

Souhrn zprávy

„Analýza žádostí do programu ISPA pro investice v oblastech odpadní vody a pitné vody pro municipality Příbram, Plzeň, Liberec, Karlovy Vary a Karviná“

(závěrečná zpráva, červenec 2004, ref. č. PPP/CZ/03/TR, mise ref. CZ024, vypracované přes „Rámcovou smlouvu na poskytování technické pomoci pro analýzu a monitorování partnerství veřejného a soukromého sektorů v zemích ISPA“)

Summary of report "Analysis of ISPA applications for waste water and drinking water investments in the municipalities of Pribam, Pilsen, Liberec, Karlovy Vary and Karvina", Final Report, July 2004, Task Assignment reference: PPP/CZ/03/TR, Mission reference number: CZ 024, undertaken under the "Framework Contract for Provision of Technical Assistance for Analysing and Monitoring Public-Private Partnership (PPP) Operations in ISPA Countries"

1 Úvod

Výše uvedená zpráva (dále jen „zpráva“) byla vypracovaná pro Evropskou komisi, Generální ředitelství pro regionální politiku (DG Regio) rámcovým kontraktorem pro ISPA a PPP („ISPA PPP Framework Contractor“) v podobě konsorcia PB, PM, PKF a Kampsax (dále jen „konzultanti“).¹

Souhrn zprávy je poskytován Ministerstvem životního prostředí ČR ze dvou hlavních důvodů:

- a) vlastní zpráva o rozsahu cca 80 stran je zatím k dispozici jenom v angličtině
- b) velká část obsahu zprávy má citlivý charakter z obchodního hlediska zkoumaných subjektů (majitelé a provozovatelé vodárenské infrastruktury).

Tento souhrn proto prezentuje závěry zprávy bez poskytování podrobných informací o těchto jednotlivých subjektech a jejich smluvních vztazích.

I když uvedený souhrn byl zpracován s odpovídající péčí, má pouze informativní charakter ve vztahu k původní zprávě. Z důvodu aktuálního kontextu nedávných rozhodnutí o udělení pomoci z Fondu soudržnosti a podmínek v nich obsažených, je v souhrnu zprávy nejvíce pozornosti věnováno závěrům zprávy týkajících se obsahu smluv mezi majiteli a provozovateli vodohospodářské infrastruktury.

2 Cíle a východiska zprávy

Všeobecné úkoly konzultantů lze rozdělit do dvou hlavních oblastí:

- *Způsob výběru provozovatele.*

¹ Zpráva poskytuje následující kontakt na zpracovatele zprávy, ale žádné další informace o konsorciu: „ISPA-PPP Project Coordination Office: Rue de la Presse 4, B-1000 Brusel, tel. +32 2 223 2243, fax +32 2 218 3141, email pbconsultppp@tiscali.be“.

V případě města Příbram bylo úkolem posoudit, zda opakovaný proces výběru provozovatele byl otevřený, průhledný a ve všeobecném souladu se zásadami práva Evropského společenství (ES) ohledně výběrových řízení.

V případech města Plzeň, Severočeské vodárenské společnosti a.s. (SVS) a Vodohospodářského sdružení obcí západních Čech (VSOZČ) bylo úkolem posoudit, zda smlouvy o pronájmu a provozu byly uzavřeny v souladu s českými právními předpisy a obvyklými postupy. (V případě města Karviná nebyla v době práce konzultantů mluva ještě uzavřena.)

- **Analyza smluv o pronájmu a provozu.**

Hlavním cílem konzultantů bylo zjistit, zda smluvní vztahy mezi veřejnými majiteli a jejich provozovateli lze charakterizovat jako vyvážené, nebo zda jsou výhody pro provozovatele, které by byly možné charakterizovat jako nepřiměřené. Konzultanti se soustředili na způsob výpočtu vodného a stočného a nájmu a dále na míru specifikace výkonových parametrů pro provoz a sankcí v případě nedodržení těchto požadavků.

Z důvodů četných odkazů ve smlouvách na právní předpisy, zpráva také krátce posuzuje i stávající legislativu v dané oblasti a zadání konzultantů od DG Regio specificky obsahuje přípravu doporučení pro kompetentní úřady v ČR ohledně „možných úprav v legislativním prostředí“.

Jenom v případě města Plzeň připravili konzultanti podrobnou analýzu finančních dopadů dotace EU na budoucí tarify (výše vodného a stočného) a na výši nájmu placeného provozovatelem majiteli. V jiných případech (SVS a VSOZČ) byla analýza omezená na přehled finanční situace provozovatele a stávajících postupů při stanovení výše vodného a stočného.

3 Závěry ohledně způsobu výběru provozovatelů

V případě třikrát opakovaného výběrového řízení ve městě **Příbram**, je závěr konzultantů následující: „... jedná se o zvláštní situaci, kde výběrové řízení proběhlo celkově průhledným způsobem, i když ne bez některých vad, na straně druhé by bylo bývalo úplně v souladu s právním řádem kontrahovat smlouvu dle méně průhledného postupu, jmenovitě dle zákona o obcích. V daných okolnostech se zdá být neodůvodněné kritizovat postupy tvrzením, že nebyly v souladu s právem EU.“

Zpráva také implicitně uznává, že právo ES v oblasti výběrových řízení pro udělení koncese a jimi podobné smlouvy není (nebo nebylo v době práce konzultantů) příliš jasné. Je konstatováno, že směrnice ES o veřejných zakázkách neupravuje postupy v případě smluv s charakterem koncesí a že z toho důvodu EK musela vydat „interpretující sdělení o koncesích v kontextu práva Společenství“.² (Toto sdělení vysvětluje, že ve všech případech musí být zohledněny zásady úmluv ES, které vyžadují mj. průhlednost, vzájemné uznání – možnost konkurence z jiných členských států – a proporcionalitu.)

² Úřední věstník Evropské unie 2000/C 121/02, 29.4.2000. Evropská komise samá, v odstavci 14 „Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions“ (COM(2004) 3 27 final, 30.4.2004), uznává, že pravidla ES v této oblasti jsou možná „nedostatečně jasná a chybí jednotnost mezi různými členskými státy. Taková situace může vytvářet skutečnou překážku k tvorbě nebo úspěchu partnerství veřejného a soukromého sektorů, k neprospěchu financování velkých infrastrukturálních projektů a vývoje kvalitních veřejných služeb“.

4 Závěry ohledně obsahu smluv o pronájmu a provozu

Následující závěry se vyskytují ve zprávě v kontextu jedné nebo více smluv.

4.1 Způsob stanovení výše vodného a stočného (tarifů)

Zpráva kritizuje český právní řád, který vyžaduje, aby tarify byly stanovené na základě oprávněných nákladů plus přiměřený zisk. Důvodem pro tuto kritiku je argument, že tento postup nevytváří motivaci, aby provozovatelé snížili náklady. Nicméně zpráva uznává, že tato kritika může být uplatněná jenom na úrovni státní politiky, nikoliv na úrovni jednotlivých smluv.

4.2 Specifikace kvality poskytovaných služeb

Zpráva kritizuje většinu smluv pro nedostatečně jasné definované podmínky ohledně kvality poskytovaných služeb. Ohledně jedné smlouvy zpráva konstatuje: „Žádné kvantifikované cíle nejsou stanovené a smluvní podmínky do velké míry odkazují na platnou českou legislativu. Jak bylo konstatováno jinde ve zprávě, česká legislativa v oblasti vody nestanovuje specifické definice dostatečného výkonu ani nedostatečného výkonu. Není stanoveno zákonem, co znamená „nepřetržitá dodávka“, například dodávka v průběhu období X s maximálně Y přerušeními o délce do Z hodin. Jenom koncepty přijatelné kvality a tlaku dodané vody jsou specificky definované přesnými standardy. Z hlediska zajištění nepřetržitých dodávek vody s přijatelnou kvalitou a tlakem, zákon jenom vyžaduje, aby provozovatel odstranil poruchy „neprodleně“ (nebo „bezodkladně“). Nedefinuje, co se považuje za přerušení nebo omezení dodávky vody ani jaká doba se myslí pod pojmy „neprodleně“ (a „bezodkladně“). Taková všeobecná terminologie je zcela adekvátní v zákonu. Je ovšem nedostatečná v provozní smlouvě, kde vysoká úroveň přesnosti v definici povinností smluvních stran je nezbytná pro optimální výkon a k vyhýbání se konfliktům.“

Nicméně jinde ve zprávě, v kontextu jiné smlouvy, je konstatováno, že: „Smlouva odkazuje na „Jednotné podmínky pro dodávku vody a odkanalizování“, které jsou sadou pravidel z roku 1994 a které v částech IV a VI upravují kvalitu vody a stanovují lhůty pro poskytování náhradních zdrojů vody v případě přerušení. Rozlišuje se přerušení z důvodu plánovaných oprav a přerušení z důvodu poruch. Lhůty jsou v rozsahu 6-8 hodin, přičemž přísnější pravidla se vztahují na objekty používané pro zdravotnické, vzdělávací nebo sociální účely. Celkově jsou kritéria relativně jasná a na uspokojivé úrovni.“³

4.3 Monitorování a smluvní sankce

Zpráva kritizuje většinu smluv z důvodu nedostatečných požadavků pro monitorování kvality služeb a s nimi spojených smluvních sankcí: „Absence výkonových parametrů vysvětluje, proč smlouva obsahuje docela obecná ustanovení ohledně monitorování a sankcí. Monitorovací postupy vyžadují specifická témata k monitorování. Katalog sankcí různých závažností podobně předpokládá odpovídajícím způsobem stupňované přestupky. Toto je možné ve skutečnosti jenom pokud různé aspekty výkonu jsou jasné definované.“

³ Poznámka pod čarou z původního citátu: „Zdá se, že některé body Jednotných podmínek byly nahrazeny podobnými pravidly v Zákoně o vodovodech a kanalizacích, č. 274/2001 Sb. Vyžadují proto aktualizaci, stejně tak jako smlouva samotná“.

„Je důležité mít k dispozici různé sankce. Hrozba ukončení smlouvy nebo žaloba pro kompenzaci, mají často omezený dopad z důvodu času a nákladů spojených s takovými kroky. Mnohem účinnější jsou mechanismy, které se nacházejí v mnoha provozních smlouvách v síťových odvětvích, kde každý nedostatek v dodávce vody za daným prahem automaticky spustí přičtení „minusových bodů“. Když se tyto body kumulují až na určitou úroveň, vyvodí se ekonomické důsledky pro provozovatele.“

S touto oblastí je spojené doporučení konzultantů, aby byl používán finanční nástroj garanční pojistky v podobě např. bankovní garance. Finanční výše takového nástroje, jako u všech sankcí, musí být nastavena dostatečně vysoko, aby měla skutečný motivační efekt.

4.4 Objem tržeb

Některé smlouvy mají ustanovení, která umožňují provozovateli změnit výši vodného a stočného při změně objemu fakturované vody nebo při více než dané míře inflace. Další ustanovení v případě jedné smlouvy požaduje, aby majitel infrastruktury převzal neplacené dluhy za některých okolností. Konzultanti doporučují, aby taková rizika nesli v zásadě provozovatelé.

4.5 Možnost přenechání smluvních závazků jiné osobě

Zpráva kritizuje některé smlouvy, protože neomezují možnost, že provozovatel předává jeho smluvní závazky jiné osobě a nevyžadují souhlas majitele vodárenského majetku v případě rozhodujících změn ve vlastnictví provozovatele.

4.6 Délka smluv

Zpráva konstatuje, že smlouvy nemohou být uzavírány na dobu neurčitou, protože takový postup by porušil zásady EU v této oblasti.⁴ Doporučená délka je od 15 do 25 let. Zpráva také upozorňuje na to, že prodloužení smlouvy vyžaduje nové výběrové řízení, pokud prodloužení není explicitně předpokládáno v původní smlouvě a zároveň je smlouva prodloužená beze změny podmínek.

4.7 Veřejné zakázky

Zpráva upozorňuje na to, že dle směrnic ES provozovatelé v oblasti vodárenství jsou povinni aplikovat ustanovení směrnic o veřejných zakázkách jako kdyby byly veřejné subjekty (pokud mají zvláštní práva, jako např. možnost vybírat tarify za veřejnou službu). V jednom případě se provozovatel zúčastnil výběrových řízení a zároveň byl poradním orgánem při udělení zakázek – konzultanti upozorňují na tento střet zájmu, který je v rozporu s Evropskou legislativou.

4.8 Vrácení infrastruktury na konci smluvního období

Konzultanti kritizují některé smlouvy z důvodu absence dostatečných ustanovení pro vrácení vodohospodářského majetku na konci smluvního období a konstatují, že jenom specifické podmínky v této oblasti zaručují ochranu investic v provozovaném majetku (včetně investic financovaných z dotace EU).

⁴ Konkrétně se jedná o zásadu proporcionality, která „vyžaduje aby konkurence a finanční stabilita byly vyvážené; délka koncese musí být stanovená tak, aby neomezila otevřenou konkurenci dělenež je zapotřebí“

4.9 Dvojité využití majetku

Některý vodohospodářský majetek svěřený provozovateli může mít dvojité využití. Vodárenská věž, například, může poskytnout podstatné příjmy přes pronájem k využití s anténou GSM (jako základní stanici pro mobilní telefony). Zpráva doporučuje, aby smlouvy o pronájmu a provozu vodohospodářského majetku upravily možnost dvojitého využití explicitně a aby stanovily přesné rozdělení příjmů v těchto případech.

4.10 Charakter smluvního vztahu

Konzultanti jsou kritičtí vůči situacím, kde majitel infrastruktury má i majetkovou účast v provozní společnosti (tam, kde je i soukromá majetková účast v provozní společnosti), neboť soukromá strana získá výhodnou pozici oproti jiným soukromým společnostem. Ve zprávě se k tomu uvádí, že „ lze předpokládat chybějící rozdíl v zájmech, který by existoval mezi nezávislými stranami a který je základem pro dynamiku normálních smluvních vztahů v kontextu „outsourcovaných“ služeb. Majitel jako spoluvlastník provozovatele nebude motivován k tomu, aby zajistil optimální výkon provozovatele za nejnižší tarif. Za těchto okolností i vyvážená smlouva může fungovat jenom obtížně, protože smluvní strany nemají motivaci, aby učinily potřebné kroky hlavně z hlediska monitorování výkonu provozovatele. Bylo by možné argumentovat, že takový vztah je návratem k situaci před privatizací, kde vlastnictví a provoz zajistil jeden subjekt.“ Zpráva také kritizuje situaci, kde lidské zdroje vlastníka jsou tak malé, že v realitě je vlastník plně závislý na provozovateli, který za něho vykonává jeho vlastní funkce. Taková situace dále oslabuje potřebné napětí mezi smluvními stranami ve prospěch stabilní a pohodlné spoluexistence, která není – dle názoru konzultantů – v dlouhodobém zájmu spotřebitelů.

5 Finanční analýza smluv

Na základě jedné podrobné finanční analýzy zpráva dokazuje, že současná pravidla pro stanovení tarifů do velké míry vylučují, že dotace vodohospodářské infrastruktury (např. z fondů EU) by mohly vést k nadměrnému zvýšení zisku soukromých provozních společností. Nejdůležitější závěr (v daném případě) je: „i když je nesporné, že provozovatel přímo získá z investic financovaných částečně z dotace EU, protože zisk je definovaný jako procento nákladů a přičtený k tarifu, provozovatel by získal ještě více, kdyby projekt byl financován jenom z komerčních zdrojů.“ Jinými slovy: pokud považujeme dané investice za nezbytné, tím větší je dotace, ale tím menší je budoucí zisk provozovatele.

Nicméně zpráva vyčítá státní politice v oblasti financování vodárenství následující: „Systém regulace, který nedostatečně zajišťuje reprodukci majetku a zároveň umožňuje stanovení vodného a stočného na nejvyšší sociálně únosné úrovni a také pokračování neefektivity provozu, má zásadní vady a vede k vážným dlouhodobým potížím v poskytování pitné vody a odkanalizování odpadní vody.“ Tento závěr vyplývá z analýzy tří případů. Ve dvou z těchto tří je konstatováno, že výdaje na vodohospodářské služby překročí 4% čistých příjmů nejchudších domácností v průběhu doby analýzy (do 2039). V těch stejných případech konzultanti uvádějí značnou celkovou finanční mezeru do roku 2010.

6 Celkové závěry

I když konzultanti mají různé výhrady k jednotlivým smlouvám mezi majiteli a provozovateli, nejvýznamnější nedostatky se opakují vícekrát. Podle názoru konzultantů je to dáno vadami v legislativním a regulačním rámci, ve kterém české vodohospodářství funguje: „I když Česká republika pokračovala se širokou privatizací [vodárenství], proces neuspěl v tvorbě vhodného prostředí pro struktury partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP, nebo účast soukromého sektoru – PSP).“

Nejdůležitější závěry jsou následující:

„1. V žádném ze zkoumaných případů nebyl soukromý provozovatel vybrán v konkurenci s dalšími provozovateli. Proto nebyla žádná možnost srovnávat ekonomickou a technickou způsobilost a celkovou efektivitu různých vodárenských společností a vybrat tu, která poskytuje nejlepší službu za nejnižší cenu. Příklad města Příbram jasně zobrazuje nejistotu v české legislativě.“

„2. Smlouvy jsou charakterizované všeobecnou nepřesností, která znamená, že jsou méně vhodné jako nástroje pro řešení denních nejasností a konfliktů v těchto složitých dlouhodobých vztazích. Jedná se konkrétně o výkonové parametry, monitorovací postupy a sankce, ale je potřeba také zmínit nedostatky ohledně podmínek pro vrácení majetku ke konci platnosti smluv.“

„3. Nezdá se být silná motivace k zajištění dostatečných zdrojů pro budoucí reprodukci a rozšíření vodárenského majetku. Dle stávajících pravidel tyto otázky spadají do odpovědnosti majitele, kterým je většinou municipalita. Nicméně výpočet nájmu je ve většině případů založen hlavně nebo jenom na historických odpisech existujícího majetku a nebere v úvahu budoucí náklady jeho nahrazení. Tento aspekt je kritický z hlediska udržitelnosti investic v rámci ISPA / Fondu soudržnosti .

„4. Stávající česká legislativa neumožňuje využití výpočtů tarifů, které by zvýhodnily efektivní provoz. Legislativa v oblasti vodárenství uznává jenom model pro výpočet tarifů na základě vymezených nákladů plus míru zisku jako procento těchto nákladů.“

Existence těchto trendů však neznamená, že situace v oboru vodovodů a kanalizací v ČR je nějakým způsobem nyní kritická. Nejsou indikace nespokojenosti spotřebitelů a provozovatelé se zdají být i profesně způsobilí a efektivní. Vzniká scénář, kde konkurence mezi několika velkými provozovateli zesiluje.

Na druhé straně by však nebylo optimální pokračovat se současnou situací, kde spotřebitelé i municipalita jsou spokojeni, protože dostanou dostatečné výhody. Důležité je, že by mohli být ještě více zvýhodněni ze soukromého provozu, kdyby výše uvedené otázky byly vyřešeny. Takový optimální postup je obvyklý jinde v Evropě, kde existuje partnerství veřejného a soukromého sektoru.