

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií



Petr Witz

Transformace Public-Private Partnership v éře post-New Public Management:
výzvy britskému a španělskému modelu

Diplomová práce

Praha 2011

Autor práce: **Bc. Petr Witz**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.**

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

Datum obhajoby: **2011**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

WITZ, Petr. *Transformace Public-Private Partnership v éře post-New Public Management: výzvy britskému a španělskému modelu*. Praha, 2011. 98 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra západoevropských studií. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

Anotace (abstrakt)

Diplomová práce si klade za cíl analyzovat a porovnat struktury veřejného sektoru angažované ve správě a managementu projektů Public-Private Partnership (PPP)/Private Finance Initiative (PFI) ve Velké Británii a ve Španělsku a současně vyhodnotit pokrok v aplikaci konceptu Public-Private-Citizen Collaboration (PC2) v těchto státech v období post-New Public Management. Je zkoumán problém rozložení a využití kapacit v rámci architektury modelů jako faktory ovlivňující schopnost organizací veřejné správy chránit efektivním a úsporným způsobem veřejný zájem a otevřenost a transparentnost PPP programů s využitím moderních nástrojů Web 2.0 umožňujících oslovení a angažování občanů v procesu implementace politiky i jednotlivých fázích konkrétních projektů. Zvláštní pozornost je věnována tomu, jakými způsoby mohou aktéři z řad soukromých firem a veřejnosti ovlivňovat odpovědné orgány veřejné správy v jejich rozhodování a spoluurčovat podobu a výsledky partnerství.

Prostřednictvím zakázek PPP je partnerský subjekt ze soukromého sektoru většinou pověřen financováním, výstavbou, či modernizací a následnou údržbou a správou dané části veřejné infrastruktury po dobu okolo 30 let výměnou za pravidelné splátky od organizace veřejného sektoru. Programy investic touto cestou byly těžce zasaženy finanční krizí od roku 2008, která též podpořila diskuse o budoucnosti modelu partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem. PPP vychází z ideového rámce paradigmatu New Public Management, který byl po dlouhou dobu dominantní v oblasti teorie i praxe veřejné správy a který se dočkal zevrubné kritiky se začátkem 21. století a nástupem nových paradigmat.

Abstract

The diploma thesis aims to examine and compare public sector structures involved in managing the deals under the Public-Private Partnership (PPP)/Private Finance Initiative (PFI) in the UK and Spain as well as application of Public-Private-Citizen Collaboration (PC2) framework within the two systems in the era of post-New Public Management. The spread and use of knowledge and skills capacities and the overall ability of the national institutional models to protect the public interest in an effective and efficient way is assessed together with openness and transparency of PPP programmes using the Web 2.0 tools able to reach and engage citizens in the process of implementing the policy and procurement of individual schemes. Special attention is paid to the ways in which the private sector entities on the one side and citizens on the other can approach the public authorities and influence the shape and features of the partnership and its results. PPP has been widely used for financing of investments into the public infrastructure in many countries in Europe and elsewhere.

Through PPP, private sector is invited to take care of financing, construction or modernization and subsequent maintenance of certain public assets over the life of the contract that usually lasts about 30 years. The programmes of investments were badly affected by the financial crisis that spurred discussions on the future of partnerships between the private and public sectors. PPP as such is a part of New Public Management paradigm and regime that has been dominant in the area of Public Management and Administration for well over 20 years and has only come under a heavy criticism by the proponents of new paradigms since the beginning of the 21st century.

Klíčová slova

Public-Private Partnership, Private Finance Initiative, paradigma, veřejná správa, New Public Management, New Public Governance, Digital Era Governance, Public Private Citizen Collaboration

Keywords

Public-Private Partnership, Private Finance Initiative, paradigm, public administration, New Public Management, New Public Governance, Digital Era Governance, Public Private Citizen Collaboration

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 17.5.2011

Petr Witz

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval zejména Manželince Kopretince za podporu během psaní této práce. Rovněž bych chtěl velmi poděkovat paní profesorce Lence Rovné, od níž se mi dostalo nedocenitelné pomoci v podobě odborného vedení a množství užitečných rad. Práce by nemohla být napsána bez velké vstřícnosti následujících lidí z akademické obce a státní správy ve Velké Británii a Španělsku: Gayle Allard, Colin Goodwillie, Edward Farquharson, John Hood, Joseph Jockuat, José Manuel Vassallo, Plaza a dalších. Také jim patří můj velký dík.

Teze diplomové práce

Název projektu: Veřejný zájem a jeho ochránci: Public Private Partnership jako test institucí veřejných sektorů Velké Británie a vybraných zemí regionu západní Evropy

Autor: Petr Witz

Vedoucí diplomové práce: Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

Anotace:

Public Private Partnership (PPP) je významným modelem realizace veřejných zakázek v řadě zemí. Jedná se o způsob financování investic do veřejné infrastruktury, kdy soukromý investor přebírá na základě dlouhodobé smlouvy zodpovědnost za konstrukci, údržbu či modernizaci určitého statku veřejné služby, za jehož používání poté veřejný sektor odvádí pravidelné splátky. V České republice je použití programu PPP dlouhodobě zvažováno a opakovaně se objevuje v programech některých politických subjektů, které ho vnímají především jako úlevu pro napjaté veřejné finance v době ekonomické krize. Jak ovšem ukazují zkušenosti států, které PPP dlouhodobě aplikují, realizace PPP projektů a jejich výsledky mohou být problematické. Kládou zejména nároky na odpovědné složky veřejné správy. Práce se bude zabývat přístupem vlád a potažmo státních správ Velké Británie, kde PPP dosáhlo největšího rozvoje, a vybraných západoevropských států. Cílem práce je analyzovat a vyhodnotit přístup vlád k financování veřejných zakázek, postup státního aparátu při realizaci PPP projektů, zvláště pak vymezení rolí veřejných a soukromých subjektů, efekt PPP na veřejné finance a reflexe výsledků programu. Budu vycházet z analýz institucí a procesů v pozadí britských a dalších evropských PPPs a případových studií dosavadních nejvýznamnějších projektů v Británii a jinde.

Anotace v anglickém jazyce:

Through the Public Private Partnership, private sector is invited to take care of construction, modernization or maintenance of a public asset. The system tries to vest responsibility and associated risks in and to transfer the immediate financial burden of a project to the private sector in return for regular payments by the public sector on the basis of a long term contract. Considerations of use of PPP for public procurement have gained momentum in the Czech Republic. However, foreign experience with concrete projects and their problematic implementation should be taken into account. As every PPP programme demands public sector's best organizational skills, the main attention of the research will be paid to it as well as to the influences originating from the private sector which enter the process of PPP evaluation. The UK's long-standing experience is going to be the main focus of this research and the selected Western European countries should offer a good comparison. We aim to analyze PPP regimes in these countries. In particular, the effects of PPP on the public finance and the public management of negotiations with the public sector will be examined and the prospects and options of the future PPPs discussed.

Současný stav poznání:

Vzhledem k relativní čerstvosti problematiky PPP, není literatura analyzující výsledky modelu financování veřejných projektů ještě zcela rozvinuta. Schází zejména nezávislá hodnocení případů z praxe, přestože některým z nich se v kratších pracích věnují akademici a žurnalisté v Británii i jinde. Na druhou stranu po teoretické stránce je systém PPP/PFI dobře rozebrán a popsán. Jako zdroj primárních informací se dají označit následující instituce:

- 1) HM Treasury - dokumenty britského ministerstva financí
- 2) Výbory britského parlamentu a jejich publikace
- 3) National Statistics - oficiální statistiky
- 4) Partnerships UK - zprávy a konference polostátní agentury na podporu PPP
- 5) Smlouvy PPP
- 6) Rozbory soukromých konzultantských společností objednané vládou či samosprávami

Následuje přehled sekundární literatury k tematice PPP:

AKINTOYE, A., BECK, M. & HARDCASTLE, C. (Eds.) (2003), *Public Private Partnership – Managing risks and opportunities*. Glasgow: Blackwell Publishing. 422 s. ISBN 063206465X.

BOSANQUET, Nick (2007) *The Health and Welfare legacy*. In Seldon, A. (ed.) (2007) *Blair's Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 385-407. ISBN 978-0-521-70946-0.

CRAIG, David (2006), *Plundering the public sector: how New Labour are letting consultants run off with £70 billion of our money*, London: Constable. 264 s. ISBN 978-1-845-29374-1.

CHAPMAN Richard A. (1997), *The Treasury and public policy making*, London: Routledge. 204 s. ISBN 0415096391.

FERLIE, E., LYNN, L. and POLLITT, C. (eds.) (2005). *Oxford University Press Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press. 789 s. ISBN 9780199259779.

FLYNN, Norman (2002). *Public sector management*. Harlow: Financial Times Prentice Hall. 289 s. ISBN 0273646346.

GLAISTER, Stephen (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. ISBN 978-0-521-70946-0.

MARQUAND, David (2004). *Decline of the public: the hollowing-out of citizenship*. Cambridge: Polity Press. 168 s. ISBN 0745629105.

PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of*

Retrenchment, Cambridge: Cambridge University Press. 213 s. ISBN 0521403820.

POLLITT, Christopher (2003). The Essential Public Manager. Maidenhead: Open University. 196 s. ISBN 0335212336.

POLLITT, Christopher et BOUCKAERT, Geert (2004). Public Management Reform, Oxford: Oxford University Press. 345 s. ISBN 0199268487.

SINCLAIR, Peter (2007). The Treasury and economic policy. In Seldon, A. (ed.) (2007) Blair's Britain. Cambridge: Cambridge University Press. s. 185-214. ISBN 978-0-521-70946-0.

WOLMAR, Christian (2002). Down the Tube: The battle for London's Underground, London: Aurum Press. 246 s. ISBN 1854108727.

YESCOMBE, Edward (2007). Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Oxford: Elsevier. 350 s. ISBN 978-0-7506-8054-7.

WOODWARD, N. W. C. (2004). The management of the British economy, 1945-2001, Manchester: Manchester University Press. 305 s. ISBN: 0719049806

Odborné studie

FLINDERS, Matthew (2005). The Politics of Public–Private Partnerships, The British Journal of Politics and International Relations, No. 2, Vol. 7, pp. 215-239. V podobě přednášky pro Democratic Network Governance konferenci v Kodani 21.10. 2004. Dostupné z WWW: http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/2faadcbf/MatthewFlinders_paper.pdf.

HROMADA, Eduard et al., The Dynamic Public Sector Comparator - Evaluation Tool of PPP projects. Výstup workshopu ČVUT. 2007 [cit. 2009-2-14]. [.workshop.cvut.cz/2008/download.php?id=203](http://workshop.cvut.cz/2008/download.php?id=203)

POLLOCK, Allyson et al. (1999). PFI in NHS – is there an economic case? British Medical Journal (on-line verze). 1999 [cit. 2009-2-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bmj.com/cgi/reprint/319/7202/116.pdf>.

Přínos projektu k rozvoji fakulty / VŠ:



Projekt "Veřejný zájem a jeho ochránci: Public Private Partnership jako test institucí veřejných sektorů Velké Británie a vybraných zemí regionu západní Evropy" úzce souvisí s problematikou, kterou se zabývá vícero součástí Fakulty sociálních věd, především pak Institut ekonomických studií a Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES), kde je

téma předmětem zájmu řady předních odborníků, jmenovitě např. Prof. PhDr. Františka Ochrany či Doc. Ing. Jana Pavla, Ph.D. Je zároveň příspěvkem k ekonomické součásti multidisciplinárního zaměření oboru Západoevropská studia pod vedením Prof., PhDr. Lenky Rovné, CSc. Práce v publikované podobě by měla poskytnout srozumitelný vhled do problematiky a umožnit orientaci studentů fakulty nejen v procesu udílení veřejných zakázek ve Velké Británii, ale rovněž v celém prostředí tamějšího veřejného sektoru.

Cíle řešení projektu:

Cílem práce je zhodnotit vývoj přístupu k PPP před a v průběhu hospodářské krize, analyzovat jeho fungování a případné alternativy. Výsledkem by měl být ucelený obraz fenoménu PPP (nepřekonatelného/nepřekonaného/překonávaného...) na britských ostrovech. Tento by měl posloužit jako návod či varování pro český veřejný sektor, který se konečně sám rozhodne, zda a v jaké míře bude PPP využívat. V neposlední řadě by z práce měla vyplynout jedna či více reálných alternativ řešení veřejných zakázek nejen pro dobu ekonomické krize. V zásadě budu zodpovídat následující otázky:

- 1) Měnilo se nějak postavení PPP z hlediska podílu na celkových výdajích na veřejné zakázky a z hlediska charakteru projektů mezi rokem 1992 a současností?
- 2) Jaké jsou výsledky a přínosy PPP (oficiální a ty skryté ve statistikách)? Odpovídají tyto výsledky očekáváním vlád?
- 3) Jaká je míra reflexe postupů v procesu vyhodnocování PPP ve státní správě? Lze zdokonalením státní správy dosáhnout skutečně výhodných PPP zakázek?
- 4) Jak se vyvíjela role soukromých konzultantských společností, vyvíjela-li se. Nedocházelo/í k ohrožení veřejného zájmu zapojením těchto subjektů do procesu rozhodování?

| | |
|--|---|
| Podpis studenta/Datum |  1.2.2010 |
| Podpis vedoucího diplomové práce/Datum |  1.2.2010 |

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod..... | 2 |
| 1. Teoreticko-metodologická východiska | 5 |
| 1.1 Teoretická reflexe problému | 5 |
| 1.2 Stanovení předmětu zkoumání a výzkumných cílů..... | 13 |
| 1.3 Metodologie a metody diplomové práce | 18 |
| 1.3.1 Výstavba imaginárního modelu PPP..... | 18 |
| 1.4 Rozbor pramenů a literatury..... | 26 |
| 1.5 Struktura a rozvržení práce..... | 29 |
| 2. Vznik modelu Public Private Partnership/Private Finance Initiative a jeho historické pozadí | 30 |
| 2.1 Britská zkušenost do dnešní doby | 30 |
| 2.1.1 Počátky | 30 |
| 2.1.2 New Labour u kormidla | 31 |
| 2.1.3 PPP v období finanční krize | 33 |
| 2.1.4 Volby 2010..... | 34 |
| 2.2 Španělské zkušenosti do dnešní doby | 40 |
| 2.2.1 Počátky | 40 |
| 2.2.2 Posuny moderní doby..... | 42 |
| 2.2.3 Španělská specifika | 44 |
| 3. Přístup veřejného sektoru a fungování institucionálních modelů v Británii a Španělsku | 46 |
| 4. Implementace konceptu PC2..... | 63 |
| 4.1 Rozvoj prvků e-Governmentu ve Španělsku a Británii..... | 63 |
| 4.2 Komunikační kanály a výměna informací ohledně PPP | 70 |
| 4.2.1 Oficiální zdroje..... | 71 |
| 4.2.2 Zprostředkovatelé a jejich role | 75 |
| 5. Kompatibilita PPP modelů s novými režimy ve veřejné správě | 80 |
| Závěr..... | 83 |
| Summary | 89 |
| Bibliografie..... | 90 |

Úvod

Přes politické turbulence dnešních dnů i přes dlouhodobější bariéry systému státní správy v ČR se stále zdá, že spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou Public-Private Partnership (PPP) či konkrétně Private Finance Initiative (PFI)¹ má potenciál stát se pevnou součástí investiční strategie české vlády. Potvrzují to jak neutuchající odhodlání Asociace PPP, tak nedávná aktivita na ministerstvu dopravy a konec konců také odpověď premiéra Nečase na mou otázku v on-line rozhovoru s širokou veřejností.²

Legislativně a metodicky je totiž ČR připravena více než dobře zejména díky práci oddělení ministerstva financí pod vedením Ing. Helikarové. V rámci přípravy bylo obětováno nemalé množství úsilí a zdrojů na to, aby česká státní správa celý mechanismus správně pochopila a adoptovala dle nejlepší zahraniční praxe. Výsledná podoba české úpravy pak vychází z britského modelu, jako pravděpodobně nejvlivnějšího modelu ze všech.

Při čerpání inspirace či kopírování od cizích zdrojů existuje vždy nebezpečí, že to, co v závěru bude implementováno a aplikováno, bude zároveň u originálu po působení nejrůznějších vlivů považováno za zastaralé a překonané. Je pochopitelně vhodné vlastní program nezávisle uzpůsobovat podle vzniklých potřeb a okolností a zároveň neztrácet kontakt s mezinárodním vývojem. Odpovědným složkám státní správy ovšem často schází kapacity, aby vývoj sledovaly v kontextu s širšími souvislostmi, a případně předvíдалy směřování mezinárodních trendů.

PPP jako model dlouhodobého financování výstavby a správy veřejné infrastruktury s využitím zdrojů a znalostí soukromého sektoru je produktem idejí paradigmatu New Public Management (NPM), jenž ovlivňoval teorii i praxi veřejné správy od 80. let 20. století. Cílem reforem bylo maximálně zefektivnit fungování individuálních organizací veřejné správy a podřídit jejich výstupy kontrole na základě sady parametrů. Pronikání metod z podnikového managementu vyústilo v pozvání samotných firem do procesu vládnutí a správy a svěřeni některých úkolů vyhrazených doposud veřejným autoritám do jejich rukou v rámci dlouhodobých smluv o dodávkách infrastruktury a služeb.

V současném diskursu se stále více začínají prosazovat názory, že NPM a jeho přístupy ke společnosti a správě jsou dnes po letech dominance překonané a nahrazované přístupy a náhledy novými. S nástupem 21. století se začala formovat nová paradigmata, která

¹ Poznámka k terminologii: Obecně je PFI považováno za jeden z druhů PPP, který je téměř výhradně používán pro projekty v Británii a též pro některé projekty ve Španělsku. Pokud nebude nezbytné oba pojmy odlišit, v textu bude použita souhrnná zkratka PPP.

² Nečas, Petr. Chat s osobností, *novinky.cz*. Dostupné z WWW: <http://novinky.cz/> (staženo 3.6.2010).

reflektovala novou společenskou realitu a nástup moderních technologií a postupů do praxe veřejné správy. Fungování modelu PPP bylo vystaveno kritice a zcela logicky vyvstala otázka jeho pokračování podpořená nástupem finanční krize v závěru desetiletí. Je tedy značně aktuální ptát se, jaký vliv nové režimy ve veřejné správě mají a budou mít na stávající politiku a investiční programy v zemích, které model PPP využívají nejintenzivněji.

Na některé problematické aspekty fungování PPP jsem se snažil ukázat ve své bakalářské práci, která se zabývala pojetím partnerství veřejného a soukromého sektoru v režii labouristické strany a analýzou příčin neúspěchů některých významných PPP projektů. Výsledky této studie jsou shrnuty ve sborníku z konference, kde byl přednesen příspěvek na zmíněné téma³. Ze zjištění bakalářské práce částečně vychází i aktuální studie, pro kterou byla zvolena komparace programů PPP v Británii a ve Španělsku, tedy zemí, které v rámci Evropy uskutečnily zdaleka nejvíce projektů a dá se u nich tak očekávat největší míra zkušeností. U obou států bude posuzována konformita nastavení převažujícího modelu partnerství s kritérii éry post-New Public Management, popřípadě dopad tezí nových paradigmat na národní PPP programy, zejména zamýšlená a realizovaná opatření, která místní variaci partnerství veřejného a soukromého sektoru přibližují kompatibilitě s novými požadavky.

Tato práce využívá modelu Public-Private-Citizen Collaboration (PC2) a Hallovy typologie změn ve veřejné správě, aby identifikovala přítomnost a význam rysů a vlastností odpovídajících nejnovějším představám o správě a managementu komplexních a dlouhodobých veřejných zakázek v rámci paradigmat New Public Governance a Digital Era Governance.

Ačkoli vlivem finanční krize došlo k útlumu aktivity na trhu PPP zakázek, tato práce předkládá obrázek stále živoucího modelu, který je natolik zakořeněn v praxi, který má mocné zastánce v řadě významných firem a který potenciálně poskytuje veřejnému sektoru tak vítanou službu, že brzké zborcení a zánik nelze předpokládat. Na druhou stranu pod tlakem celospolečenských změn i změn ve veřejné správě nejsou některé praktiky v rámci PPP dlouhodobě stěží udržitelné. Je vyžadováno a je zapotřebí, aby veřejný sektor výrazně zlevnil a zefektivnil zadávací proces a zároveň umožnil skutečné veřejně-soukromé partnerství s rovnocennou účastí všech partnerů, nikoli jen udržování partnerství vláda-soukromý sektor, jak bylo doposud často zvykem. To jsou dvě zásadní výzvy a dva hlavní typy úkolů, jímž administrativy při dalším pokračování PPP programů čelí.

³ Witz, Petr. „Partnerství veřejného a soukromého sektoru ve světle politiky New Labour“. In: Grospič, J., Louda, T. (eds.), *Partnerství soukromého a veřejného sektoru – právní a ekonomické aspekty*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.: Plzeň 2010, s. 222-234.

Na základě získaných informací bylo možné formulovat základní pracovní hypotézy. Je zřejmé, že přístup k managementu projektů a procedury a mechanismy v rámci zadávacího procesu i v rámci řízení a kontroly v průběhu zakázky jsou u obou sledovaných států odlišné. Španělsko obecně dosahuje nižších nákladů na zadávací řízení i provoz projektů než Británie. Na tomto faktu se podílí celá řada faktorů, včetně těch, jež veřejný sektor nemůže přímo ovlivnit. Tato práce vychází z předpokladu, že metody řízení a managementu politiky i konkrétních projektů, a tedy i jejich úspěšnost co do úspornosti a efektivnosti, jsou do značné míry determinovány nastavením celého institucionálního rámce z hlediska interních a externích vztahů na straně veřejného sektoru, dělby úkolů a úrovní komunikace mezi odpovědnými složkami na jedné straně a s tím souvisejícími možnostmi a kapacitami těchto institucí na straně druhé. Je tedy pravděpodobné, že kvality i širší kontext španělských institucí angažovaných v procesu PPP mají vliv na vyšší hodnotu za peníze z jednotlivých projektů oproti britskému modelu a ve výsledku lépe odpovídají požadavkům nových paradigmat.

Nicméně lépe vystavěný a kapacitně lépe rozložený a vyvážený institucionální rámec není nutně garancí naplnění požadavků na intenzivnější zapojení občanů do procesu PPP, jinými slovy zárukou transparency a interakce zúčastněných institucí s vnějším prostředím, zejména veřejností, tak, jak je předvídá výše zmíněný koncept PC2. Instituce mohou v tomto úkolu selhat, nepřekročí-li hranice uzavřeného administrativního systému, neosloví-li veřejnost a nenabídnou-li jí odpovídající množství dat v dobře přístupné a přehledné, tedy zejména elektronické, formě. „Zapouzdřené“ instituce neposkytující kvalitní informace a ignorující přání a podněty občanů jsou v rámci nových paradigmat již reliktem minulosti. Zásadní v této otázce není jen faktor kvality a rozsahu zákonů o svobodném přístupu k informacím, ale zejména jejich praktické naplňování, co se týče poskytování a zejména automatického zveřejňování srozumitelných informací. Síťový přístup k vládnutí v rámci nových paradigmat pak předpokládá, že pomocí nově vytvořených informačních kanálů bude možné politiky a konkrétní projekty konzultovat přímo s celou řadou nových aktérů z řad dotčených komunit.

Z tohoto pohledu má Španělsko zřejmé nevýhody oproti Británii vzhledem k historickým faktorům, jakými jsou doposud slabší míra digitalizace státní správy a domácností, distance institucí a rozhodovacího procesu od občanů a pocíťovaná vyšší míra korupce a menší míra transparentnosti.

Bude úkolem této práce prověřit, analyzovat a komparovat dva západoevropské modely PPP z hlediska dvou výše zmíněných kritických bodů.

1. Teoreticko-metodologická východiska

1.1 Teoretická reflexe problému

Éra nového managementu veřejného sektoru (New Public Management) se vyznačuje teoretickými i reálnými posuny hranice mezi tím, co má být považováno za sféru soukromých subjektů a sféru veřejnou. Co si však představit pod pojmem veřejný sektor? Existuje celá řada definic, z nichž lze vybrat například tu, že se jedná o všechny organizace v té sekci hospodářství, která je financována a kontrolována centrální vládou, místními samosprávami a korporacemi výhradně závislými na veřejných zdrojích.⁴

Vztah veřejného a soukromého sektoru při zajišťování a dodávkách veřejných služeb je dosti komplexní problematikou, k níž existuje řada teoretických přístupů a jež je předmětem zájmu a studia několika vědních oborů. Z nejtradičnějších disciplin svými hledisky přispívají ekonomie a právo, jež jako by dohromady osvětlovaly vše podstatné, co PPP projekty obnáší, definujeme-li PPP jako dlouhodobý a komplexní smluvní vztah dvou partnerů za účelem dodávky veřejných služeb, v němž je obsažena řada složitých finančních ujednání, která je nutno předem kvantifikovat a okamžitě i následně vyhodnocovat v širším kontextu.

Veřejné zakázky obecně jsou důležitou součástí teorie veřejných financí, která mimo jiné vysvětluje potřebu státem a samosprávami pořizovaných veřejných statků a služeb a častou přítomnost externalit v tomto procesu.⁵ Obecně makroekonomie zkoumá, jak se jednotlivé PPP programy promítají do fiskálních strategií a jak ovlivňují celkový hospodářský růst státu. K takovému komplexnímu zhodnocení je však zapotřebí velké množství dat a skutečnou zevrubnou ex-post analýzu lze provést jedině tehdy, kdy podstatná část projektů v daném programu (tzn. projekty uzavřené za přibližně stejných podmínek a pravidel v určitém časovém úseku) dosáhne konce smluvního období. V ideálním případě by výsledky projektů PPP byly komparovány oproti sadě srovnatelných projektů prováděných konvenčním způsobem.⁶ Odhady dopadu PPP na veřejné finance bylo možno významně zpřesnit s nastavením striktních účetních pravidel pro evidenci závazků vyplývajících z podepsaných kontraktů. V českém prostředí lze z čelních expertů na problematiku veřejných zakázek

⁴ Flynn, Norman. *Public sector management*, Financial Times Prentice Hall: Harlow 2004, s. 113.

⁵ Ochrana, F. et al.. *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Oeconomia: Praha 2007. s. 8.

⁶ Coulson, Andrew. „Value for Money in PFI proposals“, *Public Administration*, Vol. 86, 2, 2008. s. 486.

jmenovat zejména pana profesora Františka Ochranu, jehož odborné práce zabývající se kontrolními mechanismy a principem 3 E mají i významný mezinárodní přesah.

Mikroekonomický pohled je klíčový při výběru optimální formy veřejné zakázky, konstrukci modelu partnerství i konkrétní smlouvy o PPP projektu. V jeho rámci se spolupodílí na nastavení motivačních parametrů, které jsou jako u každého typu veřejné zakázky základní podmínkou úspěchu. Uplatnění mikroekonomie pochopitelně nalezne i u hodnocení dosažených finančních výsledků individuálních projektů. Podrobnou analýzou finančních mechanismů se mikroekonomický přístup dostává k samotnému jádru fungování celého PPP modelu. Zásadní studie v tomto směru publikovali kupříkladu členové The Centre for Market and Public Organisation při University of Bristol pod intelektuálním vedením prof. Paula A. Grouta. V českém kontextu je neméně významná práce doc. Jana Pavla.

Právní věda se ve vztahu k PPP projektům zabývá zakotvením různých jejich forem v národním i nadnárodním legislativním rámci a obecně možnostmi jejich regulace ze strany státu. Právě odborníci v oboru práva si pak sami uvědomují limity účinnosti právních norem a kodifikovaných pravidel partnerství veřejného a soukromého sektoru při vynucování realizace veřejného zájmu.⁷ Vycházejí z poznání, že sebedokonalejší právní úprava nejenže nedokáže postihnout všechny aspekty a eventualy vstupující do hry v praxi, ale může se stát jen pouhou formalitou, jestliže ji tak soukromé subjekty, a zejména instituce veřejného sektoru (dále jen VS) začnou brát. Jinými slovy kromě toho, že právo v oblasti veřejných zakázek a dodávek veřejných služeb často funguje jen jako zprostředkovatel formy (obsah dodávají jiné odbornosti), právo samo o sobě s pomocí svých prostředků nedokáže navodit chod procesů a mechanismů ve státní správě tak, aby tyto nejefektivnější možnou cestou směřovaly k naplnění veřejného zájmu.

Fungováním a modům řízení byrokracie a veřejných institucí, vztahy mezi nimi a jejich vztahy s privátními aktéry, stejně tak jako se zástupci třetího sektoru - dobrovolných a neziskových organizací, reformou veřejné správy s důrazem na stále efektivnější dodávání veřejných služeb – se proto zabývá zvláštní vědecká disciplína - správní věda (Public Administration and Management - PAM). Díky své mezioborové pozici⁸ získává PAM důležitý odstup a nadhled, zatímco využívá a kombinuje poznatky a teorie výše zmíněných zavedených věd pro svoje vlastní specifické účely. Není úkolem této práce podrobně vyložit

⁷ Matula, Miloš. „Partnerství veřejného a soukromého sektoru z hlediska veřejného zájmu.“ In: *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: Právní a ekonomické aspekty*. Nakladatelství Aleš Čeněk: Plzeň 2010. s. 50-53.

⁸ Grospič, Jiří, „Teoretické otázky spolupráce a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.“ In: *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: Právní a ekonomické aspekty*. Nakladatelství Aleš Čeněk: Plzeň 2010. s. 23.

historický vývoj této vědy - k tomu účelu jistě lépe poslouží rozsáhlá literatura. Je ovšem pro nás užitečné udělat si jistý nástin jejích hlavních paradigmat v časovém pořadí tak, jak získávala na významu.

Všeobecně přijímanou je vývojová linie o následujících fázích s danými charakteristikami:

Tabulka č. 1: Vývojové fáze dominantních paradigmat a režimů ve veřejné správě

| Režim/Fáze | Vznik a vývoj | Charakteristika dějů ve VS | Období a místo |
|---|--|---|---|
| Veřejná administrace (Public Administration - PA) | <ul style="list-style-type: none"> • spojena s obdobím profilace, racionalizace, specializace a profesionalizace veřejné správy moderního byrokratického státu • na vrchol se dostává v období převahy keynesiánského ekonomického modelu a expanze role státu | <ul style="list-style-type: none"> • v centru kompetentní byrokratický aparát zajišťující tvorbu a implementaci politik a dodávky služeb občanům • vertikálně-hierarchický model (politiky-byrokracie), odpovědnost založena na interním dohledu • důraz na hodnoty jako služební etika, loajalita a čest • pozornost věnována hlavně administrativním procedurám s důrazem na rovný přístup k občanům a jejich potřebám | od konce 19. století v Evropě a USA do konce 70. let 20. století |
| New Public Management – NPM | <ul style="list-style-type: none"> • reakcí na PA v souvislosti s nástupem neo-liberálních teorií v ekonomii i reálné ekonomice • s krizí neoliberalismu oslabuje i NPM | <ul style="list-style-type: none"> • depolitizace x snaha o lepší kontrolu • snaha přiblížit fungování veřejné správy modelu soukromých firem – zavedení prvků trhu do systému veřejné správy • redukce úloh byrokracie, <i>roll-back of the state</i> • intenzivní participace soukromých subjektů na dodávkách veřejných služeb – outsourcing, contracting out a veřejné zakázky formou PPP • přebírání některých funkcí veřejných institucí nezávislými a soukromými agenturami • oproti PA důraz na výsledky – manažerský přístup • měření efektivnosti na základě objektivních kritérií | nejprve v anglosaském světě od konce 70. let 20. století dodnes, rozšířen do většiny rozvinutých zemí |
| New Public Governance? nebo Digital-Era Governance? | <ul style="list-style-type: none"> • odpovědí na problémy, které přístup NPM vyvolal nebo neřešil, případně na nové společenské | <ul style="list-style-type: none"> • snaha pojmut složitou realitu inter-institucionálních a společenských vztahů • princip síťového vládnutí – zapojení třetího sektoru a | znovu zejména v anglosaských zemích od začátku 21. Století |

| | | | |
|--|-------------------------------------|---|--|
| | jevy a pokrok moderních technologií | veřejnosti <ul style="list-style-type: none"> • snaha získat pro VS zpět schopnost kontrolovat a ovlivňovat rozdrobený systém vládnutí – reintegrace a částečná rehierarchy • manažeři VS jako „public explorers“ | |
|--|-------------------------------------|---|--|

Zdroj: Autor s využitím Osborne, S. P. *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment*; Dunleavy, P. et al., *New Public Management is dead – long live Digital-Era Governance*; Hui, G. Hayllar, M. R., „Creating Public Value in E-Government...“

Výše zmíněné fáze vývoje jsou reflexí rozdílných trendů, praktik a mechanismů užívaných, nebo snad lépe řečeno dominujících v oblasti veřejného sektoru a jeho institucí ve třech navazujících dějinných obdobích, tak, jak byly v průběhu času klasifikovány. Nutně se jedná o zjednodušené dělení, které v žádném případě nemá pevné ohraničení. Není tomu tak, jak upozorňuje řada autorů, že by s koncem jednoho režimu, všechny jeho atributy byly nahrazeny atributy novými. Jakákoli inovace ve veřejné správě bude slovy Lawrence Lynna „kořenit ve vskutku velmi staré půdě“.⁹

Teorie přechodů mezi režimy, jinými slovy paradigmaty, vznikla na základě myšlenek Thomase Kuhna, který přišel s myšlenkou střídání období normální a revoluční vědy. Dle výkladu de Vriese jsme tedy bez ohledu na aktuálně uznávané paradigma „...vždy konfrontováni s kombinací starých a nových myšlenek“¹⁰. Míra prolnutí mezi režimy je velmi vysoká a postupy a instituce založené v dřívějším režimu mohou klidně fungovat i ve fázích pozdějších, jelikož z hlediska jejich racionality nebyl důvod je reformovat, nebo byla provedena jen mírná korekce. Hall ve své teorii o rozhodovacím procesu v oblasti ekonomických politik a teorii navykání/učení se v procesu jejich reformy, které propojil s Kuhnovou teorií o přechodech mezi paradigmaty, hovoří o třech typech korekcí/změn ve fungování veřejného sektoru. Změny 1. a 2. řádu jsou relativně malé a jsou většinou výsledkem učení se novým technikám a postupům ze strany byrokratů. Teprve změna 3. řádu, která je výsledkem celospolečenského ponaučení, vede k posunu směrem k novému

⁹ Lynn, E. Lawrence. „What endures? Public governance and the cycle of reform“. In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance*, Routledge: London 2010. s. 119.

¹⁰ Vries de, Jouke. Výňatek z řeči na téma „Is New Public Management really dead?“ pronesené na pracovním večírku Senior Budget Officials OECD v Paříži 6. srpna 2009. Dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/> (staženo dne 28.11.2010).

paradigmatu.¹¹ Přechody mezi režimy (od administrace po vládnutí) je tak lépe vnímat jako rozsáhlejší celospolečenské inovace v přístupu k problémům a následně v organizaci veřejného sektoru s přenášením důrazu na nové nebo dosud zanedbávané aspekty správy.

Pro každý režim existují charakteristická témata a problémy, na něž se v rámci reformního úsilí soustředí hlavní pozornost politiků, odpovědných státních zaměstnanců a akademiků. S různými režimy se tedy logicky měnil i hlavní předmět či jednotka analýzy, jak ukazuje následující přehled v tabulce č. 2:

Tabulka č.2: Režimy a předměty jejich zaměření

| Režim | Jednotka analýzy |
|------------------------|--|
| Public Administration | System byrokratické správy VS sám o sobě, jeho vnitřní postupy a schopnost naplňovat (implementovat) politické zadání |
| New Public Management | Individuální organizace v rámci veřejné správy jako otevřený racionální systém a jednotliví manažeři působící v jejím rámci |
| New Public Governance | System veřejné správy a služeb se všemi vnějšími i vnitřními interakcemi |
| Digital Era Governance | Moderní IT technologie v konsolidované a reintegrované veřejné správě zaměřené na otevřený a maximálně jednoduchý styk s občanem |

Zdroj: Autor s pomocí Osborne, S. P. „The (New) Public Governance: a suitable case for treatment“. In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance*; Dunleavy, P. et al., „New Public Management is dead – long live Digital-Era Governance“

Je na místě poznamenat, že politická ideologie, akademická analýza fungování a dopadů nějakého modelu a normativní určení odpovědných osob, jak nejlépe v daném modelu rozhodovat a jednat, jsou poněkud odlišné elementy uvnitř každého individuálního režimu.¹² Třebaže akademický přístup se vyhýbá normativním tvrzením, neznamená to, že by měl

¹¹ Hall, Peter. Policy „Paradigms, Social Learning and the state. The case of economic policy making in Britain.“ *Comparative Politics*, duben 2003, s. 275-296. Dostupné na WWW: <http://www.jstor.org> (staženo dne 3.10.2010).

¹² Osborne, Stephen P. „The (New) Public Governance: a suitable case for treatment“. In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance*, Routledge: London 2010. s. 2.

rezignovat na předkládání svých kritických závěrů, jasně definovaných alternativ a doporučení.

Vzednutí kritiky ze strany akademiků koneckonců vedlo k první velké transformaci pojetí veřejné správy a dodávek veřejných služeb, ke které došlo počátkem 80. let 20. století. Tradiční byrokratický aparát, který dosud zajišťoval tvorbu a naplňování všech veřejných politik a řídil veškeré dodávky veřejných služeb, přestal být ve své roli chápán jako dostatečně efektivní a vznikla potřeba jej nahradit. Poháněn neoliberálním étosem rozběhl se reformní proces, jenž s různou intenzitou a různými způsoby v řadě zemí vyspělého světa přetvořil veřejný sektor.

Problémem NPM coby souboru myšlenek je jeho značná neucelenost. Kritici NPM hovoří např. o tom, že se jedná o „značně rozvolněný koncept, jenž ve skutečnosti obsahuje více různých doktrín a je vnitřně rozporný“¹³. K získání adekvátní báze pro analýzu je nutno řadu údajných atributů NPM oddestilovat a shodnout se na určitém společném jmenovateli hlavních charakteristik paradigmatu.

Panuje relativní shoda na tom, že NPM znamenal odklon od prostého vertikálně hierarchického modelu správy, jenž především podléhal plné politické kontrole a v ideální podobě sloužil jako přímý zprostředkovatel politické vůle. Zásadním způsobem se mnohdy změnila úloha byrokracie, její pole působnosti, postupy a techniky. Akintoye mluví o změně pojetí a posunu od pouhé „veřejné administrace ke skutečnému managementu“¹⁴. Ta spočívala ve zřízení celé řady autonomních agentur a organizací používajících různorodé mechanismy pro zajištění dodávek veřejných služeb a zavedení množství do té doby nepoužívaných metod. Předně pod vlivem vzorů ze soukromé sféry vykrytalizoval nový pohled na hodnocení práce veřejných činitelů a správců, z nichž se měli stát manažeři. Oproti minulosti, kdy se státní mašinérie soustředila na kontrolu rozhodovacích procesů a postupů a dbalo se na neuchopitelné hodnoty jako služební etika, loajalita a čest¹⁵, vznikl velký důraz na vlastní výstup činnosti zaměstnanců veřejného sektoru. Jinými slovy pozornost se neměla věnovat tomu, jakým způsobem jsou v jednotlivých složkách veřejné správy úkoly zpracovávány, ale spíše mělo dojít k měření výsledků, jichž bylo dosaženo. Problémem, který začali řešit politici za asistence rostoucího počtu poradců z privátní sféry, bylo, jak nejlépe

¹³ Christensen et al. převzato z Hughes, O. „Does governance exist?“. In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public...*, s. 96.

¹⁴ Akintoye, A. et al., *Managing the risk in PPP*, Cambridge University Press: Cambridge 2003, s. 24.

¹⁵ Huisman, Jeroen. Přednáška na téma New Public Management v rámci předmětu Public Management na University of Bath, 5.11.2008.

měřit výkonnost a úspěšnost veřejné správy. Jako měřítko úspěšnosti napříště fungovaly například úspory a zvýšení kvality služeb občanům. Kde toto nedokázala zajistit veřejná instituce za pomoci tradičních metod, byl do hry pozván partner ze soukromého sektoru.

New Public Management jako soubor myšlenek a představ o reformě veřejného sektoru a dodávek veřejných služeb se dočkal ohlasu ve většině zemí rozvinutého světa. S tímto dosahem ovšem souvisí jistá roztříštěnost forem, jakých výsledná opatření nabyla. K roztříštění teoretického základu se přidaly odlišné kulturní, ekonomické a další přístupy jednotlivých národů. Podobně atributy NPM, mezi něž spadá i forma financování veřejných zakázek Public Private Partnership zahrnující v sobě různé typy smluvních vztahů za účelem dodávek služeb občanům, se vyvinuly v různých národních variacích. Společným znakem všech však byla výrazná inspirace a sblížení se soukromým sektorem, aplikace metod firemního managementu ve VS a přepuštění řady úkolů, ve kterých byli státní zaměstnanci shledáni jako neefektivní nebo nedostatečně kvalifikovaní, soukromým společností.

Ve svém zaujetí proměnou individuální organizace veřejné správy v maximálně efektivně fungující podnik, se teoretici i praktici NPM rozhodli do značné míry přehlížet vnější prostředí organizace se škálou společenských interakcí a moderními technologiemi, jež do značné míry proměnily chování konzumentů veřejných služeb, tak, jak byli občané vnímáni manažery. E-government a digitalizace veřejné správy, pokud k ní v rámci NPM docházelo, se soustředila na řešení dílčích problémů a dvoustrannou výměnu dat. Na tento fakt se snaží reagovat soubor nových přístupů a myšlenek, jež byly natolik inovativní, že se postupně začaly formovat v nová paradigmatata, snažící se nahradit dosud dominantní NPM. Jako dvě nastupující paradigmatata, ne nutně se vylučující či soupeřící, se označují New Public Management a Digital Era Governance.¹⁶

Snahou těchto nových teorií a praktických přístupů je reflektovat komplikovanou realitu moderní společnosti a umožnit státu se v takovémto prostředí orientovat a efektivně vládnout se zapojením všech relevantních aktérů, jež mají právo veřejné politiky spoluutvářet a jejich implementaci kontrolovat a hodnotit pomocí nejmodernějších postupů a prostředků. Je plně reflektován fakt, že přímé formy vládnutí byly nahrazeny nepřímými a že stát stále více vládne skrze koordinaci sítí různorodých aktérů¹⁷ a skrze sítě digitální. Recipienti veřejných služeb v tomto novém konceptu nejsou vnímáni jako pouzí konzumenti, nýbrž jako

¹⁶ Hughes, Owen. „Does Governance exist?“ In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public...*, s. 96.

¹⁷ Ochrana, František (ed.). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Matfyzpress: Praha 2010, s. 20-24.

koproducenti výsledné podoby dodávek služeb s přímou účastí v procesu rozhodování.¹⁸ Manažeři ve VS by se pak měli snažit chovat jako tzv. „public explorers“¹⁹, tedy snažit se aktivně zkoumat a monitorovat preference v širším okolí své organizace, zejména mezi veřejností a podle těchto informací definovat politiky a uzpůsobovat fungování vlastní organizace. Dochází k aktivaci Citizen Relationship Managementu podle vzoru privátních praktik označovaných souborně Customer Relationship Management – konceptu, jenž se soustředí na segmentaci a integraci informací od uživatelů a zákazníků v soukromém sektoru.²⁰

Klíčem k úspěchu je zejména využití nástrojů, které přináší aktuální generace webových aplikací nazývaných termínem Web 2.0 – tedy moderních nástrojů pro společnou tvorbu a sdílení obsahu webu, interaktivní komunikace, sociálních a jiných sítí. Internetové stránky plné pevného textu bez možnosti data třídít, nejrůzněji kombinovat, zpracovávat do jiných podob atd. se v privátní sféře začaly počátkem 21. století stávat minulostí. Vlády a veřejný sektor obecně se snaží s vývojem technologie s různou úspěšností držet krok. Je to minimum, co mohou dělat v situaci, kdy další generace Web 3.0 s ještě větší měrou automatizace, interaktivity a uživatelské konformity již vstupuje na scénu.²¹

V souvislosti s proklamací nových paradigmat bývají zmiňovány konkrétní příklady toho, kde NPM selhal. Na některých z těchto zásadních připomínek, týkajících se fungování modelu PPP, je založena i tato práce. Na tomto místě se sluší říct, že některé „nové“ adresované položky se ocitly již v agendě NPM, třebaže jen teoreticky a heslovitě. Kupříkladu Hood, Fraser a McGarvey nabízejí pohled na období let 1976-1995 ve Velké Británii jako na éru budování formálních kontrolních mechanismů, přímé odpovědnosti, výkonnostních měřítek a evidencí a celkového posílení transparentnosti státní správy, kterémužto nastavení se PPP díky svým specifikům vymykaly.²² Některé práce též naznačují jistý soulad v záměrech NPM a postupující elektronizace veřejné správy.²³ Vyvstává tak otázka, zda je zapotřebí nových režimů a přístupů, zda by nebylo lépe zkrátka některé z reform

¹⁸ Pestoff, Victor, Brandsen, Taco. „Public Governance and the third sector: Opportunities for coproduction and innovation?“ In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public...*, s. 227-230.

¹⁹ Hui, Glen, Hayllar, Mark R., „Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0“ in *Australian Journal of Public Administration* 69 (S1), s. 122.

²⁰ *Ibid.*, s. 121.

²¹ UN Department of Economic and Social Affairs, „United Nations E-Government Survey 2010“. Dostupné na WWW: <http://unpan1.un.org/> (staženo dne 24.4.2011), s. 84.

²² Hood, J., Fraser, I. a McGarvey, N. „Transparency of Risk and Reward in U.K. Public-Private Partnerships“, *Public Budgeting & Finance*, zima 2006, s. 43.

²³ Cordello, Anonio. „E-government: towards the e-bureaucratic form?“, *Journal of Information Technology*, 2007, 22, s. 265–274. Dostupné na WWW: <http://personal.lse.ac.uk/cordella/egovjit.pdf> (staženo dne 20.11.2010).

navrhovaných již v rámci NPM dotáhnout ve všech směrech. Takovýto výklad ostře naráží na odpor zejména z řad zastánců DEG, kteří jakoukoli hybridní cestu mezi NPM a DEG či vzájemnou rovnocennou koexistenci bez skutečného vtažení veřejnosti do procesu digitálního vládnutí odmítají.²⁴ Tato práce se bude snažit na případná shodná místa v agendách upozornit, vysvětlit, v jakém kontextu se tato objevila již v NPM a proč bylo třeba problém nastolit znovu, popř. v kontextu novém.

Některé originální rysy PPP se dočkaly ocenění od teoretiků operujících s novými paradigmaty. Pro náš účel budou ovšem mnohem důležitější body, v nichž je PPP s NPG či DEG rozporný. Je aktuální ptát se, jak se PPP, kontroverzní produkt NPM, bude vyvíjet v režimech nových.

1.2 Stanovení předmětu zkoumání a výzkumných cílů

Objektem zkoumání této práce bude přechod od režimu NPM převládajícího ve veřejném sektoru v posledních téměř třech desetiletích k novému paradigmatu, přičemž konkrétním předmětem budou změny v pojetí a managementu Public Private Partnership v zemích západní Evropy.

Public Private Partnership (PPP), případně Private Finance Initiative (PFI), je významným modelem realizace veřejných zakázek v oblasti infrastruktury, který ideově vychází z myšlenek New Public Management, paradigmatu v jádru reformy veřejného sektoru od 80. let 20. století. Podle Blanca a Nortona²⁵ existují dva modely partnerství - anglosaský, kladoucí důraz na standardizované smluvní zajištění projektů (PFI) a kontinentální/sít'ový, jenž umožňuje větší variabilitu podob partnerství a předpokládá intenzivní zapojení státu či místní samosprávy v průběhu celého projektu. Zatímco posledně jmenovanému se přičítá větší flexibilita a vyšší úroveň ochrany zájmů zadavatele, doposud nebyla provedena studie, která by porovnávala úroveň interních expertních kapacit složek veřejné správy, transparentnost obou modelů a jejich kompatibilitu s novými či zamýšlenými institucemi a postupy v duchu "good governance" a "New Public Governance". Tato komparace je předmětem mého projektu.

²⁴ Dunleavy, Patrick. „How Digital Era Governance (DEG), and now DEG 2.0, are changing public services“, prezentace pro seminář OECD konaném 3. června 2009. Dostupné na WWW: <http://personal.lse.ac.uk> (staženo dne 22.9.2010).

²⁵ Norton, Simon D., Blanco, Luis. „Public-private partnerships: a comparative study of new public management and stakeholder participation in the UK and Spain“, *International Journal of Public Policy*, Vol. 4, 3/4, s. 214–231.

Jako případy výše zmíněných modelů byl zvolen na jedné straně dosud silně centralizovaný formalistický systém Velké Británie a její dlouho zaběhnutý program PFI a na straně druhé Španělsko, coby svébytný zástupce síťového přístupu s výraznou měrou decentralizace.

Při formulaci cílů práce a volbě parametrů pro komparaci je nutno brát na zřetel rozdílné kulturní a právní prostředí v obou zemích. Bylo by nesprávné se domnívat, že jakýkoli režim veřejné správy, ať byl jeho dosah a vliv sebevětší, sjednotil institucionální strukturu a procedurální zvyklosti v obou státech. Především je nutné si uvědomit odlišný systém správy v do značně míry decentralizovaném Španělsku, kde PPP nelze považovat za ucelenou systematicky a plošně prosazovanou vládní politiku, a doposud silně centralizované Británii, kde silné instituce a politická vůle labouristických vlády učinily z PPP prominentní součást vládní strategie.²⁶

PPP programy ve Španělsku a v Británii mají celou řadu odlišností od právního rámce přes způsob vyjednávání mezi partnery až po podobu uzavíraných smluv. Patrně hlavní rozdíl z procesního hlediska tkví v typu zadávacího řízení. Nabídky soukromých firem ve Španělsku procházejí otevřeným či užším řízením (open/restricted procedure), levnější a kratší alternativou, při níž ovšem musí zadavatel mít předem představu o technickém řešení projektu a provést tomu odpovídající předpřípravu. Krátký tendr ústí v neúplné smlouvy podléhající určitým změnám v průběhu realizace zakázky. Tato podoba řízení často souvisí s přítomností více silných společností v daném oboru na trhu a tedy intenzivnější soutěží. V Británii byla dlouho upřednostňována speciálně jednacím procedurou (negotiated procedure), obecně delší a dražší proces, při němž zadavateli stačí deklarovat požadované cíle bez znalosti technického řešení. Toto řešení postupně vzniká v průběhu řízení a doladuje se společně s konkrétními finančními ujednáními až ve fázi preferovaného poskytovatele služeb před dosažením konečné dohody. Jednacím řízení pak přináší pevnou smlouvu striktně uzavřenou jakýmkoli pozdějším úpravám.²⁷ Od roku 2006 ovšem docházelo pod vlivem evropských norem k postupnému nahrazování jednacím řízení novou formou, tzv. soutěžním dialogem²⁸, tedy jakýmsi kompromisem. Ve své zprávě z listopadu 2010 britské ministerstvo financí hodnotí výsledky soutěžního dialogu pozitivně zejména v souvislosti se zkrácením a zlevněním fáze

²⁶ V souvislosti s plánem decentralizace moci, který je součástí koaličního vládního programu ovšem diskuse o jisté regionalizaci PPP v Británii po vzoru Španělska či Německa je relevantní.

²⁷ José Manuel Vassallo, Universidad Politécnica de Madrid, poradce při European Investment Bank v odpovědi na otázku, e-mailové zprávy adresované autorovi, březen 2011.

²⁸ Yescombe, Edward. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Elsevier 2007, s. 78.

preferovaného poskytovatele²⁹, avšak nově povzbuzuje místní samosprávy, zejména u méně komplikovaných zakázek, k využívání otevřeného/užšího řízení, což by, pokud ve skutečnosti k posunu dojde, mohlo znamenat jisté přiblížení se Británii nejběžnější praxi kontinentálního síťového modelu.

Podle některých expertů je otevřené/užší řízení lepším řešením³⁰, nicméně v debatách o vhodnosti typů procedury jsou mnohdy opomíjeny institucionální a kapacitní podmínky umožňující daný typ řízení provozovat. Odlišné druhy zadávacího řízení nepochybně sehrávají v rámci komparace obou modelů roli. Nicméně hlavním předmětem zájmu této diplomové práce jsou instituce, jež mohou být výsledkem i příčinou užívání daného zadávacího řízení. Podoba a rozdíly obou typů řízení jsou dobře známy stejně jako fakt, že otevřené/užší řízení bývá obvykle levnější variantou, nicméně doposud nebyla věnována dostatečná pozornost právě institucionálním rámcům, jejich manažerským kapacitám a rozložení těchto kapacit, jež do značné míry předurčují, jaký typ řízení může být pro PPP projekty používán.

Existují nepochybně podněty, cíle a s nimi související problémy a otázky, které jsou společné oběma modelům a které britská i španělská veřejná správa musí v souvislosti s PPP řešit. Výsledkem obou přístupů jsou komplexní statky – sociální a ekonomická infrastruktura – jejichž okamžitou realizaci si z různých důvodů veřejný sektor přál financovat ze soukromých zdrojů a rozložit tak náklady do delšího časového období či je převést na koncové uživatele. V obou modelech bylo při styku a vyjednávání s jednotlivými privátními aktéry zapotřebí osvojit si a aplikovat náročné manažerské a správní metody a zajistit zlepšování těchto schopností v čase, tak, aby daňovým poplatníkům mohla být zajištěna co největší hodnota za jejich peníze a aby tato hodnota a toky vynaložených prostředků byly transparentní a dohledatelné. Nepochybně je možno identifikovat konkrétní znaky a vývojové trendy, které lze srovnávat (a které budou konkrétně vyjmenovány.) Rovněž z provedených komparací, které srovnávaly finanční výsledky PPP projektů v různých sektorech v Británii a ve Španělsku vyplývá, že v obou státech existuje stále velký prostor pro úspory, o něž se částečně mohou přičinit instituce VS zlepšením managementu projektů.³¹

U obou států není pochyb o intenzivní implementaci opatření inspirovaných paradigmatem NPM v oblasti dodávek veřejných služeb. V posledních 15 letech se jednalo

²⁹ HM Treasury. „Review of Competitive Dialogue“, listopad 2010. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo dne 23.12.2010).

³⁰ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 78.

³¹ Např. Acerete, J. B., Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P. „The Cost of Using Private Finance for Roads in Spain and the UK“, *Australian Journal of Public Administration*, 2010, Vol. 69, S1, s. 48-60.

jednoznačně o dva největší trhy v oblasti PPP projektů v Evropě.³² Ovšem zatímco v Británii strany vládní koalice vyjádřily jasný úmysl tamní model reformovat³³, španělská PSOE i vlády ve španělských regionech zůstaly po ideologické stránce stávající diferenciované formě PPP nakloněny. Jisté změny, včetně logického omezení plánovaných projektů a zvažované navýšení míry státní účasti, si ovšem vyžádala a vyžaduje finanční a hospodářská krize. Před plným dopadem úsporných opatření a nedůvěry finančních trhů se rozvinutý španělský model PPP podle Blanca a Nortona vyznačoval následujícími charakteristikami, které koncepčně odpovídaly spíše jinému (NPG?) než NPM paradigmatu:

- výrazná angažovanost a vliv státu a místních samospráv v průběhu celého projektu
- širší a intenzivnější zapojení všech dotčených skupin (včetně občanů) do rozhodovacího procesu

Díky těmto specifikům se španělským PPP projektům údajně dařilo vyhnout se tzv Mertonským paradoxům nezamýšlených konsekvencí. Mezi tyto paradoxy řadí Blanco a Norton³⁴ především tyto:

- pocit ztráty demokratické kontroly nad dodávkami veřejných služeb
- neprokatelné úspory plynoucí z dlouhodobých smluv se soukromými partnery
- snaha o depolitizaci a převedení rozhodování na manažery a místní koordinátory dodávek služeb v konečném důsledku vedla k paradoxně většímu vměšování ze strany politiků

Na řadu souvisejících otázek však Blancova a Nortonova práce již odpověď nenabízí. Není z ní zřejmé, jakým konkrétním způsobem španělský síťový přístup řeší tradiční problémy spjaté s PPP projekty. Mezi ně se počítají:

- principal-agent problem ve smyslu chronicky nižší úrovně schopností a znalostí na straně veřejného sektoru a s tím související potřeba extenzivní externí expertízy
- dlouhá a nákladná fáze předběžného vyjednávání i dalších fází tendru
- transparentnost veškerých kroků v rámci dané zakázky

³² Anumba, C., Carillo, P., Robinson, H. *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Wiley-Blackwell: Oxford 2010, s. 38.

³³ např. Liberal Democrats Manifesto 2010, s. 24. Dostupné z: www.libdems.org.uk (staženo dne 1.5.2010) nebo Norton Rose, „The Election Briefing: PFI and PPP“, duben 2010. Dostupné na WWW: www.nortonrose.com (staženo dne 28.5.2010).

³⁴ Norton, Blanco, „Public-private...“, s. 219-220.

Úkolem této práce je zaměřit se na tyto ne zcela osvětlené aspekty PPP ve světle starého a nově nastupujících paradigmat veřejné správy v rámci následujících bodů:

- identifikace základních ideologických a motivačních odlišností ve vývoji britského a síťového přístupu
- komparace výstavby institucionálních rámců obou modelů a odpovědných jednotek v rámci veřejné správy z hlediska míry a rozložení udržovaných kapacit (schopností a znalostí), efektivity technik, postupů a vstřebávání inovací
- identifikace konkrétních odlišností v managementu PPP programů ze strany veřejné správy v obou modelech a analýza jejich dopadu na proces implementace politiky
- identifikace změny politického zadání v obou modelech po v období 2005-2010, došlo-li k nějaké
- vyhodnocení změn z hlediska míry jejich intenzity (1., 2., 3. řádu)
- vyhodnocení míry sblížení modelů oproti alternativním scénářům budoucnosti PPP v nových režimech veřejné správy

Konkrétní cíle práce pak lze rozdělit na cíle za 1) analytické a 2) syntetické:

- 1) - provést dotazníkovou sondu a řízené dotazování pro získání empirických dat zejména kvalitativního charakteru za současného prověření míry otevřenosti a transparency obou systémů
 - provést analýzu vnějších a vnitřních vztahů, interních procesů a rozložení kapacit a úkolů v rámci institucí pověřených formulací strategie a managementem projektů PPP v Británii a Španělsku na různých úrovních veřejné správy
 - komparovat španělský a britský model PPP z hlediska míry implementace jednotlivých komponentů nových paradigmat
- 2) - na základě výsledků analýzy vyhodnotit míru kompatibility PPP s požadavky nových paradigmat
 - navrhnout možnou kombinaci identifikovaných nejlepších praktik v rámci modelů
 - vyvodit z komparace závěry v podobě doporučení postupu při synchronizaci PPP s požadavky nových paradigmat v ČR

V této práci bychom měli být schopni odpovědět na otázky, zda se modely PPP dvou organizačně dosud vzdálených národních systémů, sblíží, či zda se nadále ubírají svébytnou cestou, a zda případné tyto cesty vedou ke konformitě s novými režimy ve veřejné správě.

1.3 Metodologie a metody diplomové práce

Vzhledem k povaze zkoumané problematiky a existenci dvou srovnávaných modelů v prostředí střídajících se paradigmat byla pro tuto práci zvolena jako hlavní metoda komparace. Přítomnost nových paradigmat (NPG, DGE), která analyzují realitu VS v nové šíři a z nových perspektiv, a zároveň představují jakýsi dosud částečně virtuální, teprve zhmotňující se režim, přidává do komparace nový prvek. Předpokládejme, že v tomto režimu v ideálním případě dojde k částečné či úplné modifikaci PPP s tím, jak budou postupně adresovány problémy a výzvy, jež zanechal dosavadní přístup. Pro náš účel je tedy nutné pokusit se formulovat jakýsi ideální typ partnerství veřejného a soukromého sektoru jako výsledek vlivu myšlenek NPG a DGE, tak, abychom získali referenční model, ke kterému se dále budeme vztahovat při komparaci dvou modelů reálných. Problémem tohoto imaginárního modelu je, že teorie ve vztahu k PPP dosud nenabídla žádný ucelený vzor. Pokusíme se tedy model stvořit na základě kritiky PPP a výstupů diskuse teoretiků o jeho pozici v rámci nových paradigmat.

Dílním způsobem bude též využito metody analýzy diskursu, zejména v části věnované historickému vývoji obou modelů a jejich reflexi a zároveň v praktické části věnované aplikaci modelu PC2 a analýze existujících komunikačních kanálů a interakcí. Dále budou aplikovány obecně vědní metody, jakými jsou analýza, syntéza, indukce a dedukce.

1.3.1 Výstavba imaginárního modelu PPP

Jako výchozí základ sestavení modelu, který bude konformní s novými režimy VS, bude využito hlavně kritických bodů, které ve svém článku představili Greve a Hodge³⁵. Pro doplnění bude využito připomínek jiných autorů. Zmíněné body nebo výzvy (v originále challenges) shrnují nejproblematictější vlastnosti PPP, jež brání jeho hladkému splynutí s prostředím public governance. Každý z bodů upravíme tak, aby mohl sloužit jako součást

³⁵ Greve, Carsten, Hodge, Graem. „Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges“. In: Osborne, S. P. (ed.), *The New Public...*, s. 153-156.

komplexního referenčního konstruktů, skrze který budou hodnoceny vlastnosti modelů reálných. To v praxi znamená, že ke každému problému se za využití dostupné literatury, metody analýzy a dedukce pokusíme formulovat možné východisko či kombinaci možných obecných řešení směřujících ke konformitě s režimem public governance. Ve výsledku bychom měli být schopni zhodnotit, zda byl konkrétní problém v reálném modelu identifikován, zda byl odpovědnými institucemi VS adresován a zda implementovaná změna vedla nebo by mohla vést směrem, který byl předvídan. Následuje formulace východisek ke kritickým bodům.

A) Komplikovanost, nesrozumitelnost, nepřístupnost PPP projektů širší veřejnosti

Třebaže španělský model ve velké části případů využívá otevřeného řízení, jehož výsledkem jsou do značné míry „otevřené“, neúplné smlouvy, PPP projekty nejen ve Španělsku a v Británii jsou obvykle založeny na relativně komplikovaných dohodách. Pramení to z faktu, že se jedná o ujednání o dodávkách služeb v požadované kvalitě na dlouhou dobu dopředu, často spojená s výstavbou nové infrastruktury. Nutnost vypořádat se s množstvím aspektů dohody mezi partnery s přirozeně rozdílnými zájmy vede k potřebě aplikace sofistikovaných metod, které ovládají jen zkušení experti. Tím se PPP do jisté míry vymyká veřejné demokratické kontrole a tedy jako dvoustranná hra elit veřejného a soukromého sektoru, pro níž Hayllar používá označení Government-Private Partnership³⁶, obtížně zapadá do konceptu síťového vládnutí a public governance obecně, kde se na rozhodnutí podílí více složek občanské společnosti.

Možná východiska:

Předně je nutno brát v potaz argument, že široká veřejnost postrádá jako celek odbornost ve velké části otázek, kde se stát jako její zástupce angažuje v jednáních, mimo jiné s experty z privátní sféry, z nichž vzniká řada ujednání, norem apod., jež at' přímo či nepřímo ovlivňují občany. S neodborností souvisí i pasivita občanů („platím si stát, aby tyhle věci za mě vyřešil“), na níž naráží mnohé snahy politiků i nevládních organizací o větší angažovanost veřejnosti. Zpřístupnění složitých ujednání o PPP projektech veřejnosti si k tomu nepochybně vyžádá jisté náklady navíc a nadále zůstává otázkou, zda veřejný sektor má kapacity a schopnosti na to, aby údaje o PPP projektech podával v ucelené a přístupné formě.

K tomu lze ovšem namítnout, že vysoké náklady mohou být kompenzovány pozitivním efektem demokratického dohledu v podobě zvýšeného tlaku na odpovědné orgány státní správy i soukromé firmy. Okamžitou investicí do sofistikovaného snadno

³⁶ Hayllar, Mark R. „Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient?“ in *Australian Journal of Public Administration* 69 (S1), s. 99.

obsluhovatelného digitálního systému na bázi Web 2.0³⁷, popř. Web 3.0, či lepším využitím již existujících databází veřejných zakázek a komunikačních kanálů se teoreticky dá dosáhnout další minimalizace nákladů.³⁸ Reálných výsledků v tomto ohledu je již dosahováno se systémy různé úrovně sofistikovanosti, ať je to v případě úspěšného projektu ChileCompra³⁹, nebo v podobných iniciativách v Evropě⁴⁰ a jinde. Výrazné zjednodušení na jedné straně zpřístupňování a na straně druhé dostupnosti dat v přehledné formě může částečně pomoci řešit problém občanské pasivity a nedostatečné odbornosti tím spíše, pokud související komunikační aplikace umožní občanům vstupovat přímo do iniciační a plánovací fáze projektu s jejich preferencemi a připomínkami. Takováto funkce by mohla být motivátorem intenzivnější občanské participace. Ideální model zapojení a angažovanosti všech aktérů představuje koncept Public-Private-Citizen Collaboration (PC2).

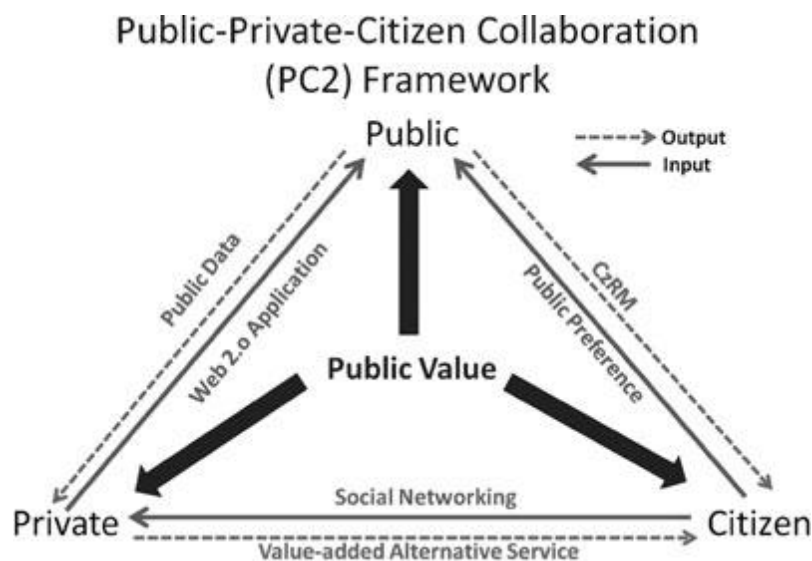
³⁷ Hui, G. Hayllar, M. R., „Creating Public..“, s. 121-129.

³⁸ Dunleavy, P. et al. „*New Public Management is dead – long live Digital-Era Governance*“. Oxford: Oxford University Press, 2006.

³⁹ Microsoft, „Democratizing eProcurement through Public-Private Partnerships, Case Studies. Dostupné na WWW: <http://www.microsoft.com/> (staženo dne 7.1.2011).

⁴⁰ Capgemini et al., „Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action“, *9th Benchmark Measurement for the European Commission*, prosinec 2010. s. 12.

Obrázek č. 1: Koncept PC2



Zdroj: Hayllar, M.R., „Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0“ in *Australian Journal of Public Administration* 69 (S1), s. 123.

Takto nastavené komunikační kanály staví na řízení vztahu se zákazníky - Customer Relationship Management - vzoru z privátního sektoru a podněcuje přechod od roztržitého systému dílčích digitálních komunikačních kanálů, dominantnímu rysu NPM, k intenzivnějšímu zapojení nového komponentu a integraci dosud dvoustranných vztahů vláda-firmy (Government2Businesses – G2B), vláda-občané (Government2Citizens - G2C), firmy-občané (Businesses2Citizens) atd. v duchu NPG, DEG a Citizen Relationship Managementu.

Pro dosažení optimální/dostatečné úrovně dohledu a občanské participace není bezpodmínečně nutné angažovat celou občanskou společnost, třebaže takovýto stav by byl ideální. Postačilo by zapojit alespoň menší část veřejnosti. Dá se předpokládat, že by se jednalo o osoby s profesním, akademickým či jiným zájmem v dané oblasti a samozřejmě o tisk a média obecně. Je zřejmé, že síť takovýchto aktivistů může data získaná od státu dále třídit, analyzovat a interpretovat široké veřejnosti a na druhou stranu zprostředkovávat preference občanů vládě. Nadále by z pochopitelných důvodů tak jako u jiných forem veřejných zakázek důkladně své rivaly z vítězného konsorcia kontrolovala konkurence a je otázkou diskuse, jakým způsobem toho VS může využít ve svůj prospěch, případně zda není na místě třeba i menší firmy z oboru dodatečně motivovat k důslednému monitoringu projektů PPP ve veřejném zájmu.

B) Mnohost a konflikt rolí, jež vláda a zvláště některé její součásti v PPP zastávají

Greve a Hodge poukazují na fakt, že vláda, konkrétně ministerstvo financí, kombinuje v kontextu PPP vícero nepříliš kompatibilních rolí. Vystupuje zároveň jako promotér a advokát programu investic formou PPP a zároveň jako strážce veřejných prostředků a úsporného a efektivního nakládání s nimi, dále jako tržní regulátor a smluvní strana v konkrétních projektech.

Tento problém úzce souvisí s problematikou prolínání veřejného a soukromého sektoru na úrovni rozhodujících pozic ve státní správě a na druhé straně důležitých pozic v rámci soukromých konzultantských a jiných firem s teoretickým i reálným napojením na trh s PPP projekty. Fluktuace expertů mezi sektory v podobě tzv. secondments (krátkodobá umístění/stáž) a jiné formy výměny v sobě nesou potenciální riziko střetu zájmů. Jedná se o jev označovaný termínem revolving door (otočné dveře), kdy státní zaměstnanec s vlivem na formulování či implementaci politiky nezastupuje veřejný zájem, nýbrž zájem soukromé společnosti. V kontextu PPP jev popisuje např. Shaoul.⁴¹ Tito zaměstnanci pak mohou velmi výrazně ovlivnit celkový přístup celého ministerstva. Je otázkou, do jaké míry mohou zkušenosti, jež tito lidé s sebou do státní správy přinášejí, mohou obohatit její fungování, a do jaké míry tyto zkušenosti a schopnosti zůstávají ve VS při případném návratu zaměstnance do privátní sféry.

Rovněž nedostatky ve znalostech a dovednostech na úrovních individuálních projektových týmů vedou k závislosti na vnější expertní pomoci, jejíž poskytovatelé v různých časech dodávají služby jak zákazníkům z veřejného, tak soukromého sektoru. Jejich rady, analýzy, plány a modely přitom v případě nekompetentnosti projektového týmu mají na uskutečnění a podobu zakázky značný vliv.

Podle některých autorů rovněž skončila doba, kdy se soukromé firmy ucházely a přitom v tvrdém konkurenčním boji soutěžily o jednotlivé státní zakázky. V dnešní době, a snad ještě více u komplexních produktů a zakázek typu PPP projektů lze sledovat spíše opačný proces, kdy státy svým způsobem usilují o působnost některých nadnárodních firem na svém území,⁴² popř. se snaží podporovat vybrané domácí korporace v těžkých časech tvrdé konkurence, výpadku poptávky⁴³ či v jejich zahraniční expanzi. V tomto procesu PPP jako vývozní produkt domácích společností podporovaných státem hraje zřejmě jistou roli.

⁴¹ Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P. „Partnerships and the role of the Big Four accountancy firms: private control over public policy“, studie prezentovaná na Greenwich University, 2006. Dostupné na WWW: <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/> (staženo dne 23.3.2010).

⁴² Matula, „Partnerství veřejného a soukromého sektoru, s. 49.

⁴³ Terry, Francis. „The Private Finance Initiative – Overdue Reform or Policy Breakthrough?“ *Public Money and Management*, 1996, 16(1), s. 9–16.

Východiska:

Na první pohled zřejmým směrem řešení je podřídit revizi systém výpůjček expertízy z privátního sektoru. Druhým je soustředění se na problém nedostatku esenciálních znalostí a schopností na některých úrovních státní správy, případně redistribuce úkolů a zjednodušení procesů v managementu fází PPP projektu. Je třeba podpořit zlepšení kapacit VS na takovou míru, aby přestal být v základních a opakujících se úkonech při managementu PPP procesu závislý na privátní expertíze. V tomto ohledu je klíčový proces učení a uchovávání znalostí a dovedností získaných v předchozích projektech a automatizace opakujících se procesů pomocí digitálních technologií.

Na politické úrovni je třeba více osamostatnit rozhodovací proces a obrnit se vůči vlivu a lobbingu zájmových skupin i jednotlivých firem. Stát může podporovat firmy v jejich snahách o zahraniční expanzi, ale pouze skrze běžné diplomatické cesty, nikoli na úkor zájmu daňových poplatníků a ostatních subjektů na trhu.

C) Problém rozhodování mezi PPP a alternativními formami vládnutí

Požadavek na kladení větší pozornosti zvažování kladů a záporů alternativních nástrojů k PPP je záležitostí politické vůle, lepších analytických schopností státní správy a její větší pružnosti. PPP by nemělo převážet kvůli tomu, že je v dané době vládou preferovaným modelem a že státní správa je na daný způsob řešení navyklá, nýbrž proto, že jednoznačně lepším řešením. Vždy musí být proveden důkladný test porovnání alternativ. V tomto ohledu je nenahraditelný skutečně objektivní komparátor veřejného sektoru (Public Sector Comparator), který je učištěn od všech předpojatostí a snadno aplikovatelný.⁴⁴

D) Nerovnocennost kapacit veřejného a soukromého sektoru, neschopnost vlády směřovat partnery ze soukromého sektoru ke kýženému cíli

Slovo „partnerství“ předvídá rovnocenné postavení zainteresovaných subjektů. Nevhodnost tohoto slova v kontextu modelu PPP byla v literatuře několikrát kritizována.⁴⁵ Argumentem je, že dlouhodobá dohoda o financování infrastruktury „není partnerstvím o nic víc než, když si občan bere hypotéku v místní bance.“⁴⁶ Ve skutečnosti mají smluvní strany přirozené odlišné zájmy a ze strany státu je zapotřebí velkého úsilí a značné míry schopností, aby se mu podařilo soukromý subjekt dirigovat kýženou cestou ke kýženému cíli. Nedostatek těchto schopností na straně VS vede k neúměrnému prodlužování a prodražování celého

⁴⁴ Coulson, Andrew. „Value for Money in PFI proposals: a commentary on the UK Treasury Guidelines for Public Sector Comparators“, 2008, *Public Administration*, Vol. 86, 2., s. 483–498.

⁴⁵ Greve, C., Hodge, G. „Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?“ *Australian Journal of Public Administration* 69, (S1), 2010, s. 8-22.

⁴⁶ *Ibid*, s.10.

procesu zakázky PPP, což je dle provedených studií ve Velké Británii vnímáno jak ze strany veřejného, tak ze strany soukromého sektoru jako nejzávažnější překážka dalšímu pokračování a rozvoji programu PPP.⁴⁷ Nároky v tomto směru jsou částečně posunuty v otevřeném/užším řízení praktikovaném ve větší míře ve Španělsku, kde jsou náklady i doba procesu udělení zakázek PPP obecně nižší, třebaže za cenu zvýšených nároků na VS v průběhu realizace neúplného kontraktu.⁴⁸ Nicméně v obou případech platí, že zásadním problémem, jehož řešení je nutno věnovat zvýšenou pozornost jsou schopnosti a dovednosti individuálních pracovníků v rámci projektových týmů a jejich širšího zázemí, které jsou v případě nedostatků odkázány na drahou externí pomoc.

Východiska:

Problém se více méně přímo vztahuje k bodu B). Zvětšení a zkvalitnění kapacity veřejné správy zvládat a usměrňovat odlišné zájmy soukromého partnera lze částečně dosáhnout zlepšením a rozšířením užívaných prostředků a technik⁴⁹, kterými veřejná správa disponuje, stejně tak jako zdokonalením schopností a organizace zaměstnanců. V tomto ohledu lze sledovat doporučení představená například Anumbou, Carrillem a Robinsonem v jejich strategii zaměřené na budování kapacit a znalostního managementu uvnitř organizací účastnících se PPP projektů.⁵⁰ Většina z tradičně doporučovaných nástrojů pro trénink a „knowledge management“ je dnes již v rámci obou modelů PPP v určité podobě se smíšenými výsledky zavedena. Možná je načase začít se než na tyto konkrétní prvky soustředit na vlastní architekturu modelu, v rámci které jsou PPP uskutečňována. Tato práce se především zaměří na rozdělení, kompozici, schopnost učení se, přenosu a zachování klíčových znalostí a dovedností na rozhodujících pozicích v rámci a odpovídající předpoklady institucionálních rámců programů PPP v Británii a Španělsku.

E) Doba smlouvy u PPP kontraktů je příliš dlouhá

To je těžkou překážkou dokonalé evaluaci výsledků projektů a vyvození širší odpovědnosti politiků a státní správy veřejnosti. Ač je teoreticky možné zlepšit schopnosti veřejné správy ve výše zmíněných oblastech, nikdy nebude snadné, bude-li to možné, dělat dostatečně přesné odhady vývoje ekonomického a politického prostředí na několik desítek let trvání kontraktu. Každá taková dohoda o PPP projektu je tak do jisté míry nejistou sázkou.

⁴⁷ Anumba, C., Carillo, P., Robinson, H., *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Wiley-Blackwell: Oxford 2010. s. 171-192.

⁴⁸ Yescombe, s. 3

⁴⁹ Anumba, Carillo, Robinson, *Governance & Knowledge Management...*

⁵⁰ Ibid.

Východiska:

Logicky se nabízí maximální smluvní dobu u projektů PPP zkrátit. Tím by se ovšem zvýšily roční náklady. Existuje jistá alternativa ve vyjednání kratších období, po jejichž uplynutí by mohly být podmínky smlouvy výrazně pozměněny, či kontrakt jako celek bez větších nákladů vypovězen. Tento bod ovšem zůstává nejkritičtější z všech.

Imaginární model PPP v prostředí NPG/DEG (*- kritéria zvláště sledovaná v této práci)

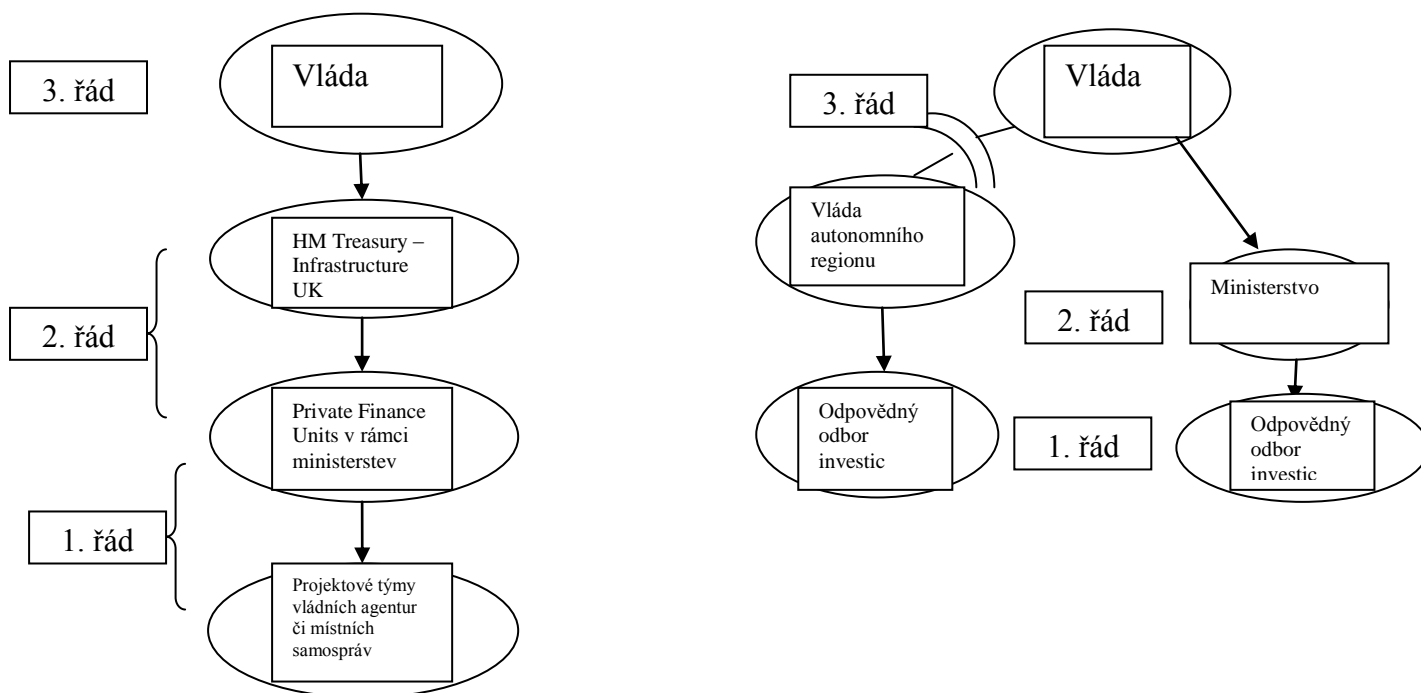
- Interaktivní komunikační kanál pro sdílení kompletních informací o PPP projektech a zapojení sítě aktérů do rozhodování – sledovaný parametr: a) transparentnost – počet a propojení míst poskytujících informace, podoba a forma poskytovaných dat o PPP a kvalita jejich vizualizace v kontextu budování e-Governmentu b) implementace nástrojů pro zapojení občanů do konzultací a celkového ovlivňování projektů *
- Zabránění infiltracím privátních subjektů do rozhodování ve veřejném zájmu – sledovaný parametr: opatření k zabránění infiltracím *
- Zvýšení odborné kapacity a zavedení prvků znalostního managementu do odpovědných organizací veřejného sektoru: opatření ke zvýšení kapacity a co nejefektivnějšímu využívání kapacit stávajících *
- Zjednodušení smluv a zavedení možnosti intervence či mezidobí k revizi podmínek smlouvy

Po poměření reálných modelů PPP a v nich probíhajících změn navzájem a po komparaci s vlastnostmi ideálního modelu podle NPG a DEG, bude možné vyhodnotit míru identifikovaných změn oproti přístupu NPM či PA dle výše zmíněné Hallovy stupnice. Změny budou hodnoceny podle toho, jaké stupně organizační struktury managementu PPP projektů ze strany VS zasáhly, popř. zda byly součástí zásadní celospolečenské proměny přístupu.

Obrázek č. 2: Aplikace Hallovy teorie na institucionální rámec PPP

Britský model

Španělský model



Zdroj: Autor

1.4 Rozbor pramenů a literatury

Tato diplomová práce využívá množství primárních pramenů, z nichž přední místo zauímají informace získané v řízených rozhovorech provedených ve vybraných klíčových institucích účastnících se PPP procesů ve zkoumaných zemích a písemných dotazníků, jež byly na instituce odeslány elektronicky. Je nutno podotknout, že při sběru těchto informací byl zaznamenán markantní rozdíl mezi přístupem zástupců britské a španělské veřejné správy. Zatímco oslovené britské instituce reagovaly, ať už kladně, či negativně, na prostou žádost ve 100 % případů, odezva ze španělské strany byla mnohem slabší, nehledě na to, že přímé komunikační kanály jsou široké veřejnosti často skryté. K získání informací od španělských úřadů bylo zapotřebí využít prominentní osoby z akademického prostředí a další kontaktní osoby. I tak byly odpovědi ve velkém množství případů dílčí a neuspokojivé. Oslovena byla v britském případě ministerstva financí, dopravy, životního prostředí, školství, obrany a

zdravotnictví a ve španělském ministerstvo pro investice a rozvoj (Ministerio de Fomento) a příslušné odbory regionálních vlád v Baskicku, Katalánsku, Madridu a Andalusii.

Z dalších významných pramenných zdrojů lze zmínit směrnice, data a statistiky uvolňované britským ministerstvem financí prostřednictvím jeho internetových stránek. Ve španělském případě bylo nutné počítat s menší uceleností a celkovou roztržitostí informací vzhledem k odlišné organizaci veřejné správy. Bylo zapotřebí kombinovat dílčí údaje z orgánů centrálních, jakými jsou Ministerio de Hacienda y Economía a Ministerio de Fomento a orgánů autonomních komunit.

Pro kritická nezávislá hodnocení politiky PPP a konkrétních projektů byly konzultovány hodnotící zprávy britského kontrolního úřadu National Audit Office. Ve španělském případě bylo v tomto ohledu vzhledem k nečinnosti španělských kontrolních úřadů bohužel nutno se spokojit se sekundárními zdroji.

Jako významné se ukázaly programové dokumenty - volební manifesty politických stran a rovněž dokumenty vypracované speciálně pověřenými komisemi, analyzující dosavadní politiku a předkládající strategie do budoucna. Z těchto je možno uvést zásadní National Infrastructure Plan⁵¹ na britské straně a na straně španělské Plan Estratégico de Infraestructuras⁵² či krizový Plan Extraordinario de Infraestructuras⁵³.

Pro komparaci kvalit veřejné správy či stupňů rozvoje příslušných aspektů e-Governmentu byly nepostradatelné údaje z mezinárodních srovnání a studií zadávaných či přímo zpracovávaných předními nadnárodními institucemi jakými jsou World Economic Forum, OSN či Evropská komise.

Jak již bylo řečeno, New Public Management inspiroval tolik rozdílných autorů, že se z něho stal velmi nesourodý soubor často i protichůdných koncepcí, u kterých je někdy obtížné hledat kořeny vedoucí k původní Hoodově průkopnické práci na téma nově nastupujícího paradigmatu. Není zřejmě pochyb o tom, že duchovní otcové nově etablovaných paradigmat by rádi zachovali mnohem ucelenější a jednoznačnější charakter přístupu k problematice veřejné správy. K vystavění teoretického rámce této práce byly nezbytné právě průkopnické publikace vůdčích představitelů nových paradigmat, které všechny vyšly v historicky relativně nedávné době.

⁵¹ HM Treasury – Infrastructure UK, „National Infrastructure Plan 2010“, Londýn, říjen 2010. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo 23.11.2010).

⁵² Ministerio de Fomento. „Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte“, Madrid, listopad 2005. Dostupné na WWW: <http://www.fomento.es> (staženo dne 13.1.2011).

⁵³ Ministerio de Fomento. „Plan Extraordinario de Infraestructuras“, Madrid, listopad 2005. Dostupné na WWW: <http://www.fomento.es> (staženo dne 13.1.2011).

Na jedné straně se jedná o studii a následnou knihu z roku 2006 nazvanou *Digital Era Governance*⁵⁴ od skupiny kolem Patricka Dunleavyho a na straně druhé sborník autorského kolektivu kolem osoby Stephena P. Osborna z roku 2010⁵⁵, který pro aktuálně dominantní paradigma zavádí termín *New Public Governance*.

Obě práce se systematicky snaží vyrovnat s dědictvím NPM se všemi jeho atributy. Jako takový neujde komentáři ani model PPP. Zatímco ve sborníku ovšem Hodge a Greve rozpracovali pozici PPP v rámci NPG v délce celé kapitoly, Dunleavy a jeho kolegové věnují PPP jen letmou pozornost a vztah DEG a PPP explicitně neřeší. Tento deficit se snaží na základě nepřímých náznaků alespoň částečně vyplnit tato práce.

Komplementární k pracím věnovaným DEG je článek Hayllara a Hui⁵⁶, jenž rozpracovává koncept *Public-Private-Citizen Colaboration (PC2)* – tedy propojení všech relevantních aktérů v partnerství veřejného a soukromého partnerství pomocí nástrojů moderní generace internetových aplikací a sítí souhrnně označovaných termínem *Web 2.0*. Zvláštní důraz je přitom kladen na efektivní zapojení občanů do procesů zejména v jejich iniciační a plánovací fázi, ale i jako dohled v průběhu a po realizaci daného prvku infrastruktury. Ačkoli na sebe autoři PC2 a DEG vzájemně neodkazují, vycházejí z velmi podobných východisek.

Jako inspirace a východisko k napsání komparativní studie případů britského a španělského modelu PPP posloužil článek Nortona a Blanca⁵⁷, který se zabývá vlivem myšlenek NPM a odlišnostmi v jejich implementaci a v pojetí PPP v obou státech. Ačkoli autoři vyzdvihají výhody španělského přístupu, řada otázek ohledně konkrétního fungování obou modelů a praktických souvislostí zůstává nezodpovězená a zcela schází reflexe nástupu nových paradigmat a odpovědi obou modelů těmto novým výzvám.

Mnohem kritičtější, co se španělského modelu v nové fázi jeho vývoje týče, je práce Allard a Trabant⁵⁸, které předkládají několik zásadních připomínek a argumentů pro změnu, zejména stran transparentnosti, přehlednosti, koordinace a managementu znalostí a dovedností na straně veřejného sektoru v procesech spojených s PPP.

⁵⁴ Dunleavy et al. „*New Public Management...*“

⁵⁵ Osborne. „*The (New) Public Governance...*“

⁵⁶ Hui, Hayllar. „*Creating Public Value...*“

⁵⁷ Norton, Blanco. „*Public-private partnerships...*“

⁵⁸ Allard, G., Trabant, A. „*Public Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities*“, 2007. Dostupné na WWW: <http://www.sumaq.org/> (staženo dne 20.4.2010).

1.5 Struktura a rozvržení práce

Po teoreticko-metodologické části následují tři větší oddíly, kde jsou komparovány oba zkoumané modely nejprve z hlediska svého historického vývoje a zkušeností a následně z hlediska výše zmíněných kritických bodů.

Druhým oddílem je historický exkurs, v rámci kterého jsou sledovány nejdůležitější události z hlediska vývoje modelů a základní předpoklady tohoto vývoje. Pozornost je zaměřena na specifické podmínky a determinanty, které vedly k vytvoření současných rysů modelů. Důraz je kladen především na období od 90. let 20. století do dneška. Tato část mimo jiné poskytuje přehled opatření v oblasti PPP, jež měla souvislost s finanční a ekonomickou krizí a s proměnou politické situace v zemích v posledních několika letech.

Třetí oddíl je věnován institucionálnímu rámci PPP projektů s rozvržením funkcionalit a vztahů souvisejících s managementem jednotlivých projektů, stejně jako rozložení úkolů a kapacit mezi úrovněmi orgánů veřejné správy. V úvodu představuje základní srovnání veřejné správy v obou zemích a dále se zaměřuje na konkrétní přístup ke správě a managementu projektů PPP.

Čtvrtý oddíl pojednává o širších interakcích v rámci modelů PPP ve Španělsku a Británii a o pokroku v aplikaci konceptu PC2. Zasazuje tento pokrok do kontextu budování prostředí e-Government v obou státech. Konkrétně je poukázáno na rozvoj digitálních platforem pro veřejné zakázky, které mají potenciál umožnit transparentní výměnu informací mezi zadavateli, uchazeči a taktéž širokou veřejností, stejně tak jako ulehčit správu a administraci jednotlivých projektů všem zúčastněným.

Dále je nastolena otázka vlastního naplnění podstaty veřejně-soukromého partnerství a jsou analyzovány způsoby zajištění toků klíčových dat mezi vládou, soukromými firmami a občany. Zvláštní pozornost je zaměřena na úroveň a podobu poskytovaných dat, možnost jejich interpretace a dalšího zpracování. K tomu účelu jsou v rámci obou zemí identifikována místa pro přístup k informacím a pro vzájemnou komunikaci občanů, firem a veřejné správy stran PPP politiky a jednotlivých projektů.

V pátém oddílu jsou zaznamenané posuny v rámci obou modelů konfrontovány s imaginárním modelem s kritérii pro kompatibilitu partnerství soukromého a veřejného sektoru s novými režimy ve VS.

2. Vznik modelu Public Private Partnership/Private Finance Initiative a jeho historické pozadí

2.1 Britská zkušenost do dnešní doby

2.1.1 Počátky

V Británii má spolupráce veřejného a soukromého partnerství tradici dlouhou několik staletí. Model partnerství při dodávkách infrastruktury a služeb, tak, jak jej známe dnes, se ovšem začal vyvíjet až počátkem 90. let 20. století po odchodu Margaret Thatcherové, jejíž vlády byly vůči možnosti zapojení soukromých firem do činností a úkolů dosud vyhrazených veřejnému sektoru poněkud opatrné. V souvislosti se změnou přístupu je třeba zmínit události roku 1992, kdy konzervativní vládu postihla těžká rána v podobě akutní krize libry a následné recese, která zvýšila tlak na výdajovou složku vlády. V této situaci ministr financí Norman Lamont představil plán Private Finance Initiative (PFI), který nabízel novou formu řešení pro náročné dodávky veřejných služeb a infrastruktury. Zodpovědnost za stavbu, správu veřejně prospěšného statku či vykonávání jiné veřejné služby mohla nyní být smlouvou převedena na soukromého kontraktora, který by po určitou dobu, obecně do délky padesáti let, realizoval veškeré náležitosti. Náklady, společně s jistým ziskem pro firmu, by pak stát hradil v dávkách, rozložených dle dohody. Na první pohled plán nabízel velmi elegantní řešení. Nejenže tím bylo umožněno rozložit finanční zátěž do delšího časového horizontu. Nejenže větší efektivnost soukromého sektoru měla zařídit úspornější uspokojování veřejných potřeb. Splátkám soukromým partnerům v PFI modu bylo navíc za jistých podmínek určeno zůstat mimo záznamy o veřejném dluhu. Toto účetní opatření, jak se ukáže dále, určovalo přístup klíčových politiků ke konceptu PPP a stalo se předmětem silné kontroverze.

Jakkoli svůdně se projekt využití soukromé iniciativy ve veřejné infrastruktuře tvářil, konzervativní vlády překvapivě k aplikaci PFI přistupovaly poměrně zdrženlivě. V účinnosti byla ponechána přísná pravidla a podmínky, pod kterými bylo možné k PFI sáhnout. Přestože byl zřízen centrální panel zástupců veřejného a soukromého sektoru a v rámci velkých ministerstev byly utvořeny speciální jednotky (Private Finance Units) pro prověřování a koordinaci dílčích projektů s účastí podnikatelské sféry, bylo jasně stanoveno, že k provedení dodávek v PFI režimu musí být splněny přísné podmínky. Soukromý partner by musel převzít veškeré riziko za neúspěch v projektu a daňovému poplatníkovi se za jeho peníze muselo

dostat adekvátní hodnoty. Takto tvrdá kritéria odrazovala banky a investory, kteří v programu neviděli dostatečně snadný zisk.⁵⁹

2.1.2 New Labour u kormidla

Skutečného naplnění, ne-li doslova „boomu“, se myšlenka PPP dočkala až s příchodem labouristů k moci v roce 1997. Za svého působení v opozičních lavicích se představitelé labouristické strany o PFI vyjadřovali často velmi skepticky. Alistair Darling hovořil o nebezpečí dlouhodobých závazků při hrozbě eskalujících nákladů v budoucnosti. Další členové stínového kabinetu PPP považovali prostě za jiné jméno pro privatizaci.⁶⁰ Pouze Gordon Brown se zdržel kritických komentářů. Z následného vývoje se dá usuzovat, že tak činil, jelikož sám s PPP počítal jako se zásadním prvkem své rozpočtové politiky, která slibovala zachování úsporného režimu za současného výrazného navýšení investic.⁶¹ V tomto směru byla nejdůležitější Lamontem nastavená pravidla o zúčtování PPP a jejich evidenci, která umožňovala vedení splátek v rámci partnerství mimo oficiální vládní bilanci a údaje o veřejném dluhu. PFI tak měla pomoci veřejným rozpočtům ukázat se v lepším světle.

Někteří autoři sledující trendy ve veřejné správě se pozastavují nad tím, odkud se vzal entusiasmus New Labour pro využívání PPP.⁶² Z ideologického hlediska samozřejmě partnerství představuje jakési ztělesnění Giddensovy „třetí cesty“ pro veřejný sektor, když se jedná o zřejmý kompromis mezi privatizací, kterou labouristé vždy zapovídali, a výhradně státním nakládáním s infrastrukturou. Bylo by ovšem naivní domnívat se, že by ideologická konformnost zastínila praktické výhody partnerství např. v podobě účetního zpracování PPP. Leccos o povaze labouristického zájmu napovídá zarytost vlády ve sporech o účetní pravidla, jež budou rozvedeny dále.

Důležitou roli hrál jistě též obdiv předních představitelů strany k výkonnosti soukromých firem, kterou toužili uplatnit i ve veřejné infrastruktuře a službách, a naopak veliká nedůvěra k manažerům ve veřejné správě. Je známo, že nezanedbatelný vliv na labouristy měla skupina předních manažerů velkých soukromých společností, z nichž přední místo zaujímal sir Malcolm Bates, jehož písemná doporučení stran rozvoje PFI z roku 1997 stála u vlastního počátku labouristických snah o větší využití tohoto modelu. Bates sám byl

⁵⁹ Craig, David, Brooks, Richard. *Plundering the public sector: How New Labour are letting consultants run off with £70 billion of our money*. Constable: London 2003, s. 34.

⁶⁰ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 112.

⁶¹ *Ibid*, s. 137.

⁶² Flynn, *Public sector management...*, s. 258.

dle kritiků ve střetu zájmů, když zastával několik významných funkcí ve společnostech, jež mohly mít zájem na případných státních zakázkách. Přesto tento muž zůstal favoritem ministerstva financí a jeho druhá expertíza nadále určovala takt PPP.⁶³

Nadšení pro systém PPP se projevilo poměrně záhy po převzetí moci labouristy v roce 1997, kdy nový Paymaster General⁶⁴ na ministerstvu financí, kovaný businessman Geoffrey Robinson, po pouhých šesti dnech ve funkci oznámil revizi konzervativního konceptu PFI, která se stala nejvyšším bodem v žebříčku priorit ministerstva financí hned po udělení nezávislosti Bank of England. V návaznosti byl dosavadní konzervativní panel soukromého financování (Private Finance Panel) nahrazen tzv. pracovní skupinou pro PFI (The Treasury PFI Taskforce), zahrnující experty z řady oborů včetně konzultantů, právníků a odborníků ze stavební sféry. Vedení skupiny se ujal muž ze skupiny „great unelected“, sir Adrian Montague, businessman často najímaný vládou pro nejrůznější úkoly.

Pracovní skupina si vytkla za cíl zjednodušit proces PFI a uvolnit jeho pravidla tak, aby byl atraktivnější pro tržní subjekty, což v praxi znamenalo ústup od přísných podmínek nastavených konzervativními vládami pro spuštění jakéhokoli partnerství. Mimo jiné bylo navrženo, aby potenciální soukromí partneři na sebe už nemuseli přebírat podstatnou část rizika za případný neúspěch projektu.

Na druhou stranu, pokud měl být projekt proveden v PFI režimu a nikoli tradiční cestou zakázek, mělo být toto rozhodnutí transparentně podloženo. Pracovní skupina vytvořila jakousi typologii rizik, která přicházejí v úvahu při kompletaci veřejné zakázky. Bral-li na sebe soukromý kontraktor některá z vypsaných rizik, do účinnosti měla vstoupit složitá formule, která by toto přepočítala k dobru PFI řešení oproti tradiční veřejné zakázce, kde veřejná složka nese riziko sama.

Navenek se zdálo, že pracovní skupina ministerstva financí pro PFI se snažila jak atraktivnit systém partnerství firmám, tak zároveň chránit peníze daňových poplatníků tím, že nastavila povinný test pro každý PFI záměr a požadovala obezřetný přístup státní správy spolu s využitím externí expertízy a podpory. V každém případě výsledek práce skupiny byl takový, že přepracovaná pravidla Private Finance Initiative vyvolala mezi soukromými společnostmi náhlý a velmi intenzivní zájem. Vláda brzy začala tento zájem sytit podněty k množství projektů.

⁶³ „Geoffrey Robinson announces second review for the Private Finance Initiative“. Tisková zpráva HM Treasury ze dne 12.11.1998. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo 12.1.2009).

⁶⁴ Vysoký úředník ministerstva, obvykle třetí v pořadí hierarchie po ministrově kabinetu a jednotlivých pověřených státních ministrech („náměstečích“).

Přes masivní nárůst projektů po nástupu labouristické administrativy, je třeba si uvědomit, že v porovnání s tradičními metodami provádění veřejných zakázek zůstal jen relativně malým segmentem s podílem v rozmezí 10 – 15 % celkových veřejných investic⁶⁵, ovšem s výraznou tendencí k další expanzi. V polovině roku 2006 bylo v běhu přibližně kolem 200 projektů v různé fázi svého naplnění, v nominální hodnotě 26 miliard liber.⁶⁶

Tyto prostředky však v žádném případě nejsou rozvrstveny rovnoměrně napříč celým veřejným sektorem. Okamžitě po implementaci PPP vykristalizovala skupina projektů, ve kterých se účast soukromého partnera nabízela, jako jsou stavby a správa nemocničních budov, škol, věznic či dodávky počítačové techniky. PFI projekty ještě v režii konzervativních administrativ se týkaly zejména dopravních staveb, záhy se ovšem ohnisko zájmu přeneslo do oblasti sociální infrastruktury.⁶⁷ Není náhodou, že mezi obory, do nichž se brzy soustředilo nejvíce iniciativ partnerství firem a státu, patří zejména zdravotnictví a školství. Faktem je, že pouze zanedbatelné množství nových nemocnic a škol bylo postaveno mimo PFI. Nejen kvůli rozpočtovým omezením, ale zejména kvůli pravidlům nastaveným ministerstvem financí. PPP se zkrátka staly jedinou alternativou. Buď ony, nebo nic.⁶⁸

2.1.3 PPP v období finanční krize

Od roku 2008 se britské projekty PPP začaly potýkat s krizí důvěry na finančních trzích a výrazným nedostatkem levného kapitálu, což mělo za následek velké komplikace pro již běžící projekty a značnou opatrnost investorů při vstupování do projektů nových. Tzv. monoline pojišťovny, které do propuknutí krize sehrávaly významnou úlohu při zabezpečování dlouhodobých dluhopisů firem účastnících se PFI, byly v krátké době prakticky eliminovány.⁶⁹

Jak si komentátoři dění záhy povšimli⁷⁰, rovněž banky se pro nedostatek prostředků začaly stahovat i z relativně bezpečných projektů, jakými pro ně byly iniciativy partnerství soukromého a veřejného sektoru. Výpadek bank coby vůbec nejdůležitějších poskytovatelů

⁶⁵ Flinders, Matthew. „The Politics of Public–Private Partnerships”, *The British Journal of Politics and International Relations* Vol. 7, 2, 2005, s. 220.

⁶⁶ Yescombe, *Public-Private Partnerships*, s. 35.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Wolmar, Christian. *Down the Tube: The Battle for London's Underground* (London: Aurum, 2002), s. 9.

⁶⁹ Encinas, Javier, Farquharson, Ed. „The U.K. „Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis“, dokument vytvořený pro World Bank Institute, březen 2010. Dostupné na WWW: siteresources.worldbank.org (staženo 3.1.2011), s. 2.

⁷⁰ Mathiason, N. “Can we fix it now? – No, we can't – not during a credit crunch“. *The Observer* (on-line verze), 1.2.2009. www.guardian.co.uk (staženo 10.4.2009).

kapitálu pro PPP – v roce 2005 stály zhruba za 85 % všech projektových zdrojů⁷¹ - byl pochopitelně citelný. Celkově, jak uvádějí Encinas a Farquharson, se v Británii v důsledku výše zmíněných problémů naakumulovalo 110 již probíhajících projektů v celkové hodnotě 13 miliard liber.⁷²

Bylo zřejmé, že některé projekty se neobejdou bez pomoci ze strany veřejného sektoru. Labouristická vláda na situaci reagovala sérií opatření. Mezi ně patřilo zejména vytvoření The Infrastructure Finance Unit TIFU, které byly alokovány finanční prostředky pro záchranu a podporu selhávajících či ohrožených projektů. K tomu byl vytvořen tzv. PFI kreditní systém (PFI credits system) za účelem poskytnutí dodatečného krytí a záruk lokálním PFI projektům. Prostředky TIFU byly aktivně využity zejména v případě půjčky největšímu projektu odpadového hospodářství v Evropě v Manchesteru. Jinak posloužily zejména jako významný psychologický a stabilizační moment k částečnému obnovení důvěry.

Ministerstvo financí rovněž vykoupilo podíl soukromých firem v PUK a sloučila jeho podstatnou součást s oddělením Infrastructure UK v rámci ministerstva.

Dohromady přístup vlády signalizoval pokračující podporu programu PFI a snahu překlenout krizové období. Hlubší strukturální změny se ovšem do budoucna zdály být nevyhnutelné.

2.1.4 Volby 2010

Do roku 2008 bylo v Británii uzavřeno 625 projektů o kapitálové hodnotě téměř 59 miliard liber.⁷³ V období 2010-2011 měly podle údajů ministerstva financí roční splátky za běžící PFI projekty dosáhnout 8,6 miliard liber a celkem ve výhledu 25 let až 210 miliard liber.⁷⁴ Masivní rozkvět PFI zastavila až finanční a hospodářská krize a sklonek labouristické vlády. Budoucnost mezi firmami oblíbeného modelu se náhle ocitla ve značné nejistotě, kterou příliš nerozehnal fakt, že hlavní politické strany před volbami v roce 2010 k otázce PFI nezaujaly zcela jednoznačné stanovisko. Opozice v období labouristických vlád tvrdě kritizovala selhání některých PPP projektů, z nichž vysoko vyčníval případ konsorcia

⁷¹ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 126.

⁷² Encinas, Farquharson, „The U.K. Treasury...“, s. 4.

⁷³ Greve, Hodge, „Public-Private Partnerships...“, s. 151.

⁷⁴ Public Accounts Committee – Ninth Report: Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response zpráva parlamentního výboru Public Accounts Committee, část 3. Opportunities to improve value for money in the financing of infrastructure projects připravena k 9. prosinci 2010. Dostupné na WWW: <http://www.publications.parliament.uk/> (staženo dne 2.3.2011).

Metronet a PPP pro londýnské metro.⁷⁵ Konkrétní řešení pro potenciální budoucí PPP projekty v případě, že by se některá z opozičních stran dostala k moci, zůstávala ovšem nejasná.

Letmý pohled do volebních programů stran nenasvědčoval tomu, že by jediná z nich letitý způsob financování veřejných zakázek vyloženě podporovala. Pokud byly zaznamenány jednotlivé zmínky, tyto byly spíše zdrženlivé až odmítavé. Kusá vyjádření napovídala, že ať dopadnou volby jakkoli, partnerství veřejného a soukromého sektoru, tak, jak bylo doposud nastaveno, přestane existovat.

Labouristé svůj někdejší trumf v programu téměř nezmínili. Při nejlepším byly PFI jen jednou ze zcela rovnocenných možností při financování a provádění veřejných zakázek.⁷⁶ Liberální demokraté se na skromném prostoru vyjádřili proti PFI a navrhovali alternativu v podobě Banky Spojeného království pro podporu infrastruktury, United Kingdom Infrastructure Bank (UKIB)⁷⁷, jakési instituce, jež by pomocí kapitálu vloženého vládou lákala k přímým investicím soukromé subjekty, kterážto myšlenka dle slov nejmenovaného zaměstnance britského ministerstva financí připomíná snahu „nahradit štetec barvou“.⁷⁸

Konzervativci v samotném volebním manifestu PFI nezmínili. V jednom ze svých dřívějších programových dokumentů nazvaném „Reconstruction – Plan for change“ konzervativci již s předstihem prostřednictvím budoucího ministra financí slíbili zásadní přehodnocení dosavadní PFI politiky.⁷⁹ Zpřísnění se měla týkat zejména absolutního převodu náležitých rizik na soukromého partnera a zajištění hodnoty za peníze v každém případě, pokud se o formě projektu cestou PFI vůbec mělo uvažovat. Nový přístup se měl držet pěti následujících principů:

- řádné účetnictví – všechny PFI projekty bez rozdílu ve vládních účtech
- náležitá motivace a kontrola kontraktorů – pokud jít PFI cestou, pak jedině se stanovením několika jednoduchých a pevných požadovaných výstupů, za jejichž nesplnění bude vyměřeno odpovídající penále

⁷⁵ Viz například Glaister, Stephan. Blair v. Brown; devolution v. centralization. The PPP for the London Underground. In *Blair's Britain*. Cambridge University Press: Cambridge 2007, s. 251-261. Witz, Public-Private Partnership...

⁷⁶ Norton Rose, „The Election Briefing: PFI and PPP“, duben 2010. Dostupné na WWW: www.nortonrose.com (staženo dne 28.5.2010).

⁷⁷ Liberal Democrats Manifesto 2010, Londýn 2010. Dostupné na WWW: <http://libdems.org.uk> (staženo dne 1.5.2010), s. 24.

⁷⁸ Interview s vysokým představitelem Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

⁷⁹ The Conservatives, „Reconstruction: Plan for a strong economy“ ze série resortních programových dokumentů Plan for chase, 2008. Dostupné na WWW: <http://www.conservatives.com/> (staženo dne 6.2.2010).

- naprostá transparentnost projektů, kde je PFI spojena s vládní dotací – k takové podpoře sahat jedině po zvážení všech alternativ
- perfektní převod rizika na soukromou sféru – pokud není ochoten, projekt se prostě neuskuteční, či bude uskutečněn tradiční cestou
- žádný mikromanagement – VS se bude striktně držet nastavených parametrů; pokud nebudou dodržovány, smlouvy budou ukončeny a soukromý partner zaplatí penále⁸⁰

Takto stále poněkud hrubě načrtnutá politika by neznamenal příliš nového. Pokud by se na základě plánu měly předvídat určité konkrétní kroky, jednalo by se patrně o návrat k podobným pravidlům, jež platila před nástupem labouristů. Pravidla účtování o PPP projektech se tak jako tak vlivem nadnárodních standardů a regulací zpřísnila. Postup konzervativců v tomto duchu by byl obzvláště rigorózní, třebaže již vláda Gordona Browna snažící se získat reálný obrázek veřejného dluhu, zaujala podobný přístup. Kdysi jedno z největších lákadel PPP projektů z pohledu veřejného sektoru mělo být eliminováno.

V některých případech tak existovaly prakticky jen náznaky, kterých se finanční analytici mohli chytat, nikoli však přímo držet. S předvolební analýzou perspektivy PFI v dalším parlamentním období přišla například konzultantská firma Norton Rose.⁸¹ Signály, jež byly zachyceny, příliš ve prospěch rozvoje PFI projektů nehovořily.

Nástupem neobvyklé koalice konzervativců a liberálů se k moci dostala ta část politického spektra, která byla v předchozím období vůči labouristickému pojetí PPP nejvíce kritická, a zejména v případě liberálů skeptická vůči celému konceptu. Většinu klíčových postů na ministerstvu financí však obsadili konzervativci. Tématem dne se stala cesta z nejzávažnější hospodářské krize v posledních desetiletích a redukce rozpočtového deficitu. V tomto procesu nepochybně musely hrát klíčovou roli mimo jiné veřejné zakázky.

Posun v přístupu k projektům PPP nebyl od počátku zcela patrný a v prvních týdnech se projevil zejména vypuštěním několika odstavců ze sekce na webu ministerstva financí věnované Public Private Partnerships, která byla po volbách na čas stažena kvůli revizi a kde byla PFI původně označována za „malou, ale důležitou součást vládní strategie dodávek kvalitní infrastruktury a služeb občanům“⁸², či proklamována „řada benefitů“⁸³, které model přináší, jsou-li v rámci daného projektu dodrženy náležitě podmínky. Výsledná podoba

⁸⁰ The Conservatives, „Reconstruction...“, zestručněno autorem.

⁸¹ Norton Rose, „The Election Briefing...“

⁸² Srovnání aktuální a archivní verze textu možno provést díky archivaci podoby webu ministerstva financí na stránkách národního archivu: National Archives (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>) a HM Treasury (<http://www.hm-treasury.gov.uk>) (staženo 2.3.2011).

⁸³ Ibid.

úvodního textu je v době psaní této práce mnohem stručnější a mnohem méně tendenční.⁸⁴ Tento fakt nasvědčoval tomu, že v krátké době dojde k zásadnímu přehodnocení politiky.

Po negativních zkušenostech s některými vlajkovými a kapitálově náročnými projekty, o jejichž problémech extenzivně referovala média, přestaly být PFI projekty voličsky populárním heslem. I lokální projekty se ocitaly pod palbou kritiky, když se různé občanské iniciativy začaly zajímat o podrobnosti ze smluv uzavřených mezi samosprávami a soukromými subjekty. Zřejmě nejvýraznější iniciativou se stala „PFI exposed“, o které je pojednáno níže.

Vláda v krátkém časovém úseku začala v souvislosti s PPP podnikat určité konkrétní kroky zároveň s tím, jak se z koaličních jednání rodil návrh mimořádně úsporného rozpočtu, který s sebou přinášel nejradikálnější škrty za poslední desetiletí, a s tím, jak vznikala dohoda i na ostatních strategiích k obnově fiskální stability a hospodářského růstu.

Tyto strategie byly podmíněny několika faktory. Předně bylo zřejmé, že značná část investic a dalších výdajů, které nejsou primárně prorůstově orientované, bude odložena nebo zamítnuta. To se zejména týkalo rozpočtu ministerstva obrany, ministerstva školství a zdravotnictví a dalších. Obecně program rozvoje sociální infrastruktury byl pozastaven ve prospěch infrastruktury ekonomické.⁸⁵ Na tomto místě je vhodné podotknout, že velká část potřeb v sociální sféře byla, mnohdy za vyšší než adekvátní cenu⁸⁶, saturována v předchozím období labouristickou vládou. Idea „big society“, prosazovaná Davidem Cameronem a jeho týmem napříště počítala s daleko intenzivnějším zapojením občanů do projektů ve veřejném zájmu. Skupiny jednotlivců a celé komunity měly být vtaženy nejen do procesu spolurozhodování o dodávkách veřejných služeb, ale co je možná ještě důležitější, měly se stát jejich aktivními koproducenty či zcela nahradit veřejné autority a jejich omezené zdroje v jejich rolích a funkcích. Podpora iniciativ v tomto smyslu nebyla pouhou snahou o maximální rozvoj a využití občanské a komunitní angažovanosti, ale zřejmě rovněž součástí pokusů zmírnit nároky na přetížené veřejné rozpočty.

První zcela hmatatelný posun vládní politiky vůči PPP nastal na přelomu jara a léta 2010, kdy byla jednotlivými ministerstvy pod taktovkou ministerstva financí stažena finanční podpora potenciálním novým lokálním PFI projektům ve formě zmiňovaných PFI kreditů, aby na podzim byl tento podpůrný mechanismus zavedený labouristy v rámci úsporných

⁸⁴ Viz současná podoba PPP sekce webu: <http://www.hm-treasury.gov.uk> (staženo 13.2.2011).

⁸⁵ Interview s vysokým představitelem Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

⁸⁶ např. Glaister, Blair v. Brown; devolution v. centralization...; Pollock, Alyson et al., „PFI in NHS – is there an economic case?“, 10. července 1999, *British Medical Journal*. Dostupné na WWW: www.bmj.com (staženo 14.2. 2009).

opatření odňat hromadně jak plánovaným, tak rozjednaným i některým již probíhajícím projektům.⁸⁷ V rámci revize výdajů byl systém PFI credits vládou ukončen nadobro⁸⁸, což mimo jiné PPP teoreticky přivedlo na roveň jiným alternativám financování s tím, že podmínky pro PPP cestu za daných ekonomických podmínek nebyly stále ještě ideální. Místní samosprávy měly možnost poohlédnout se po jiných zdrojích a formách financování nebo od projektů prostě upustit.

Rovněž TIFU byla napříště zbavena finančních zdrojů určených k půjčkám PPP projektům a byla přetvořena jen v poradní expertní orgán v rámci Infrastructure UK při ministerstvu financí.⁸⁹

Zásadními momenty definujícími budoucnost PPP pak byly jednoznačně publikace Národního plánu rozvoje infrastruktury (National Infrastructure Plan)⁹⁰ a s tím související analýzy nákladů budování infrastruktury (Infrastructure Cost Review)⁹¹ a projev Lorda Sassoon na výroční konferenci PPP Forum⁹².

Národní plán rozvoje infrastruktury by se dal označit za jeden z klíčových milníků vládní strategie pro obnovu hospodářského růstu. Tento dokument počítá s investicemi v celkové hodnotě 200 miliard liber (o 50 miliard více než v předchozím období) do oblastí dopravy, energetiky, digitálních sítí, protizáplavových, vodohospodářských a odpadohospodářských projektů a rozvoje znalostních kapacit v období let 2011-2016, a to z veřejných i soukromých zdrojů. Plán argumentuje tím, že podle dostupných informací investice do infrastruktury přispívají k růstu HDP a konkurenceschopnosti více, než kterékoli jiné kapitálové investice.⁹³ Speciální pozornost je věnována nákladům projektů civilního inženýrství a prostoru pro jejich snížení. Toto téma dále rozvíjí výše zmíněná Infrastructure Cost Review. Dokument uvádí, že „množství důkazů svědčí o tom, že náklady inženýrských staveb jsou vyšší než v ostatních evropských zemích“⁹⁴. V úvodu Národního plánu se píše, že

⁸⁷ HM Treasury, „Public-Private Partnerships – Technical Update 2010“, získáno v tištěné podobě od Edwarda Farquharsona z Infrastructure UK (8.12.2010), jinak dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo 10.12.2010), s. 3.

⁸⁸ Ibid, s. 3.

⁸⁹ Ibid, s. 6.

⁹⁰ HM Treasury: Infrastructure UK, „National Infrastructure Plan 2010“, zveřejněn v říjnu 2010. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk> (staženo dne 12.11.2010).

⁹¹ HM Treasury: Infrastructure UK, „Infrastructure Cost Review“, zveřejněno v prosinci 2010. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk> (staženo dne 12.11.2010).

⁹² Sassoon, James. Projev ministra (Commercial Secretary to the Treasury) u příležitosti výroční večeře britského PPP fóra, 3.11.2010. Písemná verze dostupná na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (staženo dne 11.3.2011).

⁹³ HM Treasury: Infrastructure UK, „National Infrastructure Plan 2010“, s. 9.

⁹⁴ HM Treasury: Infrastructure UK, „Infrastructure Cost Review“, s. 7.

tyto náklady jsou v průměru o 60 % vyšší než v Německu⁹⁵, což je nepochybně fakt, se kterým se nelze do budoucna spokojit. Zda vůbec či jak konkrétně by situaci měly pomoci řešit projekty PPP není v dokumentech explicitně zmíněno, ačkoli bylo zřejmé, že se s využitím privátních investic v nějaké formě do budoucna nadále počítá.

Nejkonkrétnější vyjádření z úst vlády bylo doposud možné zaznamenat v podání Lorda Sassoona, ministra pro záležitosti investiční politiky vlády, který v kruhu zástupců významných firem působících na PPP trhu deklaroval pokračující vládní podporu spolupráci veřejného a soukromého sektoru. S přenesením důrazu od sociální infrastruktury na infrastrukturu ekonomickou ovšem podle slov Lorda Sassoona nemá cenu skrývat, že „tradiční struktury PPP a PFI budou hrát znatelně menší roli“.⁹⁶ Na druhou stranu však Sassoon vyslovil jednoznačnou podporu dalšímu rozvoji PPP projektů a jejich podílu na výše zmíněném dvousetmiliardovém plánu investic. Nepřímo tím potvrdil, že ambiciózní plán vlády bez rozsáhlého využití soukromých zdrojů nebude proveditelný, jinými slovy PPP jako nástroj financování, se kterým má britský veřejný i soukromý sektor letité zkušenosti, bude do značné míry nepostradatelný. To však neznamená, že by pravidla a podmínky měly zůstat nezměněné. Lord Sassoon ve svém projevu upozornil na opatření, jež vláda podnikne za účelem zvýšení transparentnosti a efektivnosti. Všechny kontrakty, vybrané účty a další dokumentace u projektů přesahujících hodnotu 10 000 liber jsou od 1. 1. 2011 povinně zveřejněny prostřednictvím webových stránek. Tento krok podle vládního představitele přinese zvýšenou důvěru v PPP a bude tedy ve výsledku prospěšný pro obě strany.⁹⁷

Poselství Lorda Sassoona soukromým subjektům tedy bylo v otázce budoucích příležitostí v oblasti PPP projektů veskrze pozitivní, přestože už nebylo možné očekávat stejně výhodné podmínky jako dříve a žádné nové velké iniciativy, co se sociální infrastruktury týče. Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že řada těchto PFI (nemocnic, škol, ubytovacích projektů) se všemi souvisejícími závazky a náklady bude aktivních nejen po dobu trvání současné koaliční vlády, nýbrž nejméně ještě v příštích dvou desetiletích. Odstoupit od těchto smluv ve většině případů není možné, i kdyby si to současná politická reprezentace přála.

Ostrou kritiku na adresu PPP iniciovaných labouristickou vládou vyvolala zpráva parlamentní komise Public Accounts Committee, jež shledala řadu pochybení ve finančních ujednáních a strategii ministerstva financí pod vedením Gordona Browna a Alistaira

⁹⁵ HM Treasury: Infrastructure UK, „National Infrastructure Plan 2010“, s. 4.

⁹⁶ Sassoon, projev...

⁹⁷ Ibid.

Darlinga.⁹⁸ Hodnota za peníze u těchto projektů byla významným způsobem zpochybněna. Na to reagovala část koaličních poslanců, jež nejprve požádala premiéra Camerona o důkladné vyšetření postupu předchozích vlád a jimi uzavřených smluv⁹⁹ a následně odstartovala kampaň za získání slevy minimálně 500 milionů liber (méně než 0,5 %) z budoucích poplatků za všechny aktivní PPP kontrakty od soukromých partnerů. Tato poslanecká iniciativa záhy spustila vlastní webové stránky¹⁰⁰ a rozrostla se na 66 poslanců. Dočkala se rovněž podpory kabinetního ministra Francise Mauda.¹⁰¹ Přesto se snaha přemluvit soukromé společnosti, aby se dobrovolně vzdaly části svého zisku, kterého se domohly díky výhodně uzavřeným smlouvám, nejeví zrovna nadějně.

2.2 Španělské zkušenosti do dnešní doby

2.2.1 Počátky

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 poskytnou a projekty ve veřejném zájmu uskuteční soukromí investoři, jež si vložený kapitál vyberou zpět na mýtném od jednotlivých uživatelů.¹⁰² 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 pocíťována potřeba zlepšit dopravní komunikace, zejména silniční a dálniční síť a alespoň je tak přiblížit evropskému standardu. Program výstavby dálnic hrazených z veřejných 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 nezaplatněných státních silnic.¹⁰³

⁹⁸ Public Accounts Committee – Ninth Report. . .

⁹⁹ Norman, Jesse. „Interpelace premiéra Camerona, otázka č. 13“, *Hansard*, leden 2011. Dostupné na WWW: <http://www.publications.parliament.uk/> (staženo dne 13.2.2011).

¹⁰⁰ Campaign for a PFI Rebate. Dostupné na WWW: <http://www.pfi-rebate.org/> (staženo dne 13.2.2011).

¹⁰¹ Kirkup, James. „Force firms to repay ghastly PFI profits, says ministr“, *The Guardian*, 29. ledna 2011.

¹⁰² Yescombe, *Public-Private Partnership...*, s. 46.

¹⁰³ Acerete, Shaoul, Stafford, Stapleton, „The Cost of Using...“, s. 51.

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 nezaplatněným úsekům.¹⁰⁴

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 poskytnou zvláštní státní půjčky a subvence. Do poloviny 90. let byl stát povinen vyplatit v přepočtu 2,65 miliard eur a zůstaly mu další závazky v hodnotě přibližně 1,5 miliardy.¹⁰⁵ 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, umožnění výhodného účetního režimu pro koncesionáře¹⁰⁶ a v neposlední řadě snížení daní z 16 na 7 %¹⁰⁷.

Tato kombinace se ukázala jako obzvláště blahodárná pro řadu španělských konstrukčních a stavebních firem, z nichž vyrostly, na rozdíl od jejich britských protějšků, silné společnosti světového významu. 6 z 10 největších firem v oblasti dopravních staveb dnes sídlí ve Španělsku (Grupo ACS, Ferrovial, OHL, FCC a další)¹⁰⁸ a rozvíjí své aktivity v řadě zemí, mimo jiné i ve Velké Británii a České republice. Ve své domovině tyto

¹⁰⁴ Acerete, Shaoul, Stafford, Stapleton, „The Cost of Using...“, s. 51.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Bult-Spiering, Miriam, Dewulf, Geert *Strategic issues in public-private partnerships: an international perspective*. Wiley-Blackwell: London 2006, s. 79.

¹⁰⁸ The Economist, „Big in America? Spanish firms hope to benefit from America’s stimulus plan“, 8. dubna 2009, Dostupné na WWW: <http://www.economist.com>. (staženo dne 14.12.2010).

společnosti udržují v rámci své strategie pro PPP projekty úzké vazby s místními bankami, které se na poskytování kapitálu PPP projektům dlouhodobě soustředí. Španělský trh se tak v této oblasti stal téměř nepřístupný zahraniční konkurenci.¹⁰⁹

2.2.2 Posuny moderní doby

V průběhu času se k projektům v dopravní infrastruktuře přidaly i zakázky z oblasti infrastruktury sociální (nemocnice, školy) i odpadového hospodářství. Silniční a dálniční PPP však zůstávaly dlouhou dobu dominantní.¹¹⁰ Přesto ovšem bylo v období od roku 2004 do současnosti zejména na regionální úrovni přikročeno k celé řadě projektů partnerství soukromého a veřejného sektoru při výstavbě zdravotnických i vzdělávacích zařízení. Mezi hlavními iniciátory se ocitlo mimo jiné hlavní město Madrid s necelou desítkou nových nemocnic ve sledovaném období. Norton a Blanco tvrdí, že ceny, již ve vyjednávání dosáhl španělský veřejný sektor, jsou srovnatelné s tím, co v podobných případech dohodl jeho britský protějšek.¹¹¹ Postupem času nabraly PPP v sociální oblasti takový význam, že leckdy zastínily i tradiční infrastrukturní projekty, což, jak potvrzuje evropský věstník zakázek OJEU, i přes finanční krizi odráží jistý trend přítomný v PPP programech na kontinentě.¹¹²

Partnerství veřejného a soukromého sektoru si zachovávalo klíčovou politickou podporu, o čemž svědčí fakt, že PPP projekty v nedávné době představovaly až 20 % všech investic do infrastruktury.¹¹³ Záměrem centrální vlády v roce 2005 bylo do roku 2020 zapojit soukromé prostředky až ze 40 % v rámci rozsáhlého programu Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte (PEIT).¹¹⁴ Každoročně měly být investovány prostředky v přibližné hodnotě kolem 15,5 miliardy eur, a to zejména do projektů železničních, silničních a dále do rozvoje letišť a přístavů. Nicméně, jak upozorňuje Vassallo, PPP se na rozdíl od situace ve Velké Británii nikdy nestalo výhradní oficiálně preferovanou politikou vlády a předmětem širší společenské diskuse, a tedy ani kontroverze, kterážto v britském případě vedla ke špatnému image projektů v očích veřejnosti a stala se překážkou dalšímu rozvoji politiky.¹¹⁵ Některé prokazatelně nevýhodné PPP projekty v Británii se brzy staly terčem

¹⁰⁹ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 47.

¹¹⁰ Allard, G. Trabant, A. „Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities“, IE Business School working paper. Dostupné na WWW: <http://latienda.ie.edu>, (staženo dne 20.4.2010). s. 7.

¹¹¹ Norton, Blanco, „Public-private partnerships: a comparative study...“, s. 228.

¹¹² Tenders Electronic Daily, dodatek k *Official Journal of the European Union*. Dostupné na WWW: <http://www.tendersdirect.co.uk/Sector/TED/> (stav ke dni 10.12.2010).

¹¹³ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 47.

¹¹⁴ Allard, Trabant, „Public-Private Partnerships in...“ s. 4.

¹¹⁵ Vassallo.

kritiky médií. Absence podobně medializovaných kauz ve Španělsku, pro kterou se mohou nalézt různá vysvětlení, je rovněž důvodem, proč se PPP jako takové nestalo tématem, které by bylo terčem soustředěné pozornosti.

Ani španělský trh PPP ovšem není imunní vůči finanční a hospodářské krizi. Veřejné rozpočty se z přebytku 2,2 % HDP v roce 2007 propadly do hlubokého deficitu.¹¹⁶ Po „zlatém období“ let 2000-7 se španělské PPP projekty začaly potýkat s vážným nedostatkem dostupných zdrojů. To bylo způsobeno několika faktory. Předně se jednalo o krizi důvěry ve velké i lokální bankovní domy, které přestaly poskytovat výhodné půjčky a zvyšující se náklady na vyvlastňování pozemků, kudy byla infrastruktura plánována. Přestože infrastruktura zůstávala prioritou, bylo zřejmé, že ne všechny sliby bude možné dodržet, nenajdou-li se nové zdroje financování projektů. V dubnu 2009 pak vláda oznámila záměr provést změny v PEIT v souvislosti se zpožděními, které zaznamenala velká část projektů.¹¹⁷ S dalším zhoršováním finanční situace bank na jedné straně a státu i regionů na straně druhé, začal PEIT platit již víceméně pouze teoreticky.

Na jaře 2010 pak přišla vláda s prohlášením o spuštění nového programu pod názvem „Plan Extraordinario de Infraestructuras“. V tomto plánu mají PPP projekty sehrát stěžejní roli. Zejména prostřednictvím nich má být během let 2010 a 2011 mobilizováno 17 miliard EUR¹¹⁸ na rozvoj železniční a silniční sítě. Finanční mechanismus je podepřen kombinací dohod španělské vlády s některými privátními bankami, Evropskou investiční bankou a kreditním institutem a dalšími institucemi, jejichž úkolem je zajistit úvěry soukromým kontraktorům, tak, aby mohly být spuštěny projekty, na jejichž financování vláda ani firmy nemají dostatek kapitálu. Díky speciálním opatřením budou roční splátky nabíhat, až když bude konstrukční fáze ukončena a prvek infrastruktury se začne využívat, tzn. nejdříve až v roce 2014.

Plán se záhy po zveřejnění stal terčem kritiky opoziční Partido Popular, která obvinila vládu z neschopnosti uskutečnit a dotáhnout i údajně skromný program rozvoje infrastruktury a z pokrytectví, kdy jako „výjimečný“ prezentovala plán, který sliboval investice ve stejném objemu, jaký mělo ministerstvo pro rozvoj běžně k dispozici již v posledním období vlády konzervativce Aznara.¹¹⁹ Ve svém článku ex-ministr pro rozvoj infrastruktury a jeho zástupce

¹¹⁶ DLA Piper, European PPP Report 2009. Dostupné na WWW: www.eib.eu (staženo dne 12.12.2010). s. 103.

¹¹⁷ DLA Piper, s. 104.

¹¹⁸ O 2 miliardy eur více než podle původního návrhu.

¹¹⁹ Álvarez-Cascos, Francisco, Blanco Rodríguez, Benigno, „El llamado PEI no merece ni la “P” de “plan”, ni la “E” de “extraordinario”, ni la “I” de “infraestructuras”, Inmodiario 30.4.2010. Dostupné na WWW: <http://www.inmodiario.com> (staženo 13.2.2011).

kritizují, že PEI představuje pouze plán na uskutečnění některých projektů, jež v roce 2010 byly neúměrnou dobu v prodlení. Přesto řada finančních institucí vyjádřila svoje pochybnosti o realizovatelnosti PEI a tento politický pamflet byl tak záhy po svém představení silně zdiskreditován.¹²⁰

2.2.3 Španělská specifika

Vývoj partnerství soukromého a veřejného sektoru ve všech jeho rozličných podobách ve Španělsku probíhal souběžně s procesem decentralizace a devoluce důležitých pravomocí na vlády jednotlivých autonomních oblastí. Tento proces byl zahájen prakticky okamžitě po skončení Francova režimu, kdy ústava z roku 1978 obsahovala koncept 17 autonomních regionů, jež představovaly nové územně-správní uspořádání státu. Míra autonomie nově vzniklých samosprávných jednotek nebyla stejná a záhy se začala ještě více diferencovat. Zejména dva tradičně separatistické a shodou okolností též nejbohatší španělské regiony – Baskicko a Katalánsko - usilovaly o získání co největší nezávislosti na Madridu. Baskicko a Navarra se dlouhou dobu těší rozsáhlé fiskální autonomii, kteréžto se dlouhodobě snaží dosáhnout i Katalánsko.

Obecně je Španělsko dobrým příkladem toho, kam až může dospět delegace pravomocí v oblasti veřejných financí na regiony. Svoboda nakládat s finančními prostředky a v některých případech je i vybírat má zcela zásadní význam pro veřejné zakázky a způsob, kterým budou financovány. Jak poukazuje Norton a Blanco¹²¹, díky absenci centrálních direktí Španělsko již delší dobu překonává zbytek evropských zemí v inovativnosti a významu regionálního hospodaření, a tedy i v rozmanitosti a tvárnosti forem veřejných zakázek včetně PPP.

I přes fakt, že neexistuje žádný přímý centrální dozor a autorita, která by autonomním komunitám určovala formu partnerství, kterou mají zvolit, správy všech oblastí jsou vázány zákony upravujícími šíři a základní pravidla možných způsobů partnerství veřejného a soukromého sektoru. Od roku 2003 je tak oficiálně možné sáhnout i k formě blízké tradičnímu britskému modelu PFI.¹²² V roce 2009 dokonce schválen zákon obsahující standardizovanou smlouvu PPP předpokládající specifikaci požadovaných výstupů zakázky

¹²⁰ Vassallo.

¹²¹ Norton, S. D., Blanco, L. „Public-private partnerships: a comparative study...“, s. 221.

¹²² Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 47.

podle britského vzoru.¹²³ Výsledky tohoto legislativního kroku však zatím nebyly zaznamenány.

Autoři Torres a Pina¹²⁴ identifikovali několik základních forem PPP existujících na španělském území. Zaprvé se jedná o tzv. projekty dodávané na klíč – „turnkey arrangements“, kde stát uzavírá smlouvu na zbudování určitého statku s přesně definovanými parametry a za pevnou cenu dohodnutou předem, která se splácí prostřednictvím dlouhodobého dluhu. Teprve po dokončení stavby zařízení přechází do plného vlastnictví regionu/státu a tehdy teprve začíná povinnost splácet.

Druhým typem je tzv. finančně samostatný („financially free-standing“) projekt velmi blízký tradiční koncesi, kdy soukromý partner odpovídá za naprojektování, zbudování a financování daného prvku infrastruktury dle dohodnutých parametrů a standardů výměnou za právo vybírat poplatky od jeho pozdějších uživatelů. Stát v tomto případě pouze monitoruje dodržování dohodnutých podmínek.

Třetím typem jsou projekty typu DBFO, kde firma či konsorcium firem obstarává všechny výše zmíněné fáze projektu, a k tomu zajišťuje provoz, správu a údržbu dané struktury. Náklady kompenzuje prodejem služeb spjatých s danou stavbou veřejnému sektoru. Tomuto systému se též někdy přezdívá „stínové mýtné“ (shadow toll), jelikož finanční zátěž nenesou přímo jednotliví uživatelé, nýbrž stát/region ve formě poplatků za dostupnost služby. Tento model je blízký britské verzi PFI s tím rozdílem, že ve Španělsku často obsahuje mechanismy, které by v přísně standardizovaném a striktně smluvně upraveném britském přístupu neměly prostor. Veřejný sektor aktivně vstupuje do projektu i po podepsání smlouvy, která je obvykle poměrně neúplná a pozdější zásahy a ad hoc úpravy umožňuje. Stát navíc ve španělském kontextu vystupuje jako „responsabilidad patrimonial del Estado“, tedy jako jakýsi garant poslední instance v případě, že by nastaly závažné nečekané problémy. Na rozdíl od Británie, kde co největší část rizik musí být převedena na soukromou sféru, ve Španělsku dochází ke sdílení rizik projektu.

Do roku 2005 autonomní oblasti prakticky získaly monopol v uzavírání PPP kontraktů, když centrálně zadávané projekty byly početně i co do finančního objemu marginalizovány.¹²⁵ Každá autonomní oblast vypracovává svou vlastní PPP politiku a strategii, přičemž neexistuje žádná centrální koordinace či státní expertní centrum, což je i z hlediska mezinárodního srovnání poměrně výjimečná situace.

¹²³ DLA Piper, s. 104.

¹²⁴ Norton, S. D., Blanco, L. „Public-private partnerships: a comparative study...“, s. 221-222.

¹²⁵ Allard, Trabant, „Public-Private Partnerships in...“ s. 7.

Nízká míra regulace a vysoká flexibilita byly vyzdvihovanými vlastnostmi španělských PPP projektů. Zástupci veřejného sektoru na regionální úrovni obvykle provedou přípravné úkony před tím, než projekt vstoupí do fáze tendru a výběru nejlepší nabídky. Tato předběžná příprava je jedním z faktorů, které stojí za relativně nízkými náklady na celý administrativní a rozhodovací proces, jež podle Yescomba činí přibližně desetinu nákladů srovnatelného britského projektu.¹²⁶

Mezi potenciálními partnery z řady výše zmíněných společností obvykle panuje velká rivalita, což vede k vysokým slevám a umožňuje místní správě vybrat relativně velmi levnou nabídku. Na druhou stranu u takovýchto projektů hrozí riziko, že došlo k podcenění a v budoucnu mohou vyvstat problémy s životaschopností projektu a tlak na veřejný sektor, aby přistoupil na renegociaci smlouvy.¹²⁷

3. Přístup veřejného sektoru a fungování institucionálních modelů v Británii a Španělsku

Pokud hovoříme o veřejné správě a institucionálním rámci v obecné rovině, výzkumy vypovídají v případě Španělska a Británie o stále ještě do značné míry odlišné kvalitě i přes podobný poměr prostředků k HDP vynakládaných na chod státní správy¹²⁸. Zatímco španělské instituce¹²⁹ ve studii Světového fóra zaměřené na globální konkurenceschopnost vyšly ve srovnání se 139 státy až na 53. místě, britské se umístily na místě 17.¹³⁰ Je třeba podotknout, že výsledky pocházejí z dotazníků rozšířených mezi místní firmy. Dílčí výsledky ve vybraných podkategoriích jsou obsaženy v následující tabulce:

Tabulka č. 3: Srovnání vybraných ukazatelů výkonnosti veřejné správy

| | Země | |
|---|----------------|-----------|
| | Velká Británie | Španělsko |
| Podíl výdajů na veřejnou správu k HDP¹⁾ | 12,1 % | 11,9 % |

¹²⁶ Yescombe, „*Public-Private Partnerships...*“, s. 47.

¹²⁷ Allard, Trabant, „*Public-Private Partnerships...*“, s. 10.

¹²⁸ Eurostat, 2009.

¹²⁹ V rámci kategorie Instituce, coby 1. pilíře hodnocena řada faktorů. 75 % hodnocení tvoří veřejný sektor, 25 % instituce soukromého sektoru.

¹³⁰ Schwab, Klaus (ed.), „*The Global Competitiveness Report 2010-2011*“, World Economic Forum, prosinec 2010, s. 18.

| Podkategorie hodnocení institucí v rámci GCI ²⁾ | Pořadí v žebříčku Global Competitiveness Index GCI ze 139 států | |
|---|---|------|
| klientelismus ve vztahu vlády/státní správy a spřátelených firem (1. – min; 139. – max) | 23. | 57. |
| Plýtvání ve veřejných výdajích (1. – plýtvání min; 139. – plýtvání max) | 72. | 101. |
| Transparence utváření veřejných politik (1. transparence – max; 139. – min) | 34. | 70. |

Zdroj: Eurostat 2009, World Economic Forum, 2010

Z výsledků je zřejmé, že ani jedna ze srovnávaných zemí nepatří v konkrétních zkoumaných parametrech ke světové špičce. Zatímco ovšem Británie zůstává spíše v lepší polovině států světa, Španělsko se spíše ocitá v polovině opačné

Při komparaci obou systémů z hlediska jejich kompatibility s novými paradigmaty veřejného sektoru je třeba vzít v úvahu strukturální i procedurální odlišnosti širších prostředí, v nichž jsou PPP projekty ve dvou sledovaných modelech uskutečňovány, z nichž vyplývá i do jisté míry odlišná povaha partnerství samotných.

Zatímco britská veřejná správa se i přes významné posuny v procesu devoluce vyznačuje vysokou měrou centralizace, Španělsko ve své historii od konce 70. let prošlo výraznou proměnou až do stavu, který nemá příliš daleko k federálnímu uspořádání. S tím souvisí i do značné míry omezený prostor pro standardizaci postupů v rámci veřejné správy ve španělském případě.

Nicméně všechny zadavatelské autority na všech úrovních jsou vázány nejdůležitějšími aspekty španělského koncesního zákona¹³¹. Přes zmíněnou vysokou míru decentralizace, zejména v oblasti PPP v dopravní infrastruktuře hraje, v otázkách provázanosti dopravní sítě rozhodující roli ministerstvo rozvoje a investic (Ministerio de Fomento), které je

¹³¹ Ley 13/2003 – koncesní zákon ve znění pozdějších úprav + Ley 30/2007 ze dne 30. října 2007 – zákon o smlouvách k veřejným zakázkám.

vlastníkem nejdůležitější páteřní infrastruktury.¹³² To ovšem nemění nic na faktu, že vztahy mezi odděleními investic v rámci autonomních exekutiv a centrální státní správou jsou dosti rozvolněné a o nějaké technické či jinak odborné centrální podpoře nemůže být řeč.¹³³

V britském centralistickém modelu, kde pro vládu ve Whitehallu pracuje téměř polovina všech úředníků ve veřejné správě¹³⁴, převažuje v otázkách financování projektů na všech úrovních, stejně jako při stanovení postupů a procedur vůle ministerstva financí. Mimořádnou moc ve vztahu k projektům PPP vlastní zejména oddělení Infrastructure UK (IUK), které určuje veškeré nejdůležitější strategie a pravidla, v rámci kterých se pohybují všichni aktéři napříč veřejným sektorem. Z dlouhodobých stanovisek a postojů IUK je patrná značná míra konzervatismu a lpění na zachování postupů, jež jsou nastaveny.¹³⁵ Možnost ovlivnit směřování a změny v politice PPP je ze strany jednotek Private Finance Unit (PFU) při jednotlivých ministerstvech minimální, třebaže se pohled na věc může často lišit. Jediné, co může postoje a dogmata IUK zásadním způsobem ovlivnit a posunout, je politická vůle a přímý tlak odpovědného ministra.

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. Podstatná část z přibližně 50 zaměstnanců má jistou vazbu na určité segmenty soukromého sektoru - zejména společnosti, jež jako konzultanti nebo jako členové konsorcií (stavební a konstrukční firmy) - operují na trhu. V těchto firmách buď pracovali, nebo jimi byli dočasně uvolněni na dočasné přearazení, tzv. secondment. V každém případě návratu do soukromé sféry prakticky nic nebrání a dochází k němu.¹³⁶ 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 Whitehallu¹³⁷. To IUK stále poněkud vyděluje z běžného rámce veřejné správy.

¹³² Vassallo.

¹³³ José Antonia Plaza Rivero, Jefe del área de Concesiones - Dirección General de carreteras - Consejería de Transportes e Infraestructuras, Comunidad de Madrid, písemný dotazník zaslaný autorovi formou e-mailové zprávy, duben 2011.

¹³⁴ Politt, Christopher, Bouckaert, Geert, *Public Management Reform*. Oxford University Press: Oxford 2004, s. 44.

¹³⁵ Interview s vysokým představitelem Private Finance Unit při Ministerstvu dopravy UK, 7.12.2010.

¹³⁶ Pro jednotlivé případy např. Shaoul.

¹³⁷ Interview s představitelem IUK Edwardem Farquharsonem na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

Cohen, Norman, „Whitehall Tortoises beat City hares on pensions“, *Financial Times*, 15. května 2009. Dostupné na WWW: <http://www.ft.com/> (staženo 23.3.2010).

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 nepřijatelná¹³⁸, 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 rozporný vliv z hlediska veřejného zájmu.

V dokumentu PPP Policy Update z konce roku 2010 britské ministerstvo financí prostřednictvím IUK potvrdilo podporu jednotnému standardizovanému přístupu k partnerstvím se soukromým sektorem, který ztělesňuje modelová smlouva PFI (Standardisation of PFI Contracts – SoPC), jejíž v současnosti již 4. aktualizace je kánonem všech PPP projektů, které se ucházejí o schválení. Svůj setrvalý postoj obhajuje ministerstvo pozitivním ohlasem od všech dotčených orgánů veřejné správy.¹³⁹ Nicméně již zmíněná revize z roku 2010 umožňuje též vládním agenturám a samosprávám odchýlit se od standardní podoby PPP tam, kde je takový postup odůvodněný a podložený pádnými argumenty.¹⁴⁰ Odpovědné jednotky daných ministerstev však zůstávají odpovědné za to, aby konečná podoba projektů, které se nacházejí v jejich portfoliu, byla v souladu s platnými směrnici a nevyučené odchylky byly odstraněny.

Jednotlivé jednotky Private Finance Units (PFU) jsou jakýmsi prodlouženými rameny IUK, jež vykonávají selekci a vyhodnocování zamýšlených projektů, schvalování postupu do dalších fází, dohled a koordinaci. I na ministerstvech nejvíce vystavených PPP projektům nedosahuje počet zaměstnanců jednotky obvykle deset lidí, z nichž většina z nich jsou experty v projektovém managementu, účetnictví, bankovníctví či oblasti práva.¹⁴¹ Společně s organizací Local Partnerships zřízenou ministerstvem financí a asociací místních samospráv jsou PFU nejbližší projektovým týmům, jež nesou hlavní odpovědnost za naplnění cílů daného PPP projektu.

Význam Local Partnerships tkví zejména v tom, že zajišťuje trénink a vzdělávání zaměstnanců na úrovni místních samospráv. Nejdůležitější aktivitou v tomto ohledu je

¹³⁸ Farquharson.

¹³⁹ HM Treasury, PPP Policy Update, s. 10.

¹⁴⁰ Ibid, s. 10.

¹⁴¹ Interview s představitelem Private Finance Unit Colinem Goodwilliem provedené na základě dotazníku, 7.12.2010.

Interview s představitelem Department for Environment, Food and Rural Affairs Josephem Jockuatem provedené na základě dotazníku, 8.12.2010.

organizování programu rozvoje schopností ředitelů projektů, jenž Local Partnerships zajišťuje v součinnosti s University College v Londýně.¹⁴²

Tabulka č. 4: Institucionální rámec britského modelu PPP

| | |
|--|---|
| HM Treasury – Infrastructure UK | Centrální formulace strategií, kontrola a podpora Tvorba vzorových standardizovaných smluv a testů pro ověření hodnoty pro peníze (Public Sector Comparator) |
| Private Finance Units (PFU) dotčených ministerstev | Schvalování studií proveditelnosti |
| Project Review Group | Provádí dohled nad schvalovacím procesem a centrálně vyhodnocuje PPP projekty |
| Office of Government Commerce | Poradní úřad v oblasti veřejných zakázek |
| Department for Communities and Local Government | Podpora místních samospráv |
| Local Partnerships (dříve 4 P) | příprava modifikací standardizovaných smluv pro specifické druhy projektů v regionech, podpora a příprava úředníků místních správ |
| Projektové týmy - Specializované státní agentury (Highways Agency, Partnership for Schools...) | Iniciátoři a klienti v oborově specifických státních PPP projektech |
| Projektové týmy – Místní samosprávy | Iniciátoři a klienti na místní úrovni |
| National Audit Office | supervize organizací VS a jejich výdajů analýzy a revize jednotlivých PPP projektů zprávy Parlamentu o efektivitě, účelnosti vynakládaných zdrojů |

Zdroj: Autor s využitím Anumba, Carrillo,

Na první pohled je španělský model co do počtu institucí účastnících se procesu PPP skromnější. Uvedené instituce akumulují v rámci procesu více rolí. Z toho, co bylo řečeno o

¹⁴² Local Partnerships, „Project Director’s Development Programme“ Dostupné na WWW: <http://www.localpartnerships.org.uk> (staženo 2.2.2011).

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 autoritami v rámci procesu jejich zakázek. Komunikace s místními autoritami v autonomních komunitách se nedá označit ani za intenzivní, ani za obzvláště významnou.

Tabulka č. 5: 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 (Direccion General de Carreteras) | Vlastník a provozovatel páteřní infrastruktury, základní koordinace místních iniciativ a vlastní projektový tým | | |

Zdroj: Autor

Španělsko tak prakticky nemá centrální expertní centrum, které by šířilo směrnice a znalosti o projektovém managementu do nižších úrovní správy, přestože se tím vymyká

většinou PPP programům ve světě a přestože požadavek na zřízení centrální instituce podle britského vzoru vznášejí někteří komentátoři a akademici.¹⁴³ Formulace politiky a tvorba metodik stejně jako budování interních expertních kapacit je tak v kompetenci každé autonomní komunity a své separátní omezené kapacity udržuje i centrální vláda, třebaže její podíl na počtu projektů po roce 2005 s menšími výkyvy klesá a rovněž některá města.¹⁴⁴ 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 téměř nedochází. Je to způsobeno již zmiňovanou absencí centra a odlišnou strategií autonomních vlád v otázkách personálního obsazení a udržování interních kapacit, o čemž bude ještě pojednáno níže. Praktickými naplňováními 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 PPP problematiku.

Absence centrální instituce ovšem není z hlediska schopnosti zvládnání a managementu PPP zcela rozhodujícím faktorem. Daleko zásadnější je schopnost samotných projektových týmů metodiku a návody efektivně aplikovat, či snad lépe obecně zajistit, aby PPP projekty dosáhly svých cílů, co se týče hodnoty za peníze a funkčnosti dané infrastruktury a s ní spojených služeb, pokud možno ke spokojenosti koncových uživatelů. Hlavním účelem a motivátorem změn v administraci PPP projektů je pak jednoznačně snížení nákladů řízení, které jako zásadní překážku vnímalo dle Robinsona¹⁴⁵, NAO i dle aktuálních zjištění této studie většina oslovených respondentů z veřejné správy. Nejinak tomu ovšem je na straně soukromého sektoru, pro který jakékoli průtahy a další nároky znamenají snížení zisku. 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

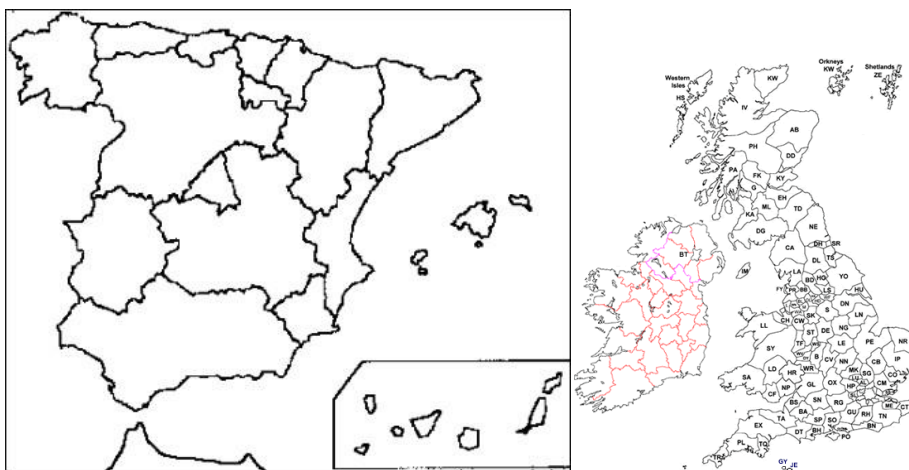
¹⁴³ Např. Allard, Trabant, „Public-Private Partnerships in...“ s. 7-10.

¹⁴⁴ Viz níže.

¹⁴⁵ Robinson, H. S et al. *Investigating Current Practices, Participation and Opportunities in Private Finance Initiative*, Loughborough University. Loughborough 2004. cit. In: Anumba, C., Carillo, P., Robinson, H., *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Wiley-Blackwell: Oxford 2010.

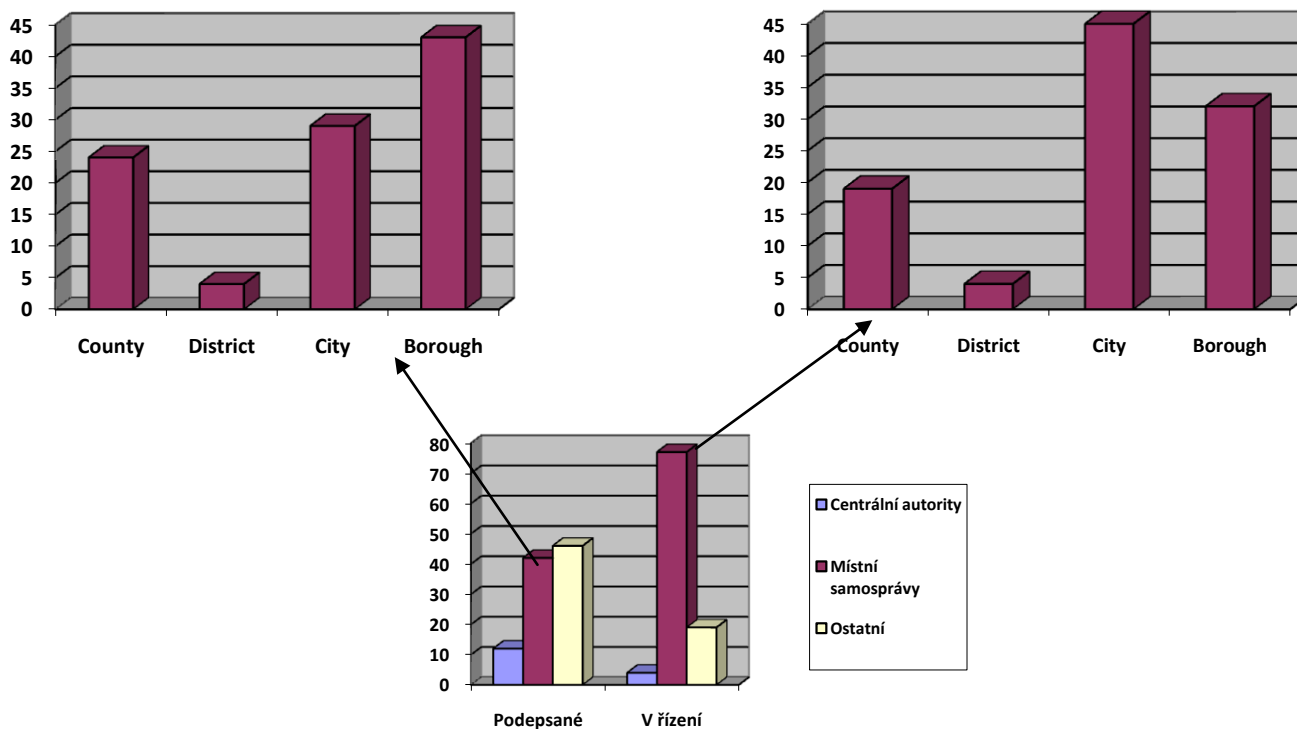
zejména na úrovni menších administrativních celků, kterým mohou scházet kapacity v podobě zejména lidských zdrojů pro iniciaci a důkladný management komplexních zakázek.

Abychom byli schopni porovnat španělský a britský přístup z hlediska rozložení kapacit pro management PPP zátěže jednotlivých úrovní institucionálního rámce, je užitečné podívat se na rozdělení projektů dle úrovně správní jednotky, jež PPP zakázky zadávají.



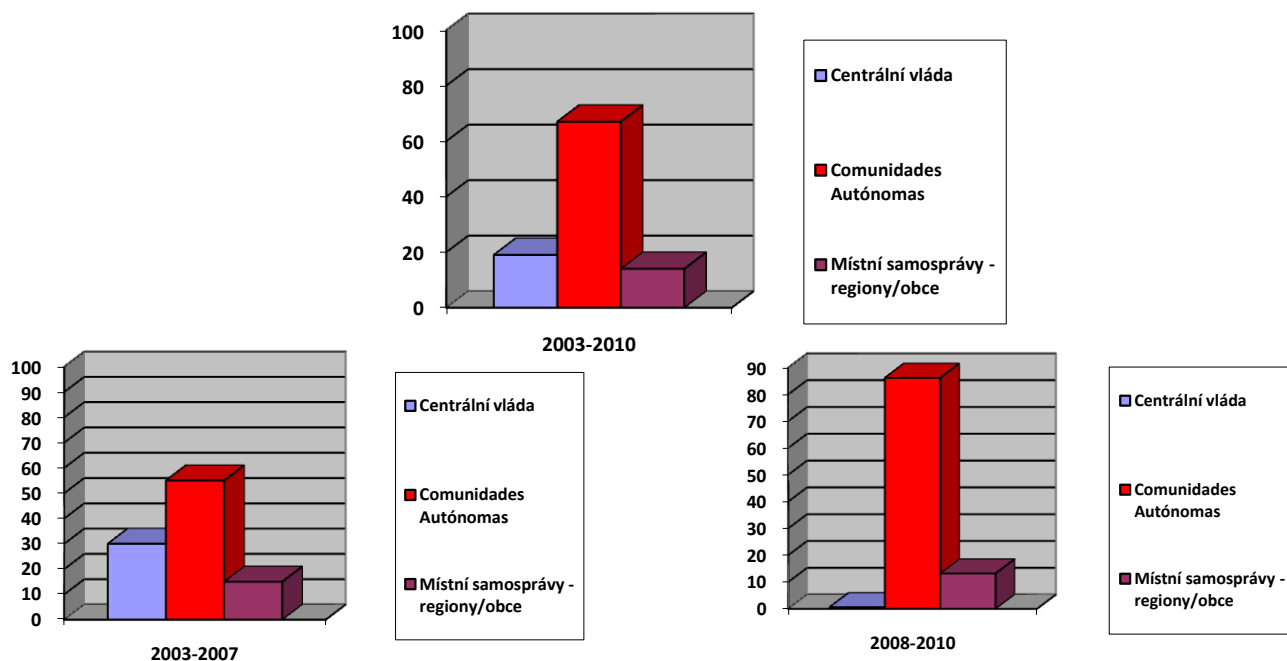
Zdroj: United Nations

Graf č.1: Britské PPP projekty dle statutu zadavatele



Zdroj: Autor na základě údajů HM Treasury

Graf č. 2: Španělské PPP projekty dle statutu zadavatele



Zdroj: Autor na základě údajů SEOPAN a Allard, Trabant

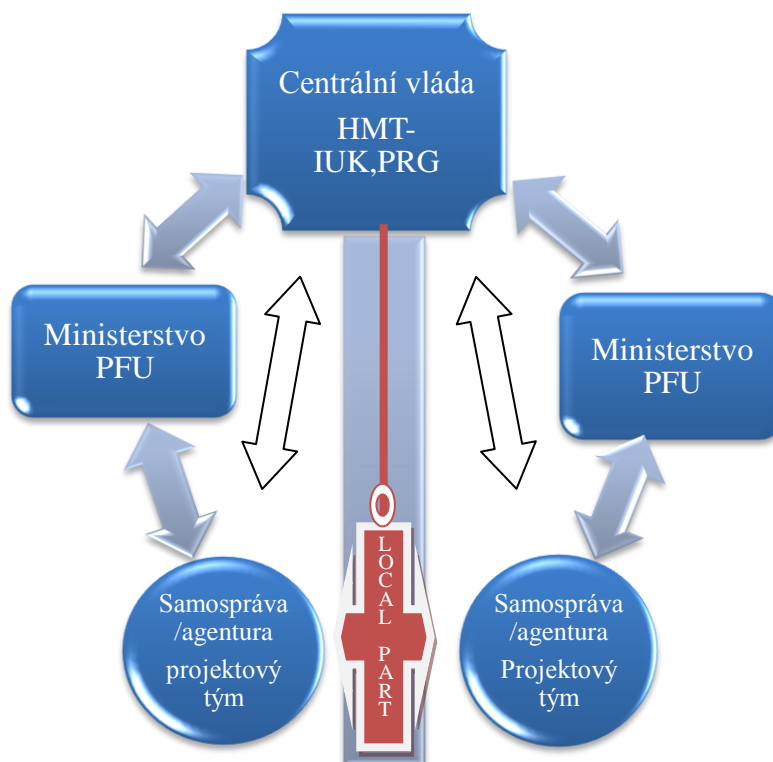
Z grafů č. 1 a 2 je patrný určitý paradox - ačkoli Británie ve vztahu k managementu PPP zakázek uplatňuje centralizovaný přístup oproti španělskému síťovému, resp. decentralizovanému, jednotkou, jež je zodpovědná za provedení většiny stěžejních úkonů včetně najímání konzultantů, vytvoření studie proveditelnosti, následného procesu výběru uchazečů, vyjednávání s firmami a sepsání smlouvy je ve velké části případů dílčí specializovaná vládní agentura nebo ještě častěji místní samospráva, tedy území evropské klasifikace NUTS 3 s kapacitami odpovídajícími své velikosti, případně lokální zdravotnické trusty či místní divize policie, hasičů apod., jejichž hlavní náplní není prioritně řízení a administrace investičních projektů. Oproti tomu ve španělském případě dnes po reformách administrativního zřízení završených v roce 2005 na straně veřejného sektoru ve velké většině případů stojí aparát celé autonomní komunity či centrální vlády, tedy administrativní tělesa, jež jsou o řád či o dva výše. Španělský přístup má v tomto ohledu nepopiratelnou výhodu, jelikož pro individuální projekty v rámci státu či celé autonomní komunity jsou k dispozici širší zdroje a větší expertní kapacity, jež může využívat větší počet regionálních samospráv při realizaci svých iniciativ. I projekty místního významu se stává projektem zaštitěným celou oblastí.

Metodická centra PPP v Británii v malých regionech a místních odbočkách orgánů veřejné správy často nemají partnery s dostatečnými kapacitami, o které by se dalo opřít při naplňování metodik v rámci konkrétních projektů. Tyto kapacity je nutno ad hoc vyplňovat individuálně v každém případě zvláště za přispění externí soukromé pomoci, či nastálo vybudovat stabilní tým expertů, jenž si ovšem ne každá jednotka veřejné správy na této úrovni může dovolit. V britském případě z hlediska managementu PPP evidentně schází mezistupeň – územně-správní jednotka sdružující místní samosprávy nižší úrovně koncentrující potřebnou technickou i finanční expertízu, jež by byla k dispozici pro projekty v dané oblasti.

Přes veškeré centrální zázemí, koordinaci a standardizaci se ukazuje správa a management projektů jako nesnadná záležitost. Pro ilustraci nám může posloužit následující diagramy.

Obrázek č. 2 zobrazuje vertikální linie řízení politiky a managementu a správy jednotlivých projektů PPP ze strany veřejného sektoru v Británii propojené centrální autoritou ministerstva financí a dalších centrálně zřízených orgánů. Zatímco zodpovědnost za veškeré praktické úkony a zůstává v koncových nejnižších bodech – tedy na bedrech izolovaných projektových týmů při místních samosprávách či vládních agenturách, tyto jsou podřízeny centrálnímu aparátu, který zajišťuje metodickou podporu, vykonává schvalovací proces a dohled nad poskytnutými finančními prostředky.

Obrázek č. 2: Zjednodušené schéma institucí britského modelu

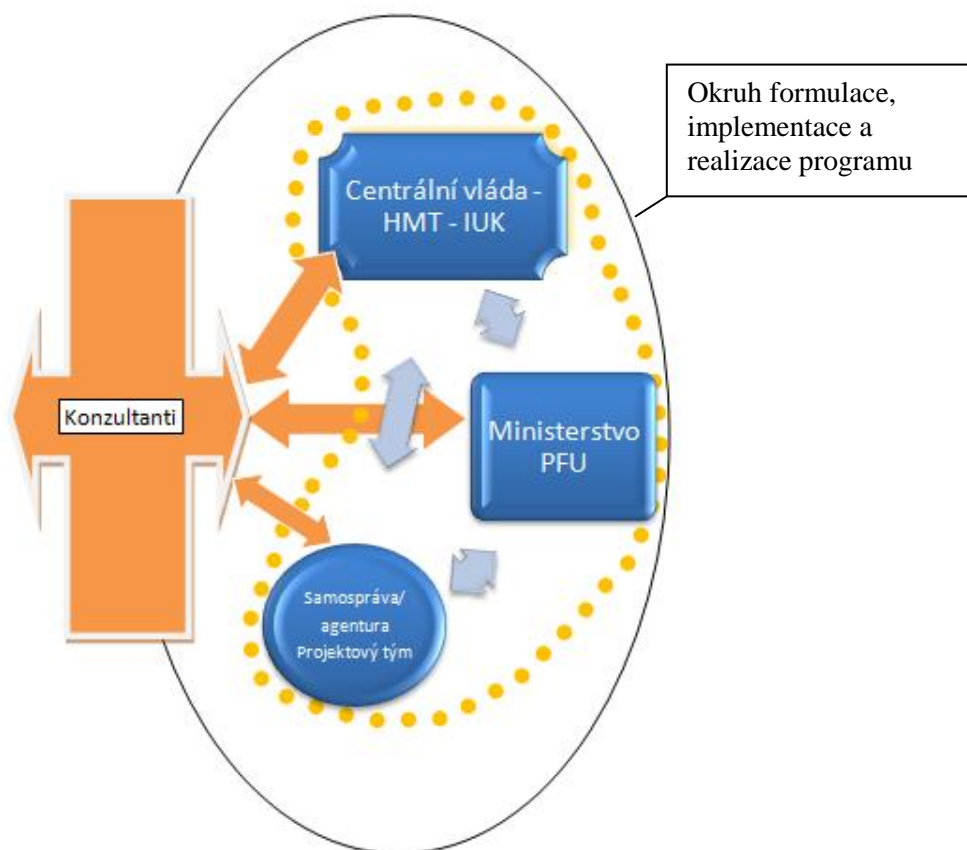


Zdroj: Autor

Ačkoli prostřednictvím standardizovaných postupů a šablon dokumentů centrální aparát v určitém ohledu projektovým týmům zjednodušuje administraci zakázek PPP, přenos kapacit a praktických dovedností, jež jsou pro menší samosprávné celky jen obtížně zajistitelné, uchovatelné, reprodukovatelné a zlepšitelné, je limitovaný. Typický pro výše zmíněné centrální instituce je odstup a otažitost od řešení provozních problémů řízení projektů, konkrétních aspektů technické specifikace a finančního modelování a až na výjimky i neochota účastnit se vyjednávání s uchazeči z řad soukromých firem. Odpovědnost za veškeré praktické kroky ve vztahu k těmto entitám je striktně přiřčena projektovým týmům na nejnižších stupních pyramidy veřejné správy, kterým je nicméně centrální direkcí přesně vymezen úzký prostor k manévrování. Nezanedbatelné množství zdrojů a energie je vynakládáno na ospravedlnění projektů a získání financí z rozpočtu centrálního ministerstva. Jinými slovy v rámci celého britského institucionálního rámce zabezpečujícího PPP projekty je kladen velký důraz na orgány vytvářející metodiku a zajišťující kontrolu a nezúčastněné konzultace, jež jsou z většiny obsazeny experty v oblasti práva, financí a projektového managementu. V rámci centrálních kapacit i projektových týmů pak zřejmě schází aspekt technické podpory a plánování.

Proces učení se stejně jako schopnost organizací na nejnižší úrovni mobilizovat odpovídající kapacity jsou ztěžovány vzdáleností aktérů veřejného sektoru a již zmiňovanou neochotou a nekompetencí vyšších pater veřejné správy aktivně vstupovat do projektů a jejich zadávacích řízení. Tento odstup mezi nastavením/řízením politiky a jejím konkrétním naplňováním je doplněn velmi slabou spoluprací a komunikací odpovědných jednotek nejen na úrovni ministerstev.¹⁴⁶ Pro tento jev se vžilo označení „departmentalism“. Dobrou ilustrací je zájem jednoho nejmenovaného představitele z Department for the Environment, Food and Rural Affairs o výsledky této studie odůvodněný nedostatkem informací a malým přehledem o tom, „jak to chodí jinde“ (na jiných místech v britské veřejné správě pozn. autora).¹⁴⁷

Obrázek č. 3: Vnější a vnitřní interakce institucí v procesech správy a managementu PPP projektů v Británii



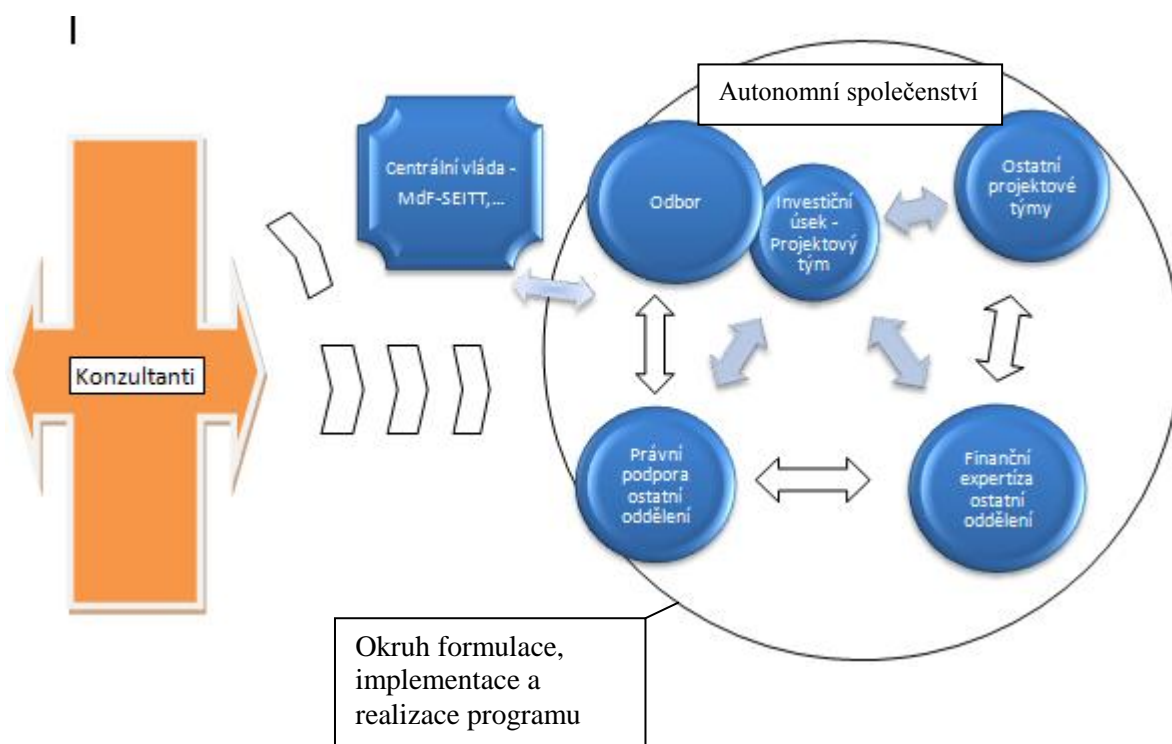
Zdroj: Autor

¹⁴⁶ John Hood, University of Glasgow, e-mailové zprávy adresované autorovi, 20.2.2011.

¹⁴⁷ Nejmenovaný představitel DEFRA, v osobním rozhovoru v Londýně, 8.12.2010.

Situace, kdy jednotlivé orgány v rámci veřejné správy nemají dostatečný přehled o tom, jak se podobné problémy, jimž sami čelí, řešily a řeší v rámci ostatních jednotek a že se tyto problémy řeší opakovaně a odděleně není v tomto modelu výjimkou. Schází prvek kooperace a sdílení kapacit při řešení problémů obdobného typu v rámci jedné kompaktní jednotky. Malá vzdálená centrální oddělení při ministerstvu financí jsou jen stěží schopna a možná také málo ochotna takovou kooperaci a sdílení zprostředkovat. Výše zmíněné faktory zřejmě přispívají k větší závislosti na externí pomoci specializovaných konzultantských firem. Systém interakcí zjednodušeně zachycuje obrázek č. 3.

Obrázek č. 4: Schéma fungování španělského modelu



Zdroj: Autor

Španělský model a jeho architektura znázorněné na obrázku č. 4 oproti tomu obsahují prvek, který do jisté míry nabízí možnost, jak některé z výše zmíněných negativ zmírnit či eliminovat. Tato schopnost souvisí s již diskutovaným rozložením úkolů, kapacit a kompetencí v rámci systému. Tím, že správou a managementem projektů je v naprosté většině případů pověřen větší administrativní celek – v tomto případě autonomní komunita, otvírá se větší prostor pro vydržování stabilní odborné podpory projektům v podobě profesionálních

projektových týmů, které se podílejí na formulaci vlastního programu komunity pro partnerství soukromého a veřejného sektoru a mají zároveň přímou odpovědnost za management konkrétních zakázek. Vzhledem k možné existenci více projektových týmů v rámci jedné komunitní administrativy a dalších specializovaných oddělení, nabízí se větší potenciál pro intenzivní a efektivní vzájemnou kooperaci a výpomoc při řešení praktických problémů, což je v obrázku znázorněno jako okruh „formulace, implementace a realizace programu“.

Oproti britskému modelu, který trpí slabou vybaveností, připraveností a krátkou trvanlivostí získaných zkušeností na úrovni projektových týmů¹⁴⁸, toto nastavení udržuje a rozvíjí nabyté zkušenosti, znalosti a dovednosti v klíčovém bodě veřejného sektoru, který je přímo vystaven styku se soukromými partnery. Díky vyhodnocování zkušeností přímo v místě aplikace politiky je též možno španělský přístup považovat za flexibilnější.

Ačkoli pochopitelně účast konzultantů při facilitaci náročnějších úkonů v oblasti finančního modelování či právní podpory a dalších případech může být nezbytná, existence stálého a uceleného okruhu jednotek s alespoň základními a časem prohlubujícími se znalostmi a dovednostmi ze všech praktických aspektů managementu projektu, dává veřejnému sektoru dobrou a do značné míry nezávislou výchozí pozici ve vztahu nejen ke konzultantům, ale zejména k uchazečům z řad konstrukčních společností.

Problém uchovávání odborných kapacit a znalostí na místní úrovni v Británii bylo již předmětem kritiky NAO v jeho zprávě z roku 2001.¹⁴⁹ Provedený průzkum prokázal setrvalé nižší úroveň zkušeností se řízením projektu na straně veřejného sektoru ve srovnání se stavebními a konstrukčními firmami, které se o PPP zakázky ucházely. Byl identifikován problém kontinuity a uchovávání know-how na straně veřejných institucí. Ještě v roce 2009 zjistil NAO v jiné své zprávě¹⁵⁰, že pouze menší polovina vedoucích PPP týmů má předchozí zkušenost s vedením projektu podobného typu. Nedostatky v personálním obsazení projektových týmů uznávají i koordinátoři celého programu na centrálních ministerstvech, kteří bylo osloveni v rámci této studie.¹⁵¹ Problém značného nedostatku odborných kapacit na nižších, ovšem z hlediska naplnění závazku hodnoty za peníze rozhodujících úrovních správy PPP v britském kontextu a s tím spojená evidentní a prostřednictvím standardizace též

¹⁴⁸ National Audit Office. „Performance and PFI Construction“, The Stationary Office, Londýn 2009. Dostupné na WWW: nao.org.uk (staženo dne 14.3.2011), s. 31-35.

¹⁴⁹ National Audit Office, „Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI projects“ The Stationary Office, Londýn 2001. Dostupné na WWW: www.nao.org.uk (staženo 2.10.2010).

¹⁵⁰ National Audit Office, „Performance and PFI Construction“, s. 8.

¹⁵¹ Podobný názor vyslovili jak zástupci Infrastructure UK, tak reprezentanti ministerstva dopravy a ministerstva životního prostředí a zemědělství.

formalizovaná potřeba množství externí expertní podpory v sobě nese několik kontroverzních momentů.

Zaprvé systém tak, jak je od počátku nastaven, vznikl pod nezanedbatelným vlivem externích zástupců soukromého sektoru – ať už bank, stavebních společností či konzultantských firem, kteří se podíleli na formulaci pravidel, nejdůležitějších směrnic a dokumentů.¹⁵² Již Shaoul a kol. kritizovali ve své práci provázanost nejdůležitějších orgánů v rámci veřejné správy se soukromými konzultantskými firmami, jejichž vliv se obzvláště projevuje v programech PPP.¹⁵³ Centrální správa od samého vzniku základních směrnic a manuálů k implementaci politiky programově prosazuje využívání služeb těchto firem. Místní samosprávy, jež se rozhodly jít proti tomuto trendu a pokouší si jako v případě radnice města Leeds udržet vlastní expertní oddělení schopné suplovat externí konzultantský aparát, jsou spíše výjimkou.¹⁵⁴ Územní omezenost odpovědných samospráv brání dostatečnému využití komplexních projektových týmů se silnou a stálou podporou interní expertízy. Potvrzuje to mimo jiné zajímavý jev odstartovaný radou hrabství Dorset, kde místní správa silnic optimalizovala využití svých nadstandardních technických kapacit skrze partnerství se soukromou nadnárodní konzultantskou firmou Buro Happold. Podle vyjádření představitele dotčené Dorset Engineering Consultancy je stálý přísun nových úkolů zásadní. „Partnerství nám umožní využít pomoci Buro Happold v rušnějších obdobích a naopak my budeme moci pracovat pro ně, když nebudeme mít dostatek vlastních úkolů.“¹⁵⁵ PPP projekty v regionu se tak částečně dostaly do gesce jisté formy PPP. Dá se očekávat, že menší samosprávné celky včetně hrabství v případě zřízení podobné interní expertní jednotky budou vystaveny stejné potřebě optimalizace, což pravděpodobně působí jako odrazující faktor a nahrává spíše najímání expertů zvnějška.

Zadruhé výdaje na expertní analýzy, modely a jiné druhy pomocných materiálů se nezapočítávají do celkové ceny zakázky¹⁵⁶ a neexistuje prakticky jejich ucelená evidence.

Ačkoli se v minulosti některé rady a expertízy poskytnuté konzultantskými firmami ukázaly být mylné, firmy kromě případného ohrožení své pověsti, nenesly prakticky žádnou

¹⁵² Tisková zpráva HM Treasury, „City heavyweight to head Treasury’s PFI Taskforce“, 14.7.1997. Dostupné na WWW: www.hm-treasury.gov.uk. (staženo 2.3.2009).

¹⁵³ Shaoul, Stafford, Stapleton, „Partnerships...“

¹⁵⁴ Interview s představitelem Department for Environment, Food and Rural Affairs Josephem Jockuatem provedené na základě dotazníku, 8.12.2010.

¹⁵⁵ Buro Happold, „Dorset County Council signs Partnership with Dome Design Engineers“. Dostupné na WWW: <http://www.burohappold.com> (staženo 23.3.2011).

¹⁵⁶ Interview s představitelem Private Finance Unit Colinem Goodwilliem provedené na základě dotazníku, 7.12.2010.

odpovědnost, což ovšem vychází ze samotné podstaty a definice konzultantské činnosti.¹⁵⁷ Míra využívání služeb privátních konzultantských firem i forma zpracování informací o těchto nákladech se staly předmětem časté kritiky a bodem v agendě britské koaliční vlády.¹⁵⁸

Dopadem závislosti místních samospráv na externí pomoci jsou pochopitelně náklady na celé administrativní řízení, které jsou u britských zakázek podle odhadů až desetkrát vyšší než ve Španělsku.¹⁵⁹ Doba otevřeného řízení, používaného na pyrenejském poloostrově, je kratší o polovinu i více.¹⁶⁰ To neznamená, že by španělské autority dokázaly všechny aspekty a úkony v rámci zadávacího řízení zvládat samy. Nicméně úroveň kapacit přítomných na úrovni autonomních komunit tuto závislost mírní a zlepšuje schopnost veřejné správy činnost konzultantů a poradců lépe koordinovat, monitorovat a kontrolovat její výstupy.

Autonomní komunity Madrid, Katalánsko a Baskicko vydržují v rámci nejvíce exponovaných resortů, jakými jsou zdravotnictví, doprava či životní prostředí expertní týmy s vysokou úrovní technických znalostí – jedná se o zkušené inženýry v daném oboru, jež často zároveň mají či si doplňují vzdělání v ekonomicko-správní oblasti.¹⁶¹ Oproti srovnatelným britským projektům je většinou potřeba technické expertízy od vnějšího subjektu minimální, a to i v porovnání s projekty v gesci specializovaných vládních agentur.

Například PPP projekt pouhého rozšíření stávající dálnice M 25 spravovaný agenturou Highways Agency si vyžádal výdaje na externí konzultanty ve výši 80 milionů liber, tedy 7,5 % celkové kapitálové hodnoty projektu, z čehož více než polovina byla použita na technickou podporu. Výstavba celých nových dálničních úseků v madridské oblasti se obejde bez potřeby takto signifikantní účasti externích technických konzultantů. Pokud jsou ve španělském konzultanti využíváni, tak zejména pro komplikovanější aspekty finančního modelování či právníkové expertízy podobně jako u srovnatelných projektů v Británii. Výdaje na technickou podporu jsou ovšem oproti situaci na ostrovech nízké. Podle vyjádření zástupce madridského projektového týmu, celkové náklady na externí pomoc v rámci finančně nejnáročnější předsoutěžní části zadávacího řízení v žádném případě nepřesahují 2 % celkové kapitálové hodnoty projektu.¹⁶² V podobném duchu vypovídají i představitelé jiných komunit.¹⁶³

¹⁵⁷ National Audit Office, „Central Government’s Use of Consultants and Interims“, říjen 2010. s. 4. Dostupné na WWW: nao.org.uk (staženo 6.12.2010).

¹⁵⁸ např. David Cameron po nástupu do úřadu v interview – BBC, The Andrew Marr Show, 16. května 2010. Transkript dostupný na WWW: <http://news.bbc.co.uk> (staženo 17.5.2010).

¹⁵⁹ Yescombe, *Public-Private Partnerships...*, s. 47.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ José Antonia Plaza Rivero, Jefe del área de Concesiones - Dirección General de carreteras - Consejería de Transportes e Infraestructuras, Comunidad de Madrid, písemný dotazník zaslaný autorovi formou e-mailové zprávy, duben 2011.

¹⁶² Plaza Rivera.

Předtím ovšem, než je sáhuto k najmutí externí pomoci, jsou maximálně využity zdroje napříč administrativou. Projektové řízení tak čerpá z organického zázemí správy autonomní komunity, v jejímž rámci jsou obsazeny rozličné odbornosti, jež se vzájemně do jisté míry doplňují a od sebe navzájem učí. Organická spolupráce a horizontální komunikace v rámci jedné samosprávy má nepochybně velkou výhodu oproti britskému hierarchickému modelu, v němž je komunikace značně formalizovaná a distanční a zároveň některé odborné kapacity jsou na rozhodujících úrovních nedostupné.

Je odůvodněné se domnívat, že flexibilita daná koncentrací metodického a politického centra a zároveň kapacit a praktických dovedností v jednom bodě přispívá emancipaci odpovědných subjektů veřejného sektoru vůči jejich partnerům ze soukromého sektoru. Je důležité si uvědomit, že kapacity španělských autonomních komunit umožňují nejen důkladnější předpřípravu, jež je podmínkou aplikace otevřeného/užšího řízení, ale zároveň dává organizaci VS příležitost udržet si kontrolu i nad vlastní realizací a vstupovat a zasahovat do vývoje zakázky ve strategických momentech tak, jak o tom píše Norton s Blancem.¹⁶⁴ To, že britský přístup k PPP za každou cenu (i cenu vyšších nákladů) usiluje o zbavení se všech rizik a všeobsáhlou smlouvou se snaží přehodit veškerou odpovědnost na kontraktory, může být důsledkem dlouho zakořeněného přesvědčení o omezenosti zaměstnanců veřejné správy a nadřazených schopnostech soukromých firem, ale v současnosti, zejména v oblasti PPP, vyplývá, či je minimálně stvrzován územním rozvržením řízení programu PPP, které kopíruje historické administrativní dělení Británie a v důsledku tedy zatížením malých samosprávních jednotek a jejich projektových týmů úkoly, jež jsou notoricky nad jejich síly.

Směřuje-li důraz budoucích britských PPP projektů do sféry ekonomické infrastruktury, která donedávna byla těžištěm aktivity v oblasti veřejně-soukromých partnerství ve Španělsku, mohly by britské autority v souvislosti s plánovanou decentralizací a přenesením některých pravomocí na místní samosprávy uvažovat o převzetí jistých aspektů architektury španělských komunit.

Již několikrát zmiňovaný britský NAO na jaře 2010 přišel s definicí nejlepší praxe s úmyslem poskytnout návod organizacím veřejné správy vycházející z nejlepších zkušeností mezi autoritami zúčastněných procesu PPP a zlepšit tak stávající manažerské praktiky napříč celým programem investic.

¹⁶³ Interview s nejmenovanými představiteli odpovědných oddělení Generalitat de Catalunya a Gobireno Vasco, písemný dotazník zaslaný autorovi formou e-mailové zprávy, duben 2011.

¹⁶⁴ Norton, Blanco, „Public-private partnerships...“, s. 225-227.

Proces učení se vsutku může veřejné správě přinést jisté úspěchy a vyváženější vztah s kontraktorem i konzultanty. Například zkušeni státní úředníci v Británii se naučili, jak získat některé klíčové informace, důležité pro celý rozhodovací proces zadarmo.¹⁶⁵ Svůj handicap v odborných kapacitách místní samosprávy v Británii řeší i prostřednictvím moderních technologií a aplikací. Příkladem jsou třeba hrabství, distrikty, městské rady a rady městských obvodů, které se rozhodly pro svou oblast zakoupit 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. Tento krok místních samospráv je důvtipnou reakcí na zjištění, že tentýž software využívají s minimální vlastní přidanou hodnotou soukromí techničtí a finanční konzultanti a jeho výstupy s odpovídající přírůzkou 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 nedocentitelné tyto komunity a občany angažovat a vtáhnout je do samotného centra dění kolem jednotlivých projektů, jakožto dát jim možnost výsledky dané zakázky zhodnotit.

4. Implementace konceptu PC2

4.1 Rozvoj prvků e-Governmentu ve Španělsku a Británii

V roce 2005, který byl v mnohých ohledech přelomový pro celý systém veřejné správy ve Španělsku, představila socialistická vláda pětiletý plán pro digitalizaci země a vytvoření informační společnosti nazvaný Plan Avanza, který měl mezi svými hlavními úkoly

¹⁶⁵ Farquharson.

směřování k „lepší a efektivnější veřejné správě, která bude blíže občanům a bude demokratičtější a transparentnější“.¹⁶⁶

Výše zmiňovaný PEIT z téhož roku mezi svými hlavními cíly zmiňuje mimo jiné zvýšení transparentnosti a intenzivnější zapojení veřejnosti do rozhodování.¹⁶⁷ Vytyčuje úkol vytvořit formální kanály pro sdílení klíčových informací se soukromými firmami i občany a zároveň širokou veřejnost povzbudit k aktivnímu studiu návrhů a dokumentací. Pro kontrolu výsledků projektů a celého programu pak navrhuje vytvoření jakési sady indikátorů na základě širší společenské shody.

Podobné výzvy, bylo možno zaznamenat i v Británii, kde se stal rozvoj komunikace s veřejností o dodávkách služeb a zdokonalování e-Governmentu jednou ze zásadních priorit vlády od konce 90. let.¹⁶⁸ K prvním pokusům o skutečné zapojení veřejnosti do diskuse o veřejných prostředcích a jejich využití elektronickou cestou pak dochází po roce 2005 s projekty jako Digital Engagement apod.¹⁶⁹ Idea „Big society“, kterou představili konzervativci před volbami v roce 2010 a k níž se plně upjala vládní povolební koalice, nastiňuje společnost založenou na komunitách aktivistů a dobrovolníků, jež převzou do svých rukou řízení, plánování a kontrolu a třeba i provoz některých veřejných služeb a statků ve svém okolí.¹⁷⁰ Tento plán měl zásadně změnit to, „jak se v Británii vládne“, či dokonce „převrátit vládnutí v Británii na hlavu.“¹⁷¹ Pomoci v tom do značné míry měly moderní technologie. Vládní strategie pro využití informačních a komunikačních technologií si klade prakticky stejná předsevzetí jako výše zmíněný španělský PEIT.¹⁷²

Požadavek na intenzivnější komunikaci s veřejností s důrazem na oblast veřejných výdajů včetně jednotlivých zakázek tak byl nastolen záhy po volbách v roce 2010 ve zvláštním dopise premiéra všem složkám státní správy.¹⁷³ Tento dopis mimo jiné stanovil

¹⁶⁶ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información, *Plan Avanza*, 2005. Dostupné na WWW: <http://www.planavanza.es> (staženo 3.3.2011).

¹⁶⁷ Ministerio de Fomento, Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, zveřejněno 15. listopadu 2005, Madrid. Dostupné na WWW: <http://www.fomento.es> (staženo 13.1.2011), s. 38.

¹⁶⁸ HM Treasury, „Transforming government procurement“, leden 2007. Dostupné na WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk> (staženo dne 13.2.2010).

¹⁶⁹ epractice.eu, eGovernment Factsheet – United Kingdom. Dostupné na WWW: <http://www.epractice.eu> (staženo dne 3.12.2010).

¹⁷⁰ BBC, „Cameron and Clegg set out 'big society' policy ideas“. 18.5.2010. Dostupné na WWW: <http://news.bbc.co.uk> (staženo dne 21.5.2010).

¹⁷¹ Mulholland, Helene, „Cameron tells civil servants he wants to turn Government on its head“, 8. června 2010, *The Guardian*. Dostupné na WWW: <http://www.guardian.co.uk> (staženo 2.10.2010).

¹⁷² Cabinet Office, „Government ICT Strategy“, zveřejněno v březnu 2011. Dostupné na WWW: <http://www.cabinetoffice.gov.uk> (staženo 2.4.2011).

¹⁷³ Cameron, David. „Letter to Government departments on opening up data“, 31. března 2010. Dostupné na WWW: <http://www.number10.gov.uk> (staženo 21.2.2011).

povinnost publikovat veškeré vládní výdaje nad £ 500 a dokumentaci, včetně smluv, ke všem nově započínaným tendrům. V již zmiňovaném projevu Lord Sassoon vyzdvihl důležitost maximální transparentnosti PPP projektů jako jednu ze zásadních podmínek pokračování programu.¹⁷⁴ Tehdy nebylo zcela zřejmé, jakou podobu a jak vypovídající a použitelná budou data, jež se vláda chystala zveřejnit, pro rozproudění veřejné diskuse.

Tak jako tak, zdálo se, že vývoj směřuje k eliminaci „government-private partnerships“ a k veřejně-soukromým partnerstvím v pravém slova smyslu, mnohem blíže konceptu PC2 zapojení veřejnosti a lepšího rozeznávání veřejných potřeb a preferencí v oblasti veřejných zakázek včetně PPP projektů. Z výše zmíněných výroků a deklamací se mohlo předpokládat, že by pravděpodobně měla být překonána struktura dvojstranných webových aplikací a mohlo by dojít k jakési difuzi, integraci a propojení všech dosud oddělených vazeb a skupin uživatelů v procesech spojených s veřejnými zakázkami. To, jakého pokroku bylo ve skutečnosti dosaženo, pomohou odhalit výsledky průzkumu rozvoje e-Governmentu v EU a pohled na platformy a aplikace, které stát firmám a občanům pro vzájemnou trojstrannou interakci skutečně poskytuje.

Předně je nutno podotknout, že oba sledované státy náleží ke světové špičce v oblasti rozvoje a implementace prvků e-Governmentu a digitalizace do širšího systému vládnutí a managementu, což opakovaně potvrzují nejrůznější světové žebříčky a mezinárodní srovnání, z nichž k nejvýznamnějším patří E-Government Survey Spojených národů či Digital economy rankings Economist Intelligence Unit.¹⁷⁵ Obzvláště Španělsko v těchto hodnoceních v prvním desetiletí 21. století zaznamenalo neobyčejný vzestup.

¹⁷⁴ Sassoon, projev...

¹⁷⁵ UN Department of Economic and Social Affairs, „United Nations E-Government Survey 2010“, Dostupné na WWW: <http://unpan1.un.org> (staženo 21.3.2011).
Economist Intelligence Unit, „Digital economy rankings 2010“, červen 2010. Dostupné na WWW: <http://graphics.eiu.com> (staženo 21.3.2011).

Tabulka č. 6: Pozice Španělska a Británie v žebříčcích e-Governmentu + základní fakta

| | E-Government Survey 2010 | DER EIU 2010 | Počet domácností s připojením v % (ØEU 61) | Počet firem s připojením v % (ØEU 86) | Využívání služeb eGov občany v % (Ø EU 41) | Využívání služeb eGov firmami v % (Ø EU 75) |
|----------------|--------------------------|--------------|--|---------------------------------------|--|---|
| Velká Británie | 4. místo ze 184 | 14. ze 70 | 69 (2009) | 88 | 48 | 67 |
| Španělsko | 9. místo ze 184 | 24. ze 70 | 57 | 95 | 39 | 67 |

Zdroj: UN E-Government Survey, 2010, Digital economy rankings EIU, 2010, Capgemini et al., 2010.

Od začátku 21. století sleduje též Evropská komise pokrok států v oblasti vývoje prvků e-Governmentu, tedy služeb, které vláda firmám a občanům nabízí v digitální podobě online. V tomto období byly formulovány celkem 3 akční plány, poslední z nich v roce 2010, jenž si mimo jiné vytkl za cíl „nevynechat jediného občana“ a do roku 2010 prezentovat takové nástroje, aby každý dostal možnost zapojit se do interaktivní veřejné debaty a do veřejného rozhodování při tvorbě politik.¹⁷⁶ Oba sledované státy si podle dosud publikovaných zpráv v porovnání s ostatními zeměmi EU vedou relativně dobře.

V žebříčcích dostupnosti a sofistikovanosti služeb (viz grafy č. 3 a 4) v oblasti e-Governmentu se Španělsko a Británie pohybují na stejné úrovni těsně v závěsu za zeměmi s nejlepšími výsledky.¹⁷⁷ Zejména Španělsko v tomto indexu zaznamenalo v posledních letech značné zlepšení

¹⁷⁶ Capgemini et al., „Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action“, 9 th Benchmark Measurement for the European Commission, prosinec 2010. s. 5-6.

¹⁷⁷ Ibid, s. 7-8.

Graf č. 3 a 4: Sofistikovanost a dostupnost služeb

Figure 1.2: Services' sophistication ranking, 2009-2010 (in %)

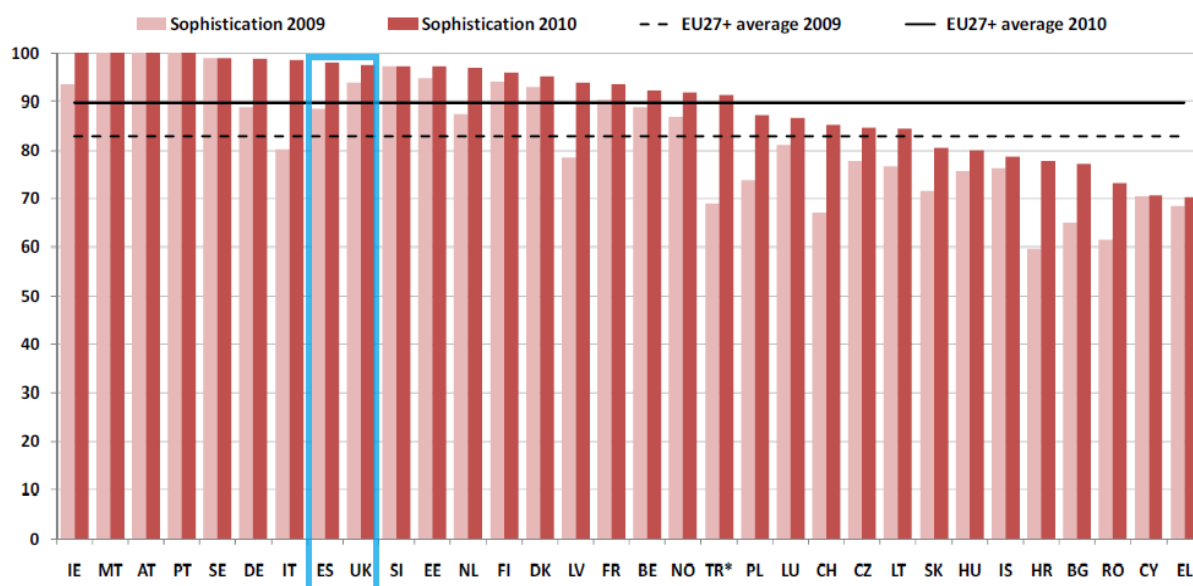
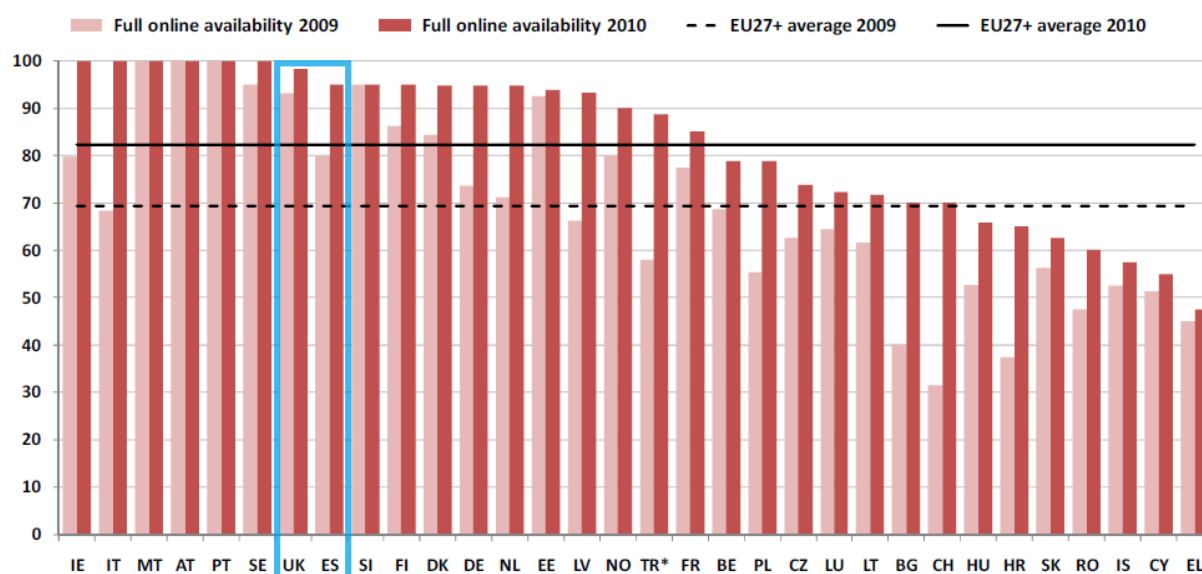


Figure 1.3: Full Online availability ranking, 2009-2010 (in %)



* Survey not implemented in 2009. The score of 2007 is used in the graph.

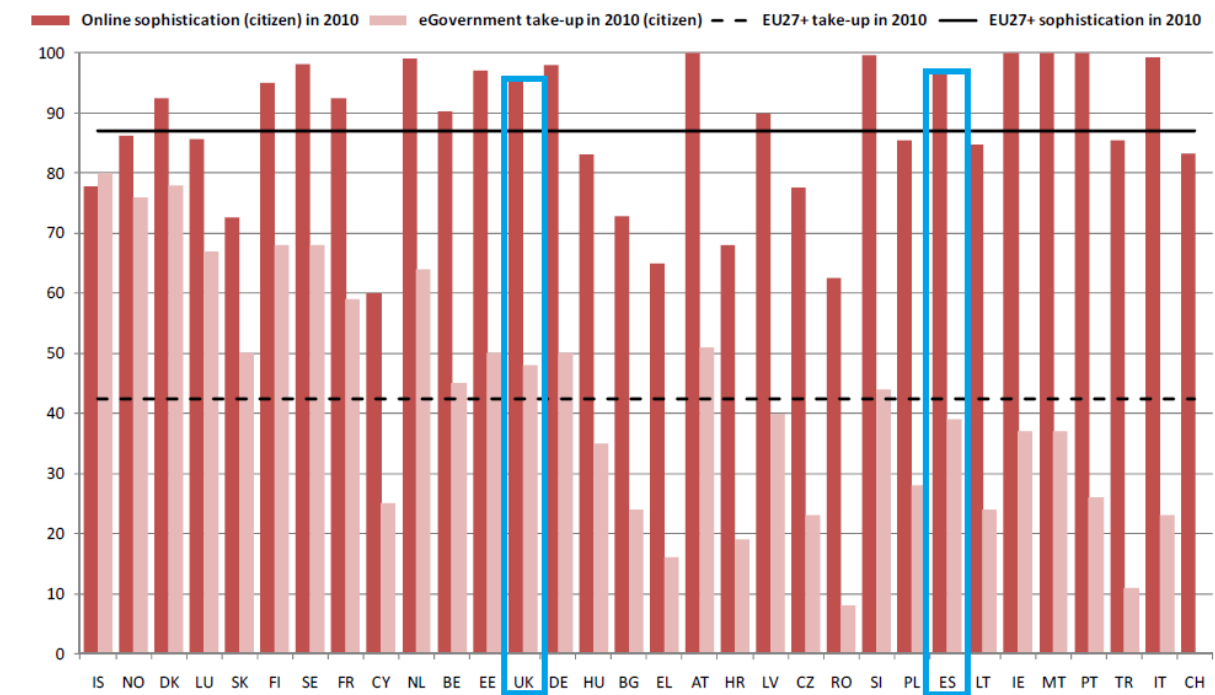
Zdroj: Capgemini et al. 2010 (zvýraznění autorem)

Dostupnost a sofistikovanost jsou ovšem jen jednou stranou mince. Minimálně stejně důležitým údajem, který vypovídá o úspěšnosti interakce vlády s veřejností a firmami je míra užívání poskytovaných služeb e-Governmentu ve sledovaných zemích. Je možno vyhodnotit velikost rozdílu mezi sofistikovaností služeb a jejich využívání veřejností. V tomto ohledu výsledky naznačují poměrně značné rezervy. Jak vypovídá graf č. 5, u Velké Británii byl zaznamenán rozdíl přesahující 40 procentních bodů, v případě Španělska se jedná o

propast ve výši přes 50 procentních bodů.¹⁷⁸ Zjednodušeně řečeno využívání digitálních služeb občany ve sledovaných zemích výrazně zaostává za technologickou úrovní, kterou stát poskytuje.

Graf č. 5: Srovnání sofistikovanosti a občanské odezvy

Figure 4.15: eGovernment take-up gap for citizens services, by gap-size (in %)



Zdroj: Capgemini et al. 2010 (zvýraznění autorem)

Na tuto situaci má nepochybně vliv celá řada demografických a dalších faktorů. Nicméně, jak mimo jiné výsledky prokazují, i státy s relativně stejnými demografickými ukazateli a podobným podílem domácností s připojením na internet, dosahují poněkud odlišných počtů aktivních uživatelů služeb e-Governmentu. Ukazuje se, že nezájem občanů lze překonávat. Výrazný podíl na vyšších podílech angažovaných uživatelů tak jistě má přizpůsobení a personalizace služeb na míru občanovi, uživatelská přívětivost, atraktivita stránek či prokazatelná úspora nebo jiná potenciální výhoda. Takovou výhodou může být kupříkladu přehled a kontrola nad činností VS a nakládání s veřejnými prostředky, či dokonce vliv a dopad uživatelské aktivity na danou politiku či konkrétní rozhodnutí orgánu VS. Jinými slovy je zapotřebí občana přesvědčit o tom, že s ním není počítáno jako s pouhým žadatelem o veřejnou službu a akceptorem vybraných dat, nýbrž jako s rovnocenným partnerem, kterému

¹⁷⁸ Capgemini et al., „Digitizing Public Services in Europe...“, s. 73.

VS vychází vstříc, jemuž umožňuje přístup ke všem informacím a jehož názory a návrhy se nechá ovlivňovat.

Pro potřeby této práce jsou užitečné poznatky z konkrétních kategorií provedené studie týkající se vývoje elektronického zakázování (eProcurement), zejména dostupnosti jednotlivých nástrojů v daných fázích, a platform pro sdílení informací o veřejných výdajích a zakázkách včetně PPP v evropských zemích. Z těchto zjištění vyplývá několik významných rozdílů mezi Velkou Británií a Španělskem, a v zásadě dosud slabá aplikace principů konceptu PC2 v tomto specifickém segmentu e-Government. Proces elektronické veřejné zakázky s jednotlivými fázemi a výsledky obou států, jež vyjadřují úroveň dostupnosti daného prvku v rámci procesu digitální zakázky, jsou rozpracovány níže v tabulce.

Tabulka č. 7: Implementace fází e-Procurement

| | Sub-fáze | Velká Británie | Španělsko |
|----------------------------------|--------------------------------------|--|-----------|
| Předvýběrová fáze „Pre-Award“ | Notifikace – „e-Notification“ | 100 % | 92 % |
| | Podání nabídky – „e-Submission“ | 91 % | 82 % |
| | Výběr/udělení zakázky – „e-Award“ | 100 % | 69 % |
| Povýběrová fáze „Post-Award“ | Zadávání objednávek „e-Ordering“ | decentralizovaný systém, centralizovaně pouze Skotsko | ✓ |
| | Fakturace – „e-Invoicing“ | decentralizovaný systém, centralizovaně pouze Skotsko | ✓ |
| | Platba – „e-Payment“ | - | . |

Zdroj: Autor na základě Capgemini et al. 2010

Největším nedostatkem současných dostupných platform a portálů e-Procurement bylo jejich zaměření na dvoustranný proces mezi institucemi VS a soukromými firmami, kde nedochází k zapojení prvku občanské veřejnosti. Vzniká jistý rozdíl mezi úrovní služeb a

informací poskytovaných firmám na jedné straně a občanů na straně druhé. Obě centrální britské platformy elektronického zakázování – Buying Solutions a Supply2gov.uk – podobně jako jejich lokální obdoby se všemi svými funkcionalitami se zaměřovaly zejména na zprostředkování mezi VS a uchazeči ze soukromého sektoru jako klasické aplikace typu G2B. I po integraci s novou databázovou platformou Contracts Finder¹⁷⁹, je veřejnost odsouzena k roli pasivního pozorovatele, který je navíc schopen vyhledat jen kusé informace v syrové podobě bez jakéhokoli vysvětlení či interpretace. Obdobná je situace ve Španělsku, kde platforma Contratacion del Estado funguje na podobném principu jako britský Contracts Finder.

4.2 Komunikační kanály a výměna informací ohledně PPP

V rámci této práce byly sledovány informační kanály poskytující následující druhy informací týkající se přímo i nepřímo PPP projektů.

| |
|---|
| Centrální repositář/seznam PPP projektů |
| Měsíční výdaje složek VS spojené s PPP |
| Smlouvy/projektová dokumentace |
| Faktury |
| Analýzy a revize jednotlivých PPP |

Z hlediska nových paradigmat VS by pochopitelně bylo ideální, pokud by uvedené informace byly dostupné přímo z jednoho zdroje, popř. navzájem provázány odkazy. Ve

¹⁷⁹ Contracts Finder, Business Link, sekce pro veřejnost. Dostupné na WWW: <http://www.contractsfinder.businesslink.gov.uk> (staženo 23.4.2011).

skutečnosti ovšem ani v Británii ani ve Španělsku takto ucelený systém zatím nefunguje, přestože v britském případě iniciativa z posledních let vedla k jistému pokroku v podobě platform data.gov.uk či directgov.gov.uk. Některé elektronické zdroje informací navíc úplně chybí, a buď nejsou veřejnosti přístupné vůbec, nebo pouze na vyžádání. V následujícím oddílu je analyzován současný stav v obou státech.

4.2.1 Oficiální zdroje

Centrální repozitář/seznam PPP projektů

Britské ministerstvo financí již od roku 2007 sdružuje a publikuje informace o všech PPP projektech od všech ministerstev.¹⁸⁰ Jsou zde k dispozici přehledy jak započatých zakázek, tak těch, které jsou teprve ve fázi tendru. U uzavřených dohod je k dispozici rovněž údaj o očekávané celkové kapitálové hodnotě projektu a zároveň odhad ročních splátek ve formě poplatků za dostupnost dané infrastruktury. Ministerstvo postupně vypracovalo i doprovodné podrobné databáze týkající se např. držitelů podílů v jednotlivých projektech. Vše je doplněno dokumentem shrnujícím některá základní fakta a obsahující obecné statistiky. K tomuto informačnímu servisu zůstala zachována obsáhlá a přehledná databáze projektů na stránkách zaniklého Partnerships UK¹⁸¹ a Local Partnerships. Zde je možné nahlédnout relativně konkrétní informace o všech projektech spuštěných do dnešní doby včetně popisu okolností a cílů projektu, nákladů, složení soukromých konsorcií a seznamu konzultantů na obou stranách.

Absence oficiálního seznamu PPP projektů ve Španělsku je faktorem, jenž velmi negativně ovlivňuje přehlednost, možnost veřejné kontroly a vzniku veřejné diskuse o projektech a je významnou překážkou pro objektivní srovnávání a vyhodnocování dosažených výsledků. Přehledy nejsou veřejnosti dostupné ani na vyžádání a přibližný obrázek si lze utvořit prakticky výhradně pomocí platformy Contratación del Estado¹⁸² po náročném ručním filtrování a destilaci informací ze všech veřejných zakázek od roku 2008. Patrně nejpřehlednější a nejpoužitelnější statistiky bez přehledu jednotlivých projektů nabízí trochu paradoxně asociace španělských firem působících ve stavebním průmyslu SEOPAN.

¹⁸⁰ Sekce Public Private Partnerships, HM Treasury, Dostupné na WWW: www.hm-treasury.gov.uk (staženo 23.4.2011).

¹⁸¹ Partnerships UK, „Project Database“ – Case Studies, Dostupné na WWW: www.partnershipsuk.org (staženo 22.2.2011).

¹⁸² Contratación del Estado, Dostupné na WWW: www.contrataciondelestado.es (staženo 23.4.2011).

Nezávislé analýzy – kontrolní úřady

Zcela zvláštní pozici ze zde pojednávaných instancí, jež je dokonce teoreticky povinna svým aktivním přístupem vnášet světlo do systému nakládání s veřejnými prostředky a mimo jiné i do fungování modelu spolupráce veřejného a soukromého sektoru v obecné i konkrétní rovině, by měly být národní kontrolní úřady obou států – britský National Audit Office (NAO) a španělský centrální Tribunal de Cuentas společně s obdobnými úřady v rámci autonomních komunit. Teoreticky by hodnocení těchto úřadů mělo být kritické, objektivní a zcela nezávislé na zájmech vlády a státní administrativy. V praxi je toto často obtížné zajistit, jak napovídá kupříkladu výpověď bývalého zástupce šéfa NAO¹⁸³ a její rozpor s relativní umírněností, s jakou NAO o PPP za vlády labouristů referoval. Nicméně platí to, že kontrolní úřady mají potřebné kapacity i legitimitu, aby se staly oficiálními zprostředkovateli hodnotných informací o obecném fungování modelu i jednotlivých projektech.

NAO se ve vztahu k PPP věnuje soustavné kontrole a vyhodnocování postupů a získané hodnoty za peníze pro veřejný sektor u těch nejzávažnějších a problematických projektů a souhrnnému informování o programu jako takovém. Zároveň ve svém dokumentu z března 2010 představil srovnání úspěšnosti managementu PPP napříč ministerstvy.¹⁸⁴ Veškeré tyto zprávy jsou přístupné poslancům i široké veřejnosti a snadno vyhledatelné v on-line archivu. Ve zkoumaných případech se sondy snaží jít do hloubky, což má za výsledek fakt, že z dílny NAO pochází jedny z nejpodrobnějších analýz selhání modelu PPP na světě.

S touto praxí ostře kontrastují služby, jež veřejnosti nabízejí kontrolní úřady na území Španělska. Jak centrální, tak místní instance provozují internetové stránky s minimální mírou sofistikovanosti, ostře kontrastující s relativně vysokým skórem Španělska v oblasti e-Governmentu, kde se občan podobných rozborů zakázek PPP v podobné kvalitě zatím nedočká. Jak uvedl přední španělský expert na problematiku spolupráce veřejného a soukromého sektoru profesor Vassallo, ačkoli kontrolní úřady po celé zemi mají teoreticky právo přezkoumávat jednotlivé PPP projekty, doposud se žádná taková analýza neprováděla.¹⁸⁵ I kdyby ovšem byl takový dokument zpracován, za současných technických parametrů webových stránek úřadů by bylo značně obtížné zprostředkovat informace veřejnosti. Tím prakticky občané přicházejí o nezastupitelný zdroj nezávislých hodnocení projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru a možnost zjistit, jestli jejich instituce

¹⁸³ Hellowell, Mark, Pollock, Allyson. „Do PPPs in Social Infrastructure Enhance the Public Interest? Evidence from England’s National Health Service“, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, S1, s. 26.

¹⁸⁴ National Audit Office, „From Private Finance Units to Commercial Champions“, březen 2010, Londýn.

Dostupné na WWW: <http://web.nao.org.uk> (staženo 23.10.2010).

¹⁸⁵ Vassallo.

postupují správně a zodpovědně a zda jsou jejich daně vynakládány efektivně, hospodárně a účelně.

Podrobnosti o projektech – lokální úroveň

Největší zájem o konkrétní PPP projekt vychází pochopitelně z komunit, v rámci kterých je realizován a které jím budou přímo ovlivněny. Proto se dá očekávat maximum možných informací a možnosti konzultace na úrovni místních samospráv. Na stejné úrovni se pohybují různé vládní agentury, které jsou odpovědné za poskytování specifických veřejných služeb a budování určitého typu infrastruktury a které jsou přirozeným kontaktním bodem pro získání informací o konkrétních projektech – typicky např. Highways Agency při britském ministerstvu dopravy a její španělská obdoba Direccion General de Carreteras.

Dojde-li k porovnání informací poskytovaných na úrovni vlastních realizátorů PPP projektů, dobíráme se pozoruhodných zjištění. Ačkoli, jak bylo zmíněno v předcházející části práce, jsou autonomní komunity ve Španělsku v rámci síťového modelu téměř ideálně situované a kapacitně vybavené pro management projektů ve svém rámci, podle zjištění této práce v porovnání s mnohem menšími entitami veřejné správy v Británii uvolňují relativně malé množství dat, omezujíc se prakticky výhradně na tiskové zprávy či popis postupu stavebních a konstrukčních prací, popř. povrchních informací o vlastním fungování infrastruktury v provozu.¹⁸⁶ Proces plánování, přípravy, zadávání zakázky a konstrukční fáze je pokryt jen výjimečně.

Britské místní samosprávy poskytují prostřednictvím svých internetových stránek informace v různé míře, nicméně pravidlem u PPP započatých po roce 2008 bývá sekce věnovaná danému projektu, která ve většině případů obsahuje počáteční a konečnou studii proveditelnosti, jejichž publikace je vyžadována odpovědnými ministerstvy. U starších projektů je pro získání zmíněných dokumentů zapotřebí podat žádost prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. V rámci tohoto zákona lze požádat i o poskytnutí konkrétních faktur souvisejících s PPP. Zde se otvírá prostor pro nezávislé zprostředkovatele, kteří mají příležitost vytvářet sběrnice podobných dokumentů a zprostředkovávat je veřejnosti, není-li toho schopen veřejný sektor.

Většina místních správ sama vyhodnocuje své zkušenosti s PPP projekty a výsledky jsou v některých případech uveřejňovány. Podobně jsou dostupné i výsledky interních auditů ohledně využívání služeb soukromých konzultantů, nicméně nastavení povinných standardů,

¹⁸⁶ Na základě průzkumu autora, při kterém byla analyzována dostupnost informací o 20-ti vybraných projektech ve Velké Británii a Španělsku.

tak, aby všechny dotčené místní samosprávy zveřejňovaly údaje ve stejné vysoké úrovni a rozsahu by bylo zřejmě na místě. Je pravděpodobné, že přesunutí těchto povinností na úroveň vyšších územních celků by standardizací usnadnilo a snad vedlo i k úsporám.

Od poloviny roku 2010 všechna britská ministerstva povinně zveřejňují všechny své měsíční výdaje přesahující £ 500,¹⁸⁷ mezi nimiž jsou mimo jiné i poplatky určené soukromým kontraktorům v rámci PPP zakázek. Zmíněné údaje jsou přístupné z několika různých vládních internetových stránek, centrálně ovšem zejména z data.gov.uk. Španělsko doposud žádný takový systém neimplementovalo. Předpokládané výdaje na jednotlivé programy a projekty lze nalézt v elektronické verzi rozpočtu v podobě PDF dokumentů.¹⁸⁸ Přehledy skutečných výdajů na data.gov.uk mají podobu obsáhlých listů ve formátu .xls – tedy klasických souborů na bázi aplikace Microsoft Excel, jež umožňuje vytvořit maximálně tabulkově tříděné seznamy množství dat a textu bez provázání s dalšími konkrétnějšími informacemi.

Z textu, který je k dispozici, se občan dozví dvě základní informace – tedy, že došlo k uskutečnění transakce mezi daným ministerstvem nebo jeho podsložkou a daným subjektem z veřejné či soukromé sféry a jaká byla její výše. Okolnosti daného převodu, jeho oprávněnost, efektivnost a účelnost stejně jako povahu a konkrétní podobu pořizovaného statku či služby zjistit ze seznamu nelze a je zapotřebí se obrátit na jinou instanci veřejné správy. Odhalit v seznamu mrhání veřejnými prostředky, tak, jak ve svém průvodním poselství žádal premiér Cameron¹⁸⁹ je bez znalostí souvislostí prakticky nemožné.

Pakliže občany zajímají podmínky, které byly u konkrétní zakázky sjednány, jsou odkázáni na databáze, jež poskytují strohá data, jež lze označit při nejlepším jako polotovar k dalšímu opracování. Projevuje se naplno „excelizace“ dat, jež vrací interaktivnost stránek zpět na úroveň samotných počátků internetu. Schopnost uživatele se v takovéto databázi orientovat je nutně limitována, jak vystihuje několik reakcí v diskuzi na vládních stránkách, jež si stěžují na labyrint informací, který je stejně neprůniknutelný jako původní stav, kdy

¹⁸⁷ Cabinet Office. „Transparency: Publication of Tender Documentation“, zveřejněno v únoru 2011. Dostupné na WWW: <http://www.cabinetoffice.gov.uk> (staženo dne 20.3.2011).

¹⁸⁸ Ministerio de Economía y Hacienda, Administración Presupuestaria. Dostupné na WWW: <http://www.sgpg.pap.meh.es> (staženo 22.2.2011).

¹⁸⁹ Cameron, David, poselství v podobě videa nahrané na stránkách data.gov.uk. Dostupné na WWW: data.gov.uk. (staženo 23.3.2011).

informace nebyly dostupné.¹⁹⁰ Je evidentní, že publikace dat ve zmíněné podobě sama o sobě nemůže zcela naplnit očekávání veřejnosti a může vést až k desilusi.

Nízký práh pro hodnoty výdajů ke zveřejnění má s ohledem na PPP a velké zakázky negativní efekt v tom smyslu, že se tyto ztrácejí v záplavě celé škály hodnotově nižších výdajů. Výdaje místních samospráv pak nejsou zachyceny vůbec. Z hlediska požadavků nových režimů VS by bylo vhodné údaje lépe provázat s kontextem, tak, aby občan pohodlně získal z dat skutečně hodnotnou a ucelenou informaci o tom, co a za jakých okolností je pořizováno z veřejných prostředků. Aby pro něco takového vznikl prostor, bylo by zřejmě zapotřebí navýšit práh, tak, aby byly podrobněji zachyceny a odůvodněny větší zakázky. Celkově ovšem vláda v tomto ohledu spíše spoléhá na iniciativu ze strany veřejnosti a je ochotna k tomuto účelu na objednávku dodat i jiné sady dat.¹⁹¹ Zároveň platforma data.gov.uk poskytuje na všechny takové občanské projekty, které projdou prověřením, odkazy na jednom místě společně s publikovanými daty.

4.2.2 Zprostředkovatelé a jejich role

Zřejmě nejvýznamnější a doposud zdaleka nejlépe rozvinutým je projekt s názvem „Where does my money go?“ na stejnojmenných stránkách¹⁹², jenž je provozován neziskovou nadací a je otevřený všem občanům pro aktivní spolupráci. Projekt si vytkl za cíl zpracovávat množství dat poskytovaných vládou a samosprávami a vytvářet jejich názorné a všeobecně přístupné vizualizace.¹⁹³ Pro tento svůj úkol se mu daří získávat z menší části prostředky od vlády v podobě grantu a z větší části ze soukromých fondů a různých cen na podporu rozvoje digitální společnosti. V rámci své snahy o pozvednutí zainteresovanosti, informovanosti a aktivního přístupu veřejnosti se zatím provozovatelům stránek podařilo poutavou interaktivní formou zpracovat přehled veřejných výdajů a podíl z daní každého občana podle jeho individuálních příjmů na nich. Nemá však zůstat pouze u tohoto a další aktivity směřující k rozebrání výdajů do větších podrobností a propojení informací z více zdrojů přehledným způsobem se vyvíjí a budou vyvíjet podle zájmu a možností uživatelů zároveň se zpřístupňováním dalších informací vládou.

¹⁹⁰ Yours unconvinced a další komentáře, Transparency Number 10. Dostupné na WWW: <http://transparency.number10.gov.uk> (staženo 12.3.2011).

¹⁹¹ Maude, Francis, poselství ministra zodpovědného za transparentnost a zpřístupnění dat veřejnosti na stránkách data.gov.uk. Dostupné na WWW: <http://data.gov.uk> (staženo 10.4.2011).

¹⁹² Wheredoesmymoneygo.org, „Who we are“. Dostupné ze zmíněné webové adresy (staženo 4.4.2011).

¹⁹³ Ibid.

Wheredoesmymoneygo.org se vyznačuje globálním přístupem a klade si do budoucna prakticky neomezené ambice pokrýt veškeré finanční toky ve veřejném sektoru. Ve svých začátcích se ovšem zaměřuje na výdaje centrální vlády a postupuje směrem do nižších pater. Na výdaje místních samospráv se momentálně zaměřují i jiné menší projekty, z nichž lze jmenovat například nabídku společnosti BioLap, jenž nabízí bezplatnou sofistikovanou aplikaci pro ztransparentnění údajů poskytovaných místními samosprávami, jež od začátku roku 2011 čelí povinnosti zveřejňovat všechny výdaje přesahující hodnotu £ 500.¹⁹⁴ Jak uvádí autoři, lokální úřady mnohdy nemají kapacitu ani vůli k vytvoření skutečně fundovaného řešení pro zpřístupnění, interpretaci a kontextualizaci dat o vlastních výdajích. Proto se ve snaze nařízení alespoň formálně splnit uchylují k emisi excelovských a pdf dokumentů na bázi nicneříkajících seznamů.¹⁹⁵ Aplikace, kterou místní samosprávy mohou bez poplatku využívat, teoreticky umožňuje srovnání výdajů na jednotlivé položky mezi jednotlivými autoritami a měsíci a vyhledat tak abnormality v účtech.

Je pozoruhodné, že tyto britské iniciativy, jež se dají označit za jistý základ přirozené občanské angažovanosti v rámci rozvoje moderních režimů veřejné správy, prakticky nemají rovnocennou obdobu ve španělském kontextu. Hledání příčin tohoto konkrétního stavu není primárně úkolem této práce, ovšem významný podíl jistě bude mít kombinace několika faktorů, z nichž neexistence zdrojových dat v takové podobě, šíři a komplexnosti, jež nabízí data.gov.uk, a nižší podíl aktivních uživatelů internetu ve Španělsku, zřejmě mají nezanedbatelný vliv.

Již zmiňované centrální platformy a databáze - španělská Contratacion del Estado od roku 2008 a její britská obdoba Contracts Finder od roku 2010 - jsou potenciálně zdrojem podstatných dokumentů týkajících se podmínek a procesu soutěže o PPP zakázku a jejího udělení včetně smluvních podkladů. Obě databáze jsou propojeny s centrálním evropským registrem tendrů a zveřejňují předem informace o podmínkách dané zakázky a soutěže, následně rovněž potvrzení o udělení zakázky konkrétnímu zhotoviteli. Britská koaliční vláda šla po volbách v roce 2010 dál v tom smyslu, že požadovala zveřejnění veškerých dostupné dokumentace k tendru a i smluv u všech nových zakázek přesahujících hodnotu £ 10 000. Španělský portál zveřejnění takovýchto podrobností sice technicky je schopen zvládnout, ovšem pro realizaci schází potřebná legislativa či předpis adekvátní k tomu, jež vydal britský

¹⁹⁴ BioLap.co.uk, „Council Expenses Analysis“. Dostupné na WWW: <http://www.biolap.co.uk> (staženo dne 4.2.2011).

¹⁹⁵ Ibid.

Cabinet Office¹⁹⁶. S ohledem na PPP projekty v každém případě vyvstává několik problémů.

Předně:

- vzhledem k tomu, že převažující část dnes aktivních kontraktů byla uzavřena v období před propuknutím krize, pokrytí obou služeb je nutně dosti omezené
- výše zmíněná směrnice britského ministerstva umožňuje několik typů výjimek, jež mohou omezit poskytované informace, či dokumenty ze zveřejňovací povinnosti zcela vyloučit, pokud je toto orgánem veřejné správy náležitě zdůvodněno
- zatímco španělská databáze sdružuje až na výjimky většinu dat i z autonomních komunit a menších samosprávních celků, v Británii je užívání platformy Contracts Finder pro místní správy dobrovolné, přičemž tyto uzavírají jako smluvní strana sice pod centrálním dohledem většinu PPP projektů

O informace ovšem stále lze požádat prostřednictvím zákonů o svobodě informací. Zatímco ve španělském případě je značně nepravděpodobné, že by občané získali informace nad rámec toho, co je zveřejňováno na výše zmíněných portálech¹⁹⁷, v Británii je možné žádat i o informace, které nejsou z různých důvodů primárně poskytované výše zmíněnou formou. Tyto žádosti se opírají o zákon o svobodném přístupu k informacím (Freedom of Information Act) z roku 2000. Tento zákon stanoví, že neexistuje-li závažný důvod pro utajení některých materiálů ve veřejném zájmu či kvůli ochraně zájmů třetích osob či dalších výjimečných skutečností, je zodpovědný orgán veřejné správy povinen poskytnout veškeré materiály a informace spojené s jeho jednáním a rozhodnutími.¹⁹⁸ Absence podobně kompaktního a zřetelného zákona ve Španělsku po dlouhou dobu představovala jistý problém pro praxi při naplňování ústavou přislíbeného práva na informace. Přestože jednotlivé roztroušené zákony byly z teoretického hlediska příslibem práv občanů na informace, na žádném místě nebyla explicitně a dopodrobna rozpracována přesná pravidla přístupu ani postihy pro veřejnou správu při zatajování informací.¹⁹⁹ Občan tak neměl dostatečné záruky toho, že materiály, které bude požadovat, v konkrétní situaci také dostane.

Britský zákon umožňuje občanům ve vztahu k PPP žádat s výjimkami o prakticky veškerou dokumentaci, jež náleží k přípravné fázi i zadávacímu řízení, ale rovněž o texty smluv, které nejsou k dispozici skrze běžně otevřené zdroje, a také jednotlivé faktury

¹⁹⁶ Cabinet Office, „Publication of...“.

¹⁹⁷ Vassallo.

¹⁹⁸ Freedom of Information Act, plné znění dostupné např. na WWW: <http://www.legislation.gov.uk> (staženo 30.3.2010).

¹⁹⁹ Martínez Usero, J, „Evolution of freedom of information related law in Spain: new prospects for a more open government“. *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Vol. 2, 2. 8. prosince 2006. Dostupné na WWW: <http://www.opengovjournal.org> (staženo 2.2.2011), s. 3-5.

z průběhu smluvního období. Zákon se týká též místních samospráv. Získat kýžené informace ovšem není vždy zcela snadné, jak dosvědčovala například zdokumentovaná korespondence mezi autorem projektu „PFI exposed“ a úředníky na místní radnici²⁰⁰, a zcela určitě si procedura vyžaduje čas a trpělivost ze strany jak byrokracie, tak občanů, kteří se mohou nechat její náročností odradit. Proto je i v tomto ohledu zásadní role mediátorů ze strany neziskových občanských iniciativ. Na internetu je několik portálů, které se problematiku částečně pokouší řešit. Z konglomerátu mysociety.com se jedná kupříkladu o „WhatDoTheyKnow?“²⁰¹ a dále již zmiňovanou „PFI exposed“.

Oba projekty se stávají sběrníci dat, které se jednotlivým uživatelům a aktivistům podaří od subjektů veřejného sektoru získat. WhatDoTheyKnow.com usnadňuje podání žádosti o informace tím, že celý kontakt zprostředkuje a obrací se na odpovědné osoby z VS, jejichž odpověď stejně jako veškeré přílohy s dokumentací zveřejňuje, rozříděné podle jednotlivých organizací VS. Jednotlivá podání k tomu provází škála hodnocení uspokojivosti jejich vyřízení.

Díky zabudovanému vyhledávači je snadné vyhledat i konkrétní výraz, který v podání hrál nějakou roli. Dříve tedy, než občan podá svou vlastní žádost, může si snadno ověřit, zda stejná nebo podobná informace již není k dispozici. Podobně byla schopna posloužit též platforma „PFI exposed“, a k tomu poskytovala výraznou přidanou hodnotu svým hloubkovým pohledem na realizaci projektů a zkušenosti občanů řazených přehledně dle regionů i na politiku a program PPP jako celek s řadou užitečných odkazů. Jednalo se ovšem o případ stránek, jejichž průběžná aktualizace byla podmíněná aktivitou jejich tvůrce a správce a bez přístupu dalších tvůrců a vzniku širší komunity nutně podléhá výkyvům a nepravdělnostem. Z dosud neznámého důvodu byly stránky na jaře 2011 odstaveny, a tím britská veřejnost přišla o projekt, který měl jasný potenciál stát se hlavním zastřešujícím zdrojem kvalitně tříděných, komplexních a ucelených informací o fenoménu PPP stejně jako veřejným fórem a prostředkem koordinované veřejné akce.

Prohlášeními čelních britských politiků prostupuje důležitý princip, jenž je jedním ze základních kamenů koncepce Big Society. Tento ideový konstrukt zastřešující politiku premiéra Davida Camerona a částečně ovlivněný potřebou škrtnů ve veřejných výdajích vyzývá k aktivizaci obyvatelstva a jeho intenzivnějšímu zapojení do veřejných záležitostí. Jde o to, aby občané a komunity vzali některé problémy do svých vlastních rukou, nespolehali se samozřejmostí na vyčerpávající servis ze strany státu a akceptovali větší díl odpovědnosti za

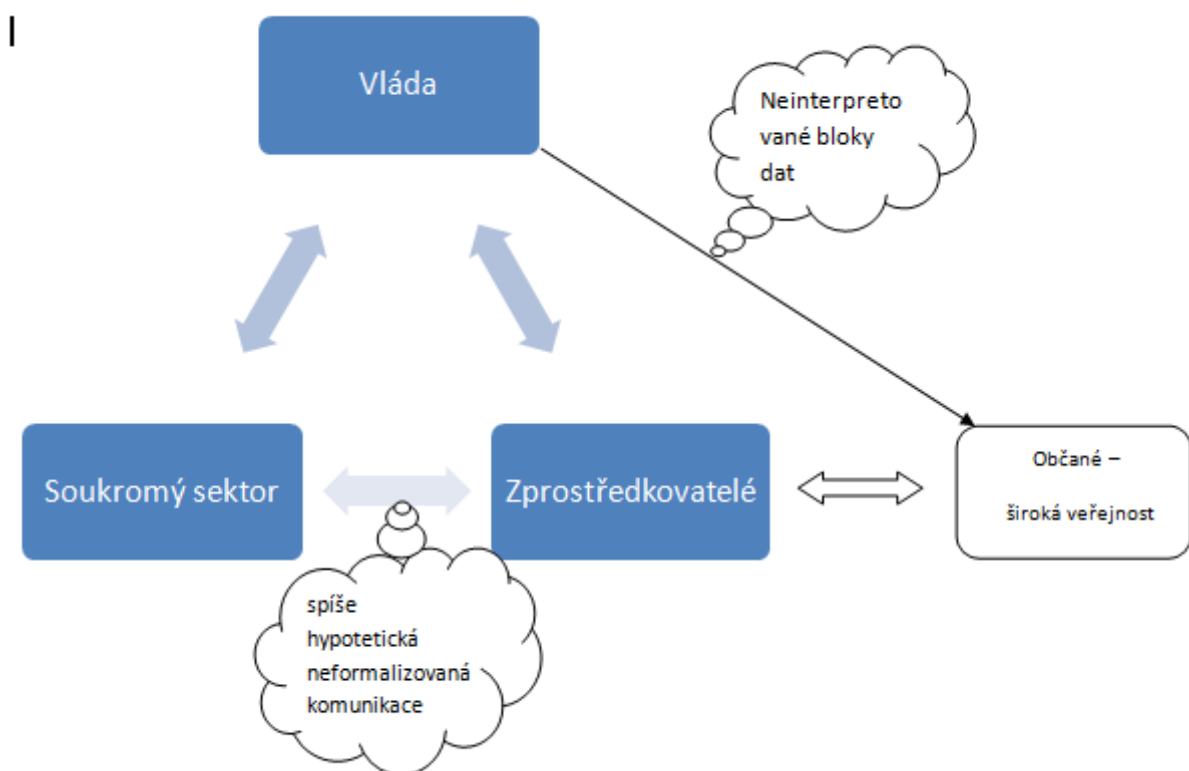
²⁰⁰ PFI exposed, FOI requests. Dostupné na WWW: www.pfiexposed.co.uk (staženo 12.11.2010).

²⁰¹ WhatDoTheyKnow? Dostupné na WWW: www.WhatDoTheyKnow.com (staženo 13.2.2011).

některé aspekty veřejné správy. Vláda by v každém případě měla umožnit realizaci těchto iniciativ, ovšem nikoli je hradit nebo jinak vlastními silami zabezpečovat. V souvislosti se zvýšením transparentnosti veřejných zakázek včetně PPP to znamená, že zveřejněná data nebudou automaticky spojena s interpretací a jsou určena k dalšímu zpracování angažovanou veřejností.

Zdá se, že za stávající situace je role těchto zprostředkovatelů v celém konceptu PC2 prakticky klíčová a úspěšnost jeho fungování v kontextu veřejných výdajů a zakázek včetně PPP na nich do značné míry závislá, což znázorňuje diagram níže. Takovéto uspořádání ovšem může představovat problém ve společnosti, kde je podíl uživatelů internetu a internetových aktivistů nižší stejně jako šíře poskytovaných dat, jako v případě Španělska.

Obrázek č. 5: Úloha zprostředkovatelů v modelu kvazi-PC2



Zdroj: Autor

Obecně hlavními potenciálními výhodami zprostředkovatelů dat je:

- nezávislé vyhodnocení dat poskytovaných vládou
- zpřístupnění dat veřejnosti interaktivní formou
- podnícení veřejné diskuse

Mezi potenciální nevýhody patří:

- absence garancí kvality a objektivit interpretace
- nebezpečí infiltrace soukromých zájmů
- absence garance nepřetržitosti služby, možnost výpadků, nestálost

5. Kompatibilita PPP modelů s novými režimy ve veřejné správě

Změny v rámci procesu transformace PPP modelů v Británii a Španělsku lze rozdělit do dvou základních kategorií, tedy na změny programového zaměření a rozsahu a na změny procedurální a správní. Co se týče prvně jmenovaných, v průběhu hospodářské krize od roku 2008 byl pozorován pozoruhodně protichůdný trend, kdy projekty v oblasti sociální infrastruktury ve Španělsku zaznamenaly relativní vzestup vůči tradičním projektům v infrastruktuře ekonomické, kdežto v Británii došlo po letech masivních investic labouristů do škol, nemocnic či sociálního bydlení, k radikálnímu vývoji přesně v opačném gardu.

Tato práce nicméně zejména sledovala, jakým způsobem se proměnilo nastavení PPP z hlediska správy VS a účasti občanů v celém procesu.

Za posledních několik let bylo možné zaznamenat množství individuálních opatření pro zlepšení efektivnosti managementu projektů PPP na nižších úrovních správy – tedy změn na úrovni 1. a 2. řádu - v rámci obou modelů. Tento proces je v podstatě nepřetržitý s tím, jak zkušenosti do různé míry obohacují a zlepšují výkon zodpovědných manažerů a úředníků veřejné správy ať už přímo v projektových týmech, či v širším zázemí projektů. Nejčastěji se ovšem jedná o dílčí posuny, které se zdají mít malý vliv v porovnání se shora formovanou celkovou architekturou, rozložením kapacit, nastavením funkcí a vztahů v rámci institucionálních modelů. Nicméně právě kumulace relativně menších změn na nižších úrovních správy může do značné míry přivodit proměnu celého programu. Místní iniciativy projektových týmů často napomáhají korigovat či vyvažovat nedokonalosti dané centrálně určeným nastavením, jak bylo možné pozorovat zejména u neustálé snahy místních samospráv v Británii vyrovnat se s nestabilitou a nedostatkem interních kapacit jak pomocí zavádění nových manažerských postupů, tak také například zaváděním softwaru umožňujícího jednodušší správu infrastruktury a rozpočtování zakázek – to vše s úmyslem zlepšit schopnosti veřejné správy ve vztahu k soukromým partnerům. Jak ovšem bylo ukázáno, všechna tato opatření na úrovních 2. a 3. řádu často narážejí na limity určené architekturou a zvyklostmi systému, která zvláště v britském centralizovaném přístupu znamenají nepřekonatelnou překážku.

V proklamacích vlád obou států ohledně správy, otevřenosti a transparency veřejných zakázek včetně PPP lze objevit řadu velmi podobných momentů. Rozdíly ovšem často panují v tom, co a jakým způsobem je realizováno. Svým způsobem vynucený proces decentralizace španělských autonomních společenství vytvořil shodou okolností relativně úsporný, výkonný a efektivní institucionální rámec PPP. V britském případě úvahy o decentralizaci a převodu některých kompetencí na samosprávy začaly nabývat reálných obrysů teprve nedávno. Výraznější reforma přístupu k PPP ovšem naráží na rezistenci IUK při ministerstvu financí, jež se nechce vzdát své výsadní pozice v celém mechanismu. Bez této změny ovšem britský model zůstane nadále pevně svázán s původní konstrukcí a výzvy nových paradigmat stran větší emancipace projektových týmů ve vztahu se soukromými partnery a optimalizace kapacit v rámci celého institucionálního rámce vyzní do značné míry naprázdno.

Na druhou stranu britský centralizovaný model dokázal do značné míry úspěšně implementovat politiky vedoucí k větší transparentnosti a ne-li zatím přímo k inkluzi občanů do plánovacího a zadávacího procesu zakázek a zplnomocnění místních komunit podílet se na utváření partnerství, pak alespoň k relativně důkladnému a důslednému sdílení velké části dat a otevření se konzultacím. Vláda si dává záležet na tom, aby její sliby ohledně zajištění průhlednosti operací ve veřejném sektoru nemohly být označeny za pouhé prázdné sliby. PPP zakázky byly po dlouhou dobu kritizovány pro svou neprůhlednost, zatajování některých ujednání a příliš složitě, pro veřejnost nepřístupné struktury. V posledních několika letech s intenzifikací po nástupu konzervativně-liberální koalice jsou uváděna do provozu nová opatření, která pomáhají rozkrývat a otvírat PPP veřejnosti. Má-li britský občan zájem, má dnes i přes přetrvávající omezení přístupu k některým údajně citlivým komerčním údajům příležitost získat o programu PPP i konkrétních projektech větší množství informací než jeho španělský protějšek.

Setrvalým problémem ovšem zůstává zejména špatná možnost orientace v kvantu dat poskytovaných k tomu několika nezávislými servery. V tomto ohledu pomáhá jednotící platforma data.gov.uk, ale především množství neziskových občanských iniciativ, které se ujaly role zprostředkovatelů, interpretátorů a „vizualizátorů“ informací poskytovaných vládou, vstupujíc tak do sítě aktérů zapojených do vztahů obklopujících PPP. Tyto iniciativy mají výrazný podíl na zatlačení hranice nezveřejňovaných informací až na dnešní minimum a na vzniku jakéhosi kvazi-PC2 prostředí v Británii.

Podobným vývojem se Španělsko pochlubit nemůže. Ačkolí občané bezprostředně dotčení výstavbou infrastruktury jsou pochopitelně do procesu PPP vtaženi, pouze stěží můžeme i přes veškeré politické sliby a proklamace hovořit o vytvoření podobně

interaktivního a otevřeného systému. Důvodem je především absence volného toku dat jako v případě Británie. Neexistence kompetentní centrální jednotky je patrně důvodem, proč dodnes nebyl pořízen ani jediný oficiální soupis PPP projektů na území Španělska. Veřejnost ani nemá příležitost získat informace z nezávislých auditů od kontrolních úřadů. Které doposud zakázkám PPP nevěnovaly pozornost. Informace poskytované autonomními společenstvími se pohybují na úrovni povrchních tiskových zpráv a prohlášení. Bez těchto základních prvků není na čem konstrukci PC2 postavit.

Pokud odhlédneme od rétoriky a analyzujeme jen reálné skutky, docházíme k závěru, že ani v jednom ze zkoumaných modelů nebyl identifikován koherentní a komplexní posun v přístupu k veřejně-soukromým partnerstvím, který by odpovídal transformaci PPP do podoby konformní s požadavky nových paradigmat. Provedené reformy v obou modelech záměrně či mimoděk adresovaly dva hlavní problematické aspekty, které v sobě PPP nesou z doby dominance NPM, přičemž ale ani v Británii ani ve Španělsku nebylo dosaženo hmatatelných výsledků v obou aspektech zároveň. Změna 3. řádu ústí v přechod k novému paradigmatu podle Halla předvídá celospolečenské ponaučení a rozsáhlou intenzivní reakci. V případě PPP ve Španělsku a Británii však tak významný zvrat zaznamenán nebyl.

Závěr

„New Public Management je mrtev...“ napsal v roce 2005 Patrick Dunleavy a zároveň popřál dlouhý život nastupujícímu paradigmatu Digital Era Governance, jehož je spoluzakladatelem. Je zřejmé, že debaty o tom, zda vůbec, popř. jak moc je NPM skutečně mrtvý či upozaděn, budou ještě pokračovat, což jen podtrhuje význam a vliv, jakou dlouhá éra působení tohoto myšlenkového proudu měla na správní vědu i systém vládnutí ve veřejném sektoru jako takový. Bez ohledu na konečný výsledek těchto diskusí, je nepochybné, že NPM konkrétně v modelu partnerství PPP zanechává přes veškeré kontroverze a výpadky dané kreditní krizí stále živý a aktuální odkaz. Přetrvávající fiskální tlaky, vliv etablovaných firem v oborech navázaných na PPP projekty stejně jako těžce a dlouho nabývané zkušenosti a znalosti ohledně managementu dlouhodobých ujednání jak na straně soukromého, tak i na straně veřejného sektoru stojí jako jasné argumenty proti brzkému kompletnímu ústupu od PPP. Nicméně vnější okolnosti a měnící se priority vlád vedou jak ke změnám v rozsahu a zaměření programů a projektů, tak k reformám procedur a postupů v rámci vyjednávání mezi veřejnou správou a firmami.

Není pochyb o tom, že nástup koaliční vlády v Británii na jaře 2010 znamenal konec stěžejní role PPP projektů v masivních investicích do sociální infrastruktury předchozí labouristické vlády. Budoucnost spolupráce veřejného a soukromého sektoru touto formou je tak úzce svázána s plánovanými investicemi do infrastruktury ekonomické, kterážto donedávna byla těžištěm PPP projektů ve Španělsku, kde ovšem zatím od roku 2005 nově etablované a kompetentní autonomní komunity začaly ve stále větší míře iniciovat PPP zakázky v sociální a zdravotnické sféře. Vzniká tak trochu paradoxní situace, ale zároveň příležitost pro instituce a organizace veřejného sektoru v obou státech poučit se z cizích zkušeností.

Úkolem této práce ovšem bylo prozkoumat, do jaké míry tyto reformy odpovídají na výzvy a kritiku ze strany nových paradigmat, tedy do jaké míry se PPP modely ve dvou z dlouhodobě nejvýznamnějších a do značné míry strukturálně odlišných trhů partnerství veřejného a soukromého sektoru dokážou přizpůsobit vývoji ve společnosti a požadavkům na organizaci veřejné správy.

PPP projekty jsou do značné míry specifické oproti ostatním druhům veřejných zakázek. Jedná se o dlouhodobé finanční závazky zakládající komplikované struktury a vazby mezi aktéry, jež mají často významný dopad na komunity, v rámci nichž jsou realizovány. Pro svou složitost a omezenou transparentnost dohody ovšem často zůstaly veřejnosti do značné

míry nepřístupné a v některých případech byly dokonce prosazeny i proti odporu veřejného mínění, což zvláště v Británii, ale i ve Španělsku vedlo k jistému odcizení PPP a občanů. Jak uvádí kupříkladu Hui a Hayllar, model připomínal spíše partnerství vlády a soukromých firem než cokoli jiného. To se odráželo prakticky ve všech fázích procesu od počátečního plánování až po ukončení kontraktu.

Tato práce sledovala osnovu stanovenou kritickými body vznesenými vůči PPP Hodgem a Grevem z hlediska paradigmatu New Public Governance. Z nich vyplynuly dvě základní linie a dva základní okruhy problémů. Byly to především nerovnocennost kapacit veřejného a soukromého sektoru, neschopnost vlády směřovat partnery ze soukromého sektoru ke kýženému cíli a z toho plynoucí ohrožení hodnoty za peníze a závislost na externích kapacitách na jedné straně a nízká srozumitelnost a úroveň komunikace s veřejností na straně druhé. Pozornost byla věnována jak institucionálním rámcům modelů, tak jejich vnějším interakcím s ostatními aktéry.

Co se týče schopností systémů institucí a organizací veřejného sektoru efektivně řídit a spravovat projekty partnerství soukromého a veřejného sektoru, tato studie pracovala s argumentem, že tyto schopnosti úzce souvisejí s vlastní architekturou daného modelu, rozložením kapacit a kompetencí na různých úrovních v rámci veřejné správy. Bylo ukázáno na zcela zásadní rozdíl v administraci projektů v Británii a Španělsku, který tkví v odlišné konstrukci aparátů v rámci centralizovaného a decentralizovaného modelu.

Zatímco ve Španělsku svůj vlastní přístup a metodiku formulují a naprostou většinu projektů PPP iniciují autonomní společenství, v britském případě se funkce jako definování, nastavení, řízení a kontrola nachází na centrální úrovni a implementace a praktická realizace zakázek spočívá v kompetenci zejména malých samosprávných jednotek a v menší míře specializovaných vládních agentur. Tato práce se snažila naznačit, jaký vliv a jaké dopady mají tato rozvržení na fungování modelů.

Kompaktní a stabilní projektové týmy podporované sítí ostatních oddělení administrativy autonomního společenství představují organické a do značné míry suverénní a emancipované jednotky, jež mohou být soukromým sektorem považovány za respektovaného partnera pro jednání. Formulace politiky a metodik jsou pevně spjaté s praxí správy projektů a jsou koncentrovány v rámci administrativy společenství stejně jako potřebné kapacity, z nichž je zvláštní důraz kladen především na technickou expertízu, což umožňuje povědomí o alternativách technických řešení a jejich nákladů.

Schopnosti projektových týmů a tím daná flexibilita umožňují nejen důkladnou předpřípravu projektů, ale rovněž aktivní účast ve všech následujících fázích realizace.

Takovýto systém je plně kompatibilní s otevřeným/užším zadávacím řízením, který ve svých směrnicích preferuje též Evropská unie. Španělská autonomní společenství navíc nikdy nerezignovala na roli garanta a moderátora dodávky veřejných služeb a s tím spojené infrastruktury. To dává příležitost organizacím a institucím spravujícím PPP zaměřit se plně na otázku co nejnižší ceny a dodržení požadované kvality a vytváření místních partnerství se sítí lokálních aktérů.

Naproti tomu dominantní snahou britských subjektů, jež byla donedávna založena na dogmatu o předem daných nízkých schopnostech úředníků obsaženého v myšlenkách NPM, bylo převedení všech provozních a konstrukčních rizik společně s veškerou odpovědností za realizační fázi projektu na soukromé partnery. Toto vymaňování se z aktivní úlohy v dodávkách veřejných služeb je podporováno stále silnou centralizací země a rozdrobeným systémem samospráv, které si často nemohou dovolit udržovat odpovídající odborné kapacity pro management komplexních a dlouhodobých investičních projektů. Zejména místní regionální a městské samosprávy se svými skromnými zdroji a kapacitami jsou ve výsledku odkázány buď na omezenou podporu z centra, nebo především a do značné míry nevyhnutelně na soukromé konzultanty, a to jak při definování parametrů PPP projektu, tak při sepisování všezahrnující smlouvy.

Velká část energie v rámci vertikálně hierarchického modelu je vynaložena na ospravedlnění daného záměru samosprávy a jeho formální i věcnou kontrolu centrálními institucemi, které si ovšem udržují odstup od řešení konkrétních praktických a technických záležitostí. Získávání a rozvoj zkušeností, znalostí a dovedností je obtížnější vzhledem k celkové roztržitosti a nestabilitě projektových týmů a zároveň omezené výměně informací a zkušeností mezi vzdálenými centrálními jednotkami – tzv. departmentalismu. Vyjednávací pozice projektových týmů vůči uchazečům ze soukromého sektoru je výše zmíněnými faktory oslabována. Hierarchické nastavení a oddělené linie správy jednotlivých projektů pak přispívají snazšímu pronikání a vlivu nadnárodních soukromých subjektů, zejména konzultantských firem na všechny úrovně institucionálního rámce, což může bránit vytváření snadněji kontrolovatelných partnerství lokálních aktérů.

Koncentrace funkcí v procesu PPP stejně jako politické řízení programu do jednoho organického okruhu vzájemně blízkých a horizontálně propojených jednotek v rámci jedné administrativy podle španělského modelu má své nesporné výhody a může se zásadním způsobem pozitivně odrazit v nákladech na správu a management zakázek a na efektivním naplňování strategických cílů a záměrů administrativy. Tato architektura mohla vzniknout díky radikálnímu přerozdělení pravomocí a kompetencí v rámci Španělska v 1. desetiletí

21. století a významným svobodám v oblasti financování uděleným v této souvislosti autonomním společenstvím. Takto zásadní změnu zřejmě od slibované reformy místní správy v Británii nelze očekávat, nicméně to neznamená, že by alespoň některé z aspektů španělského modelu nemohly být aplikovány. V České republice by se například nabízelo využít systému krajů, které, byť jsou obecně menší než španělská autonomní společenství, mají do jisté míry potřebný charakter a potenciál pro to, aby se prostřednictvím svých administrativ staly kompetentními hybateli PPP. Tato strategie by mohla být cestou zejména po eliminaci vládního PPP centra pod tlakem mocných konzultantských společností.²⁰²

Pochopitelně je nutné vnímat i stinné stránky španělského přístupu. Jistý komfort v podobě relativně silných interních kapacit a personálního zázemí může brzdit snahu o implementaci nových postupů a moderních technologií do správy a managementu zakázek. Právě zavádění nových metod a sofistikovaného manažerského softwaru se stalo jedním z důležitých východisek z obtížné situace projektových týmů malých samospráv v Británii. Na konkrétní výsledky těchto iniciativ však bude ještě zapotřebí počkat. Patrně nejzávažnějším záporům španělského modelu je jistá uzavřenost PPP v rámci regionů, která sice není bezprostřední překážkou efektivitě, ale poněkud zbytečně limituje cirkulaci zkušeností a kooperaci mezi oblastmi. Oficiální společná platforma, která by ponechala svobodu společenstvím sledovat vlastní přístup a přitom umožnila sdílení informací a koordinaci by mohla vnést do systému přínosný prvek. Takováto platforma by též mohla vnést více světla a přehlednosti do celého programu investic.

Ačkoli se od španělského síťového modelu všeobecně očekává a někteří autoři o něm dokonce tvrdí, že komunikace s občany a zapojení celé šíře aktérů do rozhodovacího procesu je jeho silnou stránkou, tato práce shledala v otázkách otevřenosti a transparentnosti a obecně pokroku v implementaci konceptu PC2 některé nezanedbatelné nedostatky ve srovnání s požadavky nových paradigmat i situací v Británii. Tato „bílá místa“ ostře kontrastují s celkovou úrovní rozvoje e-Governmentu i elektronického zakázování. Je zřejmé, že ve španělském kontextu dosud není rovnocenná interakce všech aktérů prioritou.

Třebaže Španělsko nepochybně dosahuje jistého pokroku v posilování transparentnosti svých operací a nadprůměrných výsledků v rámci EU v poskytování nejruznějších služeb e-Governmentu, ve vztahu k veřejným zakázkám a speciálně PPP projektům zatím takového rozvoje dosaženo nebylo a v porovnání s Velkou Británií jsou zapojení všech aktérů podle konceptu PC2 a míra informovanosti veřejnosti doposud nepatrné. Současný stav rozhodně

²⁰² Nejmenovaný vysoce postavený zdroj z Ministerstva financí ČR, rozhovor provedený 3.11.2010 na MFČR.

nevypovídá o naplnění slibů představených v roce 2005 v rámci programových dokumentů jako PEIT a Plan Avanza.

V Británii částečně díky přístupu vlády a částečně díky řadě iniciativ občanů a neziskových organizací vyrostl zárodek sítě, jež se ideji PC2 začíná přibližovat. Ačkoli vláda v rámci svého záměru zprůhlednit veškeré veřejné zakázky včetně PPP uvolnila velké množství dat, toto množství se mnohdy ukázalo být na překážku snadné orientaci a srozumitelnému výkladu mimo jiné kvůli formátu, jaký vláda zvolila. Zvláště u zakázek typu PPP jsou data prozatím ne zcela volně a automaticky přístupná a dostatečná ve svém rozsahu, jak ze strany veřejné správy, tak ze strany soukromých firem, které se chrání klauzulemi o obchodním tajemství. Stále tak není zcela možné prozkoumat například mechanismus, na základě kterého došlo k udělení PPP zakázky, třebaže tento aspekt může být problematický z hlediska ochrany komerčně citlivých informací.

Vzhledem k výše zmíněným problémům veřejné správy předložit veřejnosti přehledná, srovnatelná a interpretovatelná data byla prokázána nezastupitelná role zprostředkovatelů z řad aktivní veřejnosti, kteří jsou schopni a ochotni zpracovávat a předkládat svým spoluobčanům informace v lépe stravitelné formě. Počet a kvalita projektů se v průběhu času zvyšuje, ovšem, jak bylo ukázáno na příkladu „PFI exposed“ některé z nich rovněž zanikají, ukazující na širší problém stability a dlouhodobé udržitelnosti takových iniciativ.

Ve Španělsku dosud nebyl zaznamenán rozvoj sítě nezávislých zprostředkovatelů dat o veřejných zakázkách obecně a PPP konkrétně už vůbec ne. Svůj podíl na tom má nepochybně souhra několika faktorů, z nichž podstatná je absence dat, s nimiž by bylo možné pracovat. Schází doposud kanál podobný data.gov.uk, jenž by proudění aktuálních dat umožnil. Vysvětlením může být nižší priorita, jíž zjevně budování digitálních on-line služeb pro sdílení detailních informací o zakázkách získalo ve srovnání s jinými aspekty e-Governmentu, zaměřených kupříkladu na elektronickou administraci daňových příznání a další dílčí dvojstranné informační kanály s firmami a občany zvláště v oblasti zdravotnictví a sociálního zabezpečení. Nezanedbatelný pak zřejmě bude i faktor celkově nižší úrovně digitalizace domácností a aktivizace internetových komunit s dostatečným know-how a prostředky pro budování hnutí a prostředí typu mySociety.org šířícího se ve Velké Británii. Bez ohledu na zanedbanost elektronických služeb v oblasti transparence zakázek, zásadním problémem, na který by se prioritně měla soustředit pozornost španělské vlády, je absence hodnocení PPP ze strany kontrolních úřadů a zpřístupnění těchto informací veřejnosti. Bez

takto nastavených a fungujících prvků je proklamovaná rovnocenná součinnost vlády se zástupci jak ze soukromého tak veřejného sektoru pouhou chimérou.

Po revoluci v rozložení kompetencí a kapacit z hlediska managementu projektů PPP, která byla ku prospěchu efektivitě a lepší úrovni kontroly na straně VS, španělská partnerství veřejného a soukromého sektoru stále čekají na revoluci v oblasti transparentnosti a otevřenosti na jedné straně a větší stimulace a motivace občanské veřejnosti k účasti na procesu. Otázkou zůstává, zda by iniciativu měla přejmout SEITT jako centrální instituce, což by ovšem obnášelo rozšíření její role na jakousi společnou informační platformu komunit, či zda využít stávajících centrálních digitálních nástrojů, případně ponechat veškerou odpovědnost na úrovni komunit. Postup lze pochopitelně kombinovat. Nabízí se využít portál Contratación del Estado a rozšířit odpovídajícím způsobem jeho funkce. Sběr dat a jejich strukturovaná emise by mohly připadnout některé z centrálních složek, která již vytváří statistické přehledy a komunity by mohly naplno využít své relativní blízkosti k občanům a nabídnout jim partnerství při plánování, správě i hodnocení místních projektů.

Porovnáme-li reálná opatření přijatá organizacemi veřejné správy v období přechodu od metod New Public Management k novým režimům s imaginárním modelem představeným v úvodu práce, v Británii i ve Španělsku lze zaznamenat určitý posun v praxi směrem ke kompatibilitě PPP s prostředím určovaným režimy NPG či DEG. Tento posun někdy jako v případě decentralizace ve Španělsku nastal jaksi mimoděk jako vedlejší produkt reformy s primárně jiným cílem. Důležitější ovšem je, že dodnes ani v Británii ani ve Španělsku nedošlo v souvislosti s modelem PPP k ucelené změně, která by v sobě kombinovala jak emancipaci veřejné správy a optimalizaci rozložení jejích kapacit, tak demokratizaci a zapojení široké veřejnosti do procesu v duchu konceptu PC2. Razantnost a rozsah reformy nebyly zatím dostatečné na to, aby zásadním způsobem transformovaly přístup k partnerstvím v rámci dvou zkoumaných států. PPP v těchto zemích tak do značné míry zůstává na půli cesty a je spíše vytrvalým reliktem éry NPM, než aby se stala plně konformní standardní součástí prostředí nových režimů ve veřejné správě. Při snaze implementovat a realizovat PPP v českém prostředí je dobré vést tuto přetrvávající výzvu v patrnosti.

Summary

Both the recent credit crisis and the developments in the sphere of Public Administration and Management, where two new paradigms started to establish themselves as successors to the New Public Management whose long-standing dominance seems to be a matter of history, have put the future of PPP – once a sacred model of public procurement – into question. While the results of the economic downturn and the shape of financial system of the coming years remain unclear, scholars representing the emerging paradigms have already been questioning the position of PPP within the new framework. A number of challenges have been identified regarding compatibility of PPP with the regimes implying in a way conditions to be met should the PPP model be considered an integral part of the new societal and governmental arrangements and institutions.

Of those challenges the overall ability of the governments and other public authorities to steer the partnerships with the private sector in protection of the public interest and readiness to implement tools for engaging citizens and communities in the process - thus creating more genuine partnerships with all actors involved - crystallized out as the most important points for analysis in this study. Building on the challenges we defined two aspects that we believed were decisive as regards the progress of the models towards compatibility with the new regimes - the architecture of the PPP institutional framework with the distribution of capacities, especially the key skills and knowledge, and application of PC2 conception and developing appropriate environment and platforms for communication among actors in the course of PPP implementation and realization process.

On the basis of the comparative study we argue that changes to the PPP in the selected countries with the longest and richest experience so far – the United Kingdom and Spain - have been insufficient to meet the criteria set by the new paradigms. Nevertheless, examples of best practice have been identified in both national models with Spain using relatively efficient procurement procedure and accumulating appropriate skills and knowledge at the level of autonomous communities where it can be best used for the direct execution of tasks and optimized hands-on management of the projects including lower need for and better control over external advisers and consultancies, and with the UK's obvious progress in providing better access to the PPP data by the general public, which is intended to trigger further processing and visualisation of information by various public initiatives and to engage people in debates on PPP pros and cons.

Bibliografie

Písemné prameny

Cabinet Office. „Government ICT Strategy“, zveřejněno v březnu 2011. Dostupné na WWW: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/government-ict-strategy> (staženo dne 2.4.2011).

Cabinet Office. „Transparency: Publication of Tender Documentation“, zveřejněno v únoru 2011. Dostupné na WWW: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guidance%20-%20Publication%20of%20new%20central%20government%20tender%20documents%20-%20February%202011.pdf> (staženo dne 20.3.2011).

CAMERON, David. „Letter to Government departments on opening up data“, 31. března 2010. Dostupné na WWW: <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/05/letter-to-government-departments-on-opening-up-data-51204> (staženo dne 21.2.2011).

CAMERON, David. „Why publish our data“. Poselství v podobě videa nahrané na stránkách data.gov.uk, . Dostupné z WWW: data.gov.uk. (staženo dne 23.3.2011).

Campaign for a PFI Rebate. Dostupné na WWW: <http://www.pfi-rebate.org/> (staženo dne 13.2.2011).

The Conservatives, „Reconstruction: Plan for a strong economy“ ze série resortních programových dokumentů Plan for chase, 2008. Dostupné na WWW: http://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/reconstruction_-_plan_for_a_strong_economy.ashx?dl=true (staženo dne 6.2.2010).

Freedom of Information Act, plné znění dostupné např. na WWW: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> (staženo dne 30.3.2010).

„Geoffrey Robinson announces second review for the Private Finance Initiative“. Tisková zpráva HM Treasury ze dne 12.11.1998. Dostupné na WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/press_187_98.htm (staženo dne 12.1.2009).

HM Treasury, *City heavyweight to head Treasury's PFI Taskforce*. tisková zpráva z 14.7.1997. Dostupná z WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/press_82_97.htm. (staženo 2.3.2009).

HM Treasury – Infrastructure UK, „Infrastructure Cost Review 2010“, Londýn, prosinec 2010. Dostupné z WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/cost_review_main211210.pdf (staženo 12.12.2010).

HM Treasury – Infrastructure UK, „National Infrastructure Plan 2010“, Londýn, říjen 2010. Dostupné z WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/nationalinfrastructureplan251010.pdf> (staženo 23.11.2010).

HM Treasury, *Public Private Partnership*, stav k 23.3.2011. Dostupné na WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm (staženo 23.3.2011).

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

HM Treasury, „Transforming government procurement“. leden 2007. Dostupné na WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/government_procurement_pu147.pdf (staženo dne 13.2.2010).

Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, 2003. Dostupné na WWW: <http://www.todalaley.com/mostrarLey1135p1tn.htm> (staženo dne 17.10.2010).

Liberal Democrats Manifesto 2010, Londýn 2010. Dostupné na WWW: <http://libdems.org.uk> (staženo dne 1.5.2010).

Local Partnerships, „Project Director’s Development Programme“. Dostupné na WWW: <http://www.localpartnerships.org.uk/PageContent.aspx?id=275&tp=Y> (staženo 2.2.2011).

MAUDE, Francis. „Call for developers to request datasets“. Poselství ministra zodpovědného za transparentnost a zpřístupnění dat veřejnosti na stránkách data.gov.uk. Dostupné na WWW: <http://data.gov.uk/blog/call-for-developers-to-request-datasets> (staženo dne 10.4.2011).

Microsoft, „Democratizing eProcurement through Public-Private Partnerships, Case Studies“, březen 2009. Dostupné na WWW: <http://www.microsoft.com/casestudies//ChileCompra/Democratizing-E-Procurement-Through-Public-Private-Partnership/4000003924> (staženo dne 7.1.2011).

Ministerio de Fomento, „Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte“. Madrid, listopad 2005. Dostupné na WWW: http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/_especiales/peit/default.htm (staženo dne 13.1.2011).

Ministerio de Fomento, „Plan Extraordinario de Infraestructuras“. Madrid, listopad 2005. Dostupné na WWW: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/f3f6d384-47f9-4581-a0a5-3329170ee2b5/711117/100407InformePublicoPrivada.pdf> (staženo dne 13.1.2011).

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información, „Plan Avanza“. 2005. Dostupné na WWW: http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/PlanAvanza1/Documents/2a392d4f65d9404fb83fc3d2f64eceedplan_avanza_documento_completo.pdf (staženo dne 3.3.2011).

National Audit Office. „Central Government’s Use of Consultants and Interims“, Londýn, říjen 2010. Dostupné na WWW: nao.org.uk (staženo dne 6.12.2010).

National Audit Office. „From Private Finance Units to Commercial Champions“, Londýn, březen 2010. Dostupné na WWW: <http://web.nao.org.uk/search/search.aspx?Schema=&terms=ppp> (staženo dne 23.10.2010).

National Audit Office. „Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI projects“, The Stationary Office, Londýn 2001. Dostupné na WWW: http://www.nao.org.uk/publications/0102/managing_the_pfi_projects.aspx (staženo dne 2.10.2010).

National Audit Office. „Performance of PFI Construction“, The Stationary Office, Londýn 2009. Dostupné na WWW: http://www.nao.org.uk/publications/0809/pfi_construction.aspx (staženo dne 14.3.2011).

NORMAN, Jesse. „Interpelace premiéra Camerona, otázka č. 13“, *Hansard*, leden 2011. Dostupné na WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110126/debtext/110126-0001.htm#11012654001037> (staženo dne 13.2.2011).

Public Accounts Committee – 9th Report: Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response. Zpráva parlamentního výboru Public Accouts Committee, část 3. Opportunities to improve value for money in the financing of infrastructure projects. Prosinec 2010. Dostupné na WWW: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubacc/553/55307.htm> (staženo dne 2.3.2011).

Norton Rose, „The Election Briefing: PFI and PPP“, duben 2010. Dostupné na WWW: www.nortonrose.com (staženo dne 28.5.2010).

Tenders Electronic Daily, dodatek k *Official Journal of the European Union*. Dostupné na WWW: <http://www.tendersdirect.co.uk/Sector/TED/> (stav ke dni 10.12.2010).

Interview

Interview s představitelem Department for Environment, Food and Rural Affairs Josephem Jockuatem provedené na základě dotazníku, 8.12.2010.

Interview s vysokým představitelem Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

Interview s představitelem IUK Edwardem Farquharsonem na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

Interview s premiérem UK Davidem Cameronem po nástupu do úřadu, BBC, The Andrew Marr Show, 16. května 2010. Transkript dostupný na WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/andrew_marr_show/8685322.stm (staženo dne 17.5.2010).

Interview s vysokým představitelem Private Finance Unit při Ministerstvu dopravy UK, 7.12.2010.

Interview s představitelem Private Finance Unit Colinem Goodwilliem provedené na základě dotazníku, 7.12.2010.

Interview s vysoce postaveným představitelem Ministerstva financí ČR, 3.11.2010.

Knížní monografie a sborníkové stati

AKINTOYE, A., BECK, M. & HARDCASTLE, C. (Eds.) (2003). *Public Private Partnership – Managing risks and opportunities*. Glasgow: Blackwell Publishing. 422 s.

ANUMBA, C., CARRILLO, P., ROBINSON, H. (2010). *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. London: Wiley-Blackwell. 264 s.

BOSANQUET, Nick (2007). The Health and Welfare legacy. In Seldon, A. (ed.) (2007) *Blair's Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 385-407.

BULT-SPIERING, Miriam, DEWULF, Geert (2006). *Strategic issues in public-private partnerships: an international perspective*. London: Wiley-Blackwell. 204 s.

CRAIG, David (2006). *Plundering the public sector: how New Labour are letting consultants run off with £70 billion of our money*. London: Constable. 264 s.

DUNLEAVY, P. et al. (2006). *New Public Management is dead – long live Digital-Era Governance*. Oxford: Oxford University Press. 289 s.

FERLIE, E., LYNN, L. and POLLITT, C. (eds.) (2005). *Oxford University Press Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. 789 s.

FLYNN, Norman (2002). *Public sector management*. Harlow: Financial Times Prentice Hall. 289 s.

GLAISTER, Stephen (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.

GROSPÍČ, J., LOUDA, T. (Eds.) (2010). *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Právní a ekonomické aspekty. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o./Ústav státu a práva AV ČR. 464 s.

MARQUAND, David (2004). *Decline of the public: the hollowing-out of citizenship*. Cambridge: Polity Press. 168 s.

OCHRANA, František et al. (2007). *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Praha: Oeconomia. 149 s.

OCHRANA, František (ed.) (2010). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress. 193 s.

OSBORNE, Stephen P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, London. 432 s.

PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press. 213 s.

POLLITT, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University. 196 s.

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press. 345 s.

SINCLAIR, Peter (2007). The Treasury and economic policy. In Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 185-214.

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

YESCOMBE, Edward (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Elsevier. 350 s.

Odborné studie

ACERETE, J. B., SHAOUL, J., STAFFORD, A., STAPLETON, P. (2010). „The Cost of Using Private Finance for Roads in Spain and the UK“, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, S1, s. 48-60.

ALLARD, G., TRABANT, A. (2007). „Public Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities“. Dostupné na WWW: <http://www.sumaq.org/docs/publicaciones/2.pdf> (staženo dne 20.4.2010).

CORDELLO, Antonio (2007). „E-government: towards the e-bureaucratic form?“, *Journal of Information Technology*, 22, s. 265–274. Dostupné na WWW: <http://personal.lse.ac.uk/cordella/egovjit.pdf> (staženo dne 20.11.2010).

COULSON, Andrew (2008). „Value for Money in PFI proposals: a commentary on the UK Treasury Guidelines for Public Sector Comparators“, *Public Administration*, Vol. 86, 2., s. 483-498.

ENCINAS, Javier, FARQUHARSON, Ed (2010). „The U.K. „Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis“, dokument vytvořený pro World Bank Institute. Dostupné na WWW: siteresources.worldbank.org (staženo 3.1.2011). 8 s.

GREVE, Carsten, HODGE, Graem (2010). „Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?“, *Australian Journal of Public Administration* 69, (S1), s. 8-22.

HALL, Peter (2003). „Policy Paradigms, Social Learning and the state. The case of economic policy making in Britain“, *Comparative Politics*, s. 275-296. Dostupné na WWW: <http://www.jstor.org.ezproxy.is.cuni.cz/stable/422246?&Search=yes&searchText=Britain&searchText=Paradigms,&searchText=Learning&searchText=making&searchText=policy&searchText=state.&searchText=case&searchText=Social&searchText=economic&list=hide&searchUri=/action/doBasicSearch%3Facc%3Don%26Query%3DParadigms%252C%2BSocial%2B Learning%2BAND%2Bthe%2Bstate.%2BThe%2Bcase%2Bof%2Beconomic%2Bpolicy%2B making%2Bin%2BBritain%26gw%3Djtx%26acc%3Don%26prq%3DSocial%2B Learning%2>

BAND, the state. The case of economic policy making in Britain. Search Search hp 25 wc 3 Don 26 acc 3 Don & prev Search=&item=2&ttl=578&returnArticleService=showFullText (staženo dne 3.10.2010).

HAYLLAR, M. R. (2010). „Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient?“, *Australian Journal of Public Administration* 69 (S1), s. 99-119.

HELLOWELL, Mark, POLLOCK, Allyson (2010). „Do PPPs in Social Infrastructure Enhance the Public Interest? Evidence from England’s National Health Service“, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, S1, s. 23-34.

HOOD, J., FRASER, I. a McGRAVEY, N. (2006). „Transparency of Risk and Reward in U.K. Public-Private Partnerships“, *Public Budgeting & Finance*, Vol 26(4), s. 40-58.

HUI, Glenn, HAYLLAR, Mark 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.

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

POLLOCK, Allyson et al. (1999). „PFI in NHS – is there an economic case?“, *British Medical Journal*. Dostupné na WWW: <http://www.bmj.com/cgi/reprint/319/7202/116.pdf> (staženo dne 14.2.2009).

SHAOL, J., STAFFORD, 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: http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Greenwich_June_2006/Shao ul.pdf (staženo dne 23.3.2010).

TERRY, Francis (1996). „The Private Finance Initiative – Overdue Reform or Policy Breakthrough?“, *Public Money and Management*, 16(1), s. 9–16.

USERO, Martínez J. (2006). „Evolution of freedom of information related law in Spain: new prospects for a more open government“. *Open Government: a journal on Freedom of Information*, roč. 2, 2, 12 s. Dostupné na WWW: <http://www.opengovjournal.org/article/view/375/480> (staženo dne 2.2.2011).

Zprávy a studie národních a nadnárodních institucí

CAPGEMINI et al.. „Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action“, prosinec 2010, 9th Benchmark Measurement for the European Commission.

DLA Piper, European PPP Report 2009. Dostupné na WWW: www.eib.eu (staženo dne 12.12.2010).

Economist Intelligence Unit. „Digital economy rankings 2010“, červen 2010. Dostupné na WWW:

http://graphics.eiu.com/upload/EIU_Digital_economy_rankings_2010_FINAL_WEB.pdf (staženo dne 21.3.2011).

epractice.eu , eGovernment Factsheet – United Kingdom, Dostupné na WWW:

<http://www.epractice.eu/en/document/288386> (staženo dne 3.12.2010).

Eurostat, „Europe in figures – Eurostat yearbook 2009“. Dostupné na WWW:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001 (staženo dne 4.10.2010).

SEOPAN, Informe Económico 2009. 2010. Dostupné na WWW: <http://www.portal-cnc.com/%28S%284kmj3455wc44h1ufwndv2tfi%29%29/Master/archivoscnc/informe%20SEOPAN.pdf> (staženo dne 20.1.2011).

SCHWAB, Klaus (ed.) (2010). „The Global Competitiveness Report 2010-2011“, World Economic Forum. 516 s.

UN Department of Economic and Social Affairs, „United Nations E-Government Survey 2010“. Dostupné na WWW:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (staženo dne 24.4.2011).

Projevy a přednášky

DUNLEAVY, Patrick. „How Digital Era Governance (DEG), and now DEG 2.0, are changing public services“, prezentace pro seminář OECD konaném 3. června 2009. Dostupné na WWW: <http://personal.lse.ac.uk> (staženo dne 22.9.2010).

HUISMAN, Jeroen. Přednáška na téma New Public Management v rámci předmětu Public Management na University of Bath, 5.11.2008.

SASSOON, James. Projev ministra (Commercial Secretary to the Treasury) u příležitosti výroční večeře britského PPP fóra, 3.11.2010. Písemná verze dostupná na WWW: http://www.hm-treasury.gov.uk/speech_comsec_031110.htm (staženo dne 11.3.2011).

VRIES de, Jouke. Výňatek z řeči na téma „Is New Public Management really dead?“ pronesené na pracovním večírku Senior Budget Officials OECD v Paříži 6. srpna 2009. Dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/officialdocuments> (staženo dne 28.11.2010).

Články v novinách a časopisech a informace z jiných médií

ÁLVAREZ-CASCOS, Francisco, Blanco Rodriguez, BENIGNO. „El llamado PEI no merece ni la “P” de “plan”, ni la “E” de “extraordinario”, ni la “I” de “infraestructuras”. *Inmodiario*, 30.4.2010. Dostupné na WWW: <http://www.inmodiario.com/188/8237/llamado-merece-plan.html> (staženo 13.2.2011).

BBC, „Cameron and Clegg set out 'big society' policy ideas“. 18.5.2010. Dostupné na WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8688860.stm (staženo dne 21.5.2010).

COHEN, Norman. „Whitehall Tortoises beat City hares on pensions“. *Financial Times*, 15. května 2009. Dostupné na WWW: <http://www.ft.com/cms/s/0/502f2f96-4185-11de-bdb7-00144feabdc0.html#axzz1KI8PaOKz> (staženo dne 23.3.2010).

The Economist, „Big in America? Spanish firms hope to benefit from America's stimulus plan“. *The Economist*, 8. dubna 2009. Dostupné na WWW: <http://www.economist.com/node/13447445> (staženo dne 14.12.2010).

KIRKUP, James. „Force firms to repay ghastly PFI profits, says ministr“. *The Guardian*, 29. ledna 2011.

MATHIASON, N. „Can we fix it now? – No, we can't – not during a credit crunch“. *The Observer* (on-line verze), 1.2.2009. Dostupné na WWW: www.guardian.co.uk (staženo 10.4.2009).

MULHOLLAND, Helene. „Cameron tells civil servants he wants to turn Government on its head“. *Guardian*, 8. června 2010. Dostupné na WWW: <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/jul/08/david-cameron-civil-servants-people-power> (staženo dne 2.10.2010).

Osobní zprávy

John Hood, University of Glasgow, e-mailové zprávy adresované autorovi, 20.2.2011.

José Manuel Vassallo, Universidad Politécnica de Madrid, poradce při European Investment Bank v odpovědi na otázky, e-mailové zprávy adresované autorovi, březen 2011.

José Antonia Plaza Rivero, Jefe del área de Concesiones - Dirección General de carreteras - Consejería de Transportes e Infraestructuras, Comunidad de Madrid, písemný dotazník zaslaný autorovi formou e-mailové zprávy, duben 2011.

Interview

Interview s představitelem Department for Environment, Food and Rural Affairs Josephem Jockuatem provedené na základě dotazníku, 8.12.2010.

Interview s vysokým představitelem Infrastructure UK na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

Interview s představitelem IUK Edwardem Farquharsonem na půdě HM Treasury, 8.12.2010.

Interview s premiérem UK Davidem Cameronem po nástupu do úřadu, BBC, The Andrew Marr Show, 16. května 2010. Transkript dostupný na WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/andrew_marr_show/8685322.stm (staženo dne 17.5.2010).

Interview s vysokým představitelem Private Finance Unit při Ministerstvu dopravy UK, 7.12.2010.

Interview s představitelem Private Finance Unit Colinem Goodwilliem provedené na základě dotazníku, 7.12.2010.

Interview s vysoce postaveným představitelem Ministerstva financí ČR, 3.11.2010.

Website

BioLap, „Council Expenses Analysis“.. Dostupné na WWW:
<http://www.biolap.co.uk/index.php/councilexpenses.html> (staženo dne 4.2.2011).

Buro Happold. „Dorset County Council signs Partnership with Dome Design Engineers“, Dostupné na WWW:
http://www.burohappold.com/BH/NWS_2000DorsetCountyCouncilBuroHappoldpartne.aspx (staženo dne 23.3.2011).

Contracts Finder, Business Link, sekce pro veřejnost. Dostupné na WWW:
<http://www.contractsfinder.businesslink.gov.uk/Public%20Overview.aspx?site=1000&lang=en> (staženo 23.4.2011).

Contratacion del Estado. Dostupné na WWW: www.contrataciondelestado.es (staženo dne 23.4.2011).

Ministerio de Economía y Hacienda, Administracion Presupuestaria. Dostupné na WWW:
<http://www.sggp.pap.meh.es/sitios/sggp/en-GB/Presupuestos/Paginas/PGE2011.aspx> (staženo dne 22.2.2011).

Partnerships UK, „Project Database“ – Case Studies, Dostupné na WWW:
<http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Projects-Database.aspx> (staženo 22.2.2011).

PFI exposed, „FOI requests“. Dostupné na WWW: www.pfiexposed.co.uk (staženo 12.11.2010).

WhatDoTheyKnow?, Dostupné na WWW: www.WhatDoTheyKnow.com (staženo 13.2.2011).

Wheredoesmymoneygo.org, „Who we are“. Dostupné na WWW:
<http://wheredoesmymoneygo.org/> (staženo dne 4.4.2011).

Chat a jiné internetové zdroje

NEČAS, Petr. Chat s osobností, *novinky.cz*. Dostupné z WWW:
<http://vipchat.novinky.cz/archiv/01062-petr-necas.html> (staženo 3.6.2010).

YOURS UNCONVINCED a další komentáře, *Transparency Number 10*, leden 2011. Dostupné na WWW: <http://transparency.number10.gov.uk/money.php> (staženo dne 12.3.2011).