

Investice do veřejné infrastruktury: chytře, kvalitně a efektivně

Kvalitní a dobře fungující veřejná infrastruktura je hybnou silou ekonomiky každého státu a základem jeho prosperity. To, co může znít jako klišé, je ve skutečnosti předpokladem úspěšné a pragmatické společnosti. Bez kvalitního dopravního spojení nečekejme na zahraniční investory; dlouhé přepravní časy nás stojí čas, ušlý zisk a zbytečné náklady; opomíjená údržba je na úkor vysokých budoucích reinvestic do zásadní obnovy; zbytečné projekty oddalují ty potřebné. Ovšem zatímco potřeby investic do infrastruktury neustále rostou, jejich financování čelí řadě výzev kvůli omezení veřejných rozpočtů, nedostatku dlouhodobých úvěrů a striktnější bankovní regulaci či nákladnější environmentální politice. Investování do infrastruktury se nenávratně mění, a proto je důležité opustit zaběhané koleje a vzít rozum do hrsti.



Ing. Tomáš Janeba

Prezident Asociace pro rozvoj infrastruktury

Zahraniční studie renomovaných společností dokládají, že zvýšením efektivity můžeme ušetřit až 40% budoucích finančních potřeb. Namísto zvyšování daní, poplatků a dluhů můžeme pouhým využitím dobré praxe, běžně používané v soukromém sektoru, ušetřit necelou polovinu předpokládaných finančních potřeb. Nepotřebujeme více peněz, abychom měli více infrastruktury vyšší kvality. Stačí, aby veřejný sektor investoval efektivně a promyšleně, tedy aby **investoval chytře**.

Veřejný sektor dostává to, o co si říká

V roce 2012 se realizovalo 112 miliard korun tuzemských stavebních zakázek, z toho 57% formou veřejných zakázek a 43% formou

soukromých investic – dva různí investoři na jednu skupinu dodavatelů projekčních a stavebních prací. Soukromí zadavatelé proinvestovali 48 miliard za rok bez jakýchkoliv závažnějších technických problémů a právních sporů, bez překračování rozpočtů a nedodržování termínů. Praxe ukazuje, že problémy se vyskytují, ale rychle a úspěšně se řeší. Soukromá infrastruktura slouží k podnikání, proto se jakékoliv spory řeší profesionálně a bezodkladně. Soukromí investoři si dokážou vybrat kvalitní dodávku za rozumnou cenu a umějí si také ohlídat její kvalitu.

Oproti tomu veřejní zadavatelé proinvestovali 64 miliard a projektů bez zásadních problémů, mediálních kauz, bez debaty o vícepracích a nekvalitě dodávky bylo pomálu. Veřejní zadavatelé nesprávně šetří

milionové částky v projektové a inženýrské přípravě stamilionových projektů, nedokážou se vyvarovat nabídek s dumpingovými cenami a v konečném důsledku „svádějí“ boj o vícepráce a kvalitu dodávky. Není divu. Ze zcela odlišné zkušenosti obou investorských světů je evidentní, že veřejný sektor dostává přesně to, o co si jako zadavatel říká.

Zpolitizovaná infrastruktura

Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) zastává názor, že Česká republika má značné obtíže dlouhodobě rozvíjet, obnovovat a udržovat svoji veřejnou infrastrukturu efektivně jako správný hospodář. Zásadním problémem české infrastruktury je extrémní převážení politického vlivu nad odbornou činností ve-



řejné správy a investorských organizací. Základní podmínkou pro efektivní a hospodárnou infrastrukturu je ochrana rozhodování před politickými vlivy narušujícími hospodárnost procesu. Politické vedení má formulovat veřejné potřeby, stanovovat cíle, termíny a zdroje na jejich dosažení. Vlastní naplnění politických cílů a jejich praktická implementace má být už dílem odborného rozhodování veřejné správy o neefektivnějším způsobu řešení a financování (Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech. Oživení, 2012). Jedním ze způsobů, jak navrátit zdravý rozum a principy dobré infrastrukturní praxe, je koncept tzv. chytrého investování.

Chytré investování do infrastruktury

Chytré investování do infrastruktury (Smart Infrastructure Investments) je koncept pragmatického přístupu k veřejné infrastruktuře jako celku, propagovaný Asociací pro rozvoj infrastruktury. Tento koncept nabízí odlišný pohled na problematiku přípravy a realizace projektů a udává jednoduchý přehled myšlenek, které je nutné zvážit v rané fázi každého infrastrukturního projektu.

1. Vyvaruj se zbytečných investic

Chytrý investor upřednostňuje realizaci infrastruktury nezbytné pro zajištění základních veřejných služeb, která má prorůstový a multiplikační efekt pro ekonomiku státu nebo samosprávného celku. Základem pro takové rozhodování musí být promyšlená koncepce, jež jasně určí potřeby a priority jejich naplnění. Projekty, které vzejdou z této koncepce, se musí vhodně doplňovat nebo na sebe navazovat. Příkladem může být koncepce dopravní obslužnosti krajů, z níž musí vyjít nejen plán využití autobusové a vlakové dopravy,



Koncept chytrého investování podporuje návrat ke zdravému rozumu

ale také strategie rozvoje a obnovy dopravní infrastruktury, zastávek, záchytných parkovišť a budování nových komunikací a uzavírání těch neefektivních.

Fenomémem posledních let je naše absolutní nesoběstačnost ve financování veřejné infrastruktury z vlastních zdrojů. Většina sociální a dopravní infrastruktury se dnes hradí z dotací operačních

programů EU a národní zdroje stačí pouze na jejich kofinancování. Nesoustředíme se na projekty, které nutně potřebujeme, ale realizujeme ty, jež mohou čerpat dotační zdroje. Potřebné, ale komplikované projekty se chybně odkládají na neurčito.

Chytrý investor se řídí prioritami investiční koncepce a efektivně kombinuje všechny dostupné zdroje financování, od rozpočtových po dotační, dluhové až soukromé. Pokud soukromý kapitál zajistí rychlejší realizaci, pevnou cenu, termín a kvalitu dodávky s dlouhodobou odpovědností a v konečném důsledku i nižší celoživotní náklady, pak bude jeho využití hospodárnější. Čekání na dotační prostředky, opakované navyšování konečné ceny a posouvání termínu dokončení s rizikem nevyčerpání dotací je mnohem více traumatizující a méně efektivní řešení plné rizik a nejistoty, co se týče konečného výsledku.

2. Zhodnot' své kompetence

Chytrý investor dokáže realisticky hodnotit své zkušenosti a kompetence. Paradoxem dnešní doby je snaha veřejných zadavatelů o maximální kontrolu nad procesem přípravy a realizace. Přejímají role projektových manažerů, přestože na to nemají odborné znalosti a zkušenosti. Výsledkem jsou zcela zásadní chyby v přípravě, špatně zadané projekční práce, chybně převzatá dokumentace, neschopnost vymáhat odpovědnost dodavatelů, opakované vícepráce z důvodu špatně zadané prováděcí dokumentace a výkazu výměr. Nekoňčný cyklus, který má jednoduchý důvod – špatně vyhodnocené riziko selhání projektového řízení. Přestože si to málokterý zadavatel přizná, dá se tomu předejít.

Soukromý sektor má oproti tomu veřejnému větší zkušenosti, schopnosti a prostředky manažersky řídit infrastrukturní projekty a nést příslušnou odpovědnost; přestože mu za to náleží odměna, může být jeho zapojení z hlediska celoživotních cyklů efektivnější než tradiční přístup veřejného sektoru. Moderní způsoby zadávání a financování infrastruktury nabízejí veřejným zadavatelům prakticky osvědčené alternativy ke klasickému veřejnému zadávání.

Modely PPI jsou alternativou ke klasickému zadávání dílčích zakázek tam, kde veřejný zadavatel nemá dostatek kompetencí a zkušeností nebo historicky neprokázal své schopnosti efektivně projektově řídit přípravnou, stavební a/ nebo provozní fázi staveb. Cílem využití PPI je dosáhnout efektivního projektového řízení, které je zcela zásadní pro realizaci projektů v rozpočtu, termínech a kvalitě. PPI využívají ve světě již osvědčené smlouvy FIDIC a v ČR jsou využitelné zejména pro pozemní stavby a technologické celky, s větší modifikací odpovědnosti za schvalovací proces a výkup pozemků i pro dopravní infrastrukturu.

3. Rozdělení odpovědnost a panuj

Chytrý investor realisticky zhodnotí své kompetence a následně rozdělí odpovědnost za projektově-inženýrskou přípravu a stavební realizaci mezi strany, které dokážou projekto-



vá rizika nejlépe řídit a nést za jejich plnění odpovědnost, a to už od fáze přípravy. Zcela zásadním rozdílem mezi soukromými a veřejnými investory je schopnost identifikovat rizika (přiznat si jejich existenci a hodnotu) a efektivně je řídit (vymezit jasné kompetence a vymáhat odpovědnost). Řízení rizik je součástí korporátní politiky každé větší společnosti, banky i stavební společnosti. Veřejný sektor si projektová rizika mnohdy ani nepřipouští, natož aby se je pokusil efektivně řídit. Bez jasně rozdělených kompetencí a vymáhání odpovědnosti nelze fungovat efektivně a hospodárně.

Pro tento účel se běžně využívají tzv. modely partnerství pro infrastrukturu (PPI) a osvědčené FIDIC smlouvy, které zadavatelům umožní předat odpovědnost za řízení projektových rizik na stranu dodavatelů a přitom neztratit

kontrolu nad obsahem a formou projektu. Předání odpovědnosti za přípravu (design) na dodavatele neznamená, že se investor vzdává možnosti ovlivňovat obsah projektu. Ve své podstatě se zjednoduší způsob popisu zadání, protože modely PPI vycházejí z popisu požadavků na výkon a funkci (dle zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., § 44 odst. 5 a § 46 odst. 4 nebo 5).

Běžnou, ale zásadní chybou, které je třeba se vyvarovat, je snaha zadavatelů přenést všechna rizika na soukromé dodavatele. Základním principem má být přenesení takových rizik, jež dokážou dodavatelé lépe řídit. Výkup pozemků nebo včasné projití schvalovacími procesy ovšem není zcela v jejich moci a bezhlavá snaha toto riziko přenést může být až kontraproduktivní a nákladná. Komplikovaná a těžko říditelná rizika je třeba řídit společnou snahou o efektivní řešení.

Partnerství pro infrastrukturu (PPI)

ARI doporučuje tři základní alternativní způsoby zadávání a financování infrastrukturních projektů:

1. Design & Build (Navrhni a postav) na základě žluté FIDIC smlouvy;
2. Design, Build & Operate (Navrhni, postav a provozuj) na základě zlaté FIDIC smlouvy;
3. Design, Build, Finance & Operate (Navrhni, postav, zafinancuj a provozuj) na základě dlouhodobé koncesní smlouvy.

4. Dvakrát měř, jednou řež

Chytrý investor promyslí návrh řešení nejen z pohledu kvalitního projekčního návrhu a realizace stavby, ale také z pohledu efektivního provozu a dlouhodobé údržby, tj. hodnotí projekty po relevantní dobu jejich životnosti a konečné řešení posuzuje z pohledu



celoživotních nákladů. Kvalitní příprava a plán jsou základem úspěšného, efektivního a hospodárneho projektu.

Současný trend soustředit se pouze na nejlevnější investiční řešení metodou „po nás potopa“ je z pohledu dlouhodobosti veřejných investic nákladnou „cestou do pekel“. Finančně náročná údržba a provoz nebo předčasně vynucené zásadní opravy většinou několikanásobně převýší rozdíl v investici do kvalitnějšího řešení.

Veřejný zadavatel je investor s dlouhodobým horizontem, protože veřejná infrastruktura má dlouhodobou životnost v řádu 30–50 let. Jeho příjmy jsou nízké, ale relativně stabilní a dlouhodobé. Nikdy však není dost bohatý na to, aby mohl realizovat krátkozraká a nekvalitní řešení s rychlým a krátkodobým efektem.

5. Profesionální přístup

Chytrý investor vyžaduje profesionální přístup od svých dodavatelů, ale zároveň také od svého vlastního týmu. Proto používá procesy a postupy dobré praxe, monitoruje kvalitu a důsledně vyžaduje plnění právní odpovědnosti. Dodavatelům v konečném důsledku nejvíce vyhovuje investor, který dokáže jasně vymezit „pravidla fungování“ dodavatelského vztahu.

V současnosti je největším problémem oboru chápání principu řízení změn projektu a víceprací. Změny projektu jsou zcela přirozenou věcí, zejména pokud zadavatel není schopen již v přípravě plně definovat detailní podobu projektu. Proces změn proto musí být zakomponován ve smluvní dokumentaci a musí mít jasná pravidla. Vícepráce se mediálně potírají jako zlovůle dodavatelů, ale neobejde se bez nich žádná stavba dopravní infrastruktury. Komplexní projekty mají řadu nejistot, které se musí řešit za „pochodu“. Proto je profesionální a racionální přístup zadavatelů v podobě kvalitního technického dozoru investora tak důležitý pro efektivní a hospodárnu realizaci.

6. Když nevíš, tak se zeptej

Pokud chytrý investor neví, tak se zeptá. A udělá to transparentně formou širšího oslovení trhu dodavatelů, na-

příklad prostřednictvím profesních asociací, jako je ARI. Velice efektivní je organizace „kulatého stolu“ nebo konference formou veřejné prezentace záměru a otevřené komunikace názoru a doporučení dodavatelů. Další možností je využívat soutěžního dialogu jako způsobu veřejného zadání, který umožňuje komunikovat nejlepší řešení a konečnou podobu veřejné zakázky. To, co se veřejným zadavatelům zdá jako projev slabosti, je ve skutečnosti pozitivně vnímáno jako projev otevřené myslí a ochoty hledat nejlepší řešení.

Koncept chytrého investování je návodem, nikoliv sebespásou. Cílem ARI je ukázat, že praktiky běžně používané v soukromém sektoru jsou vhodné pro využití i v sektoru veřejném se stejnými efekty. Ochota veřejných zadavatelů přistupovat k veřejné infrastruktuře efektivně a hospodárně a využívat za tímto účelem moderních postupů je nad jakýkoliv zákon. V první řadě se musí chtít. ▲

ARI doporučuje nahlížet na jakýkoliv infrastrukturní projekt uceleně z následujících šesti vzájemně propojených pohledů:

- » **ekonomického:** už v počáteční fázi projektu je nutné dostatečně obhájit finanční a ekonomické přínosy oproti investičním, provozním a finančním nákladům, včetně nákladů na údržbu;
- » **technického:** je třeba zajistit kvalitní technické řešení staveb jak po stránce koncepční, materiální, montážní, bezpečnostní, tak energetické a environmentální;
- » **projektově-manažerského:** využívání moderních principů projektového řízení k zajištění kvality, ceny a termínů projektů, včetně kontrolních systémů a dostatku odborných zdrojů k řízení projektů na straně dodavatelů, ale také investorů;
- » **smluvního:** smlouvy mají být nástrojem pro zajištění náležitého průběhu a výsledku investičních projektů, mají respektovat zásady optimální alokace rizik a vymezovat tak jasná a předvídatelná „pravidla hry“;
- » **soutěžního:** výběr dodavatelů v projektech má být promyšlen a plánován jako celek již v počáteční fázi, ve vlastních výběrových řízeních je třeba při stanovení hodnotících kritérií respektovat poměr rizik a ceny;
- » **finančního:** financování musí odpovídat jak dlouhodobým možnostem zadavatelů, tak potřebám a možnostem uživatelů, mělo by umožnit optimální kombinaci dostupných zdrojů financování, unijních fondů a dalších alternativních zdrojů včetně soukromého kapitálu.