

Případová studie: Elektronický silniční mýtný systém, Česká republika

Klíčové pojmy

- Nedostatečné strategické plánování
- Pochybná tendrová jednání
- Navyšování původní ceny

Následkem vstupu České republiky do Evropské unie a zavedením elektronického dálničního mýta v sousedních zemích – Rakousku a Německu – stoupl objem silniční nákladní dopravy projíždějící zemí, což se odrazilo v urychlení výběrového řízení na dodání a provoz elektronického mýtného systému. Česká vláda hledala dodavatele, který by byl v relativně krátkém časovém rozpětí schopný: poskytnout technologii a systém zavést; financovat počáteční stavební náklady a akceptovat vyrovnání dluhu v ročních splátkách; zajistit služby týkající se provozu a převzít některá rizika.

Projekt nebyl oficiálně považovaný za tzv. PPP (Partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem), neboť v té době ještě chyběla odpovídající legislativa (Koncesní zákon). Přesto ve světle všech charakteristik projektu, se zjevně jedná o PPP.

Následující přehled zahrnuje stručný souhrn procesu veřejné soutěže pro výběr konzultanta, dodavatele a auditora elektronického mýtného systému; dodatečné změny v zadávací dokumentaci; spuštění systému a následné změny v celkovém konceptu a detailní popis množství problémů a rozporů (nesrovnalostí), které se objevily během zavádění elektronického mýtného systému.

Sporné postupy výběrového řízení

Výběr konzultanta

V roce 2005 se česká vláda rozhodla zavést mýtný systém na vybraných komunikacích. V únoru 2005 české Ministerstvo dopravy vyhlásilo veřejnou nabídkovou soutěž pro poradenské služby ve výběru dodavatele elektronického mýtného systému. Do soutěže vstoupil jediný uchazeč a v červnu 2005 byla uzavřena smlouva: konsorcium Deloitte a Bovis Lend Lease.

Výběr dodavatele

Již v červnu 2005 ministerstvo dopravy ohlásilo tendr na dodavatele elektronického mýtného systému. Během Fáze 1 bylo předpokládáno, že systém pokryje přibližně 1 000 kilometrů dálnic a rychlostních silnic k 1. lednu 2007. Fáze 2 požadovala zavedení elektronického mýta k 1. lednu 2008 na zhruba 1 100 kilometrech silnic 1. třídy. Čtyři společnosti se přihlásily do tohoto otevřeného nabídkového řízení. Ačkoliv zadávací dokumentace uplatňovala technickou neutralitu, vstoupily do soutěže pouze uchazeči, kteří nabízeli mikrovlnnou technologii. Výběrová komise vyloučila tři účastníky za nevyhovění kvalifikačních kritérií či předložení nekompletní nabídky. Jediný zbývajících dodavatel – konsorcium Kapsch – nabídl cenu, která přesahovala nabídky dvou vyloučených účastníků (Mytia a Autostrade) o 25 procent, ale vyhovela kvalifikačním kritériím a předložila kompletní nabídku. Projekt byl udělen firmě Kapsch, avšak smlouva nebyla podepsána do března 2006 v důsledku vyšetřování českého antimonopolního úřadu, které bylo iniciováno dvěma vyloučenými účastníky soutěže. Cena za služby a dodávky od Kapsche byla 22,1 miliard (883,8 milionů Eur) a doba plnění smlouvy deset let.

Antimonopolní úřad nenašel žádná porušení v procesech výběrové komise, která mohla ovlivnit výběr vítěze. Poražení uchazeči se obrátili na český soud i na Evropskou komisi, ale obě dvě instituce více či méně potvrdily rozhodnutí antimonopolního úřadu.

Výběr auditora

Na konci roku 2006 byla vyhlášena veřejná nabídková soutěž na nezávislého auditora kontrolního řízení. Inkasní účinný podíl byl stanoven na 95 procent. V případě menšího výnosu Kapsch uhradí vládě ztráty. Je-li výnos větší, rozdělení zisku mezi Kapschem a vládou je 50:50. Avšak veřejná soutěž byla zrušena z důvodu technické neproveditelnosti jejich požadavků. Neprobíhal zde žádný dohled na účinnost systému během prvního měsíce jeho fungování.

Začátkem února 2007 vláda dočasně ustanovila – bez veřejné soutěže – společnost LogicaCMG jako auditora systému. Nové otevřené zadávací řízení bylo ohlášeno v červnu 2007 a smlouva byla uzavřena s vybraným účastníkem LogicaCMG na čtyři roky.

Změny v zadávací dokumentaci

Následně po podpisu smlouvy s Kapschem se objevil Dodatek č. 1, podepsaný v červnu 2006, který rozhodujícím způsobem změnil původní ustanovení, požadavky a návrh vítězné nabídky. Dodatek byl reakcí na opoždění podpisu smlouvy způsobené žádostí neúspěšných uchazečů. Antimonopolní úřad vyšetřoval tento dodatek a zdálo se, že by mohl být shledán neplatnou. Avšak v září 2006 se změnila vláda a objevilo se nové vedení na Ministerstvu dopravy. Před tím než antimonopolní úřad mohl rozhodnout o platnosti Dodatku č. 1, byl v prosinci 2006 podepsán Dodatek č. 2, který eliminoval nejproblematičtější body. Toto postihlo jmenovitě časové limity, pokuty za nesplnění kritérií výběru mýta a náklady na prozatímní technická řešení umožňující spuštění systému 1. ledna 2007.

Spuštění systému

Elektronický mýtný systém byl spuštěn na přibližně 1 000 kilometrech dálnic a rychlostních silnic v lednu 2007. Během roku 2007 plány pro zavedení druhé fáze – výkonové zpoplatnění vybraných silnic první třídy, tj. přibližně 1 100 kilometrů – postupně ustupovaly. Zadavatel (Ministerstvo dopravy) si začalo uvědomovat, že bude téměř nemožné a velmi nákladné zavést na mikrovlnách založený systém na takovou rozsáhlou silniční síť k 1. lednu 2008, a stejně tak, že náklady související s výstavbou a provozem by byly větší než výnosy.

Změny v celkovém konceptu

V prosinci 2007, byla podepsán Dodatek č. 3 jako důsledek problémů spojených s nedostatkem strategického myšlení a realistických očekávání, avšak navzdory tomu byla podepsána původní smlouva mezi Ministerstvem dopravy a Kapschem. V dodatku ministerstvo prakticky mění celkové pojetí silničního mýta a zahrnuje ho do takzvaného integrálního dopravního systému. V budoucích fázích, bude systém adaptován tak, že se bude dát použít i pro jiné aplikace (např. sledování dopravy, dopravní řízení, informace v dopravě, světelné řízení dopravy atd.). Příloha zavazuje společnost Kapsch k zavedení rozhraní pro budoucí satelitní mýtný systém a k zavedení mikrovlnného systému na všech budoucích komunikacích pro motorová vozidla do konce roku 2017. Z přílohy vyplývají další smlouvy pro Kapsch v ceně 3.5 miliard (140 milionů EUR) o zavedení dopravního řídicího systému na dálnici D1 a o uvedení elektronických mýtných bran pro nadměrná

vozidla v činnost. V září 2008 byl oznámen vítěz tendru pro poradenské služby příštích fází elektronického mýtného systému: Deloitte Advisory, společnost, která pomáhala vytvořit první fázi projektu.

Problémy a nesrovnalosti

Výše popsané události odkrývají, že neexistovalo dlouhodobé plánování, které by počítalo s reálným růstem a vývojem silniční dopravy a odpovídajícími nezbytnými službami. Tento nedostatek strategie se odrazil ve všech fázích procesu zavádění elektronického mýta. Vyskytlo se zde několik rozporů v procesu výběru konzultanta a dodavatele, v dohodnutí smluvních termínů, ve výběru nezávislého auditora a v dodatečném uzavření několika příloh.

Postupy veřejné nabídkové soutěže byly několikrát vyšetřovány českým antimonopolním úřadem; odvolání byly podány Policii ČR stejně tak jako českému soudu; tendr byl přezkoumán Evropskou komisí a Parlamentem ČR byla založena speciální vyšetřovací komise. Mohlo by se zdát, že se uskutečnilo mnoho špatných událostí. Ale kontrolní instituce jsou jiného mínění: na základě jejich výstupů nesrovnalosti a chyby v procesu neměly žádný vliv na klasifikaci nabídek nebo na konečný výběr vítěze.

Výše uvedený popis není v žádném smyslu vyčerpávající souhrn událostí spojených s uvedením elektronického mýta v České republice během let 2005-2008. Nicméně během jeho průběhu se bezpochyby vyskytuje řada problematických bodů:

Nejasná politická zodpovědnost

Jako v mnoha jiných PPP projektech, proběhla i zde v průběhu procesu změna v politické reprezentaci. Celkový koncept byl změněn. Není zde nikdo, kdo by nesl skutečnou politickou odpovědnost za chyby a rozpory, které se vyskytly během procesu.

Nedostatek strategie

Specifikování tendru zahrnovalo nerealistické požadavky (původní záměry nebylo možné dosáhnout s užitím vybrané mikrovlnné technologie atd.). Časté změny v termínech a požadavcích (tři přidané dodatky k původní smlouvě) poukazují na celkový nedostatek strategie a perspektivní plánování na straně Ministerstva dopravy.

Problematická role externího konzultanta

Zpráva vyšetřovací komise Parlamentu ČR ukazuje, že všechny rozhodnutí zadavatele byly založeny na doporučeních konzultanta. Zajímavé je, že poradci měli pouze velmi krátký čas na přípravu tendrové dokumentace – od června do července v roce 2005. V době vyhlášení tendru zde nebyla k dispozici legislativa požadující kontrolu možné zaujatosti konzultanta. Neexistuje důkaz zaujatosti konzultanta, ale je tu zřejmý nedostatek profesionálního přístupu k takovému komplexnímu projektu.

Pochybné konání výběrové komise

Zpráva vyšetřovací komise Parlamentu ČR dále odhaluje, že členové (náhradní členové) výběrové komise se nezabývaly zhodnocením tak, jak by korespondovalo s důležitostmi a obtížnostmi projektu, ani s veřejnými potřebami. I když zde není důkaz jakékoliv zaujatosti nebo ovlivnění výsledků.

Pochybné specifikace tendru z hlediska neutrality technologie

Kontrolní instituce potvrdily neutrální charakter podmínek projektu z hlediska použité technologie. Avšak požadavek opatřit neznevýhodňující a lehce instalovatelné palubní jednotky znevýhodnila satelitní systémy, dokonce žádná společnost nabízející satelitní technologii se soutěže nezúčastnila.

Obtížné podmínky

Kombinace nejistoty vyplývající z nedostatku odpovídající legislativy v době nabídkového řízení, obtížné podmínky pro vyhovění požadavkům v čase a krátká doba pro vytvoření hotového a fungujícího systému mohly odradit některé účastníky.

Neekonomické zhodnocení vítězné nabídky

Po vyloučení ekonomicky příznivé nabídky pro nevyhovění kvalifikačním kritériím či předložení nekompletní nabídky, nebylo provedeno ekonomické zhodnocení zbylé nabídky. Tato skutečnost byla také zmíněna v prohlášení antimonopolního úřadu.

Monopolní postavení dodavatele

Smlouva neprojednává možné zneužití monopolního postavení dodavatele. Podobně, smlouva nepočítá s možností přesunu technologie k jinému dodavateli nebo s možností ukončení smlouvy, které enormně navyšuje transakční náklady v případě změny dodavatele. Problém je pouze částečně projednán v Dodatku č. 3. Není jasné, zda-li jiné společnosti mohou soutěžit v budoucích fázích projektu.

Pochybný tendr pro nezávislé kontrolní služby

Nezávislý auditor hraje klíčovou roli v zhodnocení výnosnosti e-mýtného systému. První tendr byl zrušen a smlouva byla podepsána přímo (bez tendru) s jistou společností na osm měsíců. Nový proces tendru skončil vybráním té samé vítězné společnosti s dobou na pět let. Existují jisté pochybnosti vztahující se k metodice kontroly výnosnosti jakmile auditor musí informovat hodnoceného účastníka, kde se kontroly budou konat.

Zdroj: Never mind the balance sheet, s. 36 – 39, CEE Bankwatch Network, 2008
Překlad do češtiny: Dopravní federace, 2008