. Hlavním problémem tohoto přístupu je jeho odtržení od empirických poznatků, které jsou zde pouze zprostředkovány skrze literaturu. Podstatné charakteristiky „ideálního typu“ tak mohou zcela chybět, nebo mohou být pochopeny zkresleně.

Jedním z cílů této práce je tak pokusit se napravit tento nedostatek a konfrontovat představy o ideálním modelu vládnutí PPP s praktickými požadavky, které vycházejí jak ze subjektivních potřeb aktérů, tak z objektivních ukazatelů o dosahování konkrétních výsledků politiky. Ideální model v pojetí této práce je především takový, kterému se daří eliminovat velká selhání PPP. Tedy zejména taková, která s sebou nesou značné materiální a časové ztráty.

Další velká skupina předcházejících výzkumných prací se soustředila na konkrétní projektovou úroveň – zejména úzké okruhy implementovaných projektů na určitém území. Potíž v hodnocení relativní neúspěšnosti konkrétních projektů je v tom, že zejména úspěch PPP je ve většině případů možno spolehlivě konstatovat až s jistým odstupem času. Zmíněná skupina výzkumů rovněž často selhala v propojení projektové úrovně s úrovní policy a governance. Hlavně však patřičná pozornost nebyla dosud věnována projektům, které nakonec z nějakého důvodu *realizovány nebyly* (případně byly, ale ve značně modifikované formě, která se významně odklonila od původního konceptu PPP a uvažovaných nákladů), přičemž takové projekty o povaze implementačního procesu v dané zemi vypovídají jednoznačně a selhání se projeví poměrně brzy. Škálu pro hodnocení relativního neúspěchu PPP zachycuje tabulka č. 8. Celkový poměr zrušených k iniciovaným projektům a převládající důvody k předčasnému ukončení již schválených PPP mohou být jednoduchým indikátorem (ne)úspěšnosti PPP politiky dané země.

Tabulka č. 8 Relativní úspěch/selhání PPP



PPP on time and budget	PPP realizováno včas, rozpočet dodržen/úspory
PPP nerealizováno	zastaveno v rané fázi – neprošlo testy/zanedbatelné ztráty
PPP behind schedule and/or over budget	PPP realizováno se zpožděním, rozpočet překročen/ztráta x funkční prvek infrastruktury dodán
PPP nerealizováno či vynuceně restrukturalizováno	Zastaveno v pokročilé fázi – ztráta + nic nedodáno, či dodáno za významně změněných podmínek

Úspěch

Selhání

Zdroj: Autor

První fází výzkumu byl sběr dat. Získat ovšem údaje o neuskutečněných PPP projektech je poněkud složitější než o těch uskutečněných, přičemž i u těch panují rozpory a nejistota. Údaje EPEC – tedy centra PPP expertízy při Evropské investiční bance – se totiž často rozcházejí s dalšími zdroji. Důvodem jsou často odlišné definice a záměr jednotlivých statistik. Data o zrušených projektech pak nejsou vůbec systematicky shromažďována a zveřejňována. Z pochopitelných důvodů se nepovedenými projekty nechlubí ani jednotlivé státy. Pro získání potřebných dat tak bylo nutné kontaktovat místní odpovědné organizace prostřednictvím styčné osoby v podobě člena akce COST nebo napřímo skrze žádost v rámci zákonů o svobodném přístupu k informacím. Při absenci údajů v databázi COST tak tímto způsobem byly osloveny úřady ve 12 zemích. Všem bez rozdílu byla položena stejná otázka – tedy kolik PPP bylo zrušeno po roce 2000, které projekty to byly a jaké byly okolnosti zániku PPP. Všechny úřady poskytly svoje vyjádření a na základě nich byly případně následně zasílány doplňující dotazy. Tak bylo nakonec dosaženo toho, že byl získán ucelený přehled o počtech selhání a jejich oficiálních zdůvodnění ve všech zkoumaných státech.

V následujícím kroku jsou pak identifikovány a diskutovány hlavní zdroje implementačního deficitu. Z přehledu lze vyčíst to, které státy mají s implementací PPP relativně největší problémy. Následující část práce je zaměřena na uvedení implementačních deficitů do kontextu s institucionálním rámcem dané země, vlivem politického systému a

systemem vládnutí obecně. V této části je využito zejména poznatků o vlivu daného politického systému země na PPP, kapacitách jednotlivých států odborně řídit a kontrolovat implementaci partnerství (know-how) a dále soubor informací o převažujícím charakteru partnerství (ryzost partnerství) daném legislativními a procedurálními požadavky v dané jurisdikci. Cílem je nalézt souvislost mezi vysokým počtem selhání PPP a relativně slabším institucionálním rámcem a zároveň odhalení faktorů, které naopak vedou k relativně hladké a úspěšné implementaci PPP.

Zvláštní pozornost je v tomto ohledu věnována existenci expertních kapacit a rozsahu působnosti takzvaných PPP units, jež většina zemí zřizuje za účelem koordinace PPP politiky. Jejich složení, kompetence a poslání se však napříč zeměmi liší. Van den Hurk et al (2015) rozlišují tři základní typy těchto jednotek dle jejich významu, jak shrnuje následující tabulka č. 9.

Tabulka č. 9 Role PPP jednotek

Dissemination/Šíření osvěty	Technická podpora, propagace, osvěta
Counselling/odborné rady a vedení	Nastavení politiky, hodnocení a odborné vedení
Gatekeeping/vrátná funkce	Schvalování projektů, závazná doporučení

Zdroj: Hurk van den et (2015), upraveno autorem

Ve výše zmíněném článku autor této práce společně s kolegy dále rozpracovali zevrubnou klasifikaci evropských PPP jednotek. Důležitým přínosem bylo vytvoření kategorií a jejich propojení s mírou aktivity jednotlivých zemí v implementaci PPP. V rámci projektu GAUK byla jako nástavba k výše zmíněnému výzkumu PPP jednotek vykonána série strukturovaných rozhovorů se zástupci PPP jednotek z několika zkoumaných zemí EU pro dotvoření obrázku o úrovni kompetencí, působení, a širším významu PPP jednotek. Podklad v podobě seznamu otázek, které při rozhovorech byly pokládány, je k dispozici v příloze č. 2 této práce.

V rámci disertace jsou získané poznatky zužitkovány a dále rozpracovány. Tím nejdůležitější z hlediska výzkumného záměru práce je, jaký vliv mají celkové konstelace institucionálního rámce na selhávání PPP projektů. Bude tedy rovněž využito diagramů zachycujících širší obrázek procesů uvnitř jednotlivých modelů řízení PPP programů, které se

v Evropě do dnešní doby vyvinuly. Tímto způsobem dojde ke znázornění specifických charakteristik jednotlivých národních institucionálních polí.

Jako součást úrovně know-how ve zkoumaných zemích bude věnována pozornost i integračním tendencím v rámci PPP implementace. Zejména budou hledány příklady:

- A) standardizace a využívání pokročilých metod pro vyhodnocování projektů a snižování transakčních nákladů a rizik před i během realizace PPP projektů
- B) sociální integrace a participace veřejnosti

Cílem poslední části práce je konfrontovat empirická zjištění o výsledcích implementace PPP a hlavních hrozeb selhání v jednotlivých státech s hodnocením hlavních rizik zkušenými profesionály/experty z oblasti dopravních PPP. Strukturované rozhovory byly provedeny v rozmezí mezi dubnem 2012 a únorem 2014. Respondenti byli vybíráni dle přísných kritérií, z nichž tím nejdůležitějším byla dostatečně dlouhá zkušenost. Požadavek byl na působení v oboru již před vypuknutím finanční krize v roce 2008. Toto omezení výrazně snížilo okruh možných kandidátů pro účast ve výzkumu. Jen velmi malé množství lidí ve veřejném i soukromém sektoru splňuje tuto prerekvizitu, což mimo jiné dokazuje, jak je know-how spojené s managementem PPP vzácné a jak těžké je vybudovat jednotku s odpovídajícími kompetencemi a znalostmi.

Tak jako tak, vybraný vzorek 22 respondentů představuje dohromady 254 let zkušeností s PPP, 362 let zkušeností v sektoru dopravy. Pozoruhodný je fakt, že u 17 z nich došlo v průběhu jejich kariéry k rotaci mezi soukromým a veřejným sektorem někdy i několikrát tam a zpátky. V daný moment ovšem 12 respondentů reprezentovalo veřejný sektor a 10 sektor soukromý. Země původu zahrnují Spojené království, Francii, Belgie, Švédsko, Albánii, Českou republiku, Řecko, Španělsko a Portugalsko. Hrubě lze státy segmentovat na ty relativně lehce a relativně těžce postižené finanční a hospodářskou krizí.

Strukturovaný rozhovor měl dvě části. Pro první část byly pro evidenci odpovědí využity skórovací listy (viz obrázek č. 8). Do těchto listů se v první řadě zaznamenalo hodnocení respondentů ohledně pravděpodobnosti výskytu daného rizika. V druhé fázi poté je vyplněna percepce závažnosti daného typu rizika dle jeho potenciálních důsledků pro PPP. Tím skončila sekce věnovaná porovnání pravděpodobnosti a vlivu rizik v minulosti a současnosti. V další sekci byli respondenti vyzváni k zamyšlení se nad nastavením modelu partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem v budoucnosti. V předposlední části bylo respondentům uloženo, aby určili z jejich pohledu ideální rozložení rizik mezi jednotlivými stakeholdery v PPP zahrnujících vládu, SPV, kontraktory, banky a další aktéry dle volby

dotazovaných. Ve zcela poslední části pak respondenti dostali prostor k tomu, aby vyjádřili širěji své hlavní obavy z dosavadního vývoje a představy o fungování modelu PPP. Tato část byla dobrovolná.

Obrázek č. 8 Ukázka skórovacích karet využitých při strukturovaných rozhovorech

PHASE	Risk category	Today						Prior to Financial Crisis					
		1 very low	2 low	3 average	4 high	5 very high	N/A	1 very low	2 low	3 average	4 high	5 very high	N/A
PROJECT DEVELOPMENT	Bid Cancellation – pre investment risk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Land use and acquisition risk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Financial closure risk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Specifications risk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

PHASE	Risk category	TODAY					PRIOR		N/A
		State %	SPV %	Private Sponsors %	Institutional Investment Banks %	Other. Please note %	Public %	Private %	
PROJECT DEVELOPMENT	Bid Cancellation – pre investment risk								0
	Land use and acquisition risk								0
	Financial closure risk								0
	Specifications risk								0

Zdroj: Autor

Respondenti byli vyzváni, aby ve svém hodnocení závažnosti rizik reflektovali aktuální konkrétní zkušenost ze svého profesního života a zároveň aby se pokusili zaznamenat, jaké (by) bylo toto hodnocení v době před vypuknutím krize.

Souhrn cílů práce

Tato práce si na začátku klade tři hlavní cíle. Zaprvé zjistit, jaký je rozsah selhání implementace PPP v evropských zemích. Za tímto účelem byla přijata pracovní definice selhání coby vynuceného zrušení projektu v pokročilé fázi rozpracování, do jehož přípravy již byl investován nezanedbatelný objem prostředků, případně nucená záchrana a radikální změna povahy projektu, který po své spuštění zabředl do potíží. Dále je úkolem určit, jaké jsou příčiny těchto selhání z hlediska institucionálního pole PPP, jehož nové modifikované pojetí bylo prezentováno v teoretické části. Cílem části založené na dotazníkovém šetření a polostrukturovaných rozhovorech je ozřejmit, jak největší rizika v době finanční krize i po ní

vnímají zkušenosti profesionálové z praxe. Konečně by měla disertace dospět k synergii představ o budoucnosti PPP a adekvátních vzorcích vládnutí na základě identifikace hlavních trendů a pocíťovaných zdrojů implementačních deficitů.

3. Historický úvod

Partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem za účelem výstavby či údržby veřejné infrastruktury je staré téměř jako civilizace sama. Příklady dohod koncesního charakteru jsou známy již z dob antického Řecka (Grimsey, Lewis 2004). Významná část páteřní dopravní sítě v západní Evropě a později i ve Spojených státech vznikla a zachovala se díky iniciativám soukromých subjektů, které získaly zvláštní práva od panovníka či jiné tehdejší autority výměnou za zajištění určitého standardu dopravy v dané oblasti. Nejvýznamnějším z těchto privilegií pak bylo nepochybně právo zpoplatnit užívání spravovaného úseku infrastruktury, případně s nástupem železnice, užívání samotného dopravního prostředku.

Idea poplatku za soukromé přepravní služby je obsažena už v řecké mytologii, kde Charon vybírá mince za převoz zemřelých do podsvětí. Mýtné jako zdroj financování výstavby a údržby komunikací a zároveň zisku pro provozovatele a na druhé straně silný odpor veřejnosti vůči tomuto mechanismu/principu má tak v některých zemích velmi dlouhou tradici. Sluší se poznamenat, že soukromý kapitál hrál při rozvoji infrastruktury v těchto raných dobách mimořádně důležitou úlohu vzhledem k dnešní době nízké míře zdanění a daňových výnosů. Udělení koncesí tak bylo často jedinou možností, jak mohly první silnice, železnice či plavební kanály vůbec vzniknout.

Vznik prvního moderního formátu partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem je však spojen až s etablováním moderní tržní ekonomiky s podstatnými aspekty jakými jsou celkové osvobození směny komodit i výrobních prostředků od feudálních prvků, vysoká produktivita zemědělství umožňující dalekosáhlou dělbu práce, dobrá organizace a přenos poznatků a zejména stát, který ctí a chrání soukromá vlastnická práva. Podle de Vriese (2013) je státem, kde poprvé v historii došlo modernímu vymezení veřejného a soukromého a pravidel pro jejich spolupráci Holandsko počátkem 17. století. Jaksi přirozeně se tehdy objevily formy PPP, které se i z dnešního hlediska jeví jako mimořádně inovativní.

V Amsterdamu v druhém desetiletí 17. století bylo běžné zapojit soukromé osoby, často samotné místní obyvatele a nové majitele stavebních parcel do financování rozvoje městské infrastruktury v jejich bezprostředním okolí.

Využití PPP ovšem sahá mnohem hlouběji do samotné podstaty existence dnešního holandského území. S trochou nadsázky by se dalo říci, že PPP do značné míry utvářelo nizozemské hranice, jelikož většina poldrů (území vzniklých zabráním a odvodněním částí původně pod mořskou hladinou) v 17. století i v pozdějších dobách vznikla díky působení soukromých iniciativ s posvěcením a podporou státní moci. Touha po zisku z pronájmu či prodeje nových pozemků byla doplněna rolí veřejného sektoru coby usměrňovače a garanta veřejného zájmu. Je ovšem třeba jasně říci, že většinu rizik včetně těch nejpodstatnějších v těchto projektech nesl výhradně soukromý sektor.

Tradice veřejno-soukromých partnerství v oblasti infrastruktury se však zdaleka netýká pouze zemí na západ od hranic dnešní České republiky. Bohaté zkušenosti, jakkoli zapomenuté, v tomto směru mají mimo jiné i následnické státy bývalé rakousko-uherské monarchie. Koncese daly vzniknout základům železniční sítě, která propojovala vzdálené konce říše či legendárním stavbám, jakými jsou některé mosty přes Vltavu či Dunaj. Kapitál za těmito projekty pocházel jak z domácích, tak i zahraničních zdrojů, a účast zahraničních projektantů a expertů již tehdy vytvářela plodné mezinárodní prostředí, v němž do jisté míry docházelo k výměně technologických a dalších poznatků napříč státy. Státní angažmá v těchto raných dobách spočívalo zejména v poskytování záruk za projekty, jež byly shledány předmětem veřejného zájmu. V roce 1854 došlo vlivem kritické situace rakouské státní pokladny k privatizaci Severní české dráhy, jež byla jednou z mála tratí vlastněnou a provozovanou rakouským státem (Schreier, 2009).

Tržní prostředí tehdy působilo stejně neúprosně jako v kteroukoli dobu, a tak projekty, které vlivem konkurence či jiných faktorů nedokázaly dlouhodobě generovat zisk, vedly ke krachům. Nicméně krach koncesionáře automaticky neznamenal, že by daný úsek infrastruktury nebyl užitečný či potřebný a že by měl zůstat ležet ladem. Strategický význam infrastruktury v rychle se rozvíjejícím světě narůstal a s ním i její vnímání coby nepostradatelného veřejného statku. Po krachu na vídeňské burze v roce 1873 a následné hospodářské krizi byla v rámci Rakousko-Uherska přechodně zavedena subvenční politika, jež měla za úkol stabilizovat finanční situaci společností provozujících nerentabilní železniční tratě (Schreier, 2009). Tato politika však v mnoha ohledech státu a veřejnosti nevyhovovala. Předně se ukázala být neúnosně drahou a nikterak nesnížila přepravní náklady pro koncové

uživatelé. V roce 1876 přišly subvence státní pokladnu Předlitavska na 25 milionů zlatých, což představovalo 6 % výdajů rozpočtu (Autor na základě Hons 1961 a Jobst a Scheiber 2014). Také vojenským účelům ryze komerční přístup soukromého sektoru k výstavbě a provozu železnice nevyhovoval. Stát měl totiž jen omezené možnosti, jak zasahovat do technických parametrů a řízení provozu, což představovalo problém v mnoha ohledech, nejen pro zajištění přesunů vojsk. A tak, ačkoli hospodářsky silné společnosti se na trhu udržely hluboko do 20. století, většina železniční sítě v Rakousko-Uhersku přešla do 1. světové války pod přímou kontrolu státu.

Podobným vývojem s jistými nuancemi prošly železnice ve většině vyspělých států Evropy, snad s výjimkou Skandinávie, kde se od počátků ujal iniciativy zejména stát. Státní zásahy v zemích západní Evropy se omezovaly na nastavení bezpečnostních, technických a přepravních standardů. Jelikož mezinárodní standardy chyběly, mohlo dojít k jistým excesům jako v případě nizozemských koncesionářů, kteří vystavěly železnice s odlišným rozvozem než v okolních státech, čímž způsobily nezanedbatelné náklady do budoucna (Spoor, 2014).

Byly-li některé trasy postaveny z veřejných prostředků, často byl jejich provoz následně svěřen koncesionářům. Několikeré návrhy na nacionalizaci rozsáhlé železniční sítě ve Velké Británii v průběhu 19. století byly jednoduše smeteny ze stolu. Mezi jednotlivými koncesionáři docházelo k fúzím, převzetím a dalším případům racionalizace, jejímž výsledkem bylo zmenšení okruhu provozovatelů a jejich významné posílení. Světová válka představovala pro soukromé společnosti operující v železniční přepravě první zcela zásadní předěl. Když vlády a armády na několik let převzaly infrastrukturu do svých rukou, ukázalo se množství výhod, které centralizovaná veřejná/vojenská správa obnáší při plánování a kombinování tratí i spojů. Přesto všechno zůstala valná část západoevropské sítě železnic v soukromých rukou i po válce a v některých státech přestála i Velkou hospodářskou krizí.

Oproti tomu zkušenost s plánováním a výstavbou cest a silnic měla státní moc v mnoha zemích znatelně bohatší. V tomto ohledu však mezi státy existovaly značné rozdíly. Lze odlišit minimálně kontinentální a anglosaský přístup. Toto dělení vychází z odlišných právních a politických systémů i systémů společenských hodnot, které v těchto dvou skupinách procházely poněkud odlišným vývojem. Velká část původní silniční sítě ve Velké Británii či USA vznikla ve formě soukromých úseků, na nichž se vybíralo mýtné. Tento systém postupně vymizel s tím, jak rostl nesouhlas obyvatelstva a klesaly výnosy koncesionářů vlivem nástupu železnice. Do poloviny 19. století se pak již většina silnic nacházela ve veřejném vlastnictví, nicméně bez systematické centrální správy. Jednotlivé

úseky byly povětšinou v gesci místních samospráv. Oproti tomu Francie a velké kontinentální monarchie zahájily plošné a centrálně koordinované programy výstavby dálkových silnic již hluboko v 18. století. S tím bylo spojeno i vytvoření prvních plánovacích a administrativních jednotek v rámci aparátu centrální vlády. Již v roce 1716 ve Francii vznikl úřad pro mosty a cesty, který se v úzké spolupráci s ministerstvem války a později ve spolupráci s ministerstvem veřejných prací zabíral projektováním a kontrolou národní sítě povětšinou silničních komunikací. Na tuto organizaci byl pak navázán propracovaný systém vzdělávání inženýrské elity pro zajištění přísunu špičkových expertů pro státní potřeby. Byl to začátek střetu dvou kontrastujících koncepcí, z nichž ta kontinentální kladla důraz především na centralizovaný systém technického vzdělávání a udržování špičkové in-house kapacity, zatímco ostrovní přístup dával věcem spíše volný průběh, odpovědnost ponechával značně decentralizovanou a projekty prakticky výlučně závislé na komerční expertíze dostupné na trhu.

Oba přístupy mají pochopitelně určité výhody a limity. Historická zkušenost ukazuje, že často zcela klíčové technologické inovace, které posouvají hranice lidského poznání a možností dál, pocházejí ze soukromého sektoru. Pokrok v pevnosti a trvanlivosti silničního povrchu a tak i možnosti rychlejšího cestování je tak spjat s vynalézavostí a podnikavostí význačných osobností jakými byli Telford či MacAdam. První předchůdkyně moderních dálnic pak v severní Itálii na začátku 20. let minulého století vznikla zejména díky soukromé iniciativě konstruktéra a investora Piera Puricelliho. Na druhou stranu v replikaci inovací a jejich rozšíření takovým způsobem, aby z nich mohl benefitovat co nejširší okruh lidí, často hraje stát nezastupitelnou úlohu.

Převzetí něčeho tak rozsáhlého a zároveň náročného a komplikovaného jako je kontrola nad dopravním systémem nutně představovalo pro státní aparát výzvu. Jednou věcí bylo řídit válečný provoz, kde byly poměrně jasně a jednoduše stanovené požadavky. Řídit a financovat dlouhodobý provoz a rozvoj železnice v dobách míru ovšem bylo úkolem poněkud odlišným a logicky i obtížnějším. Vyžadovalo to zcela nový přístup, který nebyl veřejné správě vlastní, nové dovednosti a schopnosti, často i zcela nový režim, společenský řád a hodnoty. Infrastruktura se nově stala vládní agendou a zároveň předmětem veřejné politiky podobně jako otázky sociálního zabezpečení občanů či zdravotnictví.

Po většinu 20. století, a zejména po 2. světové válce převažoval model dopravní infrastruktury coby veřejného statku vlastněného a provozovaného státem a nižšími úrovněmi veřejné správy. Existovala pro to řada důvodů, z nichž nejvýznamnějším byla potřeba

koordinace a urychlení poválečné obnovy a vzrůstající poptávka po levných způsobech přepravy dostupné pro masy lidí a firem. S nástupem automobilismu navíc bylo ve většině zemí nutné od základu zbudovat síť rychlostních silnic a dálnic s odpovídající kapacitou. To vše pochopitelně obnášelo potřebu investic značných prostředků, jež v poválečné situaci mohly poskytnout prakticky jedině vlády. Zejména v socialistických zemích ale hrála mnohem důležitější úlohu ideologie a absolutní dominance státu se stala dogmatem. Tak jako tak investice do dopravy ve většině případů působily jako vítaný stimul a měly výrazný prorůstový efekt.

Pro řízení takto rozsáhlého procesu ovšem bylo zapotřebí vytvořit nové instituce a organizace. Již v meziválečném období vznikla specializovaná ministerstva či odbory dopravy a odpovídající agentury a příspěvkové organizace státu pro zajištění fungování přepravy zboží a osob. Po druhé světové válce došlo ve většině evropských států k reorganizaci resortů a posílení významu dopravy jako portfolia. Zdálo se, že éra koncesí je s konečnou platností u konce a že výstavba a správa dopravní infrastruktury se posunula do dalšího vývojového stadia.

Nicméně ambice státu budovat a ovládat moderní infrastrukturní síť jako celek se brzy ocitla v revizi. Obzvláště v některých zemích byly od 50. let hledány způsoby, jak se podělit o zdánlivě vysoké náklady a zodpovědnost, a zejména, jak alespoň opticky nenavyšovat státní dluh. Využití soukromého kapitálu a zkušeností se tak opět dostalo na pořad dne. Především Francie, Itálie a Španělsko se staly průkopníky dvou různých přístupů k budování dálniční sítě na bázi projektů koncesního charakteru. To z hlediska uživatelů obnášelo nemilou povinnost v podobě placení mýtného. To ovšem v Itálii podobně jako v případě Řecka již mělo svou určitou tradici z 20. let 20. století (Jordi, 2008). Jakkoli nepopulární, mýtné jako prostředek financování výstavby a údržby dálnic bylo prosazeno a mělo být vyváжено zvýšeným uživatelským komfortem. Forma a rozsah angažmá soukromých firem byly tak hlavním otazníkem, jehož rozřešení mělo ovlivnit nejen stát ale i celý evropský trh na několik desítek let dopředu.

Případ Španělska je v tomto ohledu emblematický. Již vlády v 19. století, čelící relativní zaostalosti Španělska a jeho infrastruktury byly ochotny přistoupit na to, že potřebné finance pro výstavbu některých mostů a železnic poskytne a projekty ve veřejném zájmu uskuteční soukromí investoři, jež si vložený kapitál vyberou zpět od jednotlivých uživatelů (Yescombe, 2007). Rozvinul se tak koncesní model, poměrně běžný i v jiných částech Evropy. Na sklonku 60. let 20. století Francův režim na tuto zkušenost navázal, když se pod

fiskálním tlakem rozhodl přistoupit k v té době v západním světě ne zcela běžné formě veřejných zakázek. V relativně chudém Španělsku byla pocit'ována potřeba zlepšit dopravní komunikace, zejména silniční a dálniční síť a alespoň je tak přiblížit evropskému standardu. Program výstavby dálnic hrazených ze soukromých prostředků byl pak do jisté míry průkopnický. Byl zvolen jednoduchý systém tzv. BOT – „postav, provozuj, předej“ koncesních smluv na období do 50 let, které byly nabídnuty zájemcům ze strany soukromého sektoru. Celkem bylo do roku 1976 postaveno přibližně 1500 km dálnic, nejednalo se ovšem o žádnou propojenou komplexní síť, ale spíše o jednotlivé úseky, jež se v daný okamžik zdály být potenciálně nejvýnosnější a nejživotaschopnější a jež nadále koexistovaly se systémem nezpoptatněných státních silnic (Acerete et al, 2009).

Problémem těchto raných projektů bylo, že stát v zájmu jejich uskutečnitelnosti byl za daných okolností nucen na sebe vzít až nepřiměřenou míru rizik hrozících privátním kontraktorům. Mezi kroky, které stát podnikl, patřily například prakticky bezvýhradní garance za zahraniční půjčky poskytnuté soukromým partnerům, stejně tak jako za z toho plynoucí kurzovní rizika. I přes tyto garance však několik projektů záhy zabředlo do velkých finančních problémů z části kvůli vyšším než očekávaným nákladům na stavbu a vybírání mýtného a též kvůli nezájmu veřejnosti, jež dávala přednost nezpoptatněným úsekům (Norton a Blanco, 2009).

Hospodářská krize 70. a 80. let pak představovala pro většinu koncesí značnou zátěž. V roce 1984 byl stát nucen vykoupit tři z nich, u řady dalších bylo zapotřebí vyjednat nové podmínky se zahraničními věřiteli a poskytnout zvláštní státní půjčky a subvence. Do poloviny 90. let byl stát povinen vyplatit 2,65 miliard eur a zůstaly mu další závazky v hodnotě přibližně 1,5 miliardy (Acerete et al, 2009). Část koncesí řádně došla do konce smluvního období a v nedávné době přešla pod kontrolu státu. V reakci na zmíněné neúspěchy se socialistická vláda v roce 1982 uchýlila zpět k programu budování silnic tradiční cestou financování z veřejných zdrojů, což bylo podpořeno silnějším hospodářským růstem a později též přísunem peněz z evropských fondů.

Touto krátkou epizodou však ve Španělsku experimentování s koncesemi neskončilo. Již v roce 1996 nastoupivší konzervativní vláda zahájila nový program výstavby silnic hrazených ze soukromých prostředků. Tentokrát byl vytvořen propracovaný model financování, který měl soukromým partnerům zajistit větší bezpečí jejich investic a zabránit neúspěchům projektů. Mezi vstřícná opatření patřilo prodloužení několika již existujících koncesí, program subvencí a levných státních půjček k pokrytí významné části okamžitých

kapitálových nákladů, prostor pro navyšování mýtného a umožnění výhodného účetního režimu pro koncesionáře. Tato kombinace se ukázala jako obzvláště blahodárná pro řadu španělských konstrukčních a stavebních firem, z nichž vyrostly silné společnosti světového významu. 6 z 10 největších firem v oblasti dopravních staveb dnes sídlí ve Španělsku (Grupo ACS, Ferrovial, OHL, FCC a další) (The Economist, 2009). Tyto společnosti udržují v rámci své strategie pro PPP projekty úzké vazby s místními bankami, které se na poskytování kapitálu PPP projektům dlouhodobě soustřeďují. Španělský trh se tak v této oblasti stal téměř nepřístupný zahraniční konkurenci (The Economist, 2009).

V průběhu času se k projektům v dopravní infrastruktuře přidaly i zakázky z oblasti infrastruktury sociální (nemocnice, školy). Silniční a dálniční PPP však zůstaly jasně dominantní (Allard a Trabant, 2007).

Francie pro budování a údržbu své dálniční sítě zvolila poněkud odlišný postup. V roce 1955 stát založil 5 polostátních firem, které dostaly jako výhradní úkol rozvíjet dálnice v různých oblastech Francie. Program výstavby byl pak prakticky celý financován z veřejných prostředků, ačkoli hospodaření i dluh těchto společností, které získaly právo své náklady umořit pomocí výběru mýtného, byly odděleny od státního rozpočtu. Stát si však ponechával hlavní slovo jak v řízení společností, tak v udávání technických parametrů dálnic a fungování celého systému až do konce 60. let 20. století.

Tehdy francouzská vláda přistoupila k výrazné liberalizaci systému a umožnila přidělování koncesí zcela soukromým subjektům. V tomto období došlo k výraznému posílení velkých francouzských konstrukčních společností a jejich mezinárodní expanzi. Zároveň s otevřením prostoru plně soukromým koncesionářům vláda uvolnila i režim kontroly nad stávajícími polostátními koncesionáři, kteří tak dostali mnohem větší volnost ve svém působení. Ovšem na druhou stranu se tyto společnosti musely obejít bez značné části státních příspěvků. To, společně s nastupující ropnou krizí začalo koncesionářům působit značné potíže vzhledem k nižším než očekávaným výnosům a tudíž nedostatku financí na splácení úvěrů. Na krizi reagoval stát převzetím všech společností s výjimkou jedné pod svou kontrolu a návratem k financování z veřejných prostředků.

Trend se ještě jednou obrátil v 90. letech, od kdy docházelo opět k jistému uvolňování vztahu mezi státem a koncesionáři. Došlo i k jasnému geografickému rozdělení působnosti jednotlivých společností. Po roce 2000 se pak stále intenzivněji jedná o privatizaci státního podílu v koncesionářských společnostech s cílem zvýšit konkurenceschopnost koncesionářů a

zajištění rovných podmínek mezi státem spoluvlastněnými společnostmi a soukromými firmami. Tento proces však budí nevoli mezi zastánci zachování silné role státu v řízení údržby a rozvoje národní sítě dálnic.

Jak bylo naznačeno, dálniční koncese v západní Evropě musely projít testem těžké krize 70. a počátku 80. let, jež povětšinou skončila návratem koncesí pod plnou kontrolu státu. Nicméně toto období rovněž přineslo významnou změnu v uvažování o roli státu a veřejné správy v ekonomice, zejména v zajišťování a poskytování veřejných služeb a statků. Ve většině těchto aktivit byl stát shledán jako neefektivní vzhledem k přílišné byrokratizaci a celkovému systému fungování, který kladl důraz spíše na dodržování stanovených postupů a hierarchie než na efektivitu nakládání se zdroji. Podle myšlenkového proudu, pro který se vžil souhrnný název New Public Management, měl stát do větší míry převzít vzorce řízení ze soukromého sektoru a úkoly, pro jejichž výkon neměl odpovídající předpoklady, outsourcovat. Tato nová filosofie brzy našla ohlasy v řadě vyspělých států, zejména v anglosaských zemích vyznávajících neoliberalní přístupy k hospodářské politice.

Několik vln liberalizačních a privatizačních snah tak od 80. let do současnosti velmi změnil strukturu a fungování evropské infrastruktury, ne všude však byl postup a dopad reforem stejný. Až na výjimky se státy jen neochotně a komplikovaně vzdávají dominance státních firem v oblasti železniční dopravy na svém území. Oproti tomu účast soukromého sektoru na stavbách, držbě a provozu dálnic soukromými subjekty se na kontinentu rozšířila mnohem snáze, o čemž se, často ke své nelibosti, přesvědčí každý řidič jedoucí na prázdniny na jih Evropy. Paradoxně Velká Británie, tedy stát s tradičně silnými liberalizačními tendencemi a stát, který na svém území čelil jednom z prvních lidových bouří zaměřených proti placení mýtného na cestách, dnes většinu dálniční a silniční sítě vlastní a provozuje v režii státu bez zpoplatnění uživatelů - podobně jako země Beneluxu či Skandinávie. V roce 1993 byl ve Velké Británii poprvé implementován model PPP založený na tzv. stínovém mýtném (shadow toll). V případech projektů tohoto typu to byl stát, který soukromému partnerovi proplácel předem stanovený obnos za každé vozidlo užívající daný úsek. Tento princip se brzy rozšířil do několika států včetně Nizozemska, Belgie, Finska, Portugalska či Španělska, ale postupně od něj bylo upouštěno zejména kvůli neúměrně vysokým transakčním nákladům. V některých státech pak došlo k zavedení reálného mýta, případně se přešlo na poplatky za dostupnost (availability payment schemes), kde místo sledování a zaznamenávání dopravního toku byla stanovena fixní částka za to, že je infrastruktura uživatelům k dispozici ve stanoveném rozsahu a kvalitě. Je to doklad pozoruhodného vývoje

národních dopravních politik, veřejných preferencí, proměn postojů politiků i průchodnosti jejich rozhodnutí.

Politika států inspirovaná myšlenkovým hnutím New Public Management byla impulsem pro novou vlnu partnerství veřejného a soukromého sektoru v oblasti ekonomické i sociální infrastruktury od počátku 90. let 20. století. Tradiční koncese byly doplněny o inovativní modely typu Public-Private Partnership/Private Finance Initiative založené převážně na zmíněných platbách za dostupnost a velmi brzy se etabloval nový okruh zahrnující síť aktérů prosazujících PPP jako moderní způsob řešení infrastrukturního deficitu pro vlády celého světa. Závěr 20. a počátek 21. století tak znamenal významný nárůst počtu PPP projektů různé velikosti v mnoha odvětvích po celém světě. Obzvláště v některých oblastech se PPP už netýkalo jen jednotlivých izolovaných projektů, nýbrž se stalo určitým typem doktríny - systematickou, třebaže ne vždy optimálně řízenou, politikou a způsobem vládnutí, který státu umožňoval a umožňuje oprostít se od části jistých úkolů a rizik, zároveň však přináší nároky nové, na které jsou vlády a samosprávy připraveny různým způsobem. Tento problém souvisí zejména s různými úrovněmi a kvalitou institucionalizace PPP, která mnohdy pokulhává za živelným vývojem komplexních forem partnerství, která v praxi vznikají. Od samotného počátku tak model PPP provází kontroverze s tím, jak dochází k dílčím i plošným selháváním v důsledku chyb na straně politiků, veřejné správy i soukromých partnerů.

Postupem času s tím, jak sílil vliv a dosah PPP lobby, která brzy dosáhla globálních rozměrů, začalo být PPP vštěpováno i transformujícím se či rozvojovým oblastem, které při tom do té doby s žádnou reformou z okruhu NPM nepřišly do kontaktu. V některých případech států v Asii či v Africe dokonce scházely nejzákladnější instituce veřejné správy, a přesto byl do těchto podmínek bezohledně naroubován model PPP, často s katastrofálními důsledky pro stát a místní obyvatele (Pollock, 2013).

S určitým zpožděním zasáhla vlna zájmu o PPP i země střední a východní Evropy, které se nacházely a stále nacházejí ve specifické situaci transformujících se ekonomik doprovázené procesem významných společenských a politických proměn. PPP bylo spatřováno jako možné řešení mezery v kapitálových investicích, která se na přelomu 90. let 20. století a první dekady století nového začala povážlivě zvětšovat společně se zvyšujícími se nároky postupně bohatnoucí populace. Nicméně PPP v mnoha ohledech představuje protiklad modelu, který byl ve vztahu k národní ekonomické i sociální infrastruktuře v průběhu několika předcházejících desetiletí praktikován. Vyžaduje také zvláštní znalosti a schopnosti

projektového managementu, které jsou nejen v regionu často nedostatkovým zbožím. V neposlední řadě může narážet na odpor široké veřejnosti, ve které je zakořeněna představa určitých hranic, které by soukromé subjekty neměly překročit. Jedná se především o okruh veřejných statků a služeb, které jsou obvykle plošně a zdarma poskytovány veřejnou autoritou. Snahy o implementaci PPP tak nepochybně představují výzvu.

Zkušenosti s první vlnou novodobých PPP projektů už v některých státech s nejpokročilejší základnou PPP stačily projít i první zevrubnou revizí, jejíž průběh se překrývá s úpadkem NPM a nástupem paradigmat NPG, NWS či DEG akcentující hodnoty a kvality, které byly v předchozí době zanedbávány. Ke skutečné oficiální reformě přístupu k PPP však zatím došlo jen ve Velké Británii. Jak upozorňuje Witz (2013a), tato reforma skutečně do jisté míry obsahuje elementy režimu, který reflektuje požadavky nových paradigmat, včetně intenzivnějšího zapojení veřejného sektoru, i když ze samotného hlediska správy a řízení PPP mohla být reforma ambicióznější.

To, čeho tedy byla vyspělá část Evropy svědkem v uplynulých dvou stoletích v oblasti dopravní infrastruktury, jsou někdy i několikanásobné výkyvy od ryze soukromého vlastnictví infrastruktury k ryze veřejnému vlastnictví a zpátky. V západním světě časem vykryštovala shoda v tom, že soukromý sektor disponuje vlastnostmi, které mu umožňují dodávat infrastrukturu levněji a v lepší kvalitě než stát, mimo jiné díky jeho schopnosti přinášet inovativní řešení. Pomyslné kyvadlo se tedy zastavilo kdesi uprostřed a tehdy začal být hledán způsob, jakým nastavit pravidla a fungování partnerství soukromého a veřejného sektoru.

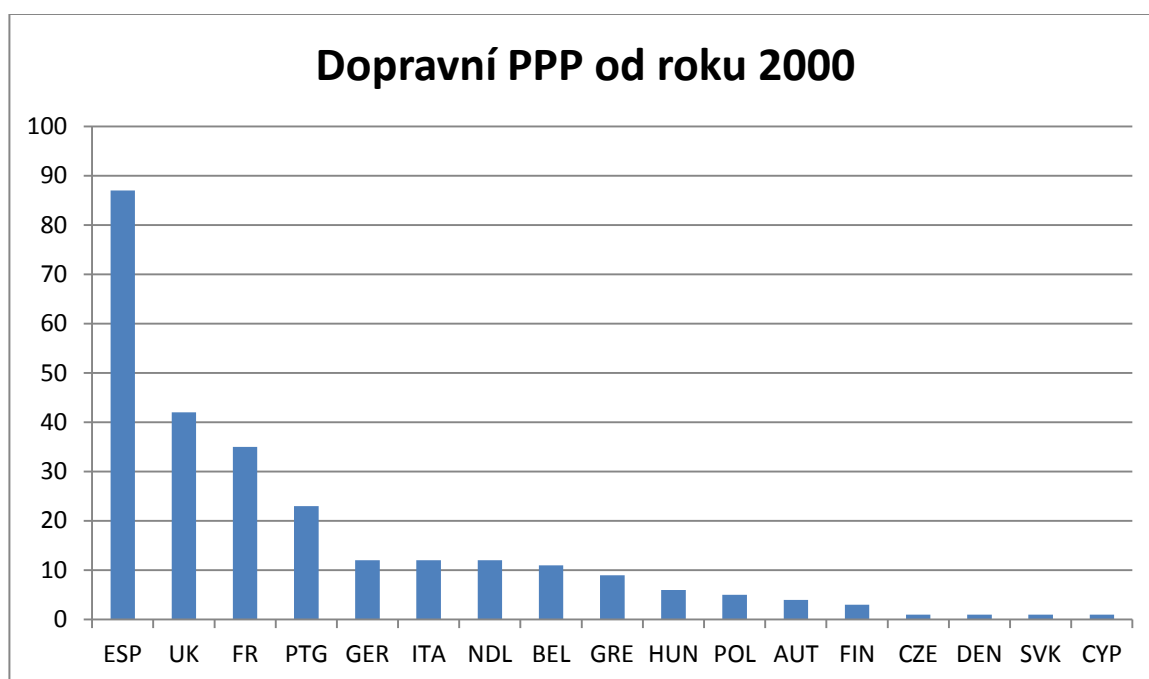
Předmětem snah od té doby je nalezení rovnováhy mezi obecným veřejným zájmem a legitimními partikulárními zájmy soukromých subjektů a zároveň vhodných vzorců vládnutí, které budou zohledňovat komplikovanou strukturu společnosti a trhu včetně povahy vztahů mezi jednotlivými aktéry a zároveň bránit stát před oportunistickým chováním partnerů ze soukromého sektoru. Na místě je otázka, proč a za jakých okolností dochází ke změně přístupu státu k infrastruktuře a jaké vlastnosti měly a mají úspěšné modely veřejno-soukromého partnerství na jedné straně a jaké jsou příčiny selhání na straně druhé. Pokud odpovíme na tyto otázky, budeme se moci pokusit zformulovat doporučení pro moderní politiku v oblasti budování a údržby infrastruktury a identifikovat co možná nejvyváženější modely spolupráce.

4. Dopravní PPP v Evropě – aktivita, výstupy a selhání

Období po roce 2000 přineslo několik vln implementace PPP v Evropě. Zápal pro PPP měl v různých zemích různou intenzitu a vyústil v různý počet výstupů.

Graf č. 1 představuje výchozí data pro následnou analýzu. Zobrazuje počty evropských PPP projektů, které dosáhly dohody o financování od roku 2000 do konce roku 2015.

Graf č. 1 Přehled uzavřených PPP smluv v zemích



Zdroj: EPEC. 2016

Údaje o počtu a velikosti PPP v jednotlivých zemích EU se liší v závislosti na různých se klasifikacích. Důležitým faktorem stěžujícím přesnou evidenci a porovnávání PPP programů je také rozdělení PPP na ty zadávané přímo centrální vládou a na ty v gesci místních samospráv. Lokální projekty v některých zemích jednoznačně převažují, přičemž úroveň angažmá centrálních orgánů veřejné správy v regionálních PPP se různí. Zatímco někde mohou místní projekty představovat páteř a nedílnou součást národní PPP strategie a role centrálních orgánů je silná, v jiných případech je municipalitám, krajům či jiným administrativním jednotkám ponechána mnohem větší autonomie a tím pádem i větší zodpovědnost za průběh a výsledky PPP. Ačkoli ve většině zemí EU centrální vláda vymezuje alespoň základní mantinely, ve kterých se zadavatelé PPP projektů musí pohybovat, tahounem PPP programů v některých případech bývají spíše nižší územně-správní celky. Tento fakt má

zásadní význam pro charakter PPP institucionálního pole, ale rovněž způsobuje to, že centrální evidence lokálních PPP projektů často neexistuje či je značně nespolehlivá. Mnohdy je prakticky nemožné s přesností zjistit, kolik PPP projektů bylo, je či bude na daném území realizováno.

Po diskusi se zástupci EPEC nad jimi poskytnutými daty byly zjištěny určité nepřesnosti a nesrovnalosti, na které byl EPEC upozorněn a data byla částečně ošetřena a opravena. Vzhledem k nedostatečnému pokrytí lokálních projektů a nekompletní evidenci byly z dat pro lepší srovnatelnost vypuštěny projekty s hodnotou pod 50 milionů eur.

Implementační deficit a selhávání PPP

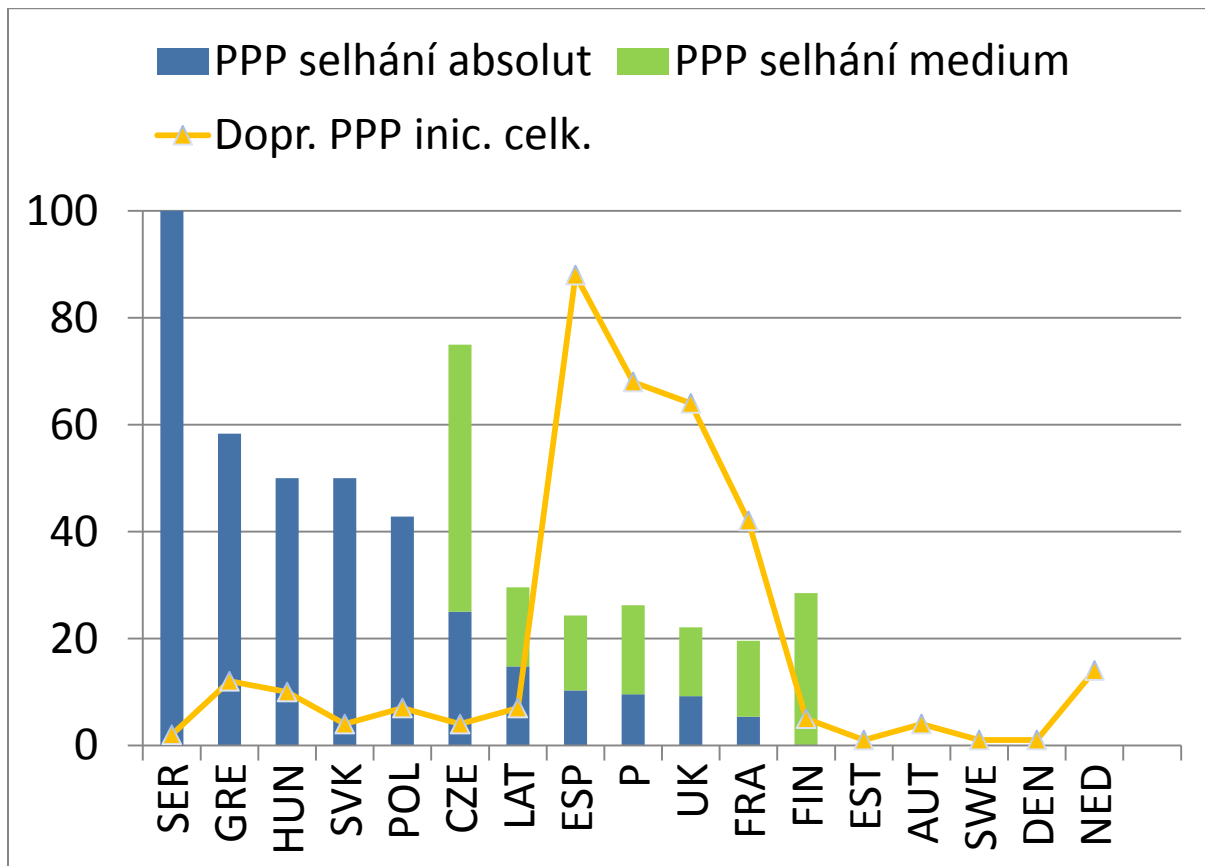
V teoretické části bylo zmíněno, že posuzování úspěšnosti PPP politiky není zcela snadné mimo jiné proto, že úspěch může být v mnoha ohledech vnímán subjektivně a celá řada PPP projektů se nachází ve fázi, kdy je ještě brzy na celkové hodnocení. Při přehledu dosavadní úspěšnosti PPP politiky v Evropě je tak mnohem spolehlivější zaměřit se předně na primární ukazatel neúspěšnosti – tedy poměr selhání a případné výrazné rozpory mezi PPP aktivitou a PPP výstupy.

Na základě dat poskytnutých EPEC a následného individuálního průzkumu bylo možné stanovit míru selhávání PPP v jednotlivých státech dle výše zmíněné definice. U některých států ze zkoumaného vzorku nebylo možné srovnatelná data získat a jsou tak z výsledků vyloučeny. Graf č. 2 zobrazuje podíly selhání na počtu iniciovaných projektů u jednotlivých zemí. Modrou barvou jsou zaneseny podíly projektů, které byly zrušeny nebo nuceně restrukturalizovány v pokročilé fázi projektu. Zelená barva pak představuje podíl projektů, které byly zastaveny v ranějších fázích, přesto však znamenaly nezanedbatelné ztráty v podobě promarněných prostředků na přípravu projektu. Žlutá křivka zobrazuje počet iniciovaných projektů

Z výsledného grafu č. 2 vyplývá několik podstatných poznatků. Na první pohled je zřejmý rozdíl mezi západní Evropou a novými státy EU v Evropě střední. Postkomunistické státy vesměs vykazují vysoký podíl selhávajících projektů dosahující v některých případech až 100 %. Na druhou stranu je nutno podotknout, že počet iniciovaných projektů je, s výjimkou Polska a v dřívější době i Maďarska, nízký (prakticky jen jednotky případů) podobně jako ve Skandinávii. V severských zemích je ovšem počet selhání minimální až nulový. Ze států, které PPP v dopravě praktikují v největší míře, to jsou státy Středomoří,

kteří zaznamenaly největší poměr neúspěšných PPP. Ze států, které PPP využívají nejintenzivněji, pak relativní úspěšnosti projektů vyniká zejména Nizozemsko, ve kterém z vysokého počtu započatých dopravních PPP doposud žádný neskončil krachem.

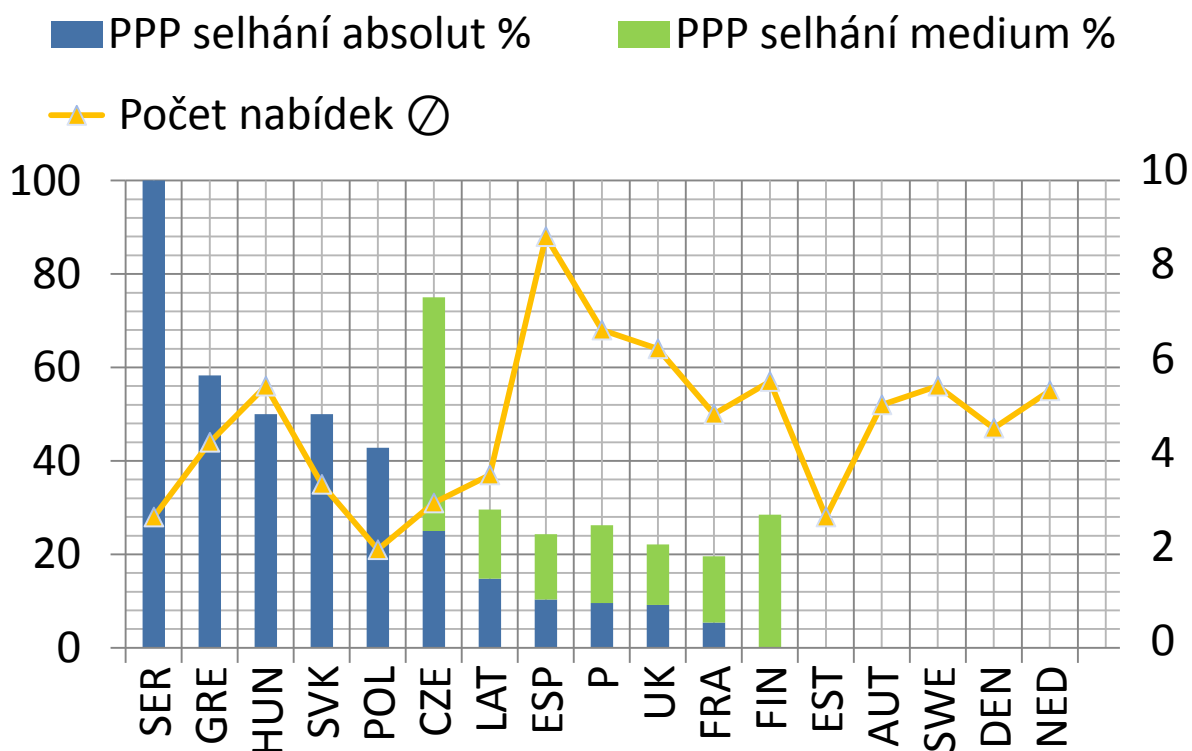
Graf č. 2 Poměr PPP selhání k započatým projektům



Zdroj: Autor na základě EPEC a databáze COST

Graf č. 3 zobrazuje také podíly selhání, tentokrát ovšem doprovázené ukazatelem průměrného počtu nabídek v rámci jednoho tendru. Je patrné, že země s vysokou PPP aktivitou a nižším poměrem selhání patří také země s relativně vyšším počtem nabídek. Naopak státy s nízkým počtem uchazečů mají nízké PPP výstupy a vysoký podíl neúspěchu. Mezi nejkompitivnější trhy patří tradičně Španělsko a nejméně kompetitivní země střední a východní Evropy.

Graf č. 3 Poměr selhání v porovnání s počtem nabídek v tendrech

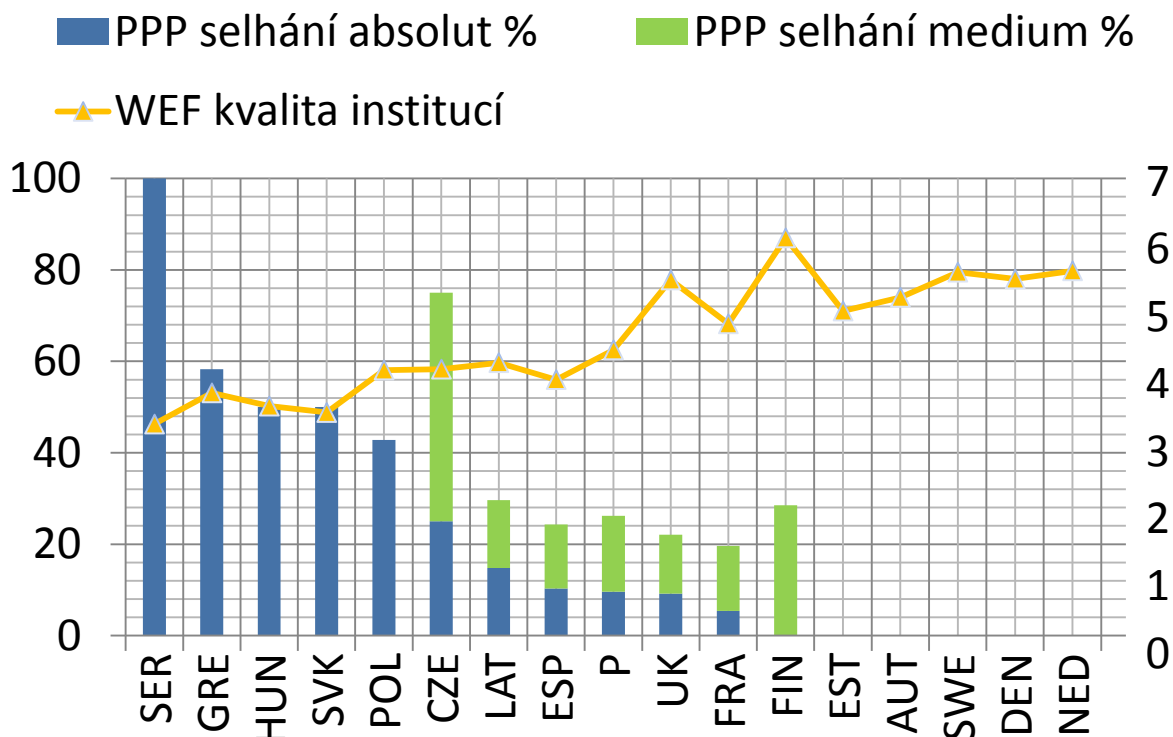


Zdroj: Autor na základě dat EPEC a databáze akce COST

Bezprostřední příčiny selhání projektů většinou není snadné jednoznačně určit, jelikož se v mnoha případech jedná o kombinaci několika faktorů. Dopady finanční a hospodářské krize pochopitelně měly významný negativní vliv na celé tržní prostředí a vedly tak bezprostředně k selhání značné části PPP projektů. Ztráta důvěry ve finanční instituce, pád příjmů domácností postihl do jisté míry všechny evropské státy a měl mimo jiné značný vliv na chování uživatelů dopravní infrastruktury. To se nejvíce podepsalo na vývoji PPP projektů ve státech jižní Evropy, které krize zasáhla nejtěživěji.

Významným zdrojem problémů se ukazuje být také špatné nastavení a řízení PPP. Tento problém je přítomný ve většině evropských zemí. Působí ovšem o to silněji ve státech, kde má sociální dezorganizace dlouhodobější tradici a kde kapacity vládnutí a expertíza na straně vlády doposud nejsou dostatečně rozvinuty. To, že kvalita institucí koresponduje s mírou selhávání, lze pozorovat na grafu č 4, který zavádí proměnnou v podobě skóre kvality institucí jednotlivých států, tak, jak jsou hodnoceny v nejnovější zprávě Global Competitiveness Report zpracovanou organizací World Economic Forum (2016). Nedostatečné nastavení a usazení PPP institucionálního rámce může být jednou z hlavních příčin špatného designu projektů i následné implementační nedostatečnosti.

Graf č. 4 Míra selhávání a kvalita institucí



Zdroj: Autor na základě dat EPEC, COST a WEF 2016

Problém nevhodného institucionálního zázemí se v některých zemích snoubí s nestabilní politickou podporou PPP projektů. Politici jsou vlastně v končeném důsledku za selhání PPP odpovědní vždy – ať už se o selhání přičiní protlačení nevhodně nastaveného projektu nebo zrušením projektu započatého předchozí garniturou. Vzhledem k časovému horizontu realizace a provozu PPP jsou dodatečné zásahy vlád do ujednaných podmínek kontraktů, či rovnou odstoupení od již podepsaných smluv, vážnou hrozbou s významnými následky pro stát i soukromé partnery.

Při bližším pohledu zjišťujeme, že politické faktory byly v případě zemí střední a východní Evropy tou nejčastější bezprostřední příčinou nedotažení PPP projektu až k úspěšné realizaci. Ve vzorku bylo identifikováno několik konkrétních politických důvodů pro nenaplnění cílů PPP politiky v zemích střední a východní Evropy:

- a) Vlády/ministři ve svých funkcích nevydrží dostatečně dlouho
- b) Skutečné zájmy politických aktérů nejsou transparentní
- c) Nová politická reprezentace má moc i motivaci k tomu, aby zrušila rozhodnutí té předchozí
- d) Mentalita velké části populace je proti vměšování soukromých subjektů do výstavby a provozu infrastruktury, která je tradičně vnímána jako bezplatně dostupný veřejný statek

V této práci již byl zmíněn problém politických systémů zemí ve střední a východní Evropě, kde se politické směřování a složení vlád historicky netěšilo zrovna velké stabilitě a konzistenci. I ve státech, kde lze z veřejných prohlášení soudit, že ohledně využití modelu PPP panuje jistý konsensus, se realita ukazuje být někdy odlišná. Změny politického kursu často mají co dočinění s radikálními přeskupeními v rámci vlád či předčasnými volbami, které nejsou v regionu příliš vzácné. Situace, kdy má určitý politický představitel vyhlídky na maximálně několikaměsíční setrvání v úřadě nenahrávají plánování udržitelných PPP projektů. Zadávací řízení k PPP a proces vyhodnocování je logicky delší než u tradičních zakázek – minimálně 2 až 3 roky – a to je často příliš dlouhý výhled pro ministra na to, aby PPP podpořil, prosadil a zároveň z něho získal politické body. V některých případech tak bývá snadnější a spolehlivější napadnout PPP projekty schválené předchozí garniturou.

V Polsku, které má na kontě několik selhání PPP (Herbst et al, 2012; Hausner et al, 2013; Witz et al., 2015), je takový případ znám v souvislosti s postupem strany Právo a spravedlnost v roce 2010. Její vláda hrozila zrušením PPP projektů dohodnutých předchozí levicovou vládou a bylo to jen díky nutnosti dostavět potřebnou infrastrukturu pro fotbalové mistrovství 2012, že tyto projekty nakonec zůstaly nedotčené. Podobný obrat nastal ve stejném období s novou vládou v Maďarsku, tentokrát ovšem s reálnými důsledky pro osud projektů. Orbánova vláda se dostala do rozporu s fungováním PPP již v roce 2001 v případě smlouvy na rozvoj a provoz mezinárodního letiště Ferihegy, od které bylo odstoupeno i za cenu porážky v arbitráži a povinnosti vyplatit kompenzace ve výši 50 milionů eur (Juhász and Scharle, 2014). Podobně náhlý konec zaznamenala většina PPP s dalším nástupem strany Fidesz k moci v roce 2010. I na Slovensku pravicová vláda narušila PPP dědictví předchozí levicové vlády. Zvýšené napětí mezi slovenskou pravicí a levicí jednoznačně představovalo a nadále představuje ohrožení pro slovenské PPP projekty i ve fázi jejich realizace.

Negativní zkušenosti s politickými zásahy do PPP má i Česká republika. Projekty z oblasti i mimo oblast dopravní infrastruktury byly zrušeny často i novými ministry stejné

politické strany či stejné koalice, která je započala, což vyústilo v již zmiňované sankce. Nicméně k odůvodněnosti některých rozhodnutí je nutno podotknout, že špatně připravené projekty typu dálnice D47 (Pavel, 2009) na sebe riziko svého zrušení samy přivolávají. Pilotní projekty, které tak byly z politických důvodů často úspěšné, aniž by na úrovni veřejné správy fungovaly principy z oblasti řádného vyhodnocování a projektového řízení, tak způsobily od samého počátku velmi špatný obrázek celého modelu PPP v očích veřejnosti i obavy na straně politiků a úředníků, a tak v podstatě podkopala proces poučení z chyb a další snahy o implementaci PPP v dané zemi.

V Srbsku byl již podepsaný kontrakt na dálniční projekt Horgos-Požega v roce 2008 také zrušen, čímž sledoval osud většiny koncesí v energetickém sektoru v předchozím období, ale na rozdíl od většiny podobných projektů ve střední a východní Evropě se tehdy do značné míry jednalo o porušení podmínek smlouvy ze strany soukromého partnera, ačkoli arbitráž k tomuto sporu se i nadále táhne (Mladenovic a Vajdic, 2013). Proměnlivé politické nálady se odrazily jen na obměnách personálního složení oficiální PPP komise – jakési mezirezortní komise pro posuzování a schvalování PPP projektů. Srbské vlády se dopustily navození paradoxní situace tím, že i přes znatelnou aktivitu v podobě relativně rozsáhlého institucionálního zabezpečení a přes několik načatých iniciativ, ve výsledku slabá politická podpora znamenala nenaplnění PPP snah na národní úrovni.

Politické rozmary ve vztahu k PPP vycházejí státní pokladnu obvykle draho. Zrušení dvou dálničních PPP projektů na Slovensku po podpisu smlouvy vyšlo vládu až na 140 milionů eur (Witz et al, 2015) v rámci následného vypořádání. V ceně byly přípravné práce, konzervace a další náklady soukromých partnerů. Zrušení 3 dopravních PPP projektů v ČR přišlo stát odhadem přibližně na 24,5 milionu eur ve ztracených nákladech na přípravu a pokutách za jednostranné ukončení smlouvy. Obdobný případ dálničního PPP projektu v Polsku dosud nebyl uzavřen, ale koncesionář vyčíslil své škody na přibližně 36 milionů eur, kteroužto částku se rozhodl vymáhat na státu (Majczyk, 2012).

Ve většině zemí západní i jižní Evropy zahrnutých v této práci existuje jasně vyjádřená politická vůle PPP jako nástroj financování infrastruktury využívat. PPP lze běžně najít v deklaracích francouzského prezidenta, programových prohlášeních německých, britských, nizozemských i ostatních vlád. Ne vždy je na tato prohlášení navázán strategický dokument, kterým by se implementace PPP obecně či v daném sektoru řídila. Strategické dokumenty tohoto typu jsou častější v severozápadní části Evropy, zatímco rozvolněnější ad hoc režim je typičtější pro latinsko-řeckou část Evropy s určitou výjimkou Španělska.

Bez ohledu na existenci předem stanoveného programu či strategie je však PPP aktivita v zemích západní Evropy většinou vyjádřena konkrétními výstupy v očekávatelném rozsahu dle důrazu, který je na PPP řešení kladen. Přestože ani PPP v západní Evropě nejsou imunní vůči předčasnému ukončení, prakticky zde nenacházíme příklad PPP projektu, který by byl zrušen z důvodů politických změn či neshod. Tím není řečeno, že v některých státech nedochází k přezkumům uzavřených smluv z předchozího období a snahám o renegociaci podmínek, které jsou pro stát shledány jako nevýhodné, ale i zrušení tendru či v extrémních případech dokonce k jednostrannému ukončení závazků ze strany vlády. V naprosté většině případů je však vyžadováno prokázání dlouhodobé ekonomické smysluplnosti kroků, které radikálně mění stávající dohody. Na rozdíl od velké části států střední a východní Evropy zde totiž jsou zavedeny měkké (precedenty) i tvrdé (zákonné normy) principy, které politickému vměšování do PPP v pokročilé fázi implementačního procesu brání či mu účinně předcházejí. Několik států má zakotvenou povinnost schválení všech potenciálních PPP projektů národním parlamentem. To má za úkol zajistit určitou kontinuitu podpory projektům a poskytnout jim větší legitimitu.

Ačkoli od politické zvučely v průběhu realizační fáze jsou PPP projekty v západní Evropě relativně dobře chráněny, ne vždy to platí ve fázi iniciace projektů. Spuštění projektů, které se ukážou být jako nepotřebné, nedostatečně využívané či dlouhodobě neúnosné a prodělečné, tak bývá hlavním prohřeškem politických angažmá v PPP. Stabilnější vlády dávají politikům reálnou naději PPP projekty zahájit a dočkat se i jejich uvedení do provozu. Tím získávají příležitost zavděčit se voličům a koupit si tak další období ve funkci za prostředky, které se nutně neprojeví ve výkazech o vládním dluhu. Buď si je postupně zaplatí uživatelé sami, anebo se splácení rozloží na několik generací dopředu. Pokud při přípravě a soutěžení nevzniknou vleklé průtahy, existuje jistá šance, že to bude současná vláda, která se bude moci pochlubit poskytnutím moderní infrastruktury veřejnosti v daném historickém okamžiku.

Ačkoli jednou z hlavních určujících charakteristik PPP projektů by mělo být uvažování z hlediska dlouhodobého životního cyklu projektu a jeho přínosech a nákladech v horizontu několika let provozu, z pohledu politika má projekt největší hodnotu zejména v momentě svého dokončení či v nejbližší termín voleb. Následně pro politika postupně ztrácí na významu, dokonce i když projekt nefunguje tak, jak by měl, a začne se ozývat veřejná kritika. Z politického hlediska již totiž projekt pravděpodobně splnil svou funkci – zapůsobil na voliče svou novostí, designem apod. - a případné nedostatky se dají zdůvodnit objektivními

příčinami. V nejhorším případě, kdy se projekt soukromému sektoru vymkne z rukou, musí vláda převzít kontrolu a projekt buď zrušit či dokončit alternativním způsobem. Ani toto riziko však nemusí nutit politickou reprezentaci, aby se chovala uvážlivěji. V případech, kdy je nový úsek či prvek infrastruktury postaven, dá se to většinou vykládat jako úspěch, ať jsou následky pro státní pokladnu sebezávažnější.

V minulosti se tak ve státech západní i jižní Evropy nezřídka stalo, že politici podleli svůdným představám o nových lákavě vypadajících projektech, které se z hlediska následného provozu projeví jako nevhodné či nedomyšlené a nenaplňující původní záměr. Známý jsou v této souvislosti příklady PPP/PFI projektů nových spádových nemocnic v Británii, které se často ukázaly jako kontraproduktivní, když se jejich provoz ukázal neúnosný pro zdravotnické trusty, starší menší zařízení musela být zrušena a dostupnost a kvalita péče pro pacienty se v některých případech zhoršila.

Z oblasti dopravy je emblematická řada projektů, které narazily na nereálné představy zadavatelů o společenské poptávce a počtu uživatelů nové infrastruktury. Jedny z nejhorších zkušeností v tomto ohledu pocházejí z Pyrenejského poloostrova, kde vlády na přelomu tisíciletí masivně investovaly do projektů, které se ve výsledku ukázaly jako drahé a nepotřebné. Výše byly popsány historické příklady dálničních projektů ze Španělska, které narazily na nepřesné odhady a skončily převzetím infrastruktury do gesce státu. I v 21. století však ve Španělsku díky politické podpoře vznikly nákladné a působivé projekty v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru, na které veřejný sektor kvůli přehnanému optimismu doplatil a s vysokou pravděpodobností ještě doplatí.

Podobně jako v 80. letech se 10 dálničních projektů, které byly spuštěny po roce 2000, dostalo do ohrožení bankrotem (Acerete et al., 2015). Dvě z firem dosud zbankrotovaly a ostatní jsou ve fázi vyjednávání nových podmínek. Pro stát to znamená nečekané náklady na sanaci a vykoupení infrastruktury, která nesplnila přehnaná očekávání jak ze strany investorů, tak ze strany vlády.

Mimoto pět ambiciózních PPP projektů ze sféry vysokorychlostní železnice určených k propojení větších a středně velkých španělských měst, vykazuje podle analýz, které provedli Carpintero a Petersen (2014), všechny známky politicky motivovaných zakázek, které neměly oporu v důkladných propočtech a analýzách poptávky. Striktně vzato nelze tyto projekty považovat za selhání dle definice v této práci. Stěží je lze však považovat za úspěch. Výsledkem jsou drastické redukce počtu spojů oproti původnímu plánu, neekonomický

provoz a infrastruktura, která z velké části leží ladem. Obdobně dopadlo letiště Castellon ve středním Španělsku, které se po letech příprav a průtahů krátce po svém spuštění zařadilo mezi tzv. „letiště duchů“ (Macário, 2012).

Ani v jednom z těchto případů nenesli soukromí investoři prakticky žádná významnější rizika a případně vzniklá škoda tak byla v podstatě vždy nesena především vládou či samosprávnými celky a věřiteli, jejichž finanční situace se vlivem nenávratných garancí a půjček výrazně zhoršila. Dle některých zdrojů existuje podezření, že investoři do projektu šli už s tím, že skončí předčasně, ovšem zisk zůstane zaručený (Acerete et al., 2015). To částečně vysvětluje fakt, že ačkoli krize těžce postihla španělský stát a bankovní systém, významné španělské konstrukční společnosti zůstávají už po desetiletí nedotčeny.

Finanční krize dolehla těžce i na portugalský veřejný sektor. Zápal portugalské vlády pro PPP, který vyústil v závazky ve výši až 1 % HDP ročně (Sarmiento a Renneboog, 2014), musel zmírnit až Mezinárodní měnový fond. Finanční obtíže dopadly na většinu dopravních PPP projektů. Částečně díky intervenci mezinárodních institucí tak vláda na neurčito odložila množství již nachystaných PPP projektů včetně pěti silničních a PPP pro rozvoj lisabonského letiště. Tři dálniční projekty musely být po jednáních změněna z původního stínového mýtného na skutečné mýtné, prostřednictvím kterého vláda splácela své obligace vůči kontraktorům (Macario et al, 2013: 151) a u několika dalších se vlád uchýlila ke složité renegociaci podmínek smluv, kterážto snaha se setkala s částečným úspěchem. Přesto celkem tři PPP projekty nakonec byly nuceně ukončeny – jeden v pokročilé fázi tendru (úsek vysokorychlostní železnice Lisabon-Poceirão v roce 2009) a další dva dokonce ve fázi realizace (další úsek rychlovlaku Poceirão-Caia v roce 2012 a dálniční tunel Marão v roce 2013 (UTAP, 2015). U posledně jmenovaného projektu to byla vláda, která smlouvu jednostranně ukončila kvůli údajným pochybením ze strany kontraktora. Soudní spor se nadále táhne a hrozí další eskalací nákladů.

Ani Řecko nezůstalo ušetřeno případům selhání, která byla umocněna vyostřeným průběhem krize v Řecku. Většina řeckých PPP byla životně závislá na poplatcích uživatelů infrastruktury a v momentě, kdy tato poptávka v důsledku krize začala oproti odhadům pomasínat, se celá řada projektů logicky ocitla v existenčních problémech. To platilo zejména pro brownfield projekty ve výstavbě, které měly být částečně financovány z průběžných výtěžků existující infrastruktury. Jakmile tyto vypadly, věřitelé zastavili přísun prostředků a bylo nutné hledat náhradní řešení. Čtyři z pěti dálničních projektů, které byly uděleny mezi roky 2007 a 2008, zabředly do zdlouhavého vyjednávání o změně smluvních

podmínek. Těch bylo nakonec částečně na úkor vyšší finanční účasti veřejného sektoru po letech dosaženo. Přesto existují minimálně tři PPP projekty z nedávné minulosti, které skončily zdlouhavým selháním. Patří mezi ně PPP projekt na výstavbu soluňského metra a kontejnerového terminálu a také tunel Maliakos. Do zmíněných projektů bylo investováno nezanedbatelné úsilí, které vlivem souhry nepříznivých okolností přišlo více méně vniveč.

Italská zkušenost s PPP selháními patří mezi nejtajemnější. V rámci této práce se totiž nepodařilo získat jediné oficiální vyjádření italských úřadů, což částečně vypovídá o celkové sdílnosti a otevřenosti italské veřejné správy. Nicméně z dokumentů, které uvolnilo italské ministerstvo financí pro veřejnost, vyplývají závažné problémy v procesu udílení zakázek. Podle italské antikorupční jednotky údajně mezi lety 2010 až 2012 kvůli excesivní administrativní zátěži nebylo uzavřeno až 60 % započatých tendrů. Emblematický je pak příběh PPP projektu mostu přes Messinskou úžinu, který byl italskými vládami několikrát zrušen a znovu oživen. Předpokládané náklady během této doby vzrostly ze 4 na 8 miliard eur (Krumm, 2015), dokud myšlenka nebyla pravděpodobně s konečnou platností zavržena.

Druhým faktorem, který v politickém uvažování o PPP hraje roli a často vede k selhání, je přirozená snaha zbavovat se odpovědnosti za problematické, dlouhodobě zanedbávané či jinak komplikované prvky infrastruktury. Ne neobvyklá je rovněž představa, že je možné se zodpovědnosti zbavit bez dodatečných nákladů pro stát či místní samosprávu, tedy že náklady ponese někdo jiný.

Selhání konsorcia Metronet a jeho důsledky znamenaly zpochybnění fungování modelu PPP, nebo byly alespoň jasným vytyčením meze jeho využitelnosti v daných podmínkách. V celém procesu se zrcadlila celá škála negativ laxního přístupu vlády k PPP/PFI v duchu NPM.

Předně vláda nebyla schopna samostatně vyřešit problém financování investic do infrastruktury a použitý model tak do značné míry byl výsledkem doporučení ad hoc jmenované skupiny businessmanů a následné práce soukromých konzultantů bez jakékoli přímé odpovědnosti voličům. Skupinu čtyř businessmanů, která definovala své představy řešení pro metro, a následnou realizaci, coby dosazený šéf managementu metra, řídil autor labouristického pojetí veřejno-soukromého partnerství sir Malcolm Bates.

Vypovídací hodnota komparátoru veřejného sektoru byla v případě londýnské podzemky i podle konstatování kontrolního úřadu National Audit Office slabá (NAO, 2009a; Wollmar, 2002). U tak komplexní a rozsáhlé infrastruktury, navíc v třicetiletém horizontu,

nebylo jednoduché predikovat náklady s dostatečnou přesností. Přesto vláda výsledky komparátoru používala jako svůj hlavní argument.

Vláda se k navrženému řešení natolik upnula, že jej prosazovala i proti vůli původního managementu metra a zejména proti vůli etablované se londýnské radnice v čele se starostou Kenem Livingstonem. Vzniklá kontroverze a politické riziko celého projektu vedly ve výsledku k neúměrnému protahování, drahému vyjednávání a nakonec krajně nevýhodným podmínkám uzavřených smluv.

Tyto smlouvy jsou úctyhodnými právníckými dokumenty, které nemají svou složitostí obdoby. Do detailů propracovaný systém nepřímých motivací v podobě pobídek či penalizací a k tomu množství kontrolních indikátorů a vzorců pro jejich výpočty. Ztracené hodiny pasažérů, výkonnost, atmosféra a vzhled stanic a další abstraktní parametry převedené na čísla měly vést ke kýženým zlepšením a zároveň při správné kalibraci zajistit dostatečnou, ale nikoli přehnanou odměnu konsorciím. Jednalo se o velmi složitý a křehký mechanismus, který měl ambici vyřešit každou eventualitu a který se ve výsledku ukázal jako neúčinný.

Závazek ručit za 95 % půjček soukromého partnera a s tím spojené riziko, které nesla vláda, byl výrazným anti-motivačním prvkem, který vyústil v chronickou nekázeň konsorcia Metronet při nakládání s investičními prostředky. Selhání pak bylo nevyhnutelné.

Řešení pro metro se zdrželo o tři roky proti původnímu plánu a jeho složitě vyřizování stálo podle odhadů 900 milionů liber, z čehož zhruba polovina skončila na účtech konzultantů (Glaister, 2007). Krach konsorcia Metronet si pak vyžádal okamžité krytí ve výši 1,7 miliardy liber, třebaže většina z této částky se nedá počítat jako ztráta, protože část z těchto peněz byla do metra investována. Přímé ztráty státu NAO odhaduje na částku do 410 milionů liber (NAO, 2009a).

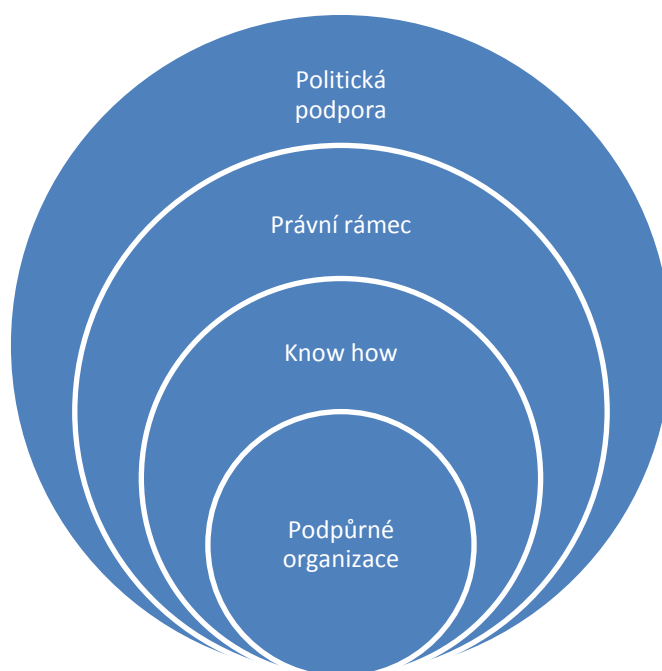
Největším PPP traumatem francouzské vlády je PPP na výběr ekologické daně od kamionů na francouzských dálnicích. Vláda se po odstoupení od podepsané smlouvy ze svých závazků musí vyplácet částkou přesahující 800 milionů eur.

I Německo má svá selhání, jejichž kompletní přehled nebylo možno pro tuto práci zajistit pro nespolehlivost tamních organizací. Ačkoli projekty obvykle nekončí krachem, minimálně výsledky městských tunelů postavených v rámci tzv. F-modelu (viz níže) lze označit za problémové (Knorr a Eisenkopf, 2008).

5. Politická podpora PPP a rozložení iniciativy

Význam stabilní politické podpory byl již diskutován výše v souvislosti s mírou selhávání a je demonstrován názorně na obrázku č. 9. Je zřejmé, že politici drží v rukou moc, která dává implementaci PPP základní impuls. Bez projevu politické vůle není možné PPP realizovat ani zcela zastavit. Nemusí to však vždy být centrální vláda, která je hybatelem dění.

Obrázek č. 9 Význam politické podpory pro PPP



Zdroj: Autor

Z přehledu v tabulce č. 10 je zřejmé, že jsou to zejména federativní státy či státy s pokročilou úrovní devoluce, v nichž iniciativu drží nižší správní celky. To je zcela nepochybně případ Španělska, kde takřka veškerá zodpovědnost za rozsáhlé a početné programy PPP leží na bedrech představitelů autonomních komunit a centrální koordinační jednotka prakticky neexistuje. A přeci i mezi dlouhodobě unitárními státy nalezneme příklady zemí, kde stát v oblasti PPP hraje značně limitovanou úlohu. PPP tak mohou v dané zemi vznikat i zcela nezávisle a někdy v rozporu s vůlí centrální vlády za předpokladu, že splní formální požadavky stanovené zákonem.

Tabulka č. 10 Směr implementační iniciativy PPP

Převážně PPP implementace shora/PPP iniciativa na straně vlády	P, NL, GRE, CYP
Kombinace shora a zdola	UK, FR, DEN, PL, GER, ITA, LAT, SER
Převážně PPP implementace zdola/PPP iniciativa spíše v rukou nižších správních celků	ESP, CZE, FIN, AUT, B
Limitovaná či nulová PPP iniciativa	SWE, EST, SER, SLO, HUN, SWI

Zdroj: Autor

Takové případy nalezneme i v České republice (Witz, 2013b). Mezi státy s PPP iniciativou převážně na místní úrovni nalezneme ale i příklady zemí, kde vláda byla nositelem PPP politiky v samém počátku a teprve později bylo od PPP na národní úrovni upuštěno, zatímco na lokální úrovni jsou projekty dál realizovány. Belgie oproti tomu představuje zcela zvláštní kategorii země, kde PPP iniciativu drží takřka výhradně jeden ze tří hlavních autonomních regionů – tedy Flandry - zatímco národní vláda si v tomto ohledu neosobuje větší kompetence.

Obdobně mezi státy s celkově rezervovaným přístupem či bez aktuální PPP aktivity lze vysledovat země, které kdysi PPP implementovaly a někdy, jako v případě Maďarska v poměrně velkém měřítku.

Na opačné straně spektra se nalézají státy, kde vlády dlouhodobě PPP prosazují, a to buďto většinou ve vlastní režii, anebo v součinnosti či paralelně s významnější PPP aktivitou na lokální úrovni. PPP zároveň na národní i na místní úrovni zaznamenalo silný rozvoj ve Velké Británii, Francii, Německu, Polsku, Itálii a v menší míře i v Lotyšsku, Srbsku a Dánsku. Vzájemný vztah obou úrovní se přitom různí. Většinou zahrnuje jisté expertní zázemí, ale někdy i proces evidence, posuzování a schvalování, případně nezávazných doporučení ze strany vlády směrem k lokálním PPP projektům. V Británii navíc stát místní samosprávy k využívání PPP modelu motivoval poskytováním dodatečných prostředků na schválené PPP. V této souvislosti je ovšem důležité uvažovat dynamiku vývoje. Zatímco do roku 2012 probíhala naprostá většina projektů zastřešených vládním programem PPP v gesci

místních samospráv, tedy územími evropské klasifikace NUTS 3 s kapacitami odpovídajícími své velikosti, případně lokálními zdravotnickými trusty či místními divizemi policie, hasičů apod., po přechodu na reformovaný model PF2 již je daleko větší pozornost upírána na vybrané projekty velkého rozsahu, kde by partnerem na straně veřejného sektoru většinou měla být přímo vláda. Nižší úrovně správy v Británii tak již nemohou počítat s financováním svých PPP projektů a dá se tak očekávat určitý pokles zájmu o využívání PPP/PFI modelu na místní úrovni oproti prvnímu desetiletí 20. století, jelikož ze strany vlády zcela vymizelo upřednostňování PPP jako preferované varianty.

Zmíněnou změnu britského přístupu k PPP by pravděpodobně nebylo správné vykládat jednoznačně jako výsledek politických změn souvisejících se střídáním vlád konzervativců a labouristů, neboť jistá revize modelu po letech aplikace a rovněž kvůli nástupu finanční krize byla potřebná. Faktor stabilní politické podpory však hraje v PPP značnou roli a v mnoha státech nemůže být její stálost brána jako samozřejmost.

Tabulka č. 11 Změny v přístupu k PPP od roku 2000 v zemích EU a dlouhodobý postoj politické reprezentace

Stát	Změny v PPP politice a přístupu od r. 2003	Postoj politické reprezentace k PPP	PPP ve vládních programech	Schválená PPP strategie/akt ualizace	PPP zmíněno v sektorových strategiích
Střední a východní Evropa					
Albánie	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ano/Ano	Ano
Česká republika	Ano/částečné	Formální/Nes tabilní	Ano	Ano/Ne	Ano
Estonsko	Ne	Stabilně záporný	Ne	Ne	Ne
Lotyšsko	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ano/Ano	Ano
Maďarsko	Ano/zásadní	Nestabilní	Dříve	Ne	Ne
Polsko	Ano/částečné	Stabilně pozitivní	Ano	Ne	Ano
Slovensko	Ano/částečné	Nestabilní	Ano		

Slovensko	Ne	Formální/Nestabilní	Ano	Ne	Ne
Srbsko	Ano/zásadní	Nestabilní	Ano	Ne	Ne
Západní Evropa					
Belgie/Flandry	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ano/Ne	Ano
Francie	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ne	Ne
Německo	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ne	Ne
Nizozemsko	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ano/Ano	Ano
Rakousko	Ano (2x)	Proměnlivá	Ne	Ne	Ne
Švýcarsko	Ne	Formální/Stabilní	Ano	Ne	Ne
Velká Británie	Ano/částečné	Stabilně pozitivní/postupně více selektivní	Ano	Ano	Ano
Severní Evropa					
Dánsko	Ano/částečné	Postupně narůstající pozitivní	Ano	Ano/Ano	Ano
Finsko	Ne	Stabilně neutrální/selektivní	Ne	Ne	Ne
Švédsko	Ano/částečně	Klesající až stabilně záporný	Ne	Ne	Ano (opuštěno)
Jižní Evropa					
Itálie	Ano/částečné	Stabilně pozitivní	Ano	Ne	Ne
Kypr	Ano/částečné	Stabilně	Ano	Ne	Ne

		pozitivní			
Portugalsko	Ano/zásadní	Klesající	Ano	Ano	Ne
Španělsko	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ano/Ano	Ano
Řecko	Ne	Stabilně pozitivní	Ano	Ne	Ne

Zdroj: Autor na základě databáze COST Action TU1001: PPPs in Transport: Trends and Theory

Jak je vidět z přehledu v tabulce č. 11, vývoj PPP v evropských státech z hlediska změn v přístupu, politických postojů a strategického uvažování je značně heterogenní. Přesto se dají vysledovat jisté tendence, trendy a jevy vlastní určitým skupinám zemí, které často pojí geografická příslušnost.

Z hlediska formální dlouhodobé filosofie vlád se země dělí na ty, ve kterých od roku 2000 došlo ke změnám v přístupu k PPP, a na ty, ve kterých zůstává základní linie PPP politiky více méně neměnná. První kategorie se může dále dělit podle míry posunu uvažování a provedených změn a dále na státy, kde byla změna vynucena okolnostmi – zejména finanční a hospodářskou krizí – a na ty, kde ke změně přispěly jiné, zejména politické faktory či změna ve filosofii vládnutí. V některých případech pochopitelně mohlo dojít k souběhu vícero vlivů. Výraznému omezení PPP v Maďarsku a Portugalsku předcházely dopady hospodářských obtíží. Přesto lze konstatovat, že v Portugalsku krize PPP ovlivnila více (Macário et al., 2013) než v Maďarsku, kde roli sehrála hlavně převažující ideologie a politická vůle Orbánovy vlády (Juhász a Scharle, 2014), jež se dostala k moci v roce 2010. Státům, které byly pod tlakem krize nuceny vyhledat pomoc nadnárodních institucí, bylo většinou důrazně doporučeno PPP aktivity pokud možno přechodně utlumit. Portugalská politická reprezentace se tímto doporučením do značné míry řídila (Macário et al., 2013). Krize pochopitelně ovlivnila i PPP projekty v Řecku, třebaže překvapivě dopad na politickou podporu novým projektům významně neochladl až do nástupu Syrize do vládních pozic.

Z praktického hlediska ovšem nejvýznamnější a základní dělicí čára leží mezi zeměmi, kde se určitá minimální míra PPP aktivity odehrává a kde nikoli. Dále je zapotřebí odlišit aktivitu s určitým výstupem a aktivitu bez výstupu. V neposlední řadě je důležité odlišit, jaký charakter má PPP politika na daném území. V tomto smyslu je při uvažování politické

podpory jako faktoru úspěchu či selhání PPP zásadní rozlišovat mezi pouhou rétorikou a debatami na jedné straně a konkrétními činy, jež vedou k určitému způsobu završení, na straně druhé. Nepoměr (a to v obou směrech) mezi PPP aktivitou, kterou lze definovat jako cílené úsilí aktérů směřující k implementaci PPP, a PPP reálnými výstupy v podobě počtu realizovaných projektů se pak zdá být jednou z významných charakteristik některých oblastí – zvláště pak většiny zemí střední a severní Evropy.

Mezi nejzarytější skeptiky vůči PPP v Evropě patří zejména Estonsko, kde se přes realizaci souboru projektů menšího rozsahu v tallinském přístavu nikdy o PPP neuvažovalo ve smyslu politiky a kde většina vlád v modelu spatřovala hrozbu v podobě skrytého dluhu. Ačkoli tamní politická reprezentace od počátku moderní samostatné existence země většinou byla nakloněna implementaci neoliberalních tržních reforem, včetně těch pod hlavičkou NPM (Lember, 2013), a země zdědila z dob Sovětského svazu inferiorní infrastrukturu, PPP do představ o modernizaci země nikdy nezapadalo. Roli v tom, podobně jako ve všech nových členských státech EU, jistě sehrává i relativně snadná dostupnost alternativních zdrojů financování v podobě evropských strukturálních fondů. PPP jako „nepolitika“ je přitom příznačná zejména pro státy severní Evropy, které k PPP chovají podobně zdrženlivý postoj jako Estonsko. Výjimku tvoří zejména po roce 2010 Dánsko (společně s Norskem, které tato práce nepokrývá), kde se z PPP postupně stává malá, ale významná součást vládní politiky a jeho podpora se značně formalizovala a institucionalizovala.

Finsko naopak za období od roku 1996 implementovalo bez specifické PPP politiky či znatelné vládní pro-PPP aktivity minimálně tři větší PPP projekty (Ministerstvo dopravy Finska, 2010a,b). Za obdobných neutrálních až restriktivních podmínek vzniklo i omezené portfolio švédských či rakouských PPP projektů. Po nástupu pravicové vlády ve Švédsku v roce 2006 vláda k PPP zaujala značně rezervovaný přístup, který nedává příliš prostoru pro spuštění nových projektů. Pro Rakousko nejprve v roce 2000 změna vlády znamenala zvýšenou podporu PPP a v roce 2008 nová vláda naopak znamenala posun opačným směrem. PPP se však ani v době realizace hrstky rakouských projektů nestalo oficiální vládní politikou na národní úrovni.

V ostrém kontrastu s PPP nepolitikou s konkrétními, i když omezenými výstupy, je PPP politika s žádnými či minimálními výstupy, kterou je možné sledovat u většího množství středo- a východoevropských zemí. Důraz na využívání PPP je relativně běžnou součástí vládních programů většiny zemí regionu. Nicméně zatímco u Polska a Maďarska lze v návaznosti na dlouhodobější PPP aktivitu zúčastněných aktérů vysledovat jisté výstupy

v podobě konkrétních realizovaných projektů na národní úrovni, v případě České republiky, Lotyšska, Slovenska, Slovinska či Srbska jsou skutečně hmatatelné výsledky PPP úsilí mnohem vzácnější. Politické prohlášení týkající se PPP v těchto zemích tak často postrádají váhu a veškeré procesy související s implementací PPP tak čelí zásadní nejistotě z hlediska svého naplnění. To vede k důvodnému podezření, že nezanedbatelné množství zdrojů a energie ve výše zmíněných státech bylo využito k dosažení nízkého, mizivého či dokonce záporného konečného užítku.

6. Právní rámec PPP jako faktor ne/úspěchu

Přestože Verhoest et al (2015) ve svých závěrech konstatují, že význam odlišných právních úprav PPP je relativně nízký, právní rámec je důležitým komponentem PPP institucionálního pole a je komplementární k vlivu politického prostředí, jelikož umožňuje vyjasnění pojmů a zároveň vymezuje mantinely a pravidla, podle kterých se aktéři partnerství mají chovat a jednat. Právní úprava PPP může částečně fungovat jako štít proti proměnám politických nálad, o kterých bylo pojednáno výše. Zároveň je třeba uvědomit si právní význam PPP závazků, které mohou mít fatální fiskální, ale i sociální či konstituční dopady v případě, že vládní PPP politika selže. Podcenění PPP ze strany odpovědných složek může stát nakonec přivést i do stavu právní a finanční podřízenosti věřitelům.

Z hlediska potenciálního úspěchu/selhání PPP politiky i jednotlivých projektů je rozhodujících zejména několik parametrů právního rámce. Patří mezi ně nesporně existence konkrétní právní úpravy věnované PPP, dále stabilita právní úpravy v čase a její funkčnost ve smyslu ustavení kontrolních mechanismů a zajištění platnosti a jistého stupně imunity PPP smluv vůči politickým zásahům. Konečně, ovšem v neposlední řadě, forma a fungování PPP souvisí i s volbou typu zadávacího řízení a jeho vlastním průběhem.

V rámci nastavení legislativy ohledně PPP existuje možnost limitovat politické zásahy do PPP, případně mírnit jejich dopad. Není to sice samospásné řešení, jelikož politická moc sama o sobě je schopná narušit křehký mechanismus PPP, pokud není svázaná konvencemi, precedenty či předchozími politickými závazky s přímou politickou odpovědností zúčastněných aktérů.

Obvyklý model vlády jako *de facto* neomezeného zadavatele PPP ovšem nemusí vždy platit. Státy jako Německo či Rakousko zapovídají ve své legislativě možnost zrušit jednou udělenou zakázku a odstoupení od smlouvy z důvodů na straně zadavatele. V případě některých právních systémů mohou politici být nuceni obrátit se se svými záměry na orgán, kterému jsou odpovědni – někteří dokonce mohou uvítat možnost opřít se při svém rozhodování o PPP o souhlas širšího politického spektra. Tím se PPP dostává prakticky postavení zákona se všemi souvisejícími důsledky. Schválení zákona je vlastně takovým testem odolnosti a politické podpory daného PPP projektu, který sice nebrání opozici zákon v budoucnu zrušit, nicméně zrušit zákon je přeci jen o poznání složitější nežli jen rozhodnutí předchozí vlády. Ve vzorku zkoumaném v této práci jsou i případy států, kde povinnost a zároveň odpovědnost vlády předložit jednotlivé PPP ke schválení parlamentu existuje, třebaže nabývá různých podob.

Jedná se zejména o Řecko a Estonsko. V případě Estonska se jedná o čistě hypotetickou situaci, jelikož naprostou většinu PPP projektů, které byly v dopravním sektoru iniciovány, zablokovalo již ministerstvo financí (Lember, 2013). Nechuť velké části politiků vůči PPP se tak spojuje s komplikací v podobě robustního schvalovacího procesu a působí jako spolehlivý inhibitor snah o implementaci PPP.

Roumboutsos (2013) rovněž popisuje jisté obtíže, jež s sebou schvalování PPP skrze národní parlament nese. Veškeré PPP projekty s objemem investice nad 200 milionů eur podléhají podle tamní legislativy parlamentu a jeho vůli. To sice vede k poměrně vysokému stupni transparentnosti. Zároveň s tím ovšem rostou transakční náklady a náklady na administraci a implementaci projektů a jakákoli renegociace smluv podléhá opětovné ratifikaci. Projekty se rovněž vystavují potenciálnímu ohrožení politickým bojem, který nemusí nutně souviset se samotnou podstatou věci. PPP se tak v jistém smyslu mohou stát rukojmími v rukou oportunistů (Roumboutsos, 2013).

To byl i argument nizozemské vlády proti kritice tamního kontrolního úřadu, která se dotýkala nedostatečného zdůvodňování a konzultování PPP s národním parlamentem (Boers et al, 2014) V Nizozemsku a Belgii, podobně jako ve většině ostatních zemí, bývá PPP součástí širšího návrhu vládního rozpočtu. PPP se však do určité míry vzpírá tradičním metodám a postupům rozpočtování vzhledem ke svému charakteru projektu, který délkou přesahuje několik desetiletí. To je obvykle zcela mimo obvyklý horizont rozpočtových výhledů.

Vypělost a dlouhodobá úspěšnost právního rámce se pozná podle jeho schopnosti reagovat a vyrovnat se s nestandardními situacemi a novými impulsy bez potřeby zásadních úprav a změn (Agren, 2012). Dovedení takového rámce do plně funkčního stavu ovšem většinou není otázkou několika měsíců, ale spíš let či dokonce dekad. Obzvláště to platí pro pravidla a předpisy vztahující se k veřejným zakázkám, jelikož tyto utváří prostředí, ve kterém buďto panuje určitá právní jistota a nezbytně nutná důvěra mezi partnery, anebo převládá nejistota a nedůvěra, což jsou vlastnosti nepříliš slučitelné s úspěchem PPP politiky.

Pochopitelně některým státům bylo dáno více času, aby se svým právním systémem různě experimentovaly a našly tak ve výsledku určitou rovnováhu, která umožňuje relativně hladký chod systému. A tak ve výsledku zatímco některé státy Evropy mění své zákony týkající se veřejných zakázek relativně zřídka, jiné zákony obměňují relativně často.

Ne vždy stojí za změnou libovůle a rozmar politiků v jednotlivých státech. Úpravy v národní legislativě si vyžadují i evropské směrnice. Od dubna 2016 vstupují v platnost tři nové směrnice - 23/2014 a zejména 24/2014 a 25/2014 – týkající se veřejného zadávání, které měly být transponovány do právních předpisů jednotlivých členských států a které částečně ovlivní i to, jakým způsobem budou napříště realizovány PPP projekty napříč EU (týká se zejména PPP koncesního charakteru). To ovšem neznamená, že by směrnice unifikovaly zákony o veřejných zakázkách ve všech zemích EU. Stále existuje poměrně významný prostor pro uzpůsobení pravidel veřejných zakázek potřebám a zájmům jednotlivých vlád. Ne všechna ustanovení evropských směrnic jsou totiž povinná a směrnice nepokrývají zdaleka všechny aspekty veřejných zakázek. Speciálně vůči PPP zůstávají evropské směrnice stále poněkud vágní. Samotný termín PPP evropské právo dosud nezná. Je tak do značné míry na jednotlivých státech, zda a případně jak konkrétně PPP ve své legislativě zakotví.

Z tohoto hlediska můžeme země rozdělit na ty, které mají implementaci PPP ošetřenou zvláštním právním předpisem – v některých případech dokonce každý typ PPP zvláště - a na ty, kde je právní postavení PPP řízeno jen obecným zákonem či předpisem, jehož výklad vůči PPP je pevný, nebo naopak relativně volný. Státy se liší rovněž tím, jak podrobně legislativa procesy spojené s implementací PPP popisuje a do jaké míry nechává prostor exekutivním nařízením, manuálům apod.

Z přehledu v tabulce č. 8 je zřejmé, že neexistence speciální právní úpravy není nezbytně překážkou implementace PPP. Zároveň platí, že speciální legislativa k PPP ještě stát nepředurčuje k implementaci množství PPP projektů. Zvláštní zákon o PPP má 8 států ze

zkoumaného vzorku: Belgie/Vlámsko, Francie, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Řecko, Slovinsko a Srbsko, přičemž některé další státy implementovaly pomocné zákony typu německého ÖPP-Beschleunigungsgesetz. Mezi zeměmi s dedikovanou právní úpravou lze těžko hledat spojitosti. Je zřejmé, že v této skupině v podstatě nejsou státy severní Evropy. Jedná se tak o státy s napoleonskou právní tradicí a některé státy střední a jižní Evropy. Odlišnosti v těchto regionech tak přispívají k vyvrácení argumentu o jednotném typu či přístupu geograficky a kulturně spřízněných zemí. Pozoruhodný je ovšem zejména fakt, že téměř polovina z výše vyjmenovaných států sice disponuje PPP legislativou, zároveň se ovšem vyznačuje nízkou či prakticky nulovou PPP aktivitou, resp. jejími výstupy.

V Lotyšsku bylo od roku 2004 možné sledovat snahy o vytvoření náležitých legislativních podmínek pro PPP, což vyvrcholilo přijetím zvláštního zákona o PPP v roce 2009 po intenzivních konzultacích se všemi zainteresovanými stranami. Výsledná podoba zákona byla mnohými označována jako úspěch pro svou přehlednost a vyváženost (Zabko, 2013). Zaměřila se na vymezení rolí soukromých partnerů se zadavateli z veřejného sektoru, kteří měli v předchozím období tendenci uzpůsobovat podmínky partnerství tomu, na co byli zvyklí - tedy usurpovat pro sebe co největší kontrolu a moc nad prvkem infrastruktury, což bylo do jisté míry v rozporu s podstatou PPP a způsobovalo předčasný konec několika započatých jednání. Z fiskálního hlediska byl důraz kladen na posuzování každého PPP projektu zvlášť na základě analýz hodnoty za peníze a odpovědnost byla přesunuta z ministerstva hospodářství na ministerstvo financí kvůli zvýšené péči o fiskální disciplínu.

V témže roce ovšem došlo k dohodě mezi lotyšskou vládou a Mezinárodním měnovým fondem, že využití modelu PPP pro infrastrukturní projekty bude z důvodu zuřící ekonomické krize a poskytnuté úvěrové pomoci pozastaveno. Minimálně čtyři dopravní projekty byly v té době intenzivně diskutovány – žádný z nich se však zatím nedočkal realizace – naopak dva z nich narazily na výrazné obtíže a byly zrušeny ve fázi rozpracování (Ministerstvo financí Lotyšska, 2014). V tomto ohledu tedy PPP zákon zatím příliš nepomohl.

Případ Srbska jasně ukazuje, jak proměna politického smýšlení a politické vůle může z institucionálního pole PPP se všemi jeho formálními atributy učinit pouhou skořápku bez obsahu. Zklamání z počátečních neúspěchů PPP z počátku století vedlo k pokusu o zpřesnění termínů, zjednodušení procesů a podmínek partnerství prostřednictvím zvláštního zákona z roku 2011. Tento zákon přejímá řadu standardů ze směrnic EU, ustanovuje institucionální PPP jako závazný model a specificky zmiňuje sektor dopravy jako zvláště vhodný pro implementaci PPP (Mladenovic a Vajdic, 2013). Také definuje unikátní podobu správního

aparátu pro management PPP, o kterém ještě bude pojednáno v další kapitole. Nic z toho ovšem nenašlo v praxi odpovídající využití vzhledem k orientaci nové vlády na jiné metody financování infrastruktury.

Evropská banka pro obnovu a rozvoj ve své zprávě z roku 2008 označila slovinský zákon o PPP jako zajímavé intelektuální cvičení, které ovšem svou rozsáhlostí a rozbředlostí může v praxi způsobovat určitý zmatek (EBRD, 2008). Zdá se, že je to jedním z důvodů, proč ve Slovinsku PPP politika dosud spíše hibernuje. Zákonomárci se totiž rozhodli využít zákona k definování všech typů partnerství a dalších nesouvisejících typů interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem. Zákon sám o sobě je rozsáhlý, přesto však dle principu subsidiarity v mnohých ohledech spoléhá a závisí na dalších zákonech a jejich výkladu, který v případě zákonů stojících výše v hierarchii, má pochopitelně přednost. Nedostatek koncentrace a jednoznačnosti tak nechal mnohé potenciální zájemce o PPP poněkud tápat ve tmě ohledně toho, co si ve skutečnosti mohou a nemohou dovolit, a činí právní služby spojené s přípravou PPP projektu relativně drahé, což může některé zájemce odradit (EBRD, 2014).

Nejasnosti a rozporuplnost stály i za nahrazením původního polského zákona o PPP z roku 2005 zákonem zcela novým a kompletně přepracovaným už po třech letech platnosti (Witz et al., 2015). Nový zákon částečně odstranil zmatek způsobený předchozí právní úpravou (Panasiuk, 2009), která prakticky blokovala snahu o implementaci pilotních PPP projektů. Přesto ale systém zákonů vztahujících se k implementaci PPP zůstal poměrně rozvětvený a spleť – podobně jako systém organizací, které implementaci mají na starosti - jak bude ukázáno dále. Pro projekty koncesního charakteru existuje zvláštní zákon, který byl od svého schválení v roce 2009 dvakrát významně novelizován (Lukasiwicz, 2014). Stavby mýtných dálnic navíc podléhají zvláštnímu předpisu z roku 1994. Není divu, že členové PPP komunity považují stávající stav za stále poněkud nepřehledný a uvítali by zjednodušení. Dodatečná legislativa tak v polském případě neměla zrovna kýžený účinek. Od roku 2012 se PPP na národní úrovni prakticky zastavilo a na lokální úrovni bývá až polovina všech tendrů vzhledem ke špatně nastaveným podmínkám zrušena (Witz et al., 2015). Poplatky na mýtných dálnicích a jejich pravidelné zvyšování jsou předmětem mediální kritiky a sociálního odporu. Stát v té souvislosti musel přislíbit, že v případě neúměrného zvýšení mýta, převezme dálnice zpět pod svou kontrolu (Dobiszewski, 2012).

S přehnanou regulací PPP se potýká i další z relativně aktivních zemí – Řecko. Roumboutsos (2013) hovoří doslova o „labyrintu řecké legislativy“, kterým se musí proklesit všichni aktéři usilující o realizaci PPP. Zákon o PPP je z tohoto pohledu pouhým vrcholkem

ledovce předpisů a nařízení, která různým způsobem ztěžují a komplikují celý proces (viz tabulka č. 8). Přesto nabobtnalá legislativa ani prostřednictvím speciálního zákona není v mnoha otázkách důsledná a přesná natolik, aby objasnila některé záležitosti jako kvalifikační kritéria pro uchazeče, hranici mezi PPP a privatizací či definovala veřejný zájem v PPP a to, jak má být hájen. Zákon o PPP je rovněž omezen maximální hodnotou projektu. Projekty o objemu vyšším než 200 milionů eur beztak nespádají do jeho působnosti (Roumboutsos, 2013). Zákon se tak vztahuje zejména na projekty nižších správních celků, přičemž sektory zvláštního státního zájmu jako obrana, policie či vězeňství jsou PPP zapovězeny. Větší projekty národního významu – kam patří většina velkých dopravních PPP z poslední doby - spadají do kompetence vlády v rámci daných konkrétních předpisů a také, jak už bylo zmíněno, podléhají procesu schvalování parlamentem. Tak vlastně vznikají další zákony. S trochou nadsázky se tak dá říci, že řecká PPP politika na národní úrovni doposud vyprodukovala více zákonů než projektů.

Rozsáhlým dílem zaměřeným na PPP se mohou pochlubit i francouzští zákonodárci. Ačkoli tamní PPP se sama o sobě zákony nestávají, Francie vyprodukovala úctyhodnou legislativu, jež pokrývá celou paletu forem a druhů partnerství, z nichž většinu aktivně využívá – ať se jedná o smlouvu o převedení poskytování vybraných veřejných služeb (Public Service Delegation - PSD) nebo koncese na veřejné práce/infrastrukturu, případně kombinace. V roce 2004 pak vznikla nová možnost využít tzv. partnerskou smlouvu (partnership contract). Partnerské smlouvy a PSD se neřídí obecnými ustanovení francouzského zákona o veřejných zakázkách (ZVZ), ale mají svoje vlastní právní úpravy a předpisy (viz tabulka č. 8). Od dubna 2016 navíc vstupuje v platnost nový předpis o smlouvách veřejného sektoru, který z PPP činí smlouvu se zvláštními zadávacími a soutěžními podmínkami a stanovuje minimální práh pro PPP. Francouzská legislativa relativně precizně vyjmenovává veškerý povinný obsah těchto smluv (Bonnet a Chomat, 2013).

Španělský koncesní zákon z roku 2003 – v této práci považován za období zvláštního PPP zákona – nenabízí sice tak velkou variabilitu, co se týče druhů partnerství jako francouzská legislativa. Je ale uceleným právním dokumentem, který je rovněž doplněn zákonem o smlouvách veřejného sektoru z roku 2007 a společně poměrně obširně a důkladně vymezují pravidla koncesních projektů v rámci celého státu. Staví na jedné z nejstarších právních úprav koncesí v Evropě, která pochází už z dob frankovského Španělska. Zákony mimo jiné obsahují ustanovení omezující maximální dobu trvání koncese, regulující tarify i pokuty koncesionáři v případech neplnění dohodnutých podmínek (Villalba-Romero, 2014).

Zvláštností Španělska je především postavení jednotlivých komunit – vyšších samosprávných celků – které se těší vysokému stupni autonomie. Dovoluje jim to centrální legislativu převzít, upravovat a dotvářet do určité míry k vlastnímu obrazu. Některé autonomní komunity této možnosti využily k sestavení vlastních organizací pro PPP a doplnění stínového mýtného či poplatků za dostupnost jako jeden z alternativních modelů, který může být použit.

Sousední Portugalsko neřeší tak zásadní problémy s devolucí. Přesto byla jeho právní úprava veřejných zakázek a PPP projektů dlouho poměrně roztržštěná včetně jednotlivých pravomocí a kompetencí, což bylo částečně i důvodem, proč závazky z PPP přerostly orgánům veřejné správy záhy přes hlavu. Původní zákon z roku 2003 se ukázal být nedostatečný i přes svou aktualizaci v roce 2006. Řešení bylo přijato až s odstupem a na důrazné doporučení institucionálních věřitelů – zejména zástupců tzv. Troiky - v podobě zákona 111/2012. Tento výrazně centralizoval a zdokonalil kontrolu nad PPP v celé zemi a vložil ji takřka bezvýhradně do rukou portugalského ministerstva financí. Zároveň se podařilo napravit některé sporné body, kde docházelo k neshodám ve výkladu zákona o PPP se ZVZ. Vzhledem ke stále přetrvávající komplikovanosti právního rámce portugalského PPP, který stále spočívá v nutnosti kombinovat výklady několika zákonů zároveň, se nabízí otázka, zda se jednalo o změnu poslední.

To vlámský výnos o PPP z roku 2003, který je dalším důkazem rozdílností mezi dvěma hlavními belgickými regiony, je ve srovnání s propracovanými PPP zákony Španělska, Francie či Portugalska relativně stručným a skromným dokumentem. Výnos implementaci PPP v zemi nikterak neomezuje, co se týče sektorů a nestanovuje ani procesní pravidla pro rozhodování. V tomto ohledu jej musí zastoupit belgický federální zákon o veřejných zakázkách. Výnos sice vymezuje orgány veřejné správy, které mohou PPP iniciovat, ohledně oprávněnosti soukromého partnera je ovšem lhostejný, přestože to se podle van den Hurka a Verhoesta (2013) v praxi dosud neukázalo jako významný problém. V souhrnu se dá konstatovat, že vlámský PPP dokument má deklaratorní a koncepční charakter spíše než formu vyčerpávajícího výčtu pravidel a jako takový dosud fungoval jako symbol odhodlání vlámské vlády využívat model(y) PPP jako pevnou součást vlastní infrastrukturní politiky.

Něco takového ovšem většina evropských států zřejmě nepovažovala za potřebné a spoléhá za účelem implementace PPP na jiné zákony, které případně mohly doznat jistých změn pro dosažení potřebné kompatibility. Jak popisuje Leviäkangas (2013) na případu Finska – nejde o to, implementaci PPP prostřednictvím legislativy podpořit, nýbrž umožnit (resp. neznemožnit) (Ministerstvo dopravy Finska, 2010a). Jde o filosofii, která zastává

zásadu, že od protěžování jednotlivých metod veřejného zadávání jsou politické manifesty, nikoli zákoníky. Finsko a řada dalších států tak ve svém právním řádu kladou PPP na roveň tradičním zakázkám tím, že PPP úmyslně nerozeznávají jako samostatnou kategorii. Většina států bez zvláštního zákona o PPP jen modifikovala ustanovení existujících zákonů o veřejných zakázkách a jejich obdob, příp. zákony daňové nebo předpisy týkající se správy komunikací.

Zvláštním případem je v tomto ohledu Německo, které v roce 2005 přijalo tzv. ÖPP-Beschleunigungsgesetz – tedy jakýsi urychlovací zákon pro PPP. Jedná se tak sice o zvláštní zákon, který nese nálepku PPP. Ve skutečnosti však shrnuje pouze úpravy a změny jiných zákonů, které se k implementaci PPP vážou. Přesto byl zákon ve své době předmětem silné kritiky z některých kruhů, které tehdejší vládu Gerharda Schrödera obviňovaly z podlehnutí tlakům lobby soukromých společností, které prostřednictvím svých bývalých zaměstnanců svých zástupců měly údajně značný vliv na konečné znění zákona (Adamek a Otto, 2008).

Italský zákon o kontraktech veřejného sektoru z roku 2008 PPP vypichuje jako jednu z alternativních metod zajišťování veřejných statků a služeb, ale, co se týče většiny náležitostí obvykle upravovaných dedikovanou legislativou, zůstává poněkud vágní. Vůbec například nestanovuje povinné ex-ante vyhodnocování hodnoty za peníze (Carbonara a Pellegrino, 2013). Italské ministerstvo financí ve své zprávě z roku 2015 negativně hodnotí vícero aspektů legislativního rámce PPP včetně překážek zapojení soukromých prostředků, příliš častých námitek a odporů ze strany neúspěšných uchazečů a následných právních sporů. Potenciální zájemci o implementaci PPP se musí zorientovat v poněkud nepřehledném množství dalších zákonů, z nichž některé z poslední doby byly zamýšleny s účelem podpořit rozvoj PPP v zemi. Účinek však zatím měly spíše opačný (Ministerstvo financí Itálie, 2015). Zákon 1/2012 zavádí nový typ PPP smlouvy, která umožňuje privátním kontraktorům za úplatu poskytnout svůj soukromý infrastrukturní projekt k užívání veřejnosti (Ministerstvo financí Itálie, 2015).

Tabulka č. 12 Přehled právního zakotvení PPP ve státech EU a jeho proměny

Stát	Právní úprava PPP	Změny
Albánie		
Belgie/ Flandry	Federální ZVZ z roku 1993 + speciální PPP zákon z roku 2003 (pouze	Novela ZVZ z roku 2006

	Vlámsko)	
Česká republika	ZVZ 137/2006 + (koncesní zákon 139/2006 se prakticky velkých infrastrukturních projektů netýká) + Zákon o pozemních komunikacích 19/1997	21 novel ZVZ do roku 2015
Dánsko	Do roku 2016 žádný zákon o veřejných zakázkách ani o PPP - přímá aplikace evropských směrnic a nařízení vlády	Od roku 2016 první národní ZVZ
Estonsko	ZVZ 1995 – při revizi 2006 – není potřeba zvláštní zákon o PPP	Velké novely ZVZ 2000 a 2007
Finsko	ZVZ (2007)	Průběžně novelizován v souvislosti se změnami v legislativě EU
Francie	ZVZ + speciální zákony pro různé typy PPP z hlediska fr. administrativy a) delegace veřejných služeb b) koncese na veřejnou infrastrukturu c) partnerský kontrakt + speciální zákon pro dálniční koncese	Legislativa je komplexní a složitá s relativně častými obměnami Od dubna 2016 doplněno zákonem z 23. července 2015
Itálie	ZVZ 163/2006	Zákon několikrát novelizován
Kypr	ZVZ 12 (I) 2006	
Lotyšsko	ZVZ z roku 2006 + Zákon o PPP z roku 2009	Zákon často novelizován
Maďarsko	ZVZ 2015	Nový zákon nahradil několikrát novelizovaný a poněkud nepřehledný ZVZ
Německo	ZVZ z roku 1994 +	několikrát novelizován zejména v souvislosti s novou

	<p>Tzv. zákon o akceleraci PPP: ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ (BGBl. 2005 I, S. 2676)</p> <p>+</p> <p>Zákon o financování silniční infrastruktury ze soukromých prostředků Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz</p>	legislativou EU
Nizozemsko	<p>ZVZ z roku 2013</p> <p>- na PPP nahlíží jako na kterýkoli typ veřejné zakázky</p>	Nahradil několik předešlých zákonů
Polsko	<p>Jedna z nejsložitějších právních úprav – množství často novelizovaných zákonů:</p> <p>ZVZ z roku 2004</p> <p>+</p> <p>Zákon o PPP</p> <p>+</p> <p>Koncesní zákon 2009</p> <p>+</p> <p>Zákon o mýtných dálnicích 1994</p> <p>+</p> <p>Silniční zákon 1985</p> <p>+</p> <p>Zákon o společnostech s účelovým určením správu silniční sítě 2007</p>	<p>(do roku 2014 upravován 42x)</p> <p>(2005 a zcela nový 2008)</p> <p>(přepracovaný 2010 a 2012)</p>
Portugalsko	<p>Zákon 86/2003 – zákon o PPP</p> <p>+</p> <p>Zákon o veřejném kontraktování 18/2008</p> <p>+</p> <p>Množství sektorových zákonů (zákon o rozpočtování a zákon o silniční infrastruktuře 380/2007)</p>	<p>Aktualizováno 2006 a nejnověji zákonem 111/2012</p> <p>každý rok částečně novelizován</p>
Rakousko	ZVZ 2006	velmi časté modifikace (jen

		během roku 2007 117)
Řecko	<p>Zákon o PPP 3389/2005</p> <p>+</p> <p>článek 107 řecké ústavy</p> <p>+</p> <p>Výnos 2687/1953</p> <p>+</p> <p>ZVZ 1418/84</p> <p>+</p> <p>Prezidentský výnos 695/85 o soukromém financování/kofinancování veřejných projektů</p> <p>+</p> <p>Zákon o platbách soukromým firmám 2052/1992</p> <p>+</p> <p>Zákon 2366/1995 ve znění novely 1815/1998 o soukromých letištích</p> <p>+</p> <p>další specifické předpisy pro projekty veřejné dopravy apod.</p> <p>- veškeré velké koncesní projekty schvalovány parlamentem ve formě zákona</p>	<p>Průběžné změny komplikovaného systému předpisů:</p> <p>2010 (2012) zákon 4072 pro akceleraci strategických investic prostřednictvím PPP</p>
Slovensko	ZVZ 2006	Nový ZVZ 2015
Slovinsko	<p>ZVZ 2016</p> <p>+</p> <p>PPP zákon (2007)</p> <p>+</p> <p>Zákon o veřejných službách a technické infrastruktuře</p>	Po častých úpravách – nový zákon
Srbsko	<p>ZVZ (2012)</p> <p>+</p>	- časté úpravy

	Zákon o PPP a koncesích (2011) + Až pět dalších zákonů, které mají vliv na implementaci PPP	- nevyužit
Španělsko	Ne ZVZ jako takový - Zákon o smlouvách veřejného sektoru (2007) + Koncesní zákon (2003) + Zákon o dálničních koncesích s prováděcím předpisem 1972 (1973)	Změna přinesla novou PPP smlouvu a nové doporučené postupy
Švédsko	ZVZ (2007) + Zákon o zadávání zakázek v oblasti energetiky, dopravy a pošt (2007)	Několik novelizací prakticky každý rok
Velká Británie	Jediný systém common law v EU – rozpory s kontinentálním právem založeným na občanských zákonících Regulace smluv veřejného sektoru (2015)	Výkon regulace záleží na naplnitelných PPP politiky – podoba implementace regulace v praxi záleží na pokynech a nařízeních orgánů státní správy

Zdroj: Autor

Problém ovšem může nastat v případě, že se zákony týkající se veřejného zadávání vyvíjejí a obměňují tak často a tak překotně, že aktéři nestíhají se změnami držet krok. Ve vzorku zkoumaných států (viz tabulka č. 12) tato práce identifikovala ty, kde jsou vnějšími okolnostmi (evropské právo) nevyžádané modifikace nejčastější a nejzásadnější. Nepřekvapí, že mezi nejčastější reformátory ve zmíněné oblasti jsou státy střední a východní Evropy, kde obvykle za nestabilitou právních norem stojí relativně krátká doba od změny režimu, během které se nestačila veškerá pravidla tržní ekonomiky a vztahy mezi aktéry ustálit. V již zmiňovaném Polsku došlo za pouhých deset let od roku 2004 k celkem 42 novelizacím zákona o veřejných zakázkách (Lukasiewicz, 2014). K o něco nižšímu číslu se lze dobrat v případě Maďarska či Srbska. I ČR či Slovensko patří ke státům, kde zákony o veřejných zakázkách doznávají změn v relativně krátkých časových rozestupech (v ČR i SR přes 21 změn a úprav ZVZ mezi roky 2006 a 2015). Ještě předtím, než byla v roce 2012 schválena

tzv., transparentní novela ZVZ v ČR, mnozí aktéři již upozorňovali, že předložený návrh je zralý na celkové přepracování (Helikarová, 2012), ke kterému vlivem souběhu okolností postupem času skutečně dochází. Politická nestabilita po roce 2010 vedla k opakovaným návrhům reformy slovinského ZVZ, což právě nepřispělo ke zjednodušení již komplikované legislativní úpravy PPP a silnější pocit právní jistoty zúčastněných aktérů.

Země bývalého Východního bloku ovšem nejsou osamocené v hyperaktivitě svých zákonodárců. Například v Rakousku se po roce 2000 se změnami ZVZ doslova roztrhl pytel. Jen v roce 2007 bylo inkorporováno změny u celkem 113 položek (Scherrer, 2013). Rovněž ve Švédsku, kde legislativa ohledně veřejných zakázek poměrně důsledně kopíruje evropské směrnice, dle Agrena dochází k určitým, třebaže zdaleka ne tak početným změnám ZVZ prakticky každý rok (Agren, 2013). Jihoevropské státy jako Itálie či Portugalsko zaznamenaly pokrok ve scelování a utřídování svých ZVZ počátkem století, kdy se jim poprvé podařilo vytvořit kompaktnější zákon – od té doby proces pokračuje průběžnými úpravami a dalším zpřehledňováním. Zejména italská legislativa pak trpí ve vztahu k PPP nedostatky, které byly popsány výše.

Také v Nizozemsku se projevila tendence k utřídění jinak poměrně stabilního právního rámce veřejných zakázek prostřednictvím nového uceleného zákona z roku 2013. Kupodivu v Dánsku svůj úplně první ZVZ připravili teprve pro rok 2016. V předchozí době dánské úřady uplatňovaly nepozměněné znění směrnic EU z roku 2004, které díky prováděcímu předpisu od národní vlády měly přímou účinnost na dánském území. Pro umožnění PPP již bylo třeba doladit jen některé daňové a procesní předpisy. Dánskou úpravu lze proto považovat za příklad minimalistického řešení, které přes svůj značně odlehčený charakter bylo v podstatě funkční, čehož jsou dokladem dánské PPP projekty z nedávné minulosti.

Zcela speciální pozici zaujímá legislativní úprava veřejných zakázek ve Velké Británii. Ačkoli byla Británie povinna transponovat do svého právního řádu odpovídající evropské směrnice, jak taky učinila v období po roce 2004 a 2014, činí tak v minimálním nezbytném měřítku. Je tak téměř zaručené, že s konkrétní legislativou zaměřenou na PPP se v britském případě nesetkáme. Mnohem důležitější pro konkrétní postupy dotčených aktérů jsou následné pokyny, návody a metodiky centrálních orgánů státní správy. Ve vztahu se soukromým partnerem pak veškeré podrobnosti, které neřeší kodifikované obecné předpisy, řeší vlastní PPP smlouva mezi konkrétním zadavatelem a vítězným konsorciem, která představuje výchozí bod a páteř celého partnerství z pohledu práva.

Je tak třeba konstatovat, že jasně stanovené mantinely, se kterými se v průběhu hry příliš nepohybuje, jsou základním předpokladem a určující faktorem úspěchu PPP. Nezáleží už však tolik na tom, jestli mantinely nesou název zvláštního zákona o PPP, či jsou součástí víceúčelové haly v podobě obecné úpravy pravidel pro veřejné zakázky. Státy s napoleonskou právní tradicí či státy s historicky slabší úrovní institucí právního státu mají tendenci ošetřovat PPP, podobně jako další fenomény z praxe veřejné politiky a vládnutí, speciální legislativou. V takovém případě je důležité, aby PPP zákon přispěl k zpřehlednění a zjednodušení už dostatečně složité problematiky a nestal se jen pátým kolem u vozu, které jen ztíží jízdni vlastnosti a znemožní efektivní řízení.

7. Know-how a kapacity veřejné správy

7.1 Typ zadávacího řízení

S předvídatelností a kontinuitou politického rozhodování a legislativy úzce souvisí další prvek institucionálního rámce PPP politiky. Pro úspěšnou implementaci PPP totiž nestačí pouze zabezpečit stabilitu či kvalitní zákony, ačkoli mnozí představitelé soukromé sféry tvrdí opak (Babczynski, 2011). Dojmu, že v PPP se o vše postará soukromý sektor, propadají i někteří politici. Zkušenosti států ovšem napovídají, že ponechání volných rukou v naplňování veřejného zájmu zástupcům trhu, může veřejný sektor přijít relativně draho. Vláda a další orgány se nemohou jednoduše vyvázat z odpovědnosti za osud veřejných služeb a infrastruktury a svěřit je *en bloc* někomu jinému. PPP je v první řadě smlouva – dlouhodobý závazek, jehož podmínky musí veřejná správa umět vyjednat, vyhodnotit, monitorovat a jejich plnění vynutit. Postupně je tak stále jasněji rozpoznávána potřeba optimalizace interních kapacit a procesů v rámci veřejné správy za účelem správného nastavení procesů a odborného řízení implementace PPP. Tato kapitola pojednává o tom:

- a) do jaké míry zkoumané státy budují standardy v rámci svých PPP programů
- b) zda státy upřednostňují integraci PPP či spíše flexibilitu
- c) do jaké míry státy budují interní expertní kapacity pro exekuci PPP politiky

Legislativní rámec, o kterém byla řeč v předchozí kapitole, stanovuje nejen pravidla, ale i možnosti, které dávají aktérům uvnitř i vně PPP komunity prostor pro volby a vlastní iniciativu. To, jak se s možnostmi naučí zacházet a vypořádat se s nimi v rámci přípravy a

implementace PPP, může rozhodovat o úspěchu či neúspěchu celé politiky – minimálně pak o výši transakčních nákladů. Pověřené orgány veřejné správy stojí zejména před volbou, do jaké míry se budou snažit přístup k PPP dále institucionalizovat prostřednictvím metodik, závazných doporučení, unifikovaných postupů a procedur a dalších standardů a zvyklostí.

Ačkoli typ zadávacího řízení je do jisté míry záležitostí legislativního rámce, výběr konkrétního typu a způsob jeho aplikace je čistě záležitostí praxe a preferencí implementátorů, jelikož národní ani evropská legislativa obvykle nepředepisují jediný správný postup. Možnosti jsou tak relativně variabilní. Obvykle je na výběr mezi 4 základními typy a jejich variacemi:

- a) otevřené řízení -
- b) užší řízení
- c) jednací řízení
- d) soutěžní dialog

To, po kterém typu řízení zadavatel sáhne, je záležitostí kontextu, nastavení interních postupů i zvyklostí a očekávání trhu. V první řadě je ale závislé na dostupnosti znalostí a dovedností. Je zřejmé, že PPP projekty jsou oproti tradičnějším metodám veřejného zadávání výjimečné svou složitostí a tedy i rozsahem informací, které je zapotřebí zpracovat. Informace a práce s nimi jsou pak základním zdrojem transakčních nákladů (Carbonara et al, 2015). Porovnávání nákladnosti jednotlivých typů řízení však nenabízí zcela jednoznačnou odpověď. Zatímco typy řízení, které se skládají z vícera fází a využívají složitější metody vyhodnocování – jako například soutěžní dialog – mají relativně vysoké náklady samotného řízení. Ústí v propracované a kompaktní smlouvy, které nejsou náchylné následným úpravám a dalším nákladům. Dvou a zejména jednofázová řízení bývají sama o sobě levnější, ovšem ústí ve stručné nekompletní smlouvy, které je v průběhu realizace obvykle nutné upravovat a přizpůsobovat. Následné náklady jsou tudíž zpravidla vyšší. Zároveň je však třeba brát do úvahy, že jednoduchá řízení typu otevřeného sice pracují s menším počtem informací o uchazečích v průběhu vlastního řízení, očekává se ovšem, že zadavatel má poměrně konkretizovanou představu o tom, jak má projekt vypadat a čeho má dosáhnout. To znamená dodatečné náklady na předpřípravu. To je významný rozdíl proti soutěžnímu dialogu, kde ke specifikaci může docházet až během tendru podle toho, jaká řešení uchazeči nabídnou.

Soliño a Santos (2010) zpochybňují význam a přínos složitějších vícefázových řízení a ve své kvantitativní analýze se poměrně jednoznačně staví ve prospěch otevřeného řízení.

Carbonara et al. (2013) nabízejí poněkud opatrnější hodnocení a představují jednoduchý model pro výběr optimálního typu zadávacího řízení u PPP projektů: čím složitější projekt a čím méně konkurence na trhu, tím spíše složitější typ (soutěžní dialog). Naopak v případech kdy je konkurence na trhu vysoká a projekt relativně snadno uchopitelný, je na místě zvolit otevřené řízení.

Tabulka č. 13 mimo jiné přináší přehled toho, jak k zadávání svých PPP projektů přistupují zkoumané státy. Využívání otevřeného řízení pro zadávání PPP projektů v dopravě bylo ve větším měřítku zaznamenáno u pouhých čtyř zemí – Španělska, Itálie, Maďarska a Rakouska. Ve všech zmíněných případech existuje určitý tlak na omezení užívání otevřeného řízení ve prospěch soutěžního dialogu, který se zejména v Itálii shledal s pozitivní odezvou. V Rakousku ani v Maďarsku se žádné větší PPP projekty, kde by soutěžní dialog mohl být uplatněn, v nejbližší době nechystají. Španělsko však nadále inklinuje k otevřenému řízení (Interview Gavilanes, 2012). Má k tomu několik důvodů. Jak argumentuje Yescombe (2011), španělské PPP projekty oproti těm kupř. britským si nadále udržují relativně nízké transakční náklady, což je umožněno zejména specifickým přístupem k administraci projektů a zároveň tradičně vysokou konkurencí na španělském trhu. V Řecku, prakticky jako v jediném státu (snad vyjma Irska, které není součástí vzorku), dosud v souvislosti se zadáváním PPP projektů dominovalo užší řízení. Jisté zkušenosti s užším řízením jsou přitom k dispozici i v ČR – např. z případu PPP projektu nového depa MHD v Plzni (Witz, 2013c). V evropském kontextu se však jedná o ne zcela běžně využívaný typ řízení pro velké infrastrukturní PPP.

Jednací řízení převažovalo v šesti případech, započítáme-li jeho popularitu ve Velké Británii v období před rokem 2010. Prakticky všechny země, které se inspirovaly v britském modelu PPP jednací řízení více či méně praktikovaly a některé z nich praktikují dodnes. Z velkých zemí si strukturované jednací řízení osvojilo Německo, i přes postupnou inklinaci k soutěžnímu dialogu (Möpert a Witz, 2014). Podobný úspěch tato metoda slavila ve Vlámsku či Portugalsku.

To ovšem nijak nezastře fakt, že soutěžní dialog pro PPP vyznává a používá jako defaultní možnost stále větší okruh evropských zemí. Je mezi nimi i řada vyspělých PPP trhů jako Francie či Nizozemí. Od roku 2008 a doporučení v rámci manuálu ministerstva financí a úřadu Office for Government Commerce je soutěžní dialog normou i ve Spojeném království (HM Treasury, 2010). K soutěžnímu dialogu pro PPP od stejného roku inklinuje i polská legislativa, třebaže jinak se tato metoda ve veřejné zadávání v Polsku využívá relativně zřídka (Gorcynzka, 2012). Soutěžní dialog pak využívají či jsou připraveny ho využívat i státy, kde

se PPP stále vyskytuje ve velmi omezené míře. Právě pro ty představuje soutěžní dialog možnost jak částečně obejít nedostatek zkušeností a dovedností v rámci projektové přípravy, přestože na druhou stranu vyžaduje určitou obratnost při koordinaci dialogu.

7.2 Standardizace – smlouvy, modely a postupy

Zadávací a výběrové řízení jako takové je ve většině zkoumaných zemí standardizovaným procesem, jenž se řídí danými pravidly. Ačkoli jako v italském případě mohou některé důležité mechanismy vyhodnocování projektů chybět, v rámci řízení jsou stanovené určité fáze, role, lhůty a formy, se kterými jsou aktéři obeznámeni a které jim dávají určitou jistotu. Samotný obsah a výstup řízení však standardizovaný být nemusí a taky ne ve všech případech bývá. Jen některé státy sáhly ke standardizaci PPP smluv či vytváření harmonizovaných projektových modelů, které by mohly být replikovány. V tomto ohledu panuje určitý ideologický rozkol – zastánci se zaštiťují pozitivním vlivem standardizace na transakční náklady projektů. Mnoho aktérů však standardizaci PPP odmítá s argumentem, že každý infrastrukturní projekt je natolik unikátní svým kontextem, že snaha „vecpat“ ho do jakési škatulky musí nutně ztroskotat. Odpůrcům standardizace vyhovuje flexibilita PPP smluv a možnost tvarovat je dle konkrétních potřeb a souvislostí.

V podobné duchu vyzněla už reakce rakouské vlády na harmonizační podněty v oblasti PPP obsažené v zelené listině doporučení EU z roku 2004 (Scherrer, 2013). Je přirozené, že státy, které myšlenku PPP nepřijaly, časem ji opustily, případně s PPP koketují jen příležitostně, mají jen pramalou motivaci formulovat v této oblasti jakékoli standardy. Bez zkušeností z pilotních projektů je to navíc jen těžko možné. Obecně se ukazuje, že státy střední a jižní Evropy mají spíš sklony ke kontextuálnímu přístupu k infrastrukturním PPP. Pokud už se v těchto podmínkách objeví vzorové smlouvy či určité náznaky modelů, týkají se zejména menších koncesních projektů, případně budov, které se dají relativně lépe normovat, a jsou určeny zejména pro místní samosprávy. Některé státy severní Evropy jako Švédsko vzorové smlouvy pro konvenční infrastrukturní projekty běžně využívají a dle právníků je lze relativně snadno adaptovat i na PPP (Agren, 2013).

Tabulka č. 13 Typ zadávacího řízení a úroveň standardizace PPP

Stát	Převažující typ zadávacího řízení	Standardizace
Belgie/ Flandry	Jednací řízení převažuje u dosavadních PPP	Do praxe uvedena standardizovaná smlouva pro PPP projekty typu DBFM + implementace PPP „hybridního“ modelu u balíčku PPP projektů
Česká republika	Nevyhraněná - Zkušenosti s užším řízením a soutěžním dialogem	Standardizovaná smlouva – využívána hlavně ústními samosprávami pro menší PPP projekty
Dánsko	Soutěžní dialog využíván pro většinu PPP	Prototyp PPP modelu vyvinut a testován ve spolupráci se soukromým sektorem
Estonsko	Nevyhraněné - Soutěžní dialog možno použít pro PPP	Minimální až nulová standardizace
Finsko	Nevyhraněné, soutěžní dialog možno použít pro PPP	Standardní zevrubný vyhodnocovací proces pro všechny projekty (finanční a ekologický dopad + udržitelnost)
Francie	Soutěžní dialog využíván nejen pro PPP	Rigidní postup při vyhlášení a hodnocení tendru Standardizované články smlouvy o partnerství (nikoli koncesí či delegace veřejných služeb)
Itálie	V minulosti hojně využívání otevřeného řízení, dnes hlavně soutěžní dialog	Postup v rámci PPP tendru normován, jinak žádné pevné standardy
Lotyšsko	Nevyhraněné - Soutěžní dialog prakticky nevyužíván	Mezi lety 2008 a 2011 vyvinuty standardizované smlouvy (spíše pro stavbu budov)
Maďarsko	Soutěžní dialog nevyužíván, spíše jednací či otevřené řízení	Snahy o standardizaci sporadické, jen manuály s příklady ze zahraničí

Německo	Tendence využívat strukturované jednací řízení, v některých případech soutěžní dialog	Žádný standardizovaný kontrakt, ale 3 standardní business modely pro silniční infrastrukturu (A, F, V)
Nizozemsko	Soutěžní dialog adoptován hned v roce 2004 v souvislosti s evropskou směrnicí	Silný důraz na standardizaci postupů a úkonů Standardizovaná smlouva pro projekty typu DBFM v silniční infrastruktuře
Polsko	Soutěžní dialog doporučený zákonem o PPP a využíván pro některé velké projekty	Standardní postupy v tendru, smlouvám ponechána větší volnost a flexibilita
Portugalsko	Soutěžní dialog příliš nevyužíván – spíše jednací řízení	Standardizace tendru, jinak ne
Rakousko	Populární bylo především otevřené řízení	Žádná standardizace PPP pro dopravní infrastrukturu – vládou považováno za omezování flexibility
Řecko	Užší řízení nejpoužívanějším typem	Neformální standardizace druhé vlny PPP dopravních projektů
Slovensko	Speciální forma koncesního dialogu (obdobu soutěžního dialogu) využita v jistých případech jinak běžně otevřené či jednací řízení	Přednost dávana flexibilitě
Slovinsko	Vícero možností je přípustných a využívaných ve vztahu k PPP	Tendr standardizován – Standardizace jinak na velmi nízkém stupni
Srbsko	Neexistuje dostatek příkladů aplikace	Tendr standardizován – Standardizace jinak na velmi nízkém stupni
Španělsko	Otevřené řízení nejpoužívanější, soutěžní dialog doporučený pro komplikované projekty, dosud ale	Několik příkladů řízené standardizace projektů v menším měřítku, jinak spíše nekoordinované

	příliš nevyužíván	iniciativy, požadavky na větší homogenizaci
Švédsko	Nevyhraněné - Soutěžní dialog má teoreticky přednost před ostatními typy	Standardizace smluv pro veřejné zakázky v oblasti infrastruktury běžná, nikoli zatím pro PPP (možné přizpůsobení)
Velká Británie	Soutěžní dialog normou od roku 2008	Extenzivní standardizace tendrů, smluv i modelů (DBFO)

Zdroj: Autor

S výjimkou Finska a Švédska, kde standardizace PPP vzhledem k nízkému počtu projektů zatím není zcela na pořadu dne, lze ovšem v severozápadní části evropského kontinentu sledovat poměrně výraznou tendenci k harmonizaci a homologaci procesů a úkonů spojených s PPP. Tato snaha se obzvláště koncentruje ve Velké Británii, Nizozemsku a Belgii/Vlámsku. Není však zcela cizí ani Německu a v poslední době nabývá na významu i v Dánsku. Standardizace postupů ve Francii je spíše selektivní a týká se jen některých typů PPP.

Standardizační praxe ve Velké Británii je dobře známa a popsána. Britské standardy – ať už v podobě modelu PFI – tedy v podstatě konceptu Design Build Finance Operate – nebo standardizovaných smluv se staly významným exportním artiklem místních poradenských a právních firem, které jsou mnohdy jejich samotnými autory (viz např. Witz, 2010). Míra prolnutí veřejné správy s aktéry soukromého sektoru byla a nadále zůstává poměrně vysoká. Společnosti z oboru se ocitly nejednou v podezření, že se jim podařilo své představy vtělit do konkrétní podoby metodik a pokynů prostřednictvím svého vlivu či bývalých zaměstnanců toho času v řadách vládních organizací (Shaoul et al. 2010). Reforma z roku 2011, která přeměnila PFI na PF2 byla v lecčems jiná než postup při instalaci PFI či PPP v prvních letech vlády New Labour. Relativně transparentní proces připomínek od širokého spektra přispěvatelů, do něhož měl možnost se zapojit i autor této práce, měl potenciál přinést skutečně inovativní řešení, které by bylo kompatibilní i s paradigmaty vládnutí počátku 21. století. V lecčems se situace opravdu zlepšila – PPP se už napříště neměla ocitnout v rukou nekompetentních osob na nejnižších úrovních správy a mělo se jednat jen o velké standardizované infrastrukturní projekty národního významu řízené s centra. Tím se paradoxně PPP o něco více vzdálilo běžnému občanovi, ačkoli nová opatření směřující k odtajnění výše závazků plynoucích z PPP a zároveň výše zisků soukromých partnerů

odkývá poměry v rámci PPP v nebyvalé šíři. Patrně nejzásadnější změnou bylo ovšem to, že mateřské společnosti zvláštní entity SPV byly nově nuceny do projektu vložit mnohem větší část svých vlastních peněz (equity) jako garanci věřitelům. Navíc stát se z pozice dohlázele posunul přímo do centra dění jako jeden ze stakeholderů, čímž by měl upevnit svou kontrolu nad směřováním jednotlivých projektů i programu jako celku a zároveň podpořit finanční stabilitu.

Britský model se tak v mnohém nápadně přiblížil tomu, který se před nějakou dobou prosadil jako dominantní ve Vlámku a který ve světě dosud nemá příliš obdoby. Jedná se o kombinaci smluvního a participativního principu, kdy stát vstupuje s podílem do 25 % do SPV jako rovnoprávný člen společně s kontraktory a zároveň i bankami/investory za účelem naplnění Design Build Maintain smlouvy (Hurk van den a Verhoest, 2013). SPV tak poměrně snadno získává prostředky, které potřebuje pro financování projektu. Tím se PPP stává odolnějším vůči výkyvům finančního trhu. Stát si zároveň uchovává silný vliv. Ne nadarmo si tento přístup vysloužil označení „hybridní“ model PPP. Nevýhodou tohoto modelu, jak zmiňují van den Hurk a Verhoest (2013), je fakt, že tím vznikají výrazně složitější struktury a zároveň mezinárodní hráči v oboru nejsou na hybridní model zvyklí.

V Nizozemí oproti tomu vyznávají o něco tradičnější model DBFM založený na standardizované smlouvě, v rámci které odpovídající část odpovědnosti a rizik v daných fázích projektu přechází na vítězné konsorcium firem. Ještě před samotným rozhodnutím o způsobu provedení veřejné zakázky každý infrastrukturní projekt prochází zevrubným procesem plánování a konzultací napříč spektrem aktérů, jenž nese název MIRT (Dewulf a Castaño, 2013). Zvláštní důraz je kladen na prozkoumání rizik a příležitostí, které každý projekt přináší. Nizozemské ministerstvo financí prostřednictvím své organizace Rijkswaterstaat zároveň vytvořilo přísný a propracovaný systém vyhodnocování investičních záměrů nad 112,5 milionů eur prostřednictvím tzv. PPC (Public Private Comparator a předběžných průzkumu trhu za účelem zjištění toho, zda za daných podmínek existuje potenciální hodnota za peníze, která by ospravedlňovala využití PPP. Následně je aplikován rigidní PSC (Public Sector Comparator) (Dewulf a Castaño, 2013). Projekt typu DBFM je pak výhradně zadáván skrze soutěžní dialog, který má stanovená svá pevná pravidla a požadavky pro celkem pět konsorcií, která jsou k němu přizvána na základě předkvalifikace. V průběhu dialogu musí uchazeči splnit standardizované úkoly včetně popsání kritických aspektů projektu (stabilita stávající infrastruktury, emise, narušení provozu) ještě předtím, než jsou vyzváni k předložení konkrétní nabídky. Následuje odevzdání dalších povinných náležitostí

týkajících se rizik a provozních záležitostí. Mimo jiné je ze strany uchazečů specifikován preferovaný model sdílení rizik (Dewulf et al., 2015). V poslední době bylo nizozemskými úřady vynaloženo množství energie pro hledání nových zdrojů financování skrze inovativní metody (Dewulf a Castaño, 2013).

Německo sice nevyvinulo přímo standardizované smlouvy pro oblast dopravy, ačkoli v jiných sektorech jsou běžné. V souvislosti s dálničními stavbami a jejich různými typy vytvořilo ovšem tři různé modely PPP (A, F, V), z nichž každý svým způsobem předurčuje obsah smluv (Möpert a Witz, 2014). F-model je nejstarší a týká se mostů, tunelů, přejezdů apod. Je založen na zpoplatnění uživatelů a jako takový se příliš neuchytil. A-model má širší využití a je hrazen z části výtěžků mýtného pro kamiony na základě dopravních objemů na daném úseku dálnice. V-model se od A-modelu liší jen způsobem úhrady – v tomto případě se jedná o fixní poplatky za dostupnost.

Přestože oficiálně žádná standardizace v některých zemích neproběhla, neznamená to, že by si intuitivně nevytvořily v implementaci PPP určité návyky, které opakují. Jak zmiňuje např. Roumboutsos (2013) zejména druhá vlna řeckých PPP projektů nesla celou řadu společných znaků a byla implementována velmi podobným způsobem. Přesto u některých z nich se proces několikrát zadrhl a ve výsledku trval někdy až sedm let (Roumboutsos, 2013). Také ve Španělsku lze sledovat významné příklady standardizace zejména u silničních projektů. Vláda např. v poslední době iniciovala dva velké balíky koncesních projektů na vylepšení a údržbu dálniční sítě (Villalba-Romero, 2014), které se opíraly o normovanou smlouvu. Většina autonomních komunit si vytvořila určitý archetyp projektu, který i bez závazných dokumentů a oficiálních metodik opakovaně realizovala na základě nabytých zkušeností (Interview Mulet, 2012). Tento postup byl umožněn unikátní strukturou expertních kapacit a složením organizací veřejné správy řídících programy PPP v zemi, o kterém bude pojednáno dále.

7.3 PPP podpůrné organizace

V zásadě, podobně jako u legislativy, lze odlišit dvě cesty a dva druhy pojetí budování a využívání PPP expertízy ve veřejném sektoru. Prvním je vytváření speciálních dedikovaných organizací či jednotek, jež se přímo zaměřují na projekty v součinnosti se soukromými investory a provozovateli. Druhou cestou je využívání stávajícího běžného

aparátu pro veřejné zakázky daného rozsahu a významu. Ten může nabývat podoby pověřených osob či týmů v rámci jednotlivých orgánů státní správy či centrální akviziční agentury pro zadávání veřejných zakázek v konkrétní oblasti.

Jak vyplývá z výzkumu van den Hurka et al. (2015) poměrně velká část evropských států formuje pro záležitosti týkající se projektů PPP specializované organizace, z nichž přední místo zauímají PPP jednotky. Několik autorů si již stačilo povšimnout významu studia těchto jednotek pro posouzení vyspělosti institucionálního rámce PPP politiky (Dutz et al. 2006; Rachwalski and Ross 2010; Mahalingam et al. 2011; Jooste and Scott 2012). Jooste a Scott (2012: 156) dokonce v PPP jednotkách spatřují „ztělesnění vládnutí v institucionálním poli PPP“, protože jsou v podstatě tím nejhmatatelnějším nástrojem vytvářeným vládami pro řešení otázek spojených s PPP.

Jak ověřili van den Hurk et al. (2015), PPP jednotky v evropských zemích nejsou formovány podle jednotného stříhu. Právě naopak. Existuje poměrně široká škála forem, šíře kompetencí a funkcí, které tyto organizace vykonávají. Mnohost rolí, které mohou PPP jednotky zastávat je patrná ze souhrnu, který je možno vidět v tabulce č. 14.

Tabulka č. 14 Funkce a kompetence PPP jednotek

	Výčet	Možné kombinace
Funkce a kompetence	Propagace Diseminace: technická podpora, vytváření a kultivace kapacit, Utváření policy: nastavení, standardy a evaluace Schvalování: závazná doporučení	1. Čistě diseminace a propagace 2. Diseminace a policy 3. Diseminace a schvalování 4. Diseminace, funkce policy a schvalování

Zdroj: Autor

Tabulka č. 15 zachycuje kategorizaci jednotek dle míry formalizace a rozsahu pravomocí v souvislosti s mírou PPP aktivity. Jak bude ukázáno, praxe sahá od neexistence dedikované PPP jednotky až k existenci několika nezávislých specializovaných organizací naráz. Logické by bylo zjištění, že státy, v nichž je obecně aktivita v oblasti PPP nízká, nemají tendenci vytvářít formalizovaný správní aparát a naopak. Poněkud překvapivě je ovšem realita rozmanitější a není nouze o paradoxy. Evidentně existují země, které bez

formální PPP podpůrné jednotky implementovaly desítky až stovky projektů – jako např. Španělsko a Nizozemsko a na druhé straně jsou země, které i přes nezanedbatelné dedikované organizační zázemí nevyprodukovaly zatím ani jeden projekt. Dále existuje skupina zemí, které své kdysi více méně funkční podpůrné PPP struktury z různých důvodů rozpustily

Tabulka č. 15 PPP organizace v porovnání s PPP aktivitou

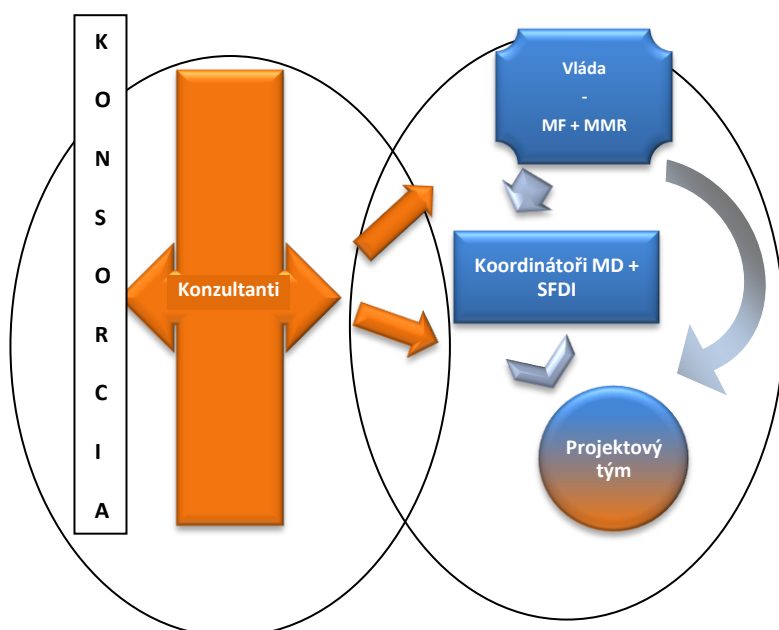
Celkové skóre PPP podpůrných organizací	PPP aktivita			
	Velmi nízká	Nízká	Střední	Vysoká
0-3	Estonsko, Finsko, Švédsko, Maďarsko			Španělsko
4-7	ČR, Rakousko	Slovensko Lotyšsko		
8-9	Slovensko	Dánsko	Polsko, Německo, Belgie (Vlámsko), Kypr, Nizozemí	
10-13	Srbsko			Francie, Řecko, Itálie, Portugalsko, Velká Británie

Zdroj: Autor na základě Hurk van den et al. (2015)

Není nikterak překvapivé, že státy, kde o realizaci PPP všeobecně není velký zájem, a ani nikdy příliš nebyl, neměly a nemají žádný důvod vytvářet organizace či týmy, které by se speciálně PPP zabývaly. Jak už bylo zmíněno několikrát, Finsko zaujímá k PPP velice pragmatický a nijak neidealizovaný přístup. To v praxi znamená, že případná příprava a vyhodnocování PPP podléhá stejným orgánům jako kterýkoli typ veřejné zakázky. Obecných rad a doporučení se potenciální zadavatel zdarma dočká od agentury spadající pod ministerstvo průmyslu a obchodu a asociaci místních samospráv (Leviäkangas, 2013). Švédsko a Estonsko po organizační stránce nejsou na PPP projekty zařízeny prakticky nijak. Pokud by tabulka zachycovala i dynamiku historického vývoje, figurovalo by Maďarsko spíše v opačné části spektra. Mezirezortní PPP výbor pro posuzování PPP však skončil v roce 2009 společně s dramatickým koncem maďarské PPP politiky. Beztak výbor nikdy nedorostl do role respektovaného a funkčního nezávislého orgánu (Juhász a Szorle, 2014).

Velmi podobnou formu a osud mělo i rakouské centrum PPP kompetencí a koneckonců i české PPP Centrum. V českém případě však PPP Centrum mělo poměrně vysoké ambice i potenciál v podobě relativně kvalitního expertního zázemí. Jeho pozice coby společnosti vlastněné ministerstvem financí rovněž byla poněkud odlišná. Díky spektru služeb zadavatelům dosáhlo i jistých výsledků a dalších příslibů ve snížení transakčních nákladů PPP projektů (Interview Helikarová, 2012). Částečně díky tomu se ocitlo v nemilosti specializovaných firem a posléze i politiků, kteří využili nízkého vytížení a ztrátovosti Centra, které tak bylo nakonec zrušeno. I slovenský Odbor partnerských projektů při ministerstvu financí časem poněkud ztratil na významu a v roce 2011 přestal fungovat jako samostatná jednotka. V roce 2014, kdy vláda přišla s novými záměry na dva dálniční PPP projekty, narazila na problém nedostatečných interních kompetencí (Krajanová, 2014). Model organizační struktury bez dedikované PPP jednotky je zobrazen níže (viz obrázek č. 10).

Obrázek č. 10 Model organizační struktury bez dedikované PPP jednotky – model ČR



Zdroj: Autor

Slovensko i Srbsko patří ke státům, které kromě PPP zákona vystavěly i speciální organizační struktury pro správu PPP projektů, jež sice mají odpovídající pravomoci pro posuzování a schvalování PPP, ale doposud prakticky nebyly využity či byly využity minimálně.

V Dánsku v roce 2004 malou PPP jednotku založili, aby jí po pěti letech zrušili a v roce 2011 znovu ustavili (pod názvem PPP Contact Point), tentokrát ovšem pod jiným ministerstvem. Na rozdíl od většiny ostatních evropských států se nejedná o ministerstvo financí, nýbrž o ministerstvo hospodářství. Jednotka je ovšem zastíněna soukolím ostatních orgánů, které sdílí pravomoci a kompetence vůči implementaci PPP. Její vliv na rozhodování je tak zanedbatelný a úloha se omezuje na příležitostné poradenství.

Poměrně velkou skupinu tvoří státy, které jsou na trhu PPP relativně aktivní a zároveň disponují poměrně značně vyvinutým systémem administrace projektů. Mezi nimi zaujímá zvláštní pozici Polsko, které mělo hned několik PPP jednotek v rámci orgánů centrální státní správy i samospráv, přičemž žádná kupodivu neplní koordinační funkci. Oproti PPP jednotkám v zahraničí se ve většině případů jedná o poměrně mohutné organizace. V PPP jednotce při polském ředitelství silnic a dálnic v nedávné době pracovalo 26 zaměstnanců a na ministerstvu místního rozvoje 17 (Witz et al., 2015). Objevují se tak oprávněné pochybnosti o efektivitě a jednoznačnosti řízení směřování PPP politiky v Polsku.

Podobně nepřehledná situace, co se organizační struktury PPP týče, panuje v Německu. Je zde ovšem několik podstatných rozdílů, které německý systém dělají mimořádným. Předně oproti Polsku je Německo federativním státem. Téměř všechny spolkové země mají své vlastní podpůrné PPP jednotky. Mimoto ovšem existuje centrální organizace – do roku 2009 zvláštní pracovní skupina při spolkovém ministerstvu dopravy a od té doby až dodnes hybridní společnost Partnerschaften Deutschland (ÖPP Deutschland AG). Tato společnost je výjimečná tím, že je z 57 procent vlastněná spolkovou vládou, spolkovými zeměmi a municipalitami a ze 43 procent soukromými subjekty (Möpert a Witz, 2014). Každé čtyři roky se navíc akcie této společnosti nabízejí ve zvláštním celoevropském tendru. Tím vzniká vskutku nebyvalá kombinace, která by se dala srovnat s předchozím pojetím centrální PPP jednotky ve Velké Británii v podobě Partnerships UK. Partnerschaften Deutschland plní běžné úkoly kompetenčního centra tak, jak je běžné v jiných státech. Kromě této organizace však v Německu funguje ještě další specifitější jednotka – tzv. Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft. Tato společnost plně vlastněná spolkovou vládou je zodpovědná za veškeré PPP projekty v oblasti spolkových dálnic a hlavních silničních tahů. Mimo tyto dvě značně institucionalizované a zavedené společnosti se v německém organizačním rámci vyskytuje ještě jedna instance, která má na implementaci PPP vliv. Jedná se koordinační výbor „PPP im öffentlichen Hoch- und Tiefbau“ složený ze zástupců několika ministerstev. Výbor má za úkol doplňovat úlohu Partnerschaften Deutschland a diskutuje záležitosti dlouhodobé strategie rozvoje PPP. Je tedy zřejmé, že v Německu funguje dostatek, ne-li přebytek PPP podpůrných organizací. Jak píše Möpert a Witz (2014), není nouze o překryv kompetencí ani rivalitu.

Vlámské PPP Kenniscentrum je zase poněkud nezvykle přidružené k ministerstvu vnitra. Patří mezi nejaktivnější jednotky ve své kategorii s jasným mandátem kultivovat vlámskou veřejnou správu a podporovat soběstačnost jednotlivých organizací ve vztahu k implementaci PPP. Slouží jako repositář znalostí a zkušeností s PPP, které přetavuje do oficiálních návodů a manuálů. Má rovněž vyhodnocovací funkci – a to jak ex post, tak ex ante. Jediné, čím nedisponuje je pravomoc schvalovat jednotlivé projekty.

Nizozemsko rovněž disponovalo Kenniscentrem dedikovaným PPP – jakýmsi vládním think-tankem. Jeho úkoly však počátkem roku 2016 přešly pod vládní agenturu PIANOo (Rijksoverheid, 2016), která poskytuje poradenství napříč jednotlivými metodami veřejného zadávání. PPP se tímto symbolickým krokem dostalo naroveň konvenčním alternativám. Přípravou, koordinací a exekucí infrastrukturních projektů se však v Nizozemsku zaobírá

specializovaná vládní agentura Rijkswaterstaat pro správu infrastruktury, která má zásadní vliv i na formulaci standardů a regulací (Dewulf et al., 2015).

K zásadním proměnám došlo i v portugalské organizační struktuře PPP. Zásadní úlohu v portugalských projektech od roku 2006 hrála státní holdingová společnost Párpublica – a to nejen jako běžný repositář vědomostí, ale i jako aktivní účastník několika PPP. Zároveň Párpublicou ovšem existovalo několik dalších organizací, které měly možnost do implementace PPP výrazně zasahovat včetně - poněkud nezvykle – národního kontrolního dvora (Macário, 2013). Přes anebo právě kvůli několikanásobnému a ne vždy zcela spolehlivě jištěnému systému prošla schvalovacím procesem řada projektů, které následně správcům portugalské státní pokladny způsobily veliké starosti. Nevhodné nastavení a nekompetentnost portugalského organizačního rámce PPP pak Abrantes (2011) označila jednoznačně za jeden z hlavních zdrojů problémů. Po roce 2012 se změnou zákona ovšem iniciativu převzala dedikovaná PPP jednotka UTAP při portugalském ministerstvu financí. Tato jednotka má poměrně značné kompetence. Nemá však právo bez vyžádání zasahovat do regionálních PPP projektů.

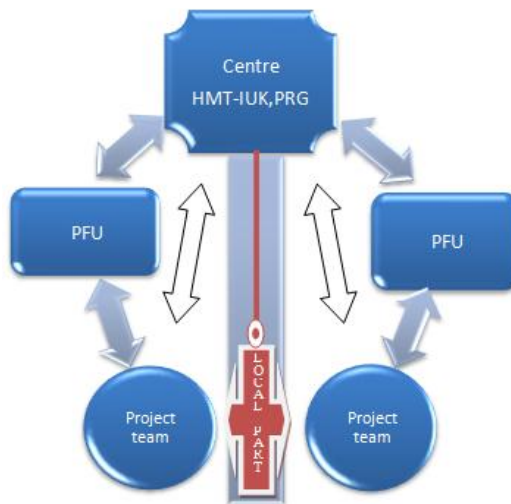
Naopak je nastavena hlavní PPP jednotka v Řecku. Tak jako u legislativy panuje v Řecku ohledně administrace a know-how v oblasti PPP určitá dvojkolejnost. Takzvaná PPP pracovní skupina vytvořená na základě PPP zákona v roce 2005 je jen jednou, jakkoli významnou jednotkou s rozsáhlými pravomocemi. Ty jsou tak rozsáhlé, že se mohou překrývat s kompetencemi PPP jednotky při ministerstvu veřejných prací či dalších sektorových ministerstev.

Francouzská PPP jednotka MAPPP patří mezi ty zcela nejmocnější, což odpovídá silně centralizovanému modelu francouzské veřejné správy. Nicméně podobně jako např. v Británii i jednotlivá ministerstva mají své zvláštní PPP jednotky a existuje několik organizací, které implementaci PPP propagují. Na podobné principu je vystavěn i italský model v čele s jednotkou s UTFP, která má pravomoc schvalovat či zamítnout veškeré PPP projekty se státní finanční účastí.

Velká Británie, Španělsko a do jisté míry i Francie představují z hlediska historického vývoje PPP základní archetypy PPP. To se nutně promítá i do institucionálních rámců PPP, které působí jako do značné míry odlišné světy, které se postupem času v leccem přibližují a v něčem i nadále vzdalují. Zatímco britské, francouzské a v návaznosti na to i italské, portugalské a řecké struktury se vyznačují poměrně značným stupněm centralizace, koncentrace pravomocí a formalismu, španělský systém se ubírá přesně opačným směrem. Zatímco u prvně jmenovaných existuje jedna mocná organizace, která ve většině případů

formuje strategii rozvoje PPP a navíc plní úlohu tzv. gatekeepera – tedy má možnost schvalovat či zamítat PPP projekty v rámci celého území státu, podobná organizace v celošpanělském rozměru schází.

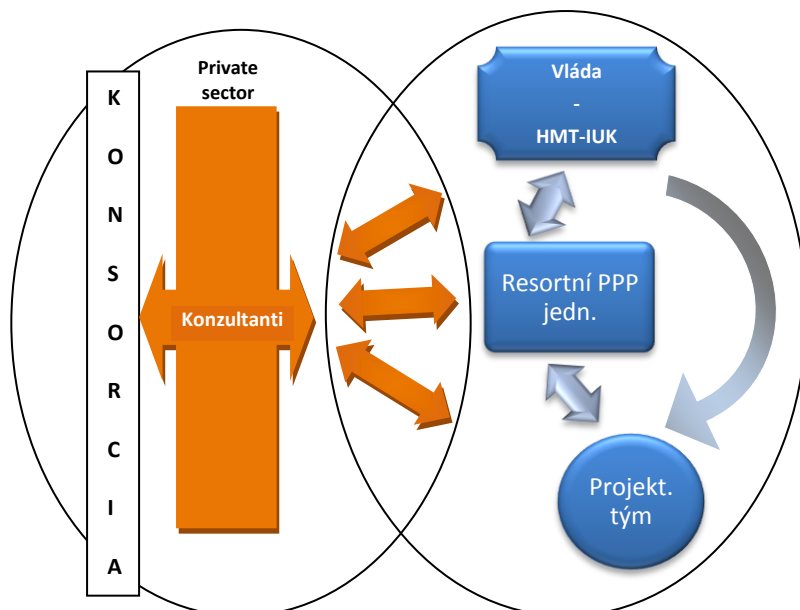
Obrázek č. 11 Základní orientační schéma britského organizačního pojetí PPP



Zdroj: Autor

Mimořádnou mocí ve vztahu k projektům PPP disponuje zejména oddělení britského ministerstva financí Infrastructure UK (IUK), které určuje směřování a podobu modelu v britském kontextu. Z dlouhodobých stanovisek a postojů IUK je patrná značná míra konzervatismu a lpění na zachování postupů, jež jsou nastaveny (Interview Goodwillie, 2012; Interview Farquharson, 2012). Možnost ovlivnit směřování a změny v politice PPP je ze strany PPP jednotek při jednotlivých ministerstvech minimální, třebaže se pohled na věc může často lišit. Jediné, co může postoj a dogmata IUK zásadním způsobem ovlivnit a korigovat, je politická vůle a přímý tlak odpovědného ministra (Interview Grigorian, 2014).

Obrázek č. 12 Difuze veřejného a soukromého sektoru - britský model



Zdroj: Autor

IUK se tedy ve vztahu k PPP projektům, ale i k celé politice výstavby národní infrastruktury těší prominentní pozici, ovšem její legitimita a přínos při zajišťování a střežení veřejného zájmu je poněkud problematická. IUK se dlouhodobě potýká s nedostatky v oblasti technické expertízy a územního plánování (Farquharson, 2012). Navíc nezanedbatelná část z přibližně 50 zaměstnanců má vazby na určité segmenty soukromého sektoru – zejména společnosti, jež jako konzultanti nebo jako významné konstrukční firmy operují na trhu. Nejčastěji se objevují případy tzv. secondment – tedy jakési dočasné stáže zaměstnanců firem ve veřejné správě. To vede k jevu tzv. otočných dveří (revolving doors) (Shaoul et al., 2010). Je nutné mít na paměti, že členy IUK jsou z velké části odborní zaměstnanci, jež dříve působili ve výše zmíněné polostátní organizaci PUK, odkud si přinesli i stejně výhodné platové podmínky a další benefity vymykající se i všeobecně dobrým, zejména co se důchodového zajištění týče, poměrům ve Whitehallu. Pevné garance toho, že se stážísté nedopustí jednání ve prospěch svých původních a pravděpodobně i budoucích zaměstnavatelů, však neexistují (Interview Grigorian, 2014).

Ačkoli je pouhá myšlenka, že by zaměstnanci IUK, toho času regulérní státní zaměstnanci, kteří jsou vázáni slibem a etickými kodexy, mohli za těchto okolností být ve střetu zájmů, je pro představitele IUK nepřijatelná (Interview Farquharson, 2012; Interview Grigorian, 2014) je zřejmé, že intenzivní obousměrná výměna personálu se soukromým sektorem působí na způsob, jakým je politická strategie implementována a jakým jsou projekty PPP spravovány, a může mít v konečném důsledku negativní vliv z hlediska veřejného zájmu. Difuze soukromého a veřejného sektoru při implementaci PPP je naznačena na obrázku č. 12.

Na první pohled je španělský model (viz tabulka 16) co do počtu institucí účastnících se procesu PPP skromnější. Uvedené instituce akumulují v rámci procesu více rolí. Z toho, co bylo řečeno o španělském přístupu k PPP je zřejmé, že žádná z tamních centrálních autorit nemá podobný význam a rozsah pravomocí jako centrální autority v Británii. Svou pozicí je IUK nejbližší státní společnost Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT) volně asociovaná s ministerstvem pro rozvoj infrastruktury, nicméně její činnost je svázána výhradně s pozemní dopravou a v souvislosti s PPP se omezuje téměř výhradně na propagaci a zprostředkování komunikace se soukromým sektorem a příležitostnými konzultacemi s ostatními organizacemi v rámci jejich zakázek. Komunikace s místními samosprávami v autonomních komunitách se nedá označit ani za intenzivní, ani za obzvláště významnou.

Tabulka č. 16 Institucionální rámec španělského modelu

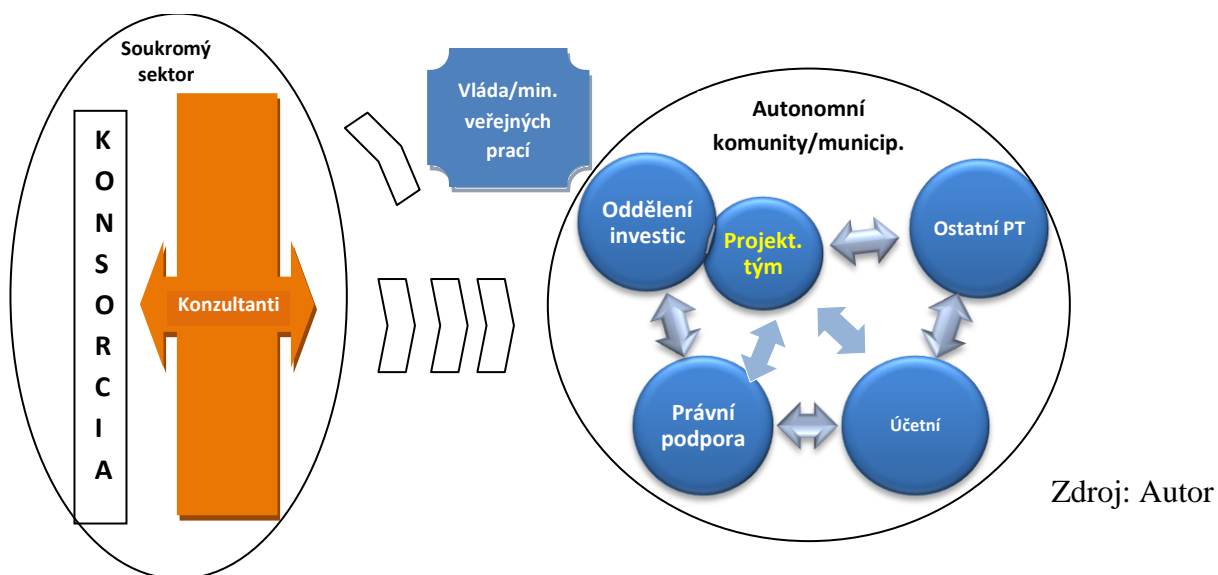
Centrální úroveň		Autonomní oblasti (Comunidades Autónomas)	
SEITT	centrální vládní agentura pro podporu rozvoje PPP x absence exekutivních pravomocí	Odpovědný odbor investic (doprava, zdravotnictví...) s interním projektovým týmem	Vykonává správu infrastruktury na daném území a prostřednictvím projektového týmu zadává a kontroluje PPP zakázky
Ministerio de Economía y Hacienda	Adaptace a implementace evropských norem pro PPP		
Ministerio de Fomento (Dirección General de Carreteras)	Vlastník a provozovatel páteří infrastruktury, základní koordinace místních iniciativ a vlastní projektový tým		

Zdroj: Autor

Španělsko tak *de facto* nemá centrální expertní jednotku, která by šířila směrnice a znalosti o projektovém managementu do nižších úrovní správy, přestože se tím vymyká většině institucionálních rámců ve světě a přestože požadavek na zřízení centrální koordinační organizace vznášejí někteří komentátoři a akademici (Allard a Trabant, 2007). Formulace politiky a tvorba metodik stejně jako budování interních expertních kapacit je tak v kompetenci každé autonomní komunity – podobně jako ve federativním Německu - a své separátní omezené kapacity udržuje i centrální vláda, třebaže její podíl na počtu projektů po roce 2005 s menšími výkyvy klesá. Z toho vyplývá i jistá uzavřenost vůči pronikání

zaměstnanců soukromých firem do struktur veřejného sektoru. Ve španělském modelu k prolínání mezi soukromým a veřejným sektorem na úrovni zaměstnanců PPP jednotek prakticky nedochází. Je to způsobeno již zmiňovanou absencí centra a odlišnou strategií autonomních vlád v otázkách personálního obsazení a udržování interních kapacit. Praktickými naplňováním programu PPP ve Španělsku jsou pověřeny konkrétní investiční oddělení v rámci zadavatelů z řad centrální vlády i místních reprezentací autonomních komunit a částečně též jednotlivých větších měst, jež také mohou provozovat vlastní projekty. V rámci administrativy a jednotlivých resortů samospráv působí investiční odbory, které disponují jednotkami specializovanými na infrastrukturní projekty, jak je znázorněno na obrázku č. 13.

Obrázek č. 13 Španělský archetyp organizační struktury



Absence centrální instituce ovšem není z hlediska schopnosti zvládnání a managementu PPP zcela rozhodujícím faktorem. Proto není nízké hodnocení španělského institucionálního rámce zcela na místě. Daleko zásadnější než centralizace je vyvážená úroveň know how ve všech klíčových oblastech PPP projektu a schopnost samotných projektových týmů v konkrétních projektech efektivně aplikovat své dovednosti a zkušenosti. Dlouhodobé nasazení stálých a vyvážených expertních kapacit v první linii na nižších úrovních správy dává španělským PPP jistou pružnost a umožňuje významně snížit transakční nákladů v porovnání s jinými státy (Yescombe, 2011).

Snížení nákladů PPP řízení jako hlavní úkol vnímá dle Robinsona (2010), NAO (2009b) i dle aktuálních zjištění této studie většina oslovených respondentů z veřejné správy. Významnou roli při snižování může sehrávat architektura modelu, rozložení úkolů a

schopností v rámci celého modelu a jejich optimalizace. Pokud systém disponuje platformou, která sdružuje znalosti a zkušenosti z jednotlivých projektů a tyto zprostředkovává, může to být jistě výhodou, nicméně ještě důležitější je schopnost projektových týmů tuto službu využít. To představuje problém zejména na úrovni menších administrativních celků, kterým mohou scházet kapacity v podobě zejména lidských zdrojů pro iniciaci a důkladný management komplexních zakázek.

Svůj handicap v odborných kapacitách některé jednotky veřejné správy řeší i prostřednictvím moderních technologií a aplikací. Příkladem jsou organizace, které využívají multifunkční software schopný monitorovat stav vozovek, plánovat opravy či automaticky kalkulovat ceny na základě automaticky doplňovaných dat a vytvářet rozpočty stavebních prací s minimální potřebou lidského vstupu (viz Witz, 2012). Tento krok některých organizací je důvtipnou reakcí na zjištění, že tentýž software využívají s minimální vlastní přidanou hodnotou soukromí techničtí a finanční konzultanti a jeho výstupy s odpovídající příirážkou svým klientům prodávají. Podobný typ softwaru existuje i pro výstavbu objektů a budov, což dává naději na mnohem snadnější orientaci i méně zkušených zaměstnanců veřejného sektoru v reáliích stavebních úkonů a cenových sazeb a poskytuje výhodnější strategickou vyjednávací pozici vůči partnerům ze soukromého sektoru.

Nicméně ani sofistikovaný software zatím zcela nenahradí schopnosti úředníků rozvážit nejlepší možné řešení v rámci širších souvislostí, tedy jak z hlediska technického a funkčního, tak z hlediska efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti vynaložených zdrojů, tak i dopadu PPP na život místních komunit. V tomto ohledu je nedocenitelné tyto komunity a občany angažovat a vtáhnout je do samotného centra dění kolem jednotlivých projektů, jakožto dát jim možnost výsledky dané zakázky zhodnotit.

V souhrnu lze konstatovat, že standardizace v oblasti PPP implementace má význam pro snižování transakčních nákladů. Základem je vštípení správných standardů v procesu plánování a vyhodnocování jednotlivých projektů a zároveň postupů při integraci a koordinaci sítě. Vytváření standardizovaných smluv či modelů a souvisejících procesů má zejména smysl, pokud je pravděpodobné jejich extenzivnější využití. Vždy je pak zapotřebí nechat prostor pro individuální úpravy a inovativní řešení, i přesto, že to částečně popírá princip standardizace.

Za účelem dosažení alespoň částečné flexibility a zároveň nezávislosti orgánů veřejné správy na externí podpoře je zapotřebí, aby si stát uchovával dostatečné expertní zázemí, které

akumuluje zkušenosti a vytváří tak určitou paměť na straně organizací veřejné správy, která přesahuje jednotlivá volební období. Jak je vidět na výše zmíněných příkladech, není zdaleka podmínkou, aby pro implementaci PPP byly vytvářeny speciální dezignované organizace. Ačkoli PPP vyžaduje specifické znalosti a dovednosti na straně zadavatele, je patrné, že tyto lze zahrnout „pod jednou střešou“ obecněji orientované organizace – ať už v podobě vládní agentury pro zadávání veřejných zakázek či organizace spravující infrastrukturu.

Nevýhodou dedikovaných PPP jednotek je jejich úzká profilace. To způsobuje, že jejich zřizování zejména na nižších úrovních správy se stává neefektivní kvůli nízkému využití. U PPP jednotek rovněž může docházet ke ztrátě širšího obrazu a určitému zaujetí ve prospěch PPP. V takovém případě se jednotka může stát a priori advokátem řešení skrze PPP a prodlouženou rukou zájmových skupin v podstatě z důvodu zajištění pokračování vlastní existence.

7.4 Participace veřejnosti v PPP

Základním předpokladem plnohodnotného zapojení občanů do PPP problematiky je rozbití uzavřené PPP komunity a zpřístupnění potřebných informací ze strany státu a firem. V tomto ohledu však může pokrok narážet jednak na historicky a kulturně danou nízkou míru otevřenosti veřejné správy v některých zemích. Ty tak nevytváří potřebné kapacity, postupy a návyky vedoucí ke zveřejňování informací jak o PPP, tak o jiných podstatných záležitostech. Dostupnost informací ale ztěžuje i tlak soukromých firem na diskretnost smluvních ujednání či komplikovaná povaha či nevhodný formát informací, které mají být sdíleny. V neposlední řadě jsou tu nezanedbatelná omezení na straně potenciálních uživatelů dat, co se týče nezájmu a jejich schopnosti informace zpracovat.

V zemích jako Itálie, Španělsko či Řecko je sdílnost úřadů poměrně dosti nízká. Automaticky je sdíleno jen minimum informací o projektech a i přes existenci legislativy o svobodném přístupu k informacím, dotyčné úřady zodpovědné za PPP mohou odmítnout informace poskytnout v případě, že člověk není hodnověrně schopen doložit, na co požadované informace potřebuje (Interview Mulet, 2012). Reaktivní přístup ke sdílení informací tak v tomto případě má značná omezení. Ve federativních státech je obecně těžší získat celkový obrázek, jelikož řadu informací zadržují na nižších úrovních správy. Tazatel je pak závislý na ochotě konkrétní lokální administrativy, která se napříč kupříkladu německými

spolkovými zeměmi může významně lišit. Koneckonců kultura sdílení informací se v některých centralizovaných státech liší i úřad od úřadu, o čemž svědčí komunikace členů akce COST s francouzskou státní správou. Není výjimkou, že ve státech, kde převládá silný „departmentalismus“ netají ministerstva informace jen před občany, ale i mezi sebou navzájem.

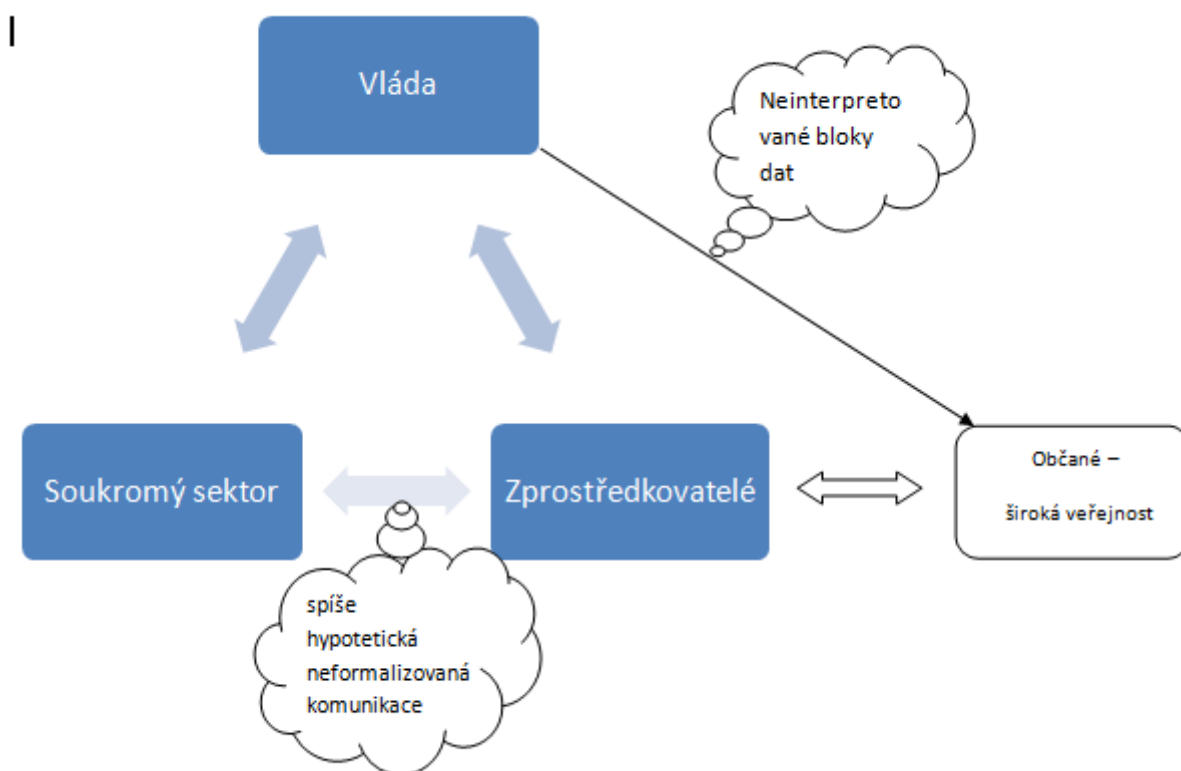
V zemích severní Evropy je naopak poměrně standardní, že data jsou poskytována bez rozdílu a v některých případech dokonce bez nutnosti předchozího vyžádání. U citlivých dat, která z nějakého důvodu vláda nemůže uvolnit, pak musí vždy přijít zdůvodnění takového postupu. Proaktivní přístup ke sdílení dat v podobě dokumentů o zadávacím řízení ale i celých smluv a dokonce následně i proplácených faktur lze vysledovat u několika zemí. Pionýrem v této oblasti se stala Velká Británie se svou aplikací Contracts Finder, kde je možno dohledat většinu smluv uzavřených organizacemi veřejné správy. V mnoha případech ovšem dochází k redigování dokumentů, tak, aby informace, které soukromí partneři označí jako důvěrné, nebyly veřejnosti přístupné. Občané se tak většinou nedozvědí podrobnosti o finančním mechanismu, který je většinou v britských podmínkách považován za obchodní tajemství (Interview Wallis, 2012). Je pak otázkou, do jaké míry jsou publikované smlouvy k užitku. Příklad z Brazílie přitom ukazuje, že teze o tom, že existují informace v PPP smlouvách, které se objektivně vzato nesmí dostat na veřejnost a vůbec už nesmí být volně k dispozici, nemá opodstatnění (Center for Global Development, 2014).

Iniciativy k ztransparentnění a automatickému přístupu k informacím se v posledních letech poněkud překvapivě ujaly státy střední a východní Evropy. Registr smluv již v roce 2011 spustilo Slovensko a prozatím se zdá, že se jedná o úspěšný projekt i z hlediska navýšení počtu uchazečů výběrových řízení a tendrů (Transparency International, 2015). Bohužel spuštění přišlo až poté, co vláda uzavřela poněkud kontroverzní smlouvu na výstavbu a provoz komunikace R1. Smlouva k novému PPP projektu na výstavbu a provoz obchvatu Bratislavy však nese určité přísliby vyšší transparentnosti. Zatím byla zveřejněna většina dokumentů z přípravy projektu a zadávacího řízení (Obchvat Bratislavy, 2016). Je ovšem pravděpodobné, že některé části kontraktu budou z publikované verze vyloučeny. Česká republika, která se do jisté míry inspiruje slovenským příkladem je stále na počátku procesu plného a systematického uveřejňování. Smlouva k jedinému významnějšímu PPP projektu – tedy výstavbě a provozu plzeňského depa je v poněkud cenzurované formě k dispozici, ovšem pouze naskenovaná – tedy ve formátu, který významně ztěžuje strojovou analýzu dokumentu.

Toto zjištění otevírá další rozměr diskuze – tedy do jaké míry jsou informace a data o PPP poskytovaná úřady uživatelsky přátelská, tzn. přehledná, jasná a připravená k okamžitému použití či snadnému dalšímu zpracování. Této dimenzi se autor věnoval již v minulosti (Witz, 2012). Ukazuje se, že, když už se vlády zavážou k transparentnosti, v naprosté většině případů poskytují pouze základní, syrové a více či méně nepřehledné datasey nejčastěji ve formátu strohých excelovských tabulek. Efekt zahlcení labyrintem údajů a čísel bez zjevného kontextu však může být podobný anebo snad ještě horší než naprosté utajení. Celá práce se shromažďováním a kompilací dat tak může přijít vniveč, pokud se nenajde nikdo, kdo by se ve složitém komplexu vyznal a dokázal data přetransformovat do jazyka srozumitelného většímu okruhu aktérů (Veselý a Nekola, 2007).

V tomto ohledu se v posledních letech ukázala jako nedoceníitelná aktivita nejrůznějších neziskových organizací a občanských iniciativ, které si vzaly za úkol interpretaci a vizualizaci dat poskytovaných vládami (viz obrázek č. 14). Ve Velké Británii to kupříkladu byly týmy za projekty Wheredoesmymoneygo.org, WhatDoTheyKnow.org či již zaniklé PFIexposed.co.uk. V podmínkách střední Evropy se jednalo zejména o aktivity Transparency International. Zmíněné iniciativy umožňují lidem i mimo odbornou veřejnost a konkurenční společnosti na trhu nějakým způsobem uchopit téma PPP a vytvořit si na tento fenomén svůj vlastní názor.

Obrázek č. 14 Úloha zprostředkovatelů



Zdroj: Autor

Vnímání a porozumění PPP občany je důležité jednak pro míru sociální akceptace a potenciálně rovněž pro nalezení určitého modu, ve kterém se lidé případně budou v PPP sami ochotni angažovat. Jak již bylo zmíněno, paradigma NPM přímo nepředpokládalo, že by se občané měli do PPP zapojovat více, než jen jako pasivní konzumenti služeb či uživatelé určité infrastruktury, kteří své případné náměty zapíší do imaginární knihy přání a stížností. Skutečnost, tak, jak byla zaznamenána výzkumníky v rámci akce COST P3T3 napříč evropskými státy, tomuto předpokladu více méně odpovídá.

Existuje ovšem několik výjimek, které se začaly prosazovat a začínají vytvářet jakýsi archetyp toho, jak by participace širokého spektra aktérů měla v reálu vypadat. Pokud lidé dostanou slovo, jejich působení vůči PPP může být destruktivní, jak se například ukázalo v případě tzv. trans-texaského koridoru, který byl občany zablokován z mimo jiné z důvodu vítězství španělského konsorcia (Boyer et al, 2015). Vliv občanů ovšem může být i tvořivý. Model otevřeného systému s širokou participací a sdílením rozhodovacích pravomocí se prosazuje zejména v případě urbanistických projektů. To má svou logiku – ve městech, kde se aktéři a jejich zájmy koncentrují, se přímo nabízí umožnění rovnocenných partnerství většího

množství aktérů na konkrétních projektech či sítí projektů, které na sebe navzájem navazují a doplňují se.

Řada PPP otevřenou formou byla realizována v Asii. Typickým příkladem z nedávné doby v Evropě je přestavba utrechtského nádraží a přilehlých oblastí. Projekt obsahující 27 subprojektů vznikl dlouho a složitě tím, jak se rozšiřoval okruh aktérů, kteří do jeho tvorby zasahovali. Radnice byla nucena skloubit otevření PPP co největšímu množství subjektů s potřebou koordinovat projekt a řídit ho tím správným směrem. Brzy po nastolení myšlenky na přestavbu se do popředí pozornosti dostali občané a místní firmy, jejichž představy měly sehrát důležitou roli. Konečný plán byl přijat referendem a radnici se podařilo vyjednat finanční zapojení místních společností, které v rámci přestavby dostaly příležitost realizovat své vlastní komerční projekty včetně nového nákupního střediska či kina. Na oplátku se firmy podílely na financování částí veřejné infrastruktury včetně náročné technologie pro čištění půdy a využívání geotermální energie pro povrchové budovy (Buijze, 2013).

Představy o tom, že se občané v PPP posunou ještě o stupínek výše prostřednictvím osobních investic či vázaných příspěvků a tedy finanční zainteresovanosti na projektech se objevily relativně nedávno. Pro rozšíření místních, komunitních či národních infrastrukturních dluhopisů pro menší investory ve většině zemí zatím schází odpovídající mechanismy a nástroje, které by akumulaci prostředků dokázaly realizovat. Přestože iniciativy jdoucí tímto směrem byly již zaznamenány v některých státech USA (Ohlms, 2013), v Evropě jsou zatím relativně vzácné. Nepochybně se však jedná o další krok směrem k emancipaci občanů v infrastrukturních projektech nejen typu PPP (Respublica. 2012).

8. Rizik a jejich vliv na PPP politiku a vzorce vládnutí

8.1 Posuny ve vnímání rizik

V roce 2013 zahájili Witz a Roumboutsos zkoumání, jehož účelem bylo v první řadě provést klasifikaci rizik, jímž partnerské strany v PPP mohou čelit. Přehled rizik, která byla vzata do úvahy a jež byla představena výše v rámci teoretického rámce, je vidět v tabulce č. 17. Přehled je doplněn kódy pro lepší přehlednost níže prezentovaných výsledků. Následně bylo přikročeno k již zmiňované aplikaci této kategorizace v rámci rozhovorů a šetření mezi PPP profesionály s dostatečně dlouhou zkušeností z oboru jak v předkrizovém, tak v pokrmovém období. Úkolem bylo zjistit jejich stanoviska k jednotlivým druhům rizik –

zejména vnímání pravděpodobnosti výskytu rizika a vážnosti jeho případných dopadů pro PPP, a to v jedné v době před vypuknutím finanční krize a pak v době jejího průběhu a pomalého doznívání. Respondenti dostali prostor vyjádřit se obšírněji o tom, jak významně dle jejich zkušeností jednotlivá rizika zasahovala a zasahují do PPP projektů. Následně byli vyzváni, aby popsali strategie, jak se s nejvážnějšími riziky obvykle vyrovnávají a zároveň navrhnout systémová opatření na úrovni vládnutí, která by z jejich hlediska pomohla pravděpodobnost a dopad závažných rizik snížit.

Tabulka č. 17 Kategorie a druhy rizik v PPP

Kategorie rizika	Kód
Fáze přípravy/vývoje projektu	
Zrušení tendru – předinvestiční riziko	DA
Riziko problémů s výkupem a použitelností pozemků	DB
Dohoda o financování	DC
Specifikace	DD
Konstrukční fáze	
Riziko nedodržení časového rámce	CA
Riziko nesplnění požadavků na kvalitu	CB
Riziko překročení odhadu stavebních nákladů	CC
Riziko chybějících/opožděných povolení	CD
Fáze provozu	
Překročení plánovaných provozních nákladů	OA
Politická rizika	OB
Nesplnění dohodnuté úrovně kvality	OC
Riziko poptávky – Výnosy (obecné)	OD
Riziko poptávky – Výnosy (Právo a regulace)	OE
Riziko poptávky – Konkurence/vládnutí	OF
Riziko poptávky - síť	OG
Fáze převodu	

Riziko residuální hodnoty infrastruktury při předání	-
Projektový cyklus	
Finanční riziko	PA
Inflační riziko	PB
Měnové riziko	PC
Zásah vyšší moci (příroda)	PD
Zásah vyšší moci (politické/ekonomické/sociální)	PE
Sociální – přijetí projektu veřejností	PF
Rizika vládnutí	PG

Zdroj: Autor na základě Witz a Roumboutsos (2016)

V následujících tabulkách č. 18 až 20 jsou shrnuty výsledky šetření

Tabulka č. 18 Pravděpodobnost naplnění rizika

	Státy postižené krizí	Státy postižené krizí	Nepostižené státy	Nepostižené státy
	Po	Před	Po	Před
Fáze vývoje projektu				
Zrušení tendru – předinvestiční riziko	3.33	2.22	3.42	2.8
Riziko problémů s výkupem a použitelností pozemků	3.33	3	3.25	3.4
Dohoda o financování	4.56	2.89	3.5	3.1
Specifikace	3	2.78	2.82	3
Konstrukční fáze				
Nesplnění časového rámce	3.22	3.11	2.58	2.8
Nesplnění požadavků na kvalitu	3.11	2.89	2.42	2.7
Překročení plánovaných stavebních nákladů	3	3.11	2.58	2.7
Chybějící/opožděná povolení	2.67	2.89	3.33	3
Fáze provozu				
Překročení plánovaných provozních nákladů	2.33	2.33	2.45	2.56
Politické riziko	3.22	2.56	3.83	2.9
Nedodržení požadavků na kvalitu	2.56	2.44	2.67	2.8
Riziko poptávky – výnosy (obecné)	4.67	3.22	3	3.22
Riziko poptávky – výnosy (právní/regulace)	4.33	2.78	3.2	3.11
Riziko poptávky – soutěž/vládnutí	3.67	3.22	3.1	4.11
Riziko poptávky - síť	3.11	2.78	2.89	2.67
Transfer Phase				

Riziko residuální hodnoty infrastruktury při předání	2.63	2.5	2.5	2.22
Life Cycle				
Finanční riziko	4.22	3.33	3.25	3.2
Inflační riziko	2.89	2.89	3	2.5
Měnové riziko	3.63	2	2.42	2.2
Zásah vyšší moci (příroda)	2.33	2.11	2.55	2.33
Zásah vyšší moci (politické/ekonomické/sociální)	2.67	1.56	2.73	2.78
Přijetí veřejností	4.11	3	2.73	2.67
Riziko vládnutí	3.11	2.67	3.25	3.2

Zdroj: Autor na základě Witz a Roumboutsos (2016)

Tabulka č. 19 Závažnost dopadu naplnění rizika

	Státy postižené krizí	Státy postižené krizí	Nepostižené státy	Nepostižené státy
	Po	Před	Po	Před
Fáze vývoje projektu				
Zrušení tendru – předinvestiční riziko	3.57	3.29	3.18	3.6
Riziko problémů s výkupem a použitelností pozemků	3	2.75	2.82	3.5
Dohoda o financování	4.38	3.57	3.82	4
Specifikace	3	2.5	2.56	2.75
Konstrukční fáze				
Nesplnění časového rámce	3.38	2.75	2.91	3.3
Nesplnění požadavků na kvalitu	3.13	3	3.18	3.4
Překročení plánovaných stavebních nákladů	3.75	2.5	3.22	3.5
Chybějící/opožděná povolení	3.25	2.88	3.09	3.2
Fáze provozu				
Překročení plánovaných provozních nákladů	3.25	2.5	3.22	3.38
Politické riziko	3.5	2.5	3.5	3.4
Nedodržení požadavků na kvalitu	3.38	2.63	3.09	3.2
Riziko poptávky – výnosy (obecné)	4.75	3.38	3.4	3.67
Riziko poptávky – výnosy (právní/regulace)	4.25	2.75	3.6	3.78
Riziko poptávky – soutěž/vládnutí	4.25	2.88	3.3	4.67
Riziko poptávky - síť	3.75	2.75	2.78	3
Fáze předání				
Riziko residuální hodnoty infrastruktury při předání	3.17	2.33	2.9	3
Životní cyklus				
Finanční riziko	4.5	3.25	3.45	3.5
Inflační riziko	2.88	2.38	2.73	2.7
Měnové riziko	3.5	2.5	2.73	3
Zásah vyšší moci (příroda)	3.75	2.75	3.3	3.33

Zásah (politické/ekonomické/sociální) vyšší moci	3.38	2.25	3.9	4.11
Přijetí veřejností	4	2.75	2.5	2.78
Riziko vládnutí	3.29	2.71	3.18	3.1

Zdroj: Autor na základě Witz a Roumboutsos (2016)

Tabulka č. 20 Souhrn výsledků a trendy

Kategorie rizik	Státy postižené dluhovou krizí		Nepostižené státy	
	Pravděpodobnost	Dopad	Pravděpodobnost	Dopad
Vývoj a příprava	↗	↗	↗	↘
Výstavba	↘	↗	↘	↘
Provoz	↗	↗	↘	↘
Životní cyklus projektu	↗	↗	↗	↘

Zdroj: Autor na základě Witz a Roumboutsos (2016)

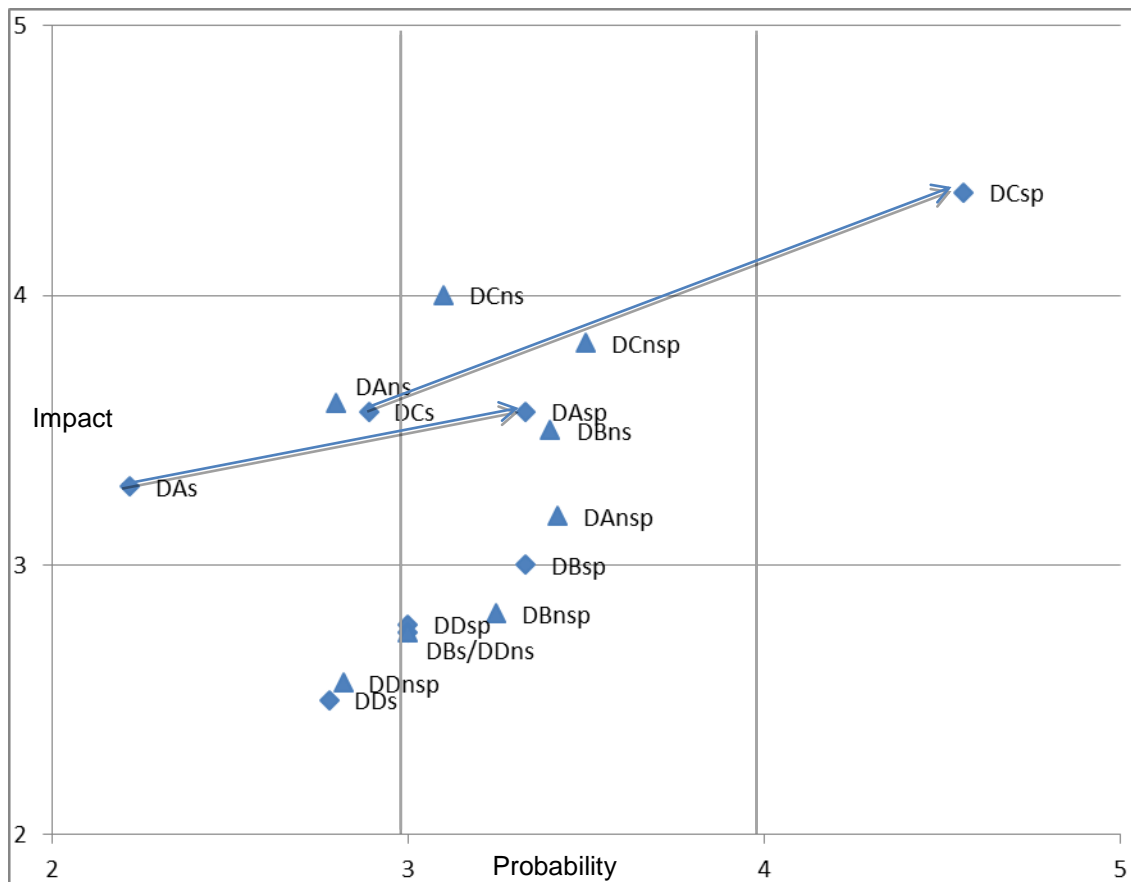
8.1.1 Fáze přípravy a vývoje projektu

Riziko neuzavření dohody o financování projektu se v rámci celého průzkumu ukazuje jako jedno z nejpravděpodobnějších a nejnebezpečnějších, zejména v zemích postižených dluhovou krizí, s výrazným nárůstem za období krize. Jak údaje o vnímání rizika, tak návrhy, které zazněly v průběhu interview, jasně naznačují potřebu zásadní změny uvažování a revizi modelů financování PPP, které byly doposud využívány. Volání po diversifikaci zdrojů příjmů rezonuje mezi respondenty obzvláště silně. V několika případech byl vysloven návrh na zapojení více příspěvovatelů a na změnu finančního zapojení a míru vystavení riziku u jednotlivých aktérů. Nadnárodní instituce a organizace, penzijní fondy a uživatelé byli mezi nejčastějšími nominanty respondentů.

V návaznosti na problém s financováním je možné pozorovat zvýšení pravděpodobnosti rizika zrušení tendru v obou skupinách států (viz graf č. 5), třebaže význam dopadů rostl v předlužených zemích a v ostatních o něco poklesl. V porovnání se zmíněnými

kategoriemi je riziko spojené s výkupem pozemků a specifikací jak z hlediska pravděpodobnosti, tak z hlediska závažnosti spíše průměrné a v čase stabilní.

Graf č. 5 Posuny v hodnocení rizik ve vývojové fázi projektu



Legenda: index sp= současné vnímání u zemí zasažených dluhovou krizí; s= minulé vnímání u zemí zasažených dluhovou krizí; ns= minulé vnímání u zemí nezasazených dluhovou krizí a nsp = současné vnímání u zemí nezasazených dluhovou krizí
(Zdroj: Witz a Roumboutsos, 2016)

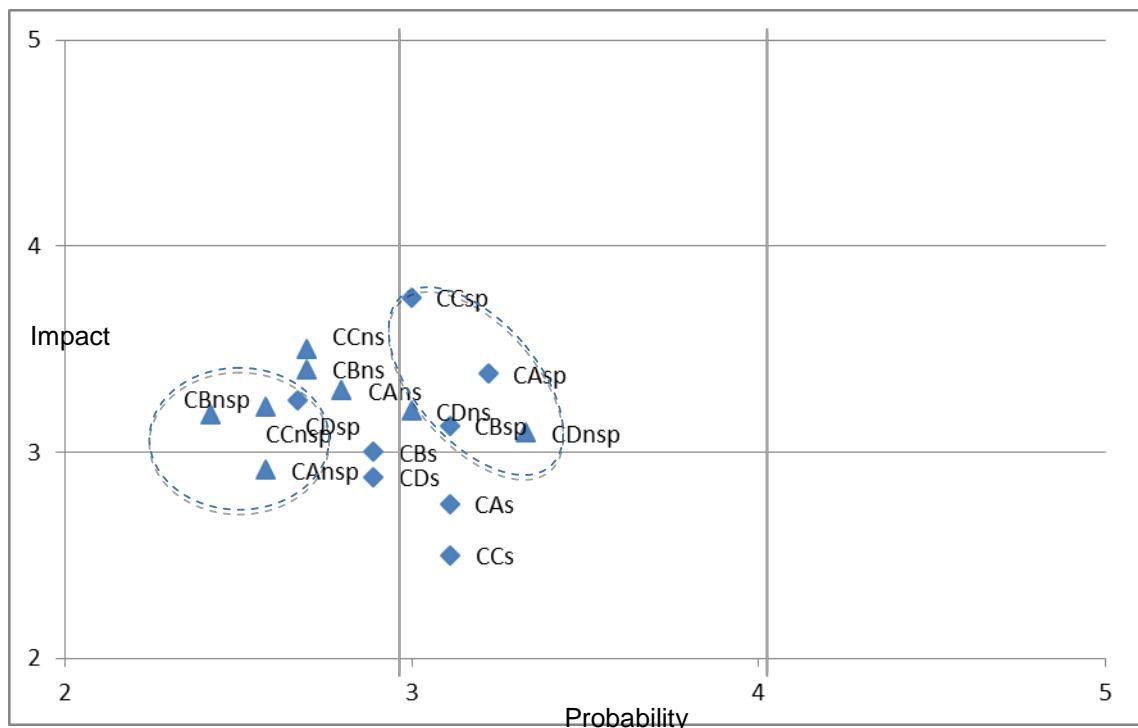
8.1.2 Fáze výstavby

Podobně průměrné výsledky zaznamenaly kategorie rizik týkající se dodržení dohodnutých standardů v obou skupinách zemí. Významný se zdá být nárůst závažnosti dopadů překročení plánovaných nákladů v zemích zatížených dluhy. To není až tak překvapivý výsledek vzhledem k těžkostem, kterým čelí veřejné rozpočty těchto zemí i tamější firemní sektor. Zajímavý je oproti tomu významnější vzrůst pravděpodobnosti oficiálního neschválení PPP v nepředlužených státech, což by mohlo značit obecně větší opatrnost a požadavky veřejného sektoru při vstupu do závazků typu PPP. Z rozhovorů

vyplývá, že tento faktor je důležitý pro země, které v předkrizovém období nevybudovaly rozsáhlejší program PPP. Respondenti zmínili příklady projektů, které ve fázi před svým oficiálním schválením byly pozastaveny, často na neurčito, či rovnou zrušeny. Celá PPP politika byla v některých případech suspendována. Oproti zemím se nižším zadlužením pro předlužené státy není riziko neschválení či chybějících povolení pro PPP až tak akutní vzhledem k tíživosti ostatních typů rizik.

V souhrnu můžeme říci, že účastníci průzkumu z oblastí postižených dluhovou krizí byli dle předpokladů nejvíce znepokojeni nestabilitou na trzích a zhoršením výhledu pro zabezpečení financování projektu. V porovnání s tím experti z nepředlužených států neregistrují až na výjimky tak významný nárůst u eventuality rizik v plánovací a konstrukční fázi (viz graf č. 6).

Graf č. 6 Posuny v hodnocení rizik ve vývojové fázi projektu



Legenda: index sp= současné vnímání u zemí zasažených dluhovou krizí; s= minulé vnímání u zemí zasažených dluhovou krizí; ns= minulé vnímání u zemí nezasazených dluhovou krizí a nsp = současné vnímání u zemí nezasazených dluhovou krizí
(Zdroj: Witz a Roumboutsos, 2016)

8.1.3 Fáze provozu

Některé z nejvážnějších rizik jsou podle profesionálů z PPP komunity spojena s provozní fází PPP. Všechny tři typy rizik spojených s poptávkou jsou pocíťovány jako velmi reálné a potenciálně zničující pro PPP, zejména v zadlužených zemích. Ohrožení objemů

dopravy spojené s makroekonomickým vývojem a politické a sociální prostředí způsobují více strachu než jakákoli jiná kategorie rizik. Nárůst ohrožení problémy spojených s poklesem poptávky u předlužených zemí je patrný z grafu č. 7.

V mírněji zadlužených státech převažují obavy spíše z politických faktorů – stability vlády a její ochoty dodržovat dohodnuté závazky vyplývající z PPP kontraktů. Pravděpodobnost tohoto typu selhání u nepředlužených zemí výrazně vzrostla, zatímco možné dopady rizika zůstaly hodnoceny jako relativně velmi závažné. To může odrážet na jedné straně nervozitu aktérů z dalších kroků vlády v oblasti PPP politiky. Na druhou stranu hraje roli zřejmě i skepticismus mezi účastníky implementace PPP v zemích, kde PPP naráží na kulturní a historické překážky. Jak uvidíme v následujících kapitolách, nerozhodnost a někdy přímá opozice některých politických kruhů vůči PPP ohrožuje PPP projekty často i poté, co je dohoda se soukromým partnerem již podepsána. Každé takové rozhodnutí, ať jsou jeho motivy jakékoli, pochopitelně vysílá otřesy celým PPP prostředím a nalomuje důvěru trhu v budoucnost PPP.

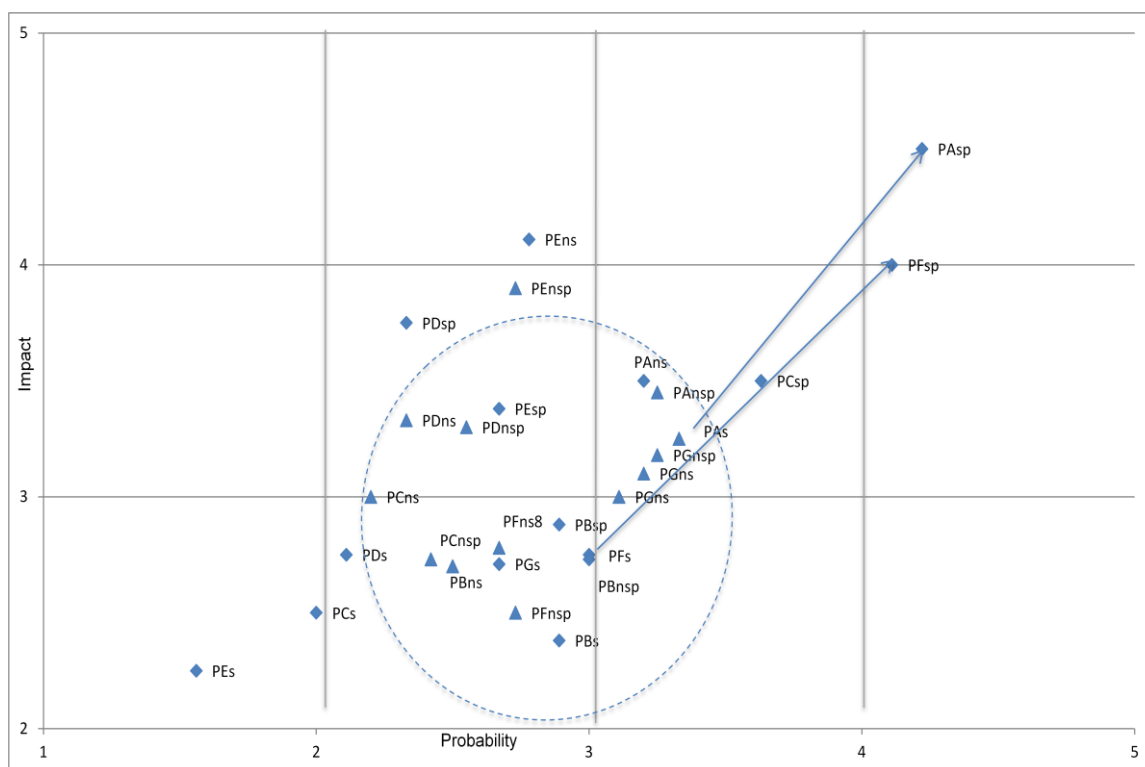
Experty bylo v souvislosti s výše zmíněnými riziky navrženo několik strategií pro jejich účinnou minimalizaci. Zatímco rizika vztahující se k poptávce souvisejí celkovým mechanismem a strukturou financování, síťové riziko má poněkud širší souvislosti a vyžaduje nový holistický přístup a nový model vládnutí. Respondenti navrhli, aby byla nalezena rovnováha, která by učinila PPP přijatelnější a bezpečnější pro investory a širší trh zároveň by byla férové k daňovému poplatníkovi. Celkově byl kladen důraz na stabilizaci financování PPP.

Sociální riziko a jeho dvě složky by však mohlo být výrazně sníženo, jak naznačují někteří z dotázaných expertů, v případě, že bude širší veřejnosti se do PPP zapojit jako rovnocenný partner, a to včetně zapojení finančního, tím pádem přímým zainteresováním širšího okruhu subjektů na úspěchu daného projektu. Dalo by se očekávat, že výsledná tendence k zapojení širší komunity přispěvatelů přímo dotčených projektem v případě lokálních PPP by mohla mít pozitivní vliv na další aspekty financování a další rizika včetně toho měnového.

Zásah vyšší přírodní moci se řadí mezi rizika, u nichž je pravděpodobnost nastání krizové situace relativně nižší, ale případné důsledky srovnatelné nebo dokonce horší než v případě katastrof způsobených lidským faktorem. Zejména to platí pro země destabilizované aktuální krizí. Je vcelku pozoruhodné, že tento typ rizika zůstává v čase stabilní, zvláště vzhledem k výskytu varování v podobě jevů jako globální oteplování a s tím souvisejícími změnami klimatu. Co se týče zásahu vyšší moci v podobě politicko-společenských faktorů, výsledky jsou relativně konzistentní s předchozími fázemi a riziko je tak vnímáno silněji zeměmi, které více než dluhy trápí negativní společenské postoje k PPP či nestabilní přístup vlády a politických stran. U těchto zemí je strach z tohoto typu rizika vyšší než v případě přírodních katastrof.

Ve stínu ekonomických indikátorů, které jsou v popředí pozornosti, se nachází inflace, a tedy i inflační riziko, které je spatřováno jako relativně nízká hrozba. V době, kdy většině evropských států hrozí spíše to, že zabřednou do deflace, je to vcelku pochopitelné. Nicméně bude zajímavé pozorovat, jak se inflační riziko bude vyvíjet s tím, jak se evropské státy vymaní z období nízkého růstu a kola inflace se znovu roztočí.

Graf č. 8 Posuny vnímání rizik projektového cyklu



Legenda: *index sp* = současné vnímání u zemí zasazených dluhovou krizí; *s* = minulé vnímání u zemí zasazených dluhovou krizí; *ns* = minulé vnímání u zemí nezasažených dluhovou krizí a *nsp* = současné vnímání u zemí nezasažených dluhovou krizí
(Zdroj: Witz a Roumboutsos, 2016)

8.2 Strategie pro snížení rizika a elementy nového PPP přístupu – reflexe názorů účastníků výzkumu

Další část strukturovaných rozhovorů s experty se soustředila na identifikaci konkrétního rizika, které respondentům z jejich vlastní zkušenosti z praxe připadalo jako nejdůležitější. Účastníci zkoumání byli vyzváni, aby rozvedli důvody, jak riziko ovlivnilo jejich projekt či rozhodování ve vztahu k PPP, a rovněž aby se pokusili ve stručnosti zformulovat opatření, která by z jejich hlediska pomohla konkrétní riziko snížit. V následující tabulce č. 21 jsou uvedena nejvýznamnější rizika v pořadí podle četnosti.

Tabulka č. 21 Nejkritičtější rizika pro PPP a návrhy jejich řešení

Typ rizika	Počet	Doporučení
Poptávkové – objem dopravy		- omezit PPP založené na poplatcích za dostupnost (P)

		<ul style="list-style-type: none"> - zajistit, aby kontraktor a banky (včetně EIB) vzaly na sebe podstatnou část rizika objemu dopravy (P) - publikovat studii předpokládaných objemů (P) - zařídit garance EIB (P) - zkrátit dobu trvání z průměrných třiceti let (GRE) - vyváženost smlouvy a navázání koncesních podmínek na vyšší výnosů (ESP) - pružnější smlouvy s možnostmi alternací (GRE) - flexibilnější financování (mini-perm) (GRE)
Politické		<ul style="list-style-type: none"> - homogenizovat politickou podporu PPP - zveřejnění detailních údajů o financování - využití „silných“ smluvních řešení (striktní smlouvy bez možnosti „úniku“) (SWE) - stabilní vláda (CZE) - středně- a dlouhodobý koncept rozvoje infrastruktury, na kterém se shodne levice i pravice (CZE)
Mechanismus financování		<ul style="list-style-type: none"> - podpora nadnárodních organizací pro PPP (subordinace) (GRE) - využití metod hedgingu (GRE) - alternativní struktura financování s důrazem na větší zapojení mateřských firem a jejich equity (UK) - alternativní instrumenty podepřené veřejným sektorem a využití penzijních fondů (UK) - garance vlády pro inovativní metody financování – např. v podobě dluhopisů pro uživatele (user bonds) (UK)
Vládnutí		<ul style="list-style-type: none"> - zvýšení kvality organizací veřejného sektoru jako partnera pro jednání, evaluaci a monitoring PPP
Specifikace ve vývojové fázi		<ul style="list-style-type: none"> - propracovanější projekt, zpřesnění odhadů a zlepšení kvality a dovedností při sepisování smluv (ESP)
Nedodržení časového rámce		<ul style="list-style-type: none"> - lepší projekt a pochopení požadavků v zadání (ESP)

Zdroj: Autor na základě zpracování strukturovaných interview

Výsledné postřehy a návrhy do určité míry odrážejí původ respondentů a jejich specifické zkušenosti s projekty v jejich vlastních zemích, které byly do různé míry vystaveny problémům vyvolaných finanční a dluhovou krizí. Ve výpovědích zástupců předlužených a nepředlužených zemí lze naleznout i některé rozpory. Přesto lze vysledovat jistá pojitka a

vzájemně se doplňující návrhy, které se přímo či nepřímo dotýkají širší úrovně vládnutí, potažmo policy, a která by se mohla stát inspirací pro uvažování o inovovaných modelech PPP.

V souhrnu vidíme, že se doporučení PPP profesionálů shlukují v pěti základních dimenzích:

- A) Sdružení souvisejících projektů
- B) Model financování s větší diverzifikací rizika poptávky a přispěvatelů a větší zodpovědností kontraktorů a bank
- C) Homogenizace přístupu k PPP ze strany politické reprezentace a dlouhodobá strategie
- D) Kvalitnější specifikace požadavků, plánování, vyhodnocování a řízení ze strany veřejné správy
- E) Vylepšení právního rámce
- F) Zprůhlednění PPP

Ad A)

Celý proces uvedení konkrétního PPP projektu v život je mimořádně náročný jak pro veřejný, tak pro soukromý sektor. Nezřídka transakční náklady dosahují přes 3 % celkové hodnoty projektu. Z hlediska obou partnerů je tak racionální uvažovat o sdružení co největšího počtu souvisejících úkolů do jednoho řízení. Zvýšení efektivity skrze úspory z rozsahu a standardizaci, případně replikace stejné PPP formy pro projekty stejného charakteru se tak ukazuje jako jedna z cest, jak zvýšit pravděpodobnost úspěšné realizace PPP a zároveň snížit riziko, kterému mu by se jednotlivé projekty vystavily při svém samostatném řešení.

Sdružování projektů má ale i své další výhody. Patří mezi ně potenciálně zvýšení kvality pro uživatele skrze zlepšenou interkonektivitu infrastruktury, zabránění výpadkům v dopravě kvůli případným dodatečným stavebním pracím v budoucnosti, snížení zátěže životního prostředí a další benefity plynoucí z komplexního síťového přístupu k managementu infrastruktury.

Existují jednoznačné důvody a dispozice k tomu, aby ke shlukování PPP docházelo. Předně je jím selský rozum, který napovídá, že projekty, které navzájem souvisejí a přímo se ovlivňují, by pokud možno měly být naplánovány a realizovány zároveň. Zejména fáze územního plánování je důležitá, jelikož pokud mají mít dva projekty souvislost, mělo by být

při plánování jednoho již počítáno s druhým, aby se zabránilo zbytečným nákladům ze změn v budoucnosti.

Konstrukční firmy z oblasti civilního inženýrství působící na trhu většinou obsahují celou škálu kompetencí a sektorů, ve kterých se samy, nebo prostřednictvím spřátelených firem či subdodavatelů pohybují. Diverzifikace kompetencí oproti úzké specializaci jim umožňuje diverzifikovat zdroje příležitostí a zisku. Je tak pro ně relativně snadné a zároveň i žádoucí získat zakázku, která zahrnuje výstavbu či provoz více typů infrastruktury napříč mody i sektory. Zároveň firmy provozující dopravní uzly či sítě z podobných pohnutek hledají způsoby jak integrovat provoz vlastního prvku infrastruktury s komplementy, které jim umožní dosáhnout většího podílu na trhu a oslovení většího okruhu a počtu zákazníků.

Na druhou stranu je však třeba si uvědomit, že existují problémy, které prostá integrace vícero PPP dohromady nedokáže vyřešit. V případě, že se jedná o špatně navržený koncept, vzniká riziko multiplikace selhání a následného vzniku významného politického a sociálního problému. Udělením celého balíčku PPP zahrnujícím vícero projektů se rovněž snižuje pružnost šíře možností veřejného sektoru a zároveň dochází k poklesu konkurence a soutěživosti na trhu. Případné monopolní postavení poskytovatele infrastruktury následně může vést k neočekávanému zvýšení nákladů pro veřejnou správu či koncové uživatele.

V zásadě je možné odlišit několik druhů shlukování PPP:

a)

- fyzicky propojené prvky infrastruktury/služby (tramvajová linka a systém MHD v Caen)
- standardizované projekty stejného charakteru bez přímé fyzické souvislosti (balíček PPP zahrnující řecké dálnice Ionia Odos a Olympia Odos)

b)

projekty v rámci jednoho dopravního modu

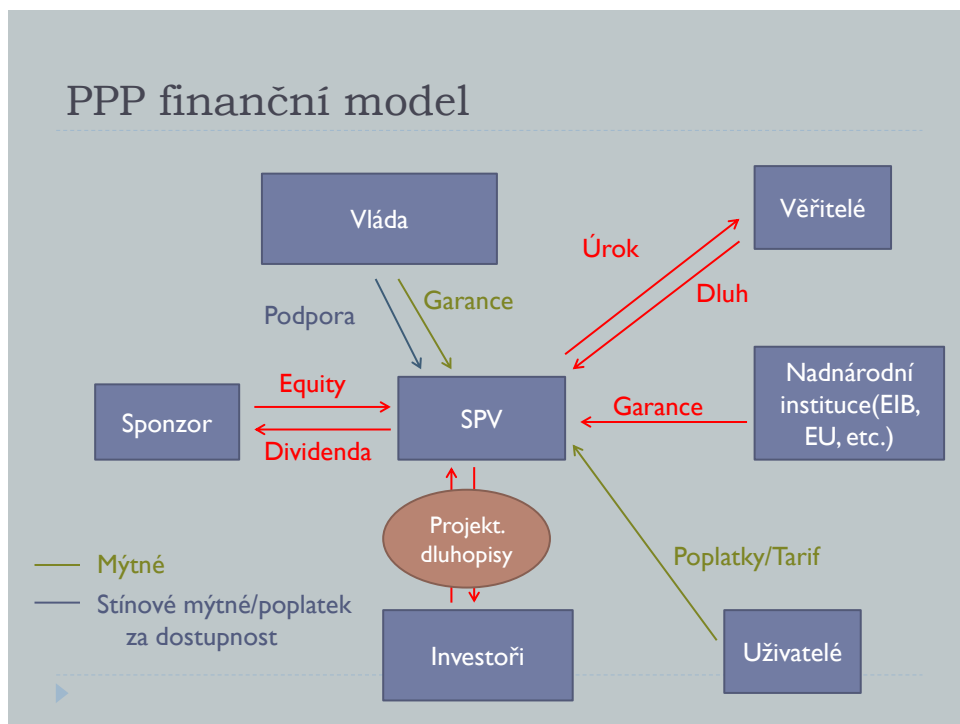
- projekty napříč mody (projekty kontejnerových terminálů a jejich železniční a silniční propojení s přístavy)

Ad B)

V prvním bodě jsou skloubeny požadavky na zaštitění PPP zvnějšku ze strany nadnárodních institucí, větší zodpovědnost kontraktora a bank skrze vyšší podíl rizika za dopravní výkony a zároveň požadavky na zapojení inovativních zdrojů financování, např.

skrze projektové dluhopisy a možnosti zapojení drobných investorů (lokálních uživatelů). Schéma obsahující všechny tyto komponenty je znázorněno níže.

Obrázek č. 15 Inovovaný PPP finanční model



Zdroj: Autor

Pokud se vrátíme k představě ideálního partnerství Jeffarese et al. 2013 z teoretické části s jeho jednotlivými principy, vidíme, že alternativní model financování tak, jak je navrhován, adresuje hned několik obecných požadavků tohoto modelu. Neřeší totiž jen dostupnost finančních zdrojů, ale rovněž ovlivňuje další dimenze jako zřetelnost motivací, rolí, kapacit a podílů příspěvků či stanovení závazků a povinností atd. Je těžké stanovit, které dimenze ideálního PPP se finanční mechanismus přímo či vzdáleněji netýká. Nicméně na rozdíl od povšechného konceptu ideálního partnerství, schéma financování dle představ PPP praktiků vystihuje mnohem konkrétněji vlastnosti očekávané od ideálního typu PPP.

Toto schéma nepředepisuje, že všechny jeho komponenty mají být zastoupeny v nové generaci PPP. Zobrazuje spíše varianty řešení a podpůrné mechanismy, které odpovídají na požadavky vyllynuté z průzkumu. To znamená, že model umožňuje různé kombinace nástrojů dle aktuálních potřeb a typu projektu. Nicméně myšlenka integrace aktérů za účelem efektivnějšího sdílení rizika, zodpovědnosti a přínosů zůstává platnou a je tak hlavním poučením pro úvahy o inovaci systému financování PPP.

Ad C)

Jak upozornili Hodge a Greve (2010), delikátnost PPP tkví v jeho komplikovanosti, délce trvání a relativní exkluzivitě. Jako takové je tudíž náchylné na jakékoli změny u obou ze smluvních stran. Změnám v horizontu 30 let lze ovšem jen těžko zabránit a k některým z nich dochází nevyhnutelně a periodicky. Volby s sebou často přinášejí změny v politickém směřování a v postojích k jednotlivým otázkám. Nezřídka znamenají předěl a odklon od politiky předchozí politické reprezentace. Tím ale volby představují potenciálně významné riziko a zdroj nejistoty pro PPP, které je obvykle konstruováno se záměrem trvání překlenujícím hned několika volebních období po sobě. Jak uvidíme na případech PPP programů v některých zemích, projekty se relativně snadno mohou stát obětí politikaření či předmětem ideových rozporů mezi vládou a opozicí. V zájmu zvýšení popularity mohou politici prosazovat projekty, které jsou dlouhodobě neudržitelné. Naopak projekty, které mají reálnou naději na úspěch, mohou být novou politickou garniturou smeteny ze stolu nehledě na náklady. Proto se ozývají hlasy z řad PPP praktiků žádající homogenizaci přístupu politické reprezentace k PPP a vytvoření dlouhodobější strategie rozvoje dopravní infrastruktury s jasným vymezením prostoru pro PPP. Tam, kde v otázce přístupu k PPP existuje jednoznačný ideový rozkol mezi vládnoucími a opozičními stranami, je zapotřebí důkladně zvážit dlouhodobou udržitelnost PPP.

Homogenizovat přístup politických stran k otázce využívání PPP je z praktického hlediska obtížné. Nicméně poptávka po infrastruktuře vychází z objektivních společenských potřeb a stejně tak volba mechanismu financování by měla vycházet spíše z objektivních skutečností, než ze subjektivních politických kalkulací. V každém případě jakkoli se ideologie vlády a PPP politika proměňuje, je důležité zajistit dostatečnou politickou shodu na to, aby ve vztahu k již běžícím PPP nedocházelo k radikálním krokům, jež by ve výsledku mohly ohrozit veřejný zájem.

Je tedy zcela na místě systém rozhodování o infrastrukturní strategii a PPP objektivizovat, a pokud nutno depolitizovat tak, že politici dostanou možnost do procesu, který bude jinak řízen nezávislou expertní jednotkou, zasahovat jen v určitých předem definovaných momentech a pouze předepsaným způsobem. Nemělo by být přípustné bez pádných důvodů zastavovat a rušit již uzavřené smlouvy a běžící projekty. Jak jsme viděli, některé země mají za tímto účelem zavedené oficiální schvalování PPP národním parlamentem a zákonem či praxí stanovené postupy pro případné renegociace partnerství, které z různých důvodů nevyhovují. PPP smlouvu lze v těchto případech zrušit jedině tehdy,

je-li prokázaná vyšší hodnota za peníze alternativního způsobu financování při započítání nákladů vyplývajících ze zrušení smlouvy.

Ad D)

Zabránění negativním vlivů politikaření na PPP předpokládá dotvoření institucionálního rámce, který nastaví jasná pravidla pro všechny zúčastněné strany a zároveň veřejnou správu postaví do pozice rovnocenného a sofistikovaného partnera. Viděli jsme, že často nestačí vytvořit centrální PPP jednotku s jistou expertní úrovní. Minimálně stejně důležité je, do jaké míry jsou expertní znalosti a zkušenosti k dispozici na vlastní styčné linii tedy přímo u zadávající organizace, a jak je zajištěno, že znalosti a zkušenosti nové jsou vstřebány a předávány dál. PPP jednotky navíc mohou projevovat jistou tendenčnost. Pro zachování neutrality a objektivnosti při hodnocení jednotlivých způsobů realizace projektu je vhodnější koncentrovat potřebnou expertízu v nezávislé agentuře, která má na starosti zadávání veřejných zakázek jako celek.

Praxe v zemích EU ukázala, že PPP lze realizovat i bez existence podpůrné PPP jednotky za předpokladu, že existují dostatečně zaběhlé a rigorózní procedury pro výběr vhodných projektů, organizaci tendrů a vzorce pro hodnocení nabídek. Nicméně v zemích, kde tyto standardy chybí a PPP nebo obecná jednotka pro infrastrukturní zakázky byla zrušena či redukována, je pokračování PPP projektů poněkud riskantní

Ad E)

Podobně jako stabilní politické prostředí je stabilní legislativní prostředí elementem, který do značné míry snižuje riziko selhání PPP. Některé státy po roce 2000 do svého právního rámce implementovaly speciální zákony o PPP, které se ukázaly být zprvu poněkud problematické a matoucí jako v případě Polska, ale po svém nahrazení zákony novými prokázaly jistou službu zejména vyjasněním terminologie a definic, což přispělo k větší právní jistotě v prostředí, kde jinak legislativa, a zejména ta zaměřená na veřejné zakázky, doznávala setrvalých změn. Tyto časté změny jsou jedním z faktorů zapříčiňujících nepředvídatelnost a tudíž i obtížnost provedení PPP.

Většina evropských států aplikujících PPP se však obešla bez speciálního zákona spoléhajíc na stávající etablovaný právní systém a obecné standardní zákony o veřejných zakázkách či zákony koncesní.

9. Souhrn doporučení

Depolitizace a objektivizace

Ze zkušeností s velkými selháními PPP v Evropě po roce 2000 je patrné, že je třeba zabránit nekvalifikovaným destruktivním zásahům politické scény do již jednou schválených projektů. To předpokládá, že projekty, které jsou schváleny, jsou kvalitně zadané, dlouhodobě udržitelné a mají zajištěnou širší politickou podporu. V momentě, kdy dochází ke střídání dvou politických stran či dvou koalic u moci, z nichž jedna je silně pro PPP a druhá silně proti, pravděpodobnost selhání PPP je vysoká. Riziko roste i v případě častých obměn ve vládních postech a v rámci pracovních týmů na ministerstvech.

Jednou z cest, jak zabránit škodlivým vlivům politické nestability, je důkladné informování parlamentu či jiného zastupitelského orgánu, případně schválení PPP tímto orgánem, třebaže schvalování jednotlivých projektů může vést naopak k větší politizaci tématu. Má-li však PPP z dlouhodobého hlediska obstát, musí být zřejmé, že příští vlády nebudou jeho implementaci sabotovat. K větší objektivizaci může přispět posvěcení projektu ze strany expertů nezávislé státní agentury pro veřejné zakázky či PPP jednotky, jejichž působnost a odpovědnost přesahuje několik volebních období.

Expertní zázemí

Představa, že stát se prostřednictvím PPP může zbavit odpovědnosti za infrastrukturu a že veškeré úkony ve veřejném zájmu zajistí externisté ze soukromé sféry, se ukázala být lichou. Tak jako v případě jiných zakázek, veřejná správa musí k PPP přistupovat s péčí řádného hospodáře a s dostatečným expertním zázemím, které zaručí, že dohodnuté podmínky partnerství budou pro veřejný sektor výhodné a že tyto podmínky budou dodrženy.

V rámci interních kapacit by měly být jasně vymezeny kompetence a pravomoci jednotlivých orgánů, tak, aby nedocházelo k překryvům, dublování, kolizím a neefektivní alokaci a distribuci lidských zdrojů. Organizační struktura by měla přispět k zpřehlednění PPP a souvisejících procesů a umožnit nasazení expertů přímo tam, kde je jich třeba. Nepotvrdilo se, že k řádné implementaci PPP je zapotřebí vytváření zvláště dedikovaných PPP jednotek. Třebaže je zapotřebí určité specifické know-how a zkušenosti, ty je možno budovat paralelně uvnitř širěji zaměřené organizace. Tím je umožněna větší pluralita v rámci rozhodování o způsobu provedení zakázky. PPP je postavena na roveň alternativám a minimalizuje se tak možnost určitého zaujetí, které hrozí v případě PPP jednotek.

Interní kapacity by měly zohledňovat rozsah a objem zadávaných projektů. Optimálně by měly být pokryty jak finanční tak technické a právní aspekty PPP projektů, a to přímo na úrovni projektového týmu. Nejvyspělejší organizace mají k dispozici pokročilý projekční software, který používají i subjekty ze soukromé sféry. Zároveň využívají obsáhlé databáze o cenách na trhu a podmínkách dosažených v předchozích smlouvách obdobného typu.

Standardizace

Některé organizace výrazně pokročily i ve formulaci a aplikaci standardizovaných postupů, modelových projektů a PPP smluv. Je pravděpodobné, že v některých případech standardizace přispěla k redukci transakčních nákladů. To se však plně projeví až v dlouhodobém výhledu. Klastrování projektů a jejich hromadná implementace je teprve na svém počátku a v některých případech, zejména v jižní Evropě, zatím spíše přispělo k replikaci selhání než k úsporám. Je však zřejmé, že klastrování pozitivně ovlivňuje holistické síťové uvažování o infrastruktuře. Státy jako Nizozemsko, Británie, ale i Belgie či Francie pak zdá se potenciál standardů v PPP využily s relativním úspěchem. Tak jako tak, standardizace by neměla být na překážku inovativním řešením včetně otevření partnerství co největšímu okruhu aktérů.

Transparentnost, integrace a participace

Přínos zpřístupnění PPP široké veřejnosti zůstává podceňován. Přitom patrně neexistuje lepší způsob, jak i s předstihem ověřit úspěch PPP, než aktivní sdílení informací s těmi, kterým má plánovaná infrastruktura sloužit a kteří by mohli k jejímu fungování přispět. Úroveň otevřenosti většiny států ohledně jejich PPP projektů je stále pozoruhodně nízká. PPP tak z větší části zůstává hrou uzavřené komunity zástupců veřejné správy a vybraných firem. Existují však i výjimky, kdy se veřejná správa se svým záměrem obrací na občany a umožní jim definovat vlastní představy, které se pak mohou do PPP promítnout. Přestože proces trvá často delší dobu, vláda tím předchází potenciálním projevům sociální nespokojenosti a otvírá prostor pro realizaci nových nápadů a větší zhodnocení plánované infrastruktury. V souvislosti s hledáním nových zdrojů financování není od věci implementace nástrojů, které by umožnily zapojení menších investorů např. prostřednictvím infrastrukturních dluhopisů.

Vlády by se neměly ostýchat publikovat veškerou dokumentaci k PPP projektům včetně kompletního znění smluv a faktur. V PPP by neměl být prostor pro utajování vybraných informací. Teprve v momentě, kdy vláda předloží veškeré podklady

výzkumníkům, médiím a lidem z praxe, bude možné posoudit, zda jí vyjednané PPP jsou skutečně ve veřejném zájmu.

Závěr

Public-Private Partnership jako soubor metod spolupráce veřejného a soukromého sektoru při výstavbě veřejné infrastruktury zůstává nadále živým a vyvíjejícím se fenoménem. Přes všechnu kritiku, často negativní postoj veřejnosti a další obtíže si PPP uchovává svou atraktivitu, která způsobuje, že se model ve svých různých variacích znovu a znovu vynořuje ve veřejných diskusích, vládních programech (třebaže často přenálepkované) i v podobě skutečně realizovaných projektů. Významné společnosti ze sektoru finančnictví, inženýrských staveb i poradenství tuto poptávku po produktu, který pomáhaly stvořit, různými způsoby nadále podporují a živí. A jejich snaha často dopadá na úrodnou půdu. Výstavba a dlouhodobá správa infrastruktury je totiž úkolem, kterého se veřejná správa v mnoha zemích, je-li to možné, nadále ráda zbavuje.

Na vině ale nejsou jen fiskální tlaky. Moderní komplikovaná infrastrukturní síť totiž mnohdy začíná přesahovat krátkodobé uvažování vlád, které již nevidí svou úlohu v jejím náročném každodenním managementu, jenž, jak je zastánci PPP argumentováno, je nevhodný a není primární úlohou veřejné správy. Přenášením odpovědnosti za infrastrukturu na konsorcia soukromých dodavatelů vlády demonstrují posun k novému druhu vládnutí a svým způsobem naznačují a vymezují agendy, kterým se napříště věnovat již nechtějí, popř. se jim chtějí věnovat jen v odtaziťější roli jakéhosi koordinátora či pouze dohledu.

Tato práce ukázala, že ne u všech vlád a u všech států je tento pud stejně silný ve stejných obdobích. V některých případech, kde existuje dlouhá a vžitá tradice silné role státu ve veřejné infrastruktuře, se dostavuje pouze v omezené míře, nebo se nedostavuje vůbec. PPP tvoří často okrajovou, ale důležitou součást vládní strategie či v některých případech pouhý okrajový experiment. Některé vlády se pak do PPP vrhly s velkou vervou až takřka bezhlavě pod dojmem, že se jedná o jakési „samospásné“ řešení – tedy přesně, jak svůj „produkt“ představovaly některé zájmové skupiny.

PPP ale, jak dokazuje řada doposud provedených analýz, skutečně není snadné správně implementovat. Nehodí se vždy, pro všechny typy států a za jakýchkoli okolností. Implementace PPP programů vyžaduje nejen důkladnou profesionální přípravu na straně veřejné správy ale rovněž vyzrálou institucionální rámce jako takového. Přesto mocné pro-PPP lobby model prosadilo a dále prosazuje ve všech koutech světa a snaží se metodu

napasovat na stále nové a další problémy rozvojových a transformujících se zemí. Tím ovšem často vyvolává problémy nové a hlubší a hrozí zavléci některé špatně připravené státy do nebezpečné spirály selhání, ze které není snadného úniku.

Tato práce si na začátku kladla tři hlavní cíle. Zaprvé zjistit, jaký je rozsah selhání implementace PPP v evropských zemích. Za tímto účelem byla přijata pracovní definice selhání coby vynuceného zrušení či významné modifikace projektu v pokročilé fázi rozpracování, do jehož přípravy již byl investován nezanedbatelný objem prostředků. Dále bylo úkolem určit, jaké jsou příčiny těchto selhání z hlediska institucionálního pole PPP, jehož nové upravené pojetí bylo prezentováno v teoretické části. Cílem části založené na dotazníkovém šetření a polostrukturovaných rozhovorech bylo ozřejmit, jak největší rizika v době finanční krize i po ní vnímají zkušení profesionálové z praxe. Konečně měla disertace dospět k synergii představ o budoucnosti PPP a adekvátních vzorcích vládnutí na základě identifikace hlavních trendů a pocítovaných zdrojů implementačních deficitů. Stanovené cíle byly splněny následovně:

Ohledně rozsahu selhávání implementace PPP byl podán relativně ucelený obraz napříč evropskými státy, který poměrně jasně ukazuje na poněkud rozdílnou zkušenost, jíž země různých kategorií doposud prošly. Je evidentní, že země bývalého Východního bloku vévodí v podílech nezdařených implementačních pokusů a dá se předpokládat, že to, co tyto státy obecně spojuje, má dopad i na kvalitu selekce a managementu PPP projektů. V těchto státech je i největší zastoupení PPP kontraktů, od kterých bylo vládou odstoupeno krátce po jejich podpisu. Vše naznačuje na nedostatečnou vyzrálost států střední a východní Evropy a jejich slabé připravenosti k implementaci PPP programů. Ačkoli k začátečnickým chybám docházelo nepochybně i v zemích západní Evropy, excesy typické pro středovýchodní typ veřejné správy a nestabilní politické prostředí přelomu tisíciletí v regionu přineslo pojmu „selhání PPP“ nový rozměr.

Podobný rozsah selhání byl identifikován i v některých zemích jižní Evropy. V těchto zemích nebyl zaznamenán tak významný vliv politické nestability na proces implementace. Mnohem výrazněji dopravní PPP projekty v těchto zemích poznamenala kombinace přehnaného optimismu politiků, špatného plánování a hospodářské krize. Špatné odhady dopravních toků měly smrtící dopad zejména pro koncesní projekty závislé na přízni uživatelů. Rizika spojená s poptávkou po infrastruktuře se v těchto zemích během krize znásobila. Stejně jako v zemích střední a východní Evropy došlo v některých případech k rušení či částečné nacionalizaci již běžících PPP projektů. V žádném ze zkoumaných

případů z tohoto regionu se ovšem nejednalo o odstoupení od smlouvy z pouhého politického rozmaru. Případy selhání však způsobují nárůst odporu společnosti vůči PPP.

Některé státy naopak prokázaly, že cesta metodou pokus-omyl není v případě PPP nevyhnutelná a že je možné za určitých podmínek dosáhnout relativně bezproblémové implementace PPP programů bez závažnějších selhání, přestože dlouhodobý dopad do veřejných rozpočtů může být sporný. Dobře připravené, provedené a dozorované PPP projekty pak mohou přestát i závažné externí šoky v podobě světové finanční krize. V tomto případě hraje důležitější roli spíše dlouhodobě nastavené mechanismy dobrého vládnutí, nežli vytvoření a podpora nových speciálních útvarů veřejné správy dedikovaných organizací a implementaci PPP programů. Projevuje se to mimo jiné v tom, že i státy, jejichž kulturně-historický vývoj není jinak přílišnému zapojování soukromého sektoru do poskytování veřejné infrastruktury a služeb příliš nakloněn, přesto dokážou implementovat PPP projekty (třebaže jen na experimentální úrovni a v omezeném rozsahu) bez výraznějších pochybení.

Zavádění speciální legislativy pro PPP se ukázalo jako přínosné jen v případech, kdy došlo k utřídění, nikoli k dalšímu znepráhlednění národní legislativy. Podobně se nepotvrdilo, že by dedikované PPP jednotky měly lepší výsledky než organizace s obecnějším zaměřením. U PPP jednotek existuje jisté nebezpečí, že si začne žít svým vlastním životem a bude protěžovat PPP proti potenciálně výhodnějším alternativám, čímž se PPP jednotka stane kontraproduktivní. Slepá propagace zaběhlých modelů a ignorace kontextu se může vymstít.

Finanční krize a odstrašující příklady selhání PPP, kterých se s chutí chopila média, do značné míry zpochybnily pokračování metody PPP v její doposud využívané podobě s běžně využívanými mutacemi. Na druhou stranu nabídla příležitosti k rozbourání tradičních stereotypů a nepřímou také vedla k úvahám o reformě či zcela nových přístupech. Atmosféra nejistoty vede ke snahám o nalezení nových řešení pro eliminaci či alespoň redukcii celkové míry rizika a její jednotlivých komponentů. Zároveň předchozí praxe, kdy uzavřená asymetrická partnerství řízená nekompetentně či se záměrem poškodit veřejný zájem, volá po zavedení nových mechanismů vládnutí. Za tímto účelem vznikají návrhy na přestavbu modelu a celkové posílení institucionálního rámce PPP.

Také průzkum mezi PPP profesionály i případy analyzované v této práci indikují, že budoucnost velkých infrastrukturních projektů patrně spočívá v integrovaném přístupu, který od počátku bere v potaz široký kontext souvisejících záležitostí, a zejména maximum dotčených subjektů jak z korporátní/firemní, tak i občanské sféry. Představy o uzavřeném

systému a slabých/nerovných partnerství postupně ustupují konceptu sítě – a to jak ve významu technickém týkajícím se vlastní infrastruktury, tak ve významu sociálně-organizačním, tedy sítí motivovaných aktérů, kteří sdílí autoritu, rozhodovací pravomoci a zodpovědnost za výsledky PPP politiky i jednotlivých projektů. Tento nastupující model silně rezonuje s konceptem New Public Governance. Takovýto vývoj je logickým důsledkem posunu od prosté pasivní hierarchické administrace reprezentované tradiční byrokracií v původním Weberově pojetí, následovanou desintegrací a vyprázdňením státu v éře NPM.

Jak ovšem ukázala tato disertační práce, v praxi se myšlenka integrujícího přístupu k PPP zhmotňuje a prosazuje jen pozvolna. Přes nedávné turbulence ve finančním sektoru, které snad mohly zapůsobit jako katalyzátor, se jistě nedá hovořit o revoluci, která by vývoj skokově posunula směrem k ideálnímu typu PPP. Ani zásadní reforma v případě britské PF2 nejde ve všech směrech tak daleko, jak by předpokládala teorie nebo jak by si teoretici přáli. Jedná se spíše o dílčí inkrementální změny, které reálný přístup k implementaci PPP postupně přetvářejí. Jde o střípky dílčích opatření, které se tu a tam aplikují a mají sama o sobě pozitivní výsledky. Slepí-li se tyto střípky dohromady a začnou-li se jako souhlas uplatňovat, bude možné začít hovořit o novém typu partnerství.

Je pravděpodobné, že u států, ve kterých PPP bylo zavrhnuto již dříve, si i inovovaný model bude hledat cestu jen stěží. Pro státy, které si s pilotními PPP projekty „spálily prsty“ se nabízí příležitost navázat na dříve nabyté, třebaže převážně negativní zkušenosti a těžit z příkladů nejlepší zahraniční praxe. Ve státech, kde know-how veřejné správy nebylo systematicky budováno nebo došlo k jeho ztrátě vlivem personálních změn či restrukturalizace však často není, na co navázat. Nepřekonatelnou překážkou může být i přetrvávající vysoká míra zadlužení některých států či nenapravitelně poškozený mediální obraz.

Nositeli pokroku v implementaci PPP se spíše mohou stát země, které ve využívání modelu partnerství se soukromým sektorem za účelem budování veřejné infrastruktury mají tradici a zároveň mají kompetence a odhodlání k realizaci rozsáhlejších balíčků PPP investic. Takové státy mohou těžit z nabytých a pečlivě schraňovaných zkušeností ke standardizaci postupů a tím významně snížit transakční náklady, jako se to podařilo např. v Nizozemí. Tamní zevrubný plánovací systém se ukázal být velmi vyspělým a vhodným pro klastrování souvisejících projektů a pro identifikaci maximálního množství příležitostí pro široký okruh aktérů v rámci PPP. Větší otevření se aktérům mimo PPP komunitu v rámci hledání nových

zdrojů i zajištění sociální podpory by mohlo pomoci odemknout ještě větší hodnotu pro ještě větší okruh aktérů.

Nicméně stále zůstává klíčová otázka, zda a popřípadě kdo by měl usměrňovat a koordinovat v zásadě nehierarchické sítě či proto-sítě aktérů kolem moderních infrastrukturních partnerství. Je záhodno, aby moc byla partnery v síti sdílena tak, aby nikdo z nich neměl rozhodující slovo? A je možné, aby partnerství fungovala jako samoregulační mechanismy bez řídicí složky?

Příklady úspěšných infrastrukturních projektů ze zahraničí dokazují, že role státu či jiné složky veřejné správy zejména v nastavení základních pravidel a podmínek a v následné moderaci celého procesu, je klíčová pro konečný úspěch partnerství. V části vyspělých PPP trhů se dokonce prosadil koncept hybridních PPP – tedy projektů na způsob joint venture mezi soukromým a veřejným sektorem, kdy se stát stává jedním z aktivních stakeholderů v rámci PPP struktury. Vznikají tak jakási PPP sui generis nové generace, která částečně popírají princip a smysl „kvazikoncesí“. Z historického hlediska se může jednat o další posun kyvadla o kus zpět - směrem k opětovné státní kontrole nad dopravní infrastrukturou. Pro některé pozorovatele se však takový vývoj může jevit jako pouhá snaha zachovat fenomén veřejno-soukromých partnerství za každou cenu.

Výzvy pro další výzkum

I nadále zůstává otevřená řada otázek pro další výzkum. Přestože tato práce naznačila jednu z cest, jak hodnotit úspěšnost či míru selhávání PPP politiky, je to jen jeden z úhlů pohledu. V každém případě je třeba nadále rozšiřovat a prohlubovat znalosti jak o počtech a výsledcích jednotlivých PPP projektů na všech úrovních, tak ale i o institucionálním poli, které je obklopuje a které se v čase dynamicky vyvíjí a proměňuje. Je třeba nastavit spolehlivější hodnotící mechanismy pro PPP, která jsou realizována, tak, aby bylo možné lépe srovnávat úspěšnost PPP napříč státy. Tím by bylo možné s větší přesností porovnat úspěšnost jednotlivých přístupů k implementaci PPP a zejména přínosy standardizace versus kontextuálního přístupu k realizaci PPP.

Za účelem získávání adekvátních dat by pozornost měla být rovněž věnována tomu, do jaké míry jsou informace o PPP volně dostupné. Vyskytující se překážky v podobě ustanovení o důvěrnosti některých smluv či jejich částí nemají obhajitelné opodstatnění

a měly by být odstraněny. Pak bude možné podat mnohem přesnější svědectví o přínosech a nákladech PPP.

Tato práce rovněž pokrývala jen určité spektrum PPP problematiky, když se zaměřila na významné dopravní projekty - a to zejména ty s širším dopadem v rámci státních rozpočtů. Aby byl přehled o fenoménu, který se jen těžko ohraničuje, kompletní, bylo by do budoucna jistě velmi přínosné zaměřit se i na poměr PPP selhání v jiných sektorech než jen v dopravě. Zároveň by jistě bylo zajímavé zaměřit pozornost na PPP menšího rozsahu, které praktikují samosprávy.

Summary

A lot has been written and said about the individual advantages and shortcomings of Public-Private Partnerships applied in the field of infrastructure development. Attention has been paid to various strata of this multidimensional phenomenon from narrow project-centred analyses to discussions of philosophical underpinnings of the model. Most recently, a quest to identify the overarching principles and characteristics of ‘ideal partnership’ (Jeffares et al., 2013) has been initiated at the time when the New Public Management as the original theoretical background for PPPs is being challenged and replaced by other dominant schools of thought and when some of the first generation of PPP projects approach the end of the contractual period. Such a climate is conducive to serious rethinking of governments’ PPP strategies and indeed to search for an ideal type of PPP based on success factors registered to date.

The problem has been that most works attempting to sketch out what the ideal PPP should look like had no or limited and often second-hand data to support their argument which made the constructions look artificial and detached from reality. Moreover, the lack of reliable empirical evidence led to the models being too general and impossible to use as a benchmark in practice. Addressing the issue, my PhD thesis builds on a substantial database collected by the members of the EU COST on Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory over the period of 4 years starting in 2010. Using comprehensive data sheet templates covering the whole range of aspects from political environment and legal issues to institutional aspects including the organizational architecture and standardization I have been able to accumulate detailed information on PPP developments in 21 European countries which provides endless opportunities for further analysis. In addition to that, interviews with 22 experienced PPP professionals have been carried over the last 4 years based on two types of questionnaires with one being focused on PPP governance and second targeting changes in risk perception before and after the financial crisis plus preferences regarding the future PPP models and suggestions for policy changes.

By combining the data on PPP performance and PPP institutional frameworks of the European countries and the results of the risk perception survey among the most experienced PPP professionals I am not only able to respond to the question of what, from the policy point view, has and has not worked in countries’ PPP programmes over the last couple of years, but

also recommend changes to PPP policy and governance as a part of the bid for a reform pertaining introduction of innovative PPP models of the new generation.

Analytical concept of PPP enabling fields is utilised in the process consisting of four main pillars including:

- a) political commitment to PPPs
- b) legal framework
- c) organizational architecture
- d) transparency and involvement of citizens

Each of the pillars offer the opportunity for comparative analysis of different approaches in European countries resulting in classification of various attitudes and typologies across regions and traditional old/new member states divide. Nevertheless, certain specificities of PPP developments in the countries east of the river Elbe contrasting with the experience of West European countries cannot be overlooked and are paid special attention. I try to find patterns and common characteristics leading to similar outcomes on the PPP policy/governance level. The ultimate goal is to identify the most important success and failure factors within each of the enabling fields and to design models where the best practice in PPP governance so far is combined taking into account PPP professionals' concerns and suggestions.

This development is a logical consequence of gradual shift from a passive administration represented by traditional Weberian bureaucratic regimes followed by desintegration and hollowing-out of the state under the New Public Management. Nevertheless, an important question arises of who if anyone should steer and coordinate principally non-hierarchical networks and network-like structures in modern societies.

Obviously, government's control over the planning process is a sensitive issue. It may bear particularly negative connotations for countries with planned economy experience. The NPM theories to a large extent stigmatized the use of state interferences in private endeavours. They laid out the case for private sector-driven development where the government basically serves as mere mediator of public consumers' wishes in every particular project. It has never really reflected a need for a holistic network approach. It could not, because private sector in itself is not capable of creating, comprehending and coordinating networks.

The term ‘coordinated networks’ is not an accidental combination of words. Some scholars have argued that governance is about loosening of traditional hierarchical structures and that modern governments have lost most of their authority and are thus incapable of steering complex modern structures. Some authors still insist we need less state involvement in people’s affairs and networks. Nevertheless, there is a lack of examples of genuine, self-organized networks that would deliberately pursue public interest. Networks without coordination are not likely to deliver and it is even more difficult to ensure public good is their ultimate goal. There is usually only one actor that has a sufficient overview and impartiality – government or some other type of public authority. In fact, in all cases mentioned in this thesis, different types of public authorities played decisive role in planning and steering the projects in desirable direction. Arguably, the projects would not achieve the same extent of success without an active public authority’s involvement. Thus, the advance of network governance regime should not be understood as a resignation of government on its crucial planning and moderating function, but rather the contrary.

Having accepted governments are still the key actors when it comes to integrated infrastructure systems, one needs to take into account related governance challenges. Most of them are directly or indirectly connected with government capabilities that were either eliminated or significantly reduced under the previous regime, or, in fact never really existed. Yet the government’s proactive approach in coordination of networks surrounding individual projects and infrastructure networks as such requires specific skills. Most importantly, it involves spatial planning skills, ability to project wider impacts of new infrastructure including its positive and negative externalities and ability to engage private partners that are best placed to contribute to fulfilment of the public interest. In a sense, governments should try to acquire skills that are usually associated with private developers.

The demands on governance performance presented in this thesis may look to be difficult to match to a large part of public authorities concerned. There may be a significant ideological resistance to be overcome as well. Nevertheless, the potential benefits as demonstrated by examples of integrated PPP projects implemented in the recent past seem to outweigh the costs involved in mobilizing and empowering public authorities and turning them into capable network coordinators.

Remaining questions for future research

Authors should continue to pursue various avenues for recovering more information on PPP programmes in their countries both from the government and companies. Lots of data on existing and new projects remain hidden from the direct public control. The knowledge is

dispersed and sometimes intentionally kept from sight. One must try to uncover as much as possible and help to press the decision-makers to open up PPPs to those who by definition are fully entitled to be an equal party in any PPP deal. Business confidentiality should be reduced to minimum in public-private partnerships as there are unjustifiable. Through extended access to PPP contracts and financial formulae embedded researchers will be able to bring much more precise evaluation of PPP performance in the EU countries so far.

As for the performance of PPP institutional frameworks, work will continue on comparing efficiency of individual national PPP supporting systems. As these structures evolve over time it is important to register these changes and their impact through regular updates of our databases. So far only one country in the EU has embarked on the official full-fledged PPP reform. Results of this reform should be carefully followed as the UK together with other EU countries emerge from the prolonged crisis. It will be interesting to see if other countries with developed PPP programmes will follow the suit and in what directions will PPPs move.

Most importantly, the analysis of transport PPPs should be supplemented with the research of similar scale on other sectors where PPP has been used extensively. At the same time, regional or municipal PPP projects still remain off the radar of most scholars and it has proven to be difficult to bring a comprehensive picture of what exactly PPP-wise is going on the local level.

Zdroje

Abrantes de Sousa, M. (2011). *Managing PPPs for Budget Sustainability*. *Latin American Infrastructure quarterly*. Dostupné na WWW: <http://ppplusofonia.blogspot.cz/2011/10/managing-ppps-for-budget-sustainability.html> (navštíveno 25.2.2013).

Acerete, J. B., Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P. (2009). „The Cost of Using Private Finance for Roads in Spain and the UK“, *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 69, S1, s. 48-60.

Acerete, J. B., Stafford, A. a Stapleton, P. (2015). „PPPs in Spain: critical financial analysis of toll road and healthcare cases“. Konferenční paper, UBC P3 Conference. Dostupné na WWW: http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research_Centres/Phelps_Centre_for_the_Study_of_Government_and_Business/Events/UBC_P3_Conference/~/_media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s14%20%20Acerete%20Stafford%20%20Stapleton%20PPPs%20in%20Spain.ashx (navštíveno 24.2.2016).

Adamek, S. a Otto, K. (2008). *Der gekaufte Staat: Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*. 1. vydání. Köln: Kiepenheuer & Witsch, ISBN 978-3-462-03977-1.

Agren, R. (2013). „PPP in Sweden“. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Allard, G. a Trabant, A., „Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities“, *IE Business School working paper*. Dostupné na WWW: http://latienda.ie.edu/working_papers_economia/WP07-10.pdf (navštíveno 21.3.2014).

Babczynski, M. (2011). Vystoupení na PPP fóru 2011. Hotel Mövenpick Praha, červen 2011.

Beck, U. (1986). *Riziková společnost*. Praha: SLON.

Boers, I., Hoek, F., Monfort, van C. a Wieles, J. (2013). "Public-private partnerships: International audit findings". In: de Vries, P. a Yehoue, E.B. (eds.) *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships*. Oxon: Routledge.

Bonnet, G. a Chomat, J. (2013). "PPP in France". In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Boxmeer, van B. a Beckhoven, van E. (2005) Public--Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs. *European Journal of Housing Policy*. 5(1). s. 1-16.

Boyer, E.J., Slyke, van D.M. a Rogers, J.D. "An Empirical Examination of Public Involvement in Public-Private Partnerships: Qualifying the Benefits of Public Involvement in PPPs". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22. května 2015. Dostupné na WWW:

<http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2015/05/22/jopart.muv008.full.pdf?keytype=ref&ijkey=N2y9Cg7BLJI02Aw> (navštíveno 21.2.2016).

Buijze, A. (2013) *Case Study Utrecht Station Area, the Netherlands: How PPPs Restructured a Station, a Shopping Mall and the Law*. CONTEXT Report 4. AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam.

Carpintero, S., Petersen, O. H. (2014) "PPP projects in Spain: evidence from light railway projects in Spain". *Public Money & Management*, 34(1), s. 43-50.

Center for Global Development (2014) Publishing Government Contracts Report. Dostupné na WWW: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/publishing-government-contracts-report.pdf> (navštíveno 21.2.2015).

Centrum PPP (2013). *Baza projektów PPP*. Dostupné na WWW: <http://pppbaza.pl/> (navštíveno 21.9.2013).

Devine-Wright, P. (2011) “Public engagement with large-scale renewable energy technologies: breaking the cycle of NIMBYism”. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2(1): s.19–26.

Dewulf, G. a Castaño, J. M. (2013). “PPP in the Netherlands”. In: In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Dewulf, G., Garvin, M.J. a Duffield, C. (2015) “Multidimensional Comparison of tension between standards and context in PPPs.” In: In: Roumboutsos, A. (ed.) *Public Private Partnerships in Transport: trends and theory*. London: Routledge, Taylor and Francis.

Dimitrov, V., Goetz, K. a Wollmann, H. (2006). *Governing After Communism*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield.

Dobieszewski, M. (2012). „Media’s perception of PPP in Poland“. OECD 5th ANNUAL MEETING OF SENIOR PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS OFFICIALS. Dostupné na WWW: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49952120.pdf> (navštíveno 24.4.2014).

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Postautistic Economic Review*. Vol. 14, č. 33, s. 17-28.

Drulák, P. et al. (2008). *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

Dunleavy, P et al. (2005) “New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, září. s. 467-494.

Dutz, M., Harris, C., Dhingra, I., a Shugart, C. (2006). *Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do?* Washington, DC: World Bank.

EBRD (2008). *Checklist: PPP legislation in Slovenia*. Dostupné na WWW: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/slove08.pdf> (staženo 21.3.2014).

EBRD (2014). *Commercial laws of Slovenia: Assessment*. Dostupné na WWW: <http://www.ebrd.com/documents/legal-reform/slovenia-country-law-assessment.pdf> (staženo dne 22.2.2015).

The Economist (2009). „Big in America? Spanish firms hope to benefit from America’s stimulus plan“. Dostupné na WWW: <http://www.economist.com/node/13447445> (navštíveno 8.4.2009).

Engwall, M. (2003) “No project is an island: linking projects to history and context”. *Research Policy*. 32. s. 789-808.

EPEC (2014) Market Update: Review of the European PPP Market in 2013. Dostupné na WWW: www.eib.org/.../epec_market_update_2013_en.pdf (navštíveno dne 21.4.2014).

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. a Pettigrew, A. (1996). *New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Frič, P. (2010) „Síťové vládnutí“. In: Ochrana, F. (ed.). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Matfyzpress: Praha 2010, s. 20-24.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Glaister, S. (2007). „Blair v. Brown; devolution v. centralization. The PPP for the London Underground“. In Seldon, A. (ed.) (2007) *Blair's Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 251-261.

Goetz, K.H. a Wollmann, H. (2001). “Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison”. *Journal of European Public Policy*. 8(6), s. 864–887.

Gorcynzka, M. (2012) ”Competitive Dialogue in Poland”. In: Arrowsmith, S. and Treumer, S.(eds.), *Competitive Dialogue in EU Procurement*. New York: Cambridge University Press.

The Government Office: ‘Jyrki Katainen’s Government Program’. Helsinki, 22.6.2011.

Greve, C. a Hodge, G. (2010a). „Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?“, *Australian Journal of Public Administration* 69(S1), s. 8-22.

Greve, C. a Hodge, G. (2010b). 'Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges' In: Osborne, S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Grimsey, D. a Lewis M.K. (2005). “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”. *Accounting Forum* 29, s. 345-348.

Hall, D. (2015). “Why Public-Private Partnerships Don’t Work: The many advantages of the public alternative”, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, UK. Dostupné na WWW: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf (navštíveno 1.2.2016).

Van Ham, H. a Koppenjan, J. (2001) Building Public Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development, *Public Management Review*, 3(4), s. 593-616.

Hardin, R. (2004) "Representing Ignorance," *Social Philosophy and Policy*, 21(1): s.76-99.

Hausner, J. (Ed.) (2013). "Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce". Warszawa: Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno Prywatnego.

Helikarová, K. (2012). "Financování infrastruktury vs. PPP z pohledu Ministerstva financí ČR". In *Czech Infrastructure & PPP Forum 2012*.

Herbst, I., Jadach-Sepioło, A. a Marczeska, E. (2012). "Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce". Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

HM Treasury. „Review of Competitive Dialogue“, listopad 2010. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo dne 23.12.2010).

Hodge, G. a Greve, C. (2013) In: Greve, C. a Hodge, G. (eds.). *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*. London: Routledge.

Hons J. (1961). *Šťastnou cestu – vyprávění o pražských nádražích*. Praha: Orbis.

Hui, G., Hayllar, M. R. (2010) „Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0“, *Australian Journal of Public Administration* 69 (S1), s. 120-131.

Hurk, van den M., Verhoest, K. (2013). „PPP in Belgium“. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Hurk, van den M., Brogaard, L., Lamber, V., Petersen, H. O., Witz, P. (2015). "Institutional support of public-private partnerships: comparing the roles and functions of PPP support units

in 19 European countries”. Paper prezentovaný na konferenci “Global challenges in PPPs”, (vyšlo v *The Journal of Comparative Policy Analysis*, 2016, 18(1)).

The Independent (2015). ‘Tony Blair appears at Putin economic summit to extol virtues of private sector outsourcing’. Článek z 19. června 2015. Dostupné na WWW: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/tony-blair-appears-at-putin-economic-summit-to-extol-virtues-of-private-sector-outsourcing-10331349.html> (navštíveno 24.7.2015).

Interview s Edwardem Farquharsonem z Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 3.12.2012.

Interview s Colinem Goodwilliem z Private Finance Unit při Ministerstvu dopravy UK, 5.12.2012.

Interview s Karineh Grigorian z Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 3.8.2014.

Interview s Kateřinou Helikarovou, Ministerstva financí ČR, 3.11.2012.

Interview s Evou Kovařovicovou, Ministerstva financí ČR, 20.1.2013.

Interview s Gerrardem Gavilanesem, koordinátorem PPP politiky na Ministerio de Fomento, Madrid, 20.10.2012.

Interview s šéfinženýrem Josepem Maria Muletem, Subdirecció General de Relacions amb les Empreses Gestores d'Infraestructures Viàries of the Generalitat de Catalunya, Barcelona, 27.10.2012.

Interview s Jose Antoniem Plazou, Jefe del área de Concesiones - Dirección General de carreteras - Consejería de Transportes e Infraestructuras, Comunidad de Madrid, 7. 4.2013.

Interview s Trevorem Wallisem, projekt manažerem London Borough of Hounslow, 2.3.2013.

Jeffares, S., Sullivan H. a Bovaird T. (2013). 'Beyond the Contract - The Challenge of Evaluating the Performance(s) of Public-Private Partnerships' in Hodge, G and Greve, C eds *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, London: Routledge.

Jobst, C a Scheiber, T. (2014). "Monetary and Economic Statistics for Austria-Hungary: 1863-1914". In: *South-Eastern European Monetary and Economic Statistics from the Nineteenth Century to World War II*, s. 55-100. Dostupné na WWW: http://www.academia.edu/22088166/Monetary_and_Economic_Statistics_for_Austria-Hungary_1863_to_1914 (navštíveno 14.3.2015).

Jooste, S. F. and Scott, W. R., (2011). „Organizations enabling public-private partnerships: An organization field approach“, in: W. R. Scott, R. E. Levitt, R. J. Orr (Eds) *Global Projects: Institutional and Political Challenges* (Cambridge: Cambridge University Press).

Jooste, S. F. a Scott, W. R. (2012). „The public-private partnership enabling field: Evidence from three cases“. *Administration and Society*, 44, s. 149–182, doi:10.1177/0095399711413868.

Jordi, P. (2008). *Institutional Aspects of Directive 2004/52/EC on the Interoperability of Electronic Road Toll Systems in the Community*. Basel: Europainstitut der Universität Basel.

Juhasz, M., Sharle, P. (2014). "PPP in Hungary". In Roumboutsos, A., Farrel, S., Verhoest, K. (Eds.) (2014). *COST Action TU1001 – Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory: 2014 Discussion Series: Country Profiles & Case Studies*. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Jurčík, R. (2008). "Partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem (veřejné zakázky, kvazikoncese a koncese) – úvahy *de lege lata* a *de lege ferenda* ve vztahu ke zjednodušení právní úpravy a zvýšení účinnosti přezkumného řízení". In: Jurčík, R. a Krutáková, L. (eds.) *Veřejné zakázky a PPP projekty: Potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Knorr, A. a Eisenkopf, A. (2008). Road infrastructure PPPs in Germany: Why did the F-model fail? Two cases. FÖV Discussion papers. Dostupné na WWW: <http://www.foev-speyer.de/files/de/fbpdf/DP-045.pdf> (navštíveno 22.2.2013).

Konvitz J. (2012). Keynote speaker na konferenci European Consortium for Political Research, Standing group on Regulations and Governance. Exeter.

Kovač, P. (2014). "Public Administration in CEE countries". Přednáška na konferenci NISPACEE Budapešť, květen 2014.

Krajanová, D. (2014). "PPP se vrací, stát už hledá poradcu". *Sme*, 25.5.2014, č. 116, s. 10.

Krumm, T. (2015). *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe: Comparative Perspectives*. London: Edward Elgar Publishing.

Lember, V. (2013). "PPP in Estonia". In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Leviäkangas, P. (2013). "PPP in Finland". In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk, M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Lindblom, Ch. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

Loosemore, M., Raftery, J., Reilly, C. & Higgon, D. (2006) *Risk Management in Projects*. 2nd Ed. Oxon, UK: Taylor and Francis.

Lukasiewicz, A. (2014). „PPP in Poland“. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk, M. (eds)., *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

OECD (2011). *Public Procurement: Concessions and PPPs*. Paris: OECD.

Macário, R. (2012). PPPs in airport sector. Přednáška na letní škole STT Camp.

Macário, R., Couchinho, R. a Ribeiro, J. (2013). „PPP in Portugal“. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Mahalingam, A., Devkar, G. A., a Kalidindi, S. N. (2011). „A comparative analysis of public-private partnership (PPP) coordination agencies in India: What works and what doesn't“. *Public Works Management & Policy*. Vol. 16, s. 341–372. doi: 10.1177/1087724X11409215.

Majczyk, K. (2013). GDDKiA może zapłacić dwa razy za projekt odcinka A1. Strata może sięgnąć 144 milionów złotych. *Gazeta Prawna*.

Matula, M. (2010). „Partnerství veřejného a soukromého sektoru z hlediska veřejného zájmu“. In *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: Právní a ekonomické aspekty*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, s. 50-53.

Meyer-Sahling, J. H. (2009). “Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe”. *International Review of Administrative Sciences*, 75, s. 509-528.

Ministerstvo dopravy a komunikací Finska (2010a). *Finance models for transport investments – application principles*. Publikace vydaná ministerstvem 19/2010 (ve finštině, anglický abstrakt).

Ministerstvo dopravy a komunikací Finska (2010b). *International trends in Public Private Partnerships*. Publikace vydaná minsterstvem 27/2010 (ve finštině, anglický abstrakt).

Ministerstvo financí ČR (2013). Odpověď na oficiální žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 10.11.2013.

Ministerstvo financí Italské republiky (2015). *Focus on PPPs in Italy*. Podklady pro 8. setkání seniorních profesionálů PPP. Dostupné na WWW:
http://www.itaca.org/documenti/finanza/OCSE_PPP_def_05-05-2015-Cop.pdf (navštíveno 15.2.2016).

Ministerstvo financí Lotyšska (2014). *PPP Policy and Institutions*. Informační brožura vydaná ministerstvem, 24.1.2014.

Mladenovic G. a Vajdic, N. (2013). “PPP in Serbia”. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk, M. (eds.), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW:
<http://www.ppptransport.eu>.

Möpert, F. a Witz, P. (2014). „PPP in Germany“. In: Koen Verhoest et al. (eds.) *Public-Private Partnerships in transport: trends & theory – Working Papers series. Country profiles*. Brussels: COST.

Morris, P. W. G. a Geraldi, J. (2011), “Managing the institutional context for projects”. *Project Management Journal*, 42. s. 20–32.

National Audit Office (2009a) „The Failure of Metronet“. Analýza National Audit Office, publikována dne 5. června 2009. Dostupné na WWW:
http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx (21.4.2013).

National Audit Office (2009b). „Performance of PFI Construction“, The Stationary Office, Londýn 2009. Dostupné na WWW:

http://www.nao.org.uk/publications/0809/pfi_construction.aspx (navštíveno dne 14.3.2011).

Norton, S.D. a Blanco, L. (2009) „Public-private partnerships: a comparative study of new public management and stakeholder participation in the UK and Spain“, *International Journal of Public Policy*, 4(3/4), s. 214–231.

Nunberg, B. (ed.) (1999). *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank.

Obchvat Bratislavy (2016). Informace publikované na oficiálních internetových stránkách projektu. Dostupné na WWW: <http://www.obchvatbratislavy.sk/sk/dokumenty> (navštíveno 21.3.2016).

Ochrana, F. (2010) „Idea „New Public Management“ a její neoweberiánská kritika“. In: Ochrana, F. (ed.). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, s. 100-101.

Ohlms, P.B. (2013) Local Government Funding and Financing of Roads in Virginia, Paper presented at the International conference “Global challenges in PPP: cross-sectoral and cross-disciplinary solutions?”, 6-7 November 2013, Antwerp.

Osborne, S. P. (ed.) (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, London.

Panasiuk, A. (2009). *Koncesja na roboty budowlane lub uslugi. Partnerstwo publiczno-prywatne - Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Pavel, J. (2007). *PPP projekty v ČR: šance nebo riziko?* Praha: Transparency International.

Pavel, J. (2009). *Veřejné zakázky v ČR*. Praha: Hálkova nadace.

PIANOO neemt stokje over van PPSsupport (2016). *Rijksoverheid*. Dostupné na WWW: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/nieuws/2015/12/14/pianoo-neemt-stokje-over-van-ppssupport> (navštíveno 22.3.2016).

Pollitt, B a Bouckaert, G (2011) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Pollock, A. (2013). "PFI: Lessons from the UK NHS". Prezentace na konferenci PPP Body of Knowledge, Preston (UK).

Potůček, M. (1997). *Nejen trh*. Praha: SLON.

Potůček, M. (2008). „The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance.“ *NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy* 1(2): 83-94.

Potůček, M. a kol. (2016). *Veřejná politka*. Praha: C.H. Beck.

Rachwalski, M. D. a Ross, T. W. (2010). „Running a government's P3 program: Special purpose agency or line departments?“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 12, s. 275–298, doi:10.1080/13876981003714586.

Respublica (2012) Financing for Growth: A new model to unlock infrastructure investment. Dostupné na WWW: <http://www.respublica.org.uk/our-work/publications/financing-growth-new-model-unlock-infrastructure-investment/> (navštíveno 21.5.2013).

Robinson, H. S. et al (2004). *Investigating Current Practices, Participation and Opportunities in Private Finance Initiative*. Loughborough: Loughborough University. Citováno z Anumba, C., Carillo, P. a Robinson, H. S. (2010). *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. Oxford: Wiley-Blackwell.

Roumboutsos, A. (2013). 'PPP in Greece'. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private*

Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Sajo, A. (1998). "Corruption, Clientalism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe". *East European Constitutional Review*. 7(2), Spring.

Sarmiento, M.J. a Renneboog, L. D. R. (2014). "The Portuguese Experience with Public-Private Partnerships". *CentER Discussion Paper*. Vol. 2014-005, Tilburg: Finance. Dostupné na WWW: <https://pure.uvt.nl/ws/files/1566297/2014-005.pdf>.

Scherrer, W. (2013). "PPP in Austria". In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Schreier, P. (2009). *Příběhy z dějin našich drah*. Praha: Mladá fronta. Kapitola Železnice soukromá, s. 126.

Shaoul, J., Stafford A. a Stapleton, P. (2006). „Partnerships and the role of the Big Four accountancy firms: private control over public policy“. Studie prezentovaná na Greenwich University. Dostupné na WWW: [/www.raumplanung.tu-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Greenwich_June_2006/Shaul.pdf](http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Greenwich_June_2006/Shaul.pdf) (navštíveno 23.3.2010).

Spoor, "Nederland komt op stoom". *Spoor*. (Nederlandse Spoorwegen) 2014 (3): 46–47, 52. September 2014.

Suwaj, P. J. (2012). „Public Administration in Central and Eastern Europe“. In: Peters, G. a Pierre, J. (eds.). *The SAGE Handbook of Public Policy*. s. 659-671.

Szekeres, K. (2013). "PPP in Slovakia". In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Profiles, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW:
<http://www.ppptransport.eu>.

Transparency International Slovakia (2015). "Not in force until published on-line: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia". Dostupné na WWW:
<http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf> (navštíveno 21.2.2016).

UTAP (2015). Oficiální reakce zástupce portugalské Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. Zasláno elektronickou poštou 26.5.2015.

Verheijen, T. (1999). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Verhoest, K., Petersen, O.H., Scherrer, W., Soeipto, M., Lember, V., Leviäkangas, P., Hurk van den, M., Witz, P. a Ågren, R.. 'National contexts for PPPs in Europe: conclusions and policy recommendations'. In: Roumboutsos, A. (ed.) *Public Private Partnerships in Transport: trends and theory*. London: Routledge, Taylor and Francis.

Veselý, A. a Nekola, M. (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Slon.

Villalba-Romero, F. (2014). "PPP in Spain". In: Roumboutsos A., Farrell S. a Verhoest K. (eds.), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers*. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW:
<http://www.ppptransport.eu>.

de Vries, M. a Nemeč, J. (2013). „Public Sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*. 26(1), s. 4-16.

de Vries, P. (2013). The modern public-private demarcation: history and trends in PPP. In: de Vries, P. a Yehoue, E.B. (eds.) *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships*. Oxon: Routledge.

Witz, P., „Transformation of Public-Private Partnership in the post-New Public Management era: challenges to British and Spanish approaches“. In: *Veřejné zakázky a PPP projekty*. Brno: 2/2012. ISSN 1803-9553.

Witz, P. (2013a). “Adapting Governance of Public-Private Partnerships to the post-New Public Management regime: Challenges to British, Czech and Spanish approaches”, *PPP Body of Knowledge (P3Book)*, Preston (UK).

Witz, P. (2013b). “PPP in the Czech Republic”. In: Verhoest K., Carbonara N., Lember V., Petersen O.H., Scherrer W. a van den Hurk M. (eds.), *COST Action TU1001 Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3, 2013 Discussion Papers Part I Country Profiles*, ISBN: 978-88-97781-60-8. Brussels: COST Office. Dostupné na WWW: <http://www.ppptransport.eu>.

Witz, P. (2013c), „Central public transport depot of the city of Pilsen“. In: Athena Rouboutsos et al. (eds.) *Public-Private Partnerships in transport: trends & theory – case studies*. Brusel: COST.

Witz, P., Leviäkangas, P., Lukaszewicz, A. (2015) „Transport PPPs in Central and Eastern Europe“. In: *Public-Private Partnerships in Transport: Trends and Theory*. London: Routledge.

Witz, P. a Rouboutsos, A. (2016). Public Private Partnership Business Models for Transport Infrastructure. Paper prezentován na konferenci TRB ve Washingtonu DC, 8. Ledna 2016.

Wolmar, C. (2002). *Down the Tube: The battle for London's Underground*. London: Aurum Press. 246 s.

World Economic Forum (2016). “Global Competitiveness Report 2015-2016”. *Centre of Global Competitiveness and Performance WEF*. Dostupné na WWW: www.wef.org (navštíveno 22.4.2016).

Wright, G. & Nemeč, J. eds. (2002). *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava: NISPA.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M. & Bürer, M.J. (2007) Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5): s. 2683–2691.

Yescombe, E. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Elsevier.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.

Zabko, O. (2013). “PPP policy development in Latvia: experience of the first ten years and further perspectives”. Paper prezentovaný na konferenci “*Global challenges in PPPs*”, Antwerp, listopad 2013.

