

VÝSTAVBOVÝ PROJEKT CHARAKTERU PPP

DANA MĚŠŤANOVÁ

Fakulta stavební ČVUT v Praze, Česká republika

Abstrakt

Perspektivy výstavby v České republice lze realizovat pomocí PPP projektů – projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Za legislativní průběh projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru je zodpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Strategie rozvoje veřejného vybavení pro zajištění funkce sídel a regionů vyžaduje také mechanismus financování a kontroly.

Klíčová slova

Kvalifikační kritéria pro projekty PPP, projekty spolupráce veřejného a soukromého sektoru, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, strategie rozvoje, udržitelný rozvoj území, veřejná vybavenost.

Abstract

Czech perspectives in construction permit proceedings for building realized by PPP - Public Private Partnership. For legislative procedure PPP – Public Private Partnership is responsible the Ministry for Regional Development – public serves central organ for legislative. Strategy of development of civic facilities in the territory of settlements and regions need also financial and control mechanism.

Key words

Qualification Criterion for Public Sector Projects, Public Private Partnership, Ministry for Regional Development, Strategy of Development, Sustainable Development of the Territory, Civic Facilities.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA PROJEKTŮ PPP

1.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA PROJEKTŮ PPP V EVROPSKÉ UNII

Evropská unie prozatím nemá jednotně specifickou právní úpravu pro projekty PPP – tzv. projekty spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Pro vytvoření právní úpravy byla učiněna řada kroků. Jedním z kroků bylo vydání „Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných a zakázkách a koncesích“. Zelená kniha byla určena především k diskusi o právní úpravě a výstupy diskuze byly postupně vyhodnocovány Evropskou komisí.

Zelená kniha řešila dva základní druhy projektů PPP. Jednou skupina byla zaměřena na projekty, které vznikají na základě smlouvy mezi veřejným a soukromým subjektem. Druhá skupina na smlouvy, kde spolupráce probíhá prostřednictvím zvláštního subjektu.

Již v listopadu 2005 vydala Evropská komise sdělení, které se týkalo veřejně-soukromých partnerství. Toto sdělení bylo výsledkem rozsáhlé diskuze, jejímž obsahem byla uvedená Zelená kniha.

Ještě o několik měsíců dříve, respektive v únoru roku 2004 bylo vydáno rozhodnutí, aby EUROSTAT zařadil smlouvy PPP do národních účtů jednotlivých států s tím, že se tyto smlouvy projeví ve schodku či přebytku státních rozpočtů.

1.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA PROJEKTŮ PPP V ČR

V České republice byl dne 14. března 2006 vydán zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení, dále jen koncesní zákon. Důvodem vzniku právní úpravy byla skutečnost, že před vydáním tohoto zákona neobsahoval český právní řád souvislou úpravu pro projekty PPP. Tématika byla upravena pouze specifiky pro jednotlivé oblasti. Např. pro oblast výstavby dálnic se vycházelo ze Zákona č. 13/2000 Sb., o pozemních komunikacích a ze Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tyto legislativní podklady měly za následek nejistotu při realizaci projektů veřejně-soukromých partnerství. Za nedostatečnou právní úpravu byla Česká republika kritizována mimo jiné studií EBRD.

Na základě uvedené kritiky schválila vláda České republiky dne 20. července 2005 návrh koncesního zákona a také vládní návrh zákona, kterým se měnily některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona. Poslanecká sněmovna schválila oba tyto zákony a 1. července 2006 nabyly účinnosti.

Mezi hlavní důvody, které vedly ke vzniku koncesního zákona lze bezesporu zařadit převládající kontinentální pojetí Českého právního řádu, orientovaného na tvorbu právních vztahů ex ante, nutnost potřeby sestavit souhrnnou právní úpravu koncesních smluv, nutnost formulování jasného vodítka pro sestavování koncesních smluv pro veřejný sektor, sladění a soustředění stávající legislativy, kde byla problematika rozštěpena do několika právních norem.

2. KONCESNÍ ZÁKON

Vlastní Koncesní zákon byl zpracován a schválen v takové podobě, aby následně mohl řešit následující oblasti související s projekty PPP, jako: koncesní smlouva, specifikace veřejných subjektů činných při realizaci projektů PPP, koncesní řízení (výběr koncesionáře), projektová společnost, rozpočtový dozor Ministerstva financí nad koncesními smlouvami, dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nad projekty PPP, vedení rejstříku koncesních smluv.

Již při schvalování zákona byly řešeny četné rozdílné názory. Např., že není pro projekty PPP potřeba zvláštní právní úpravy, jiné názory však byly opačné. Jedním z názorů bylo zařazení problematiky PPP do Zákona o veřejných zakázkách. To se ukázalo po vyhodnocení velice nepraktické. Samotný zákon byl shledán již tak dost složitý a přidání kapitol řešících projekty spolupráce veřejného a soukromého sektoru do zákona o veřejných zakázkách bylo prakticky nemožné. Přes tuto skutečnost vznikla mezi oběma zákony úzká vazba, plynoucí mimo jiné z blízkosti obou problematik.

Vydaný Koncesní zákon je v souladu s evropskými směrnici, které se zákona týkají. Hlavní normou Evropského společenství, jež ovlivnila vznik zákona je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES. Uvedená směrnice uložila členským státům přijmout právní úpravu nadlimitních koncesních smluv do 31. ledna 2006.

Koncesní zákon, respektive jeho struktura, sestává ze sedmi částí, z nichž každá řeší určitou oblast problematiky veřejně-soukromých partnerství.

Část první: obecná ustanovení

Tato část definuje předmět úpravy, pojem veřejného zadavatele a působnost zákona. Jsou zde definovány termíny, jako je veřejný zadavatel, koncesionář, koncesní smlouva. Jedná se o právníké výrazy, které ale často bývají nahrazovány výrazy ekonomickými, jako je například veřejný partner, soukromý partner a smlouva o partnerství. Tato obecná stanovení termínů jsou zcela logická, ale v praxi je možno se setkat s oběma typy výrazů.

Část druhá: koncesní řízení

Pojednává o postupu zadavatele při zadávání zakázky a výběru koncesionáře. Koncesní řízení je obdobné jako u veřejných zakázek. Nejprve je nutné uveřejnit oznámení o zahájení koncesního řízení. Hlavní rozdíl mezi veřejnými zakázkami a koncesním řízením je, že zadavatel může koncesní řízení kdykoliv zrušit, ale musí to být uvedeno v oznámení o koncesním řízení. Důvodem pro toto ustanovení je především fakt, že projekt může v průběhu přípravy dostat značných změn.

Zákon umožňuje zadavateli přistoupit k debatě s účastníky koncesního řízení a to v kterékoliv etapě koncesního řízení, což znamená i před odevzdáním nabídek. Tento dialog nesmí diskriminovat žádného, do té doby nevyločeného, účastníka koncesního řízení. Smyslem dialogu je vyjednat co nejlepší podmínky. Dialog může být veden se všemi účastníky dohromady nebo s každým zvlášť.

Na základě korektního výběrového řízení provede zadavatel výběr ekonomicky nejvýhodnější zakázky a podepíše koncesní smlouvu. Zadavatel je povinen o tom informovat všechny do té doby nevyřazené účastníky.

Další specifikou je, že zadavatel může uzavřít smlouvu s právnickou osobou, která nebyla zastoupena ve výběrovém řízení a tím pádem ani nepodala nejvýhodnější nabídku. Tento způsob se využívá pro projekty, které se realizují společností, která je speciálně založená kvůli tomuto projektu (tzv. projektová společnost neboli Special Purpose Vehical). Základní podmínkou je, že hlavní činnost této právnické osoby musí být realizace předmětu koncesní smlouvy.

Část třetí: koncesní smlouva

Koncesní smlouva je vztah mezi soukromým a veřejným subjektem. Základní rozdíl mezi veřejnou zakázkou a koncesní smlouvou je v tom, že podle koncesní smlouvy není protihodnota poskytována peněžní platbou, ale právem na provozování určité věci a inkasovat s tím spojený užitek. S právem užívat je také spojeno příslušné riziko. V zákonu jsou popsány především podmínky pro podepsání koncesní smlouvy, pro odstoupení od smlouvy, vymezení právních vztahů a jiné náležitosti. Pokud má zadavatel právo vybírat od uživatelů poplatky, může toto právo přenést na koncesionáře. Dále se v této části řeší odpovědnost zadavatele za škodu způsobenou uživatelům.

Část čtvrtá: významné koncesní smlouvy

Tato část zákona upravuje projekty většího významu podle velikosti příjmu koncesionáře. Mezi významné smlouvy se řadí smlouvy, kde zisk koncesionáře přesáhne:

500 mil. Kč, je-li zadavatelem Česká republika, státní příspěvková organizace, anebo jiná právnická osoba ovládaná Českou republikou,

250 mil. Kč, je-li zadavatelem kraj, hlavní město Praha, jimi řízené příspěvkové organizace, nebo jiné právní subjekty jimi řízené,

200 mil. Kč, je-li zadavatelem obec nad 100 000 obyvatel, jí řízená příspěvková organizace, nebo jiné právní subjekty jí řízené,

100 mil. Kč, je-li zadavatelem obec nad 25 000 do 99 999 obyvatel, jí řízená příspěvková organizace, nebo jiné právní subjekty jí řízené,

50 mil. Kč, je-li zadavatelem obec do 24 999 obyvatel, jí řízená příspěvková organizace, nebo jiné právní subjekty jí řízené.

V těchto případech je zadavatel povinen zajistit vypracování koncesního projektu dle prováděcího předpisu. Jedná se vlastně o analýzu, která má vyvrátit či potvrdit vhodnost použití daného typu projektu na projekt. Dále je nutné, aby uzavření smlouvy schválil příslušný řídicí orgán zadavatele (vláda, zastupitelstvo kraje, obce atd.).

Část pátá: dohled nad dodržováním zákona

Zákon stanovuje jako dohled nad koncesním řízením Úřad pro hospodářskou soutěž, stejně jako je tomu u veřejných zakázek.

Část šestá: společná a závěrečná ustanovení

V této části je stanoven další dozor, který dohlíží na jednotlivé zadavatele. Tím je Ministerstvo financí České republiky. Samotná kontrola probíhá tak, že ministerstvo vydá stanovisko, které územně samosprávním celkům musí projednat při projednávání koncesní smlouvy v zastupitelstvu. Ministerstvo financí posuzuje zejména, zda uzavření smlouvy neohrozí ekonomickou stabilitu subjektu. Tato část také upravuje oznámení o zahájení koncesního řízení, rejstřík koncesních smluv, uchování dokumentace koncesního řízení atd.

Část sedmá: účinnost zákona - stanovuje účinnost zákona.

3. APLIKACE ZÁKONA PŘI VÝSTAVBOVÝCH PROJEKTECH

3.1 VÝSTAVBOVÝ PROJEKT

Výstavbový projekt je komplexní proces, v němž rozlišujeme řídicí procesy, tj. management všech fází výstavbového projektu. Řízený proces představuje obecně navrhování stavby formou projektování, tj. pořízení dokumentace projektu. Dále realizaci, tím se rozumí pořízení stavby v souladu s dokumentací projektu a v neposlední řadě užívání, tj. provozování stavby.

Systém organizace výstavbového projektu má řadu forem – např. může být realizován systémem jediného dodavatele, dále systémem více dodavatelů a též kombinací předchozích možností. Lze rozlišit způsob výstavby dodavatelský, investorský či kombinovaný, systém s vyšším dodavatelem, s vyšším dodavatelem na klíč apod.

Existují a využívají se různé formy organizace řízení výstavbových projektů, jež jsou realizovány projektovým managementem. Výstavbový projekt zahrnuje v přiměřeném rozsahu, úměrně k charakteru, velikosti a složitosti stavby obvyklé součásti managementu. Především: management kvality (jakosti), času, nákladů a zdrojů, finanční management, obstarávání vč. smluvního managementu, management lidských zdrojů, management rizik a

změn. Jedna z forem realizace výstavbového projektu je financování s aplikací tzv. PPP projektu.

3.2 VYMEZENÍ POJMU PPP

Pojem PPP vychází z anglického Public Private Partnership, což v překladu znamená veřejně-soukromé partnerství. Spojení veřejného a soukromého sektoru je označováno různě, záleží také na kontextu, ve kterém se o něm hovoří. Veřejně-soukromé partnerství znamená spojení veřejného a soukromého sektoru za účelem realizace projektů a činností, kterými jsou uspokojovány veřejné potřeby, a tradičně je zajišťuje veřejný sektor.

Dále se lze setkat s výrazy: PFI (Private Finance Initiative), PSP (Private Sector Participation), PPI (Private Participation in Infrastructure) Obecně používaný je termín veřejně-soukromé partnerství nebo také zkratku PPP. Je to proto, že nejlépe vystihuje věcný význam a také je přesným překladem anglické verze.

Velký význam mají projekty PPP především v budování infrastruktury. Základ projektů tvoří koncesní smlouva neboli koncese, pomocí ní jsou projekty PPP uzavírány. V poslední době se začíná využívat aplikace těchto nástrojů především díky nevyrovnanosti veřejných rozpočtů.

Dle výše uvedeného textu je za PPP považován smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, kde se soukromý sektor zavazuje k provozování veřejných služeb nebo výstavbě infrastruktury.

Projekty PPP lze aplikovat ve formě dodávky služeb či infrastruktury, kdy je přejímána soukromým sektorem, přičemž ze strany privátního sektoru dochází současně k přejímání rizik. Dále v případě dlouhodobých závazků, majících trvání delší jak tři roky a v neposlední řadě při sdílení zkušeností mezi veřejným a soukromým sektorem a tím lepším využití veřejných zdrojů vč. zlepšení kvality výsledných služeb.

3.3 FAKTORY POSOUZENÍ PPP

PPP projekt se realizuje, pokud stát nemá dostatečné prostředky k realizaci projektu nebo poskytování služby a stojí před rozhodnutím, zda si peníze půjčit, nebo použít projektu PPP. Při použití koncesní smlouvy se pak soukromý subjekt zaváže daný projekt zrealizovat na své náklady, ty se mu vrací buď přímo od občanů (mýtné) nebo od státu ve formě pravidelných plateb. Jelikož státní sektor má možnost si půjčit prostředky za 4-6% úrokové sazby a úroková míra u projektů PPP vychází 5-13%, zdá se být využití projektů pouze z tohoto jediného pohledu finančně nevýhodné.

Výhoda však na druhé straně spočívá v efektivnějším využití prostředků u soukromého sektoru. Privátní firmy jsou totiž schopny lépe alokovat riziko a tak snížit celkové náklady projektu po celou dobu jeho životnosti a tím ušetřit veřejnému sektoru finanční prostředky.

Dalším faktorem je lhůta provádění projektu, kde v případě realizace projektu soukromým sektorem nebývá problém s dodržením termínu. Britská obdoba našeho kontrolního úřadu zjistila, že pouze 30 procent tradičně realizovaných projektů se daří dokončit ve stanoveném čase a pouze 28 procent je zrealizováno dle stanoveného rozpočtu. Projekty veřejně-soukromého partnerství se vyznačují naprosto odlišnými výsledky: 80 procent projektů je dokončeno v stanoveném termínu a bez navýšení nákladů.

Faktem je, že existují mylné domněnky, že projekty PPP vyřeší zadluženost státních rozpočtů. Je sice pravdou, že se přímo neprojeví ve veřejném dluhu, ale nakonec jsou vždy uhrazeny z veřejných financí. Důležité je si uvědomit, že PPP není vhodné využít pro každý projekt. Investiční záměr musí být proto podrobně prozkoumán, aby se zjistilo, zda rozdíl mezi efektivností soukromého a veřejného sektoru je dostatečný. V opačném případě se jedná pouze o drahé vypůjčení peněz ze soukromého sektoru.

3.4 POLITIKA VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

Pro účel posouzení vhodnosti zabezpečení akce formou PPP projektu je zpracován vládou ČR materiál Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru. Materiál formuluje základní principy, které by měly být při projektech PPP dodržovány. Mezi základní patří:

Hodnota za peníze = požadavek, aby ekonomický přínos projektu byl vyšší, než kdyby bylo použito standardního způsobu realizace projektu.

Přenesení rizik = ten, kdo je schopen lépe řídit riziko, musí nést toto riziko. Velká část rizik by měla být přenesena na soukromý sektor.

Specifikace standardů veřejné služby = přesná definice požadavků na projekt, jaké jsou jeho cíle a jaká bude kvalita provozovaných služeb. Jelikož jednou z předností projektů PPP je zkvalitnění služeb, měl by zadavatel tomuto bodu věnovat dostatečnou pozornost tak, aby později nedošlo k nedorozumění. Smlouvené standardy je zadavatel oprávněn také kontrolovat.

Údržba hodnoty veřejných aktiv = je třeba jasně definovat, jak bude nakládáno s veřejnými aktivy. Většinou aktiva nepřecházejí na soukromý subjekt, nebo se po skončení doby trvání projektu vrací zpět veřejnému sektoru, proto je třeba stanovit práva povinnosti s nakládáním s těmito tak, aby nedošlo k jejich znehodnocení.

Zajištění inovace a konkurence = smlouvy veřejně – soukromého partnerství nesmí nikomu zajišťovat monopolní postavení. Musí být podporována dostatečná konkurence, protože jenom tak dochází k maximálnímu počtu inovací v dané oblasti.

Makroekonomické aspekty = je důležité provést makroekonomickou analýzu a vyhodnocení dopadů na ekonomiku daného projektu.

Vyhodnocení efektu času.

Rozložení plateb do delšího časového období.

4. VÝHODY A NEVÝHODY PPP PROJEKTŮ

4.1 VÝHODY

Hlavní výhodou je ekonomický přínos projektu. Tak lze alespoň charakterizovat zkušenosti z řady zemí. A sice, i když úroková míra plynoucí z použití projektu PPP je vyšší než úrok z půjčení si peněz pro veřejný sektor, je soukromý sektor schopen lépe využít prostředky a tak je výsledný ekonomický přínos vyšší než by byl u klasicky realizovaného projektu.

Projekty PPP mají velký význam především na municipální úrovni. Starostové malých obcí se velice často potýkají s problémem financí a úspěšnost zastupitelstva mnohdy závisí pouze na

tom, kolik peněz jsou schopni pro svou obec získat. V takovýchto případech mohou být projekty PPP použity i na velmi malé projekty, jakými jsou opravy komunikací či budov nebo zajištění veřejného osvětlení. Pro investory je veřejný sektor velmi dobrým partnerem, který jim poskytuje dobrou ochranu jejich investic. Dále se podnikatel může dostat k výhodám, které by mu jinak byly zapovězeny, jako jsou například: zajímavé obecní pozemky, politická podpora schvalovacího řízení, menší rizikovost, daňové úlevy atd.

Urychlení realizací akcí je dalším kladem pro veřejný sektor. Jelikož platby pro soukromého investora jsou přímo svázány s dokončením realizace, je investor tlačěn k co nejefektivnější práci, která vede ke krátké době realizace. Projekty veřejně soukromého partnerství obsahují nejen samotnou realizaci, ale také provoz investice po celou dobu trvání projektu, což vede investora k minimalizaci nákladů na celou dobu životnosti projektu.

Lepší rozložení rizika mezi smluvní partnery je také jednou s předností projektů PPP. Jelikož rizika jsou přenášena na toho z partnerů, který je schopen tyto rizika lépe řídit - dochází ke snižování nákladů na rizika projektu. Například riziko plynoucí z právní regulace je vhodné svěřit veřejnému sektoru a naopak stavební a kvalitativní riziko je lépe svěřit sektoru soukromému.

U mnohých projektů dochází k plné úhradě financí jen tehdy, je-li dosahováno příslušných standardů, což ve svém důsledku vede k zlepšení kvality služeb dodávaných soukromým investorem. I mezinárodní zkušenosti svědčí o tom, že kvalita služeb se s používáním projektů veřejně-soukromého partnerství zlepšuje. Pokud nedochází k dodržování smluvených standardů, je možné použít systému sankcí, který je součástí smlouvy mezi soukromým a veřejným partnerem.

V některých projektech může soukromý sektor získávat z projektu dodatečné příjmy, které snižují potřebu plateb od veřejného zadavatele.

Jelikož veřejný sektor neurčuje prostředky kterými má být dané služby dosaženo, ale určuje pouze typ a kvalitu služby, je investor motivován k tvorbě moderních technologií a postupů, které vedou ke snížení nákladů na daný projekt nebo ke zvýšení jeho životnosti. Tento mechanismus funguje automaticky a představuje obrovský potenciál, který klasicky financované projekty nemají.

S dvěma předešlými tématy je také spojeno lepší využití zdrojů. Až zkušenosti s projekty PPP ukázaly, že veřejný sektor při svých investicích nevyužívá některé zdroje dostatečně efektivně.

Při projektech PPP se veřejná aktiva dostávají do soukromých rukou, to může mít za následek jejich komerční využití. To se týká zejména obranných nebo informačních technologií.

Tím, že stát umožní realizaci takovýchto projektů a tedy vstup veřejných prostředků do soukromého sektoru, také nepřímo podporuje zaměstnanost obyvatelstva. Což z projektů PPP dělá nástroj přírůstové hospodářské politiky.

4.2 NEVÝHODY

Je nezbytné si uvědomit, že projekty PPP nejsou vhodné k řešení všech potřeb veřejného sektoru. Samotný vstup soukromého subjektu není výhodou, pokud nejsou podmínky vztahu správně nastaveny. Podstatou soukromého subjektu je tvorba zisku, a tak pokud není dostatečně motivován ke zvyšování výkonu, stane se celý projekt neekonomickým.

V rámci hodnocení projektu je třeba si ujasnit, co se dá považovat za úspěšný projekt. Ten by se dal definovat tak, že byl dokončen ve smluveném čase, nepřekročil rozpočet, došlo ke zkvalitnění služeb a služby jsou realizovány s nižšími náklady než v předešlém období, budí předpokládanou poptávku a veřejný subjekt započal se splácením investice.

Další problém je na straně veřejného sektoru. Jelikož se jedná o projekty, které jsou realizovány dnes ze soukromých zdrojů, ale později jsou veřejným sektorem spláceny, vzniká tak veřejnému subjektu dluh. Podle současných pravidel není tento dluh schvalován jako součást veřejného rozpočtu, což může vést k omezování některých budoucích plateb, v krajním případě riskuje veřejný subjekt insolventnost.

Příprava projektu veřejně-soukromého partnerství je velice složitou procedurou, která může trvat roky, což vede k oddalování realizace projektu oproti běžnému způsobu zadávání. Samotná realizace je naproti tomu zase kratší. Také se odhaduje, že až 8% z ceny projektu stojí příprava projektu.

Problémem může být také délka trvání smluv, která snižuje flexibilitu veřejného sektoru. Například při čtyřicetiletém kontraktu se těžko odhaduje, jak se bude stav během doby trvání smlouvy vyvíjet. Pokud se daná služba ukáže jako nepotřebná, nemá veřejný subjekt možnost přestat ji provozovat.

5. SUBJEKTY ÚČASTNÍCÍ SE PROJEKTŮ PPP A TYPY PROJEKTŮ

5.1 ÚČASTNÍCÍ SE SUBJEKTY

Je důležité si uvědomit, že všichni účastníci projektu mají určité cíle, kterých chtějí dosáhnout a že tyto cíle mohou být také protichůdné. Projektů PPP se účastní čtyři základní subjekty, které mají následující cíle a požadavky.

Soukromý partner (koncesionář): přiměřený zisk, odměna za převzetí rizik, jasné právní a regulatorní podmínky, možnost růstu rozsahu činností, politická podpora politická stabilita.

Veřejný partner (zadavatel): výhodné a rozšířené financování, urychlená realizace projektu, zlepšená kvalita služeb, větší rozsah služeb, přínosy z efektivnosti, jednodušší realizace.

Evropská komise (v případě financování z prostředků EU): dosažení standardů EU, maximalizace společenských výnosů, průhledná a otevřená soutěž, kontrola poskytnutých prostředků, zamezení nepřiměřenému soukromému zisku, přínosy z efektivnosti, jednodušší realizace.

Věřitelé (finanční instituce): přísná finanční analýza, konzervativní odhad nákladů a příjmů, jistota veřejných dotací a financování, jasné právní a regulatorní podmínky, technická způsobilost vlastníka/provozovatele, politická stabilita.

5.2 TYPY PROJEKTŮ PPP

Do výčtu možných typů projektů PPP je možno zařadit následující: Build-Operate-Transfer (BOT, Postav-Provozuj-Předej), Build-Transfer-Operate (BTO, Postav-Předej-Provozuj), Build-Own-Operate (BOO, Postav-Vlastni-Provozuj), Buy-Build-Operate (BBO, Odkup-Postav-Provozuj), Smluvní poskytování služeb (Service Contract), Provoz a údržba (Operations and Maintenance), Provoz, údržba a správa (Operations, Maintenance and Management), Design-Build (DB, Vyprojektuj-Postav), Design-Build-Maintain (DBM,

Vyprojektuj-Postav-Udržuj), Design-Build-Operate (DBO, Vyprojektuj-Postav-Provozuj), Design-Build-Operate-Transfer (DBOT, Vyprojektuj-Postav-Provozuj-Převed'), Design-Build-Own-Operate (DBOO, Vyprojektuj-Postav-Vlastní-Provozuj), Design-Build-Finance-Operate (DBFO, Vyprojektuj-Postav-Financuj-Provozuj), Design-Build-Finance-Transfer (DBFT, Vyprojektuj-Postav-Financuj-Převed'), Lease-Develop-Operate (LDO, Pronajmi-Rozvíjej-Provozuj), Buy-Develop-Operate (BDO, Kup-Rozvíjej-Provozuj), Build-Lease-Transfer (BLT, Postav-Pronajmi-Převed'), Lease-Purchase (LP, Pronajmi-Prodej), Sale-Leaseback (SL, Zpětný leasing).

6. ZDROJE FINANCOVÁNÍ A ZAVÁDĚNÍ V ČESKÉ REPUBLICCE

6.1 FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ PPP ZE ZDROJŮ EU

Mezi základní zdroje financí plynoucích z EU lze zařadit dotace a příspěvky z evropských fondů. Veřejná sféra se potýká s obecným nedostatkem financí a tak roste tlak na využívání fondů Evropské unie. Projekty PPP nejsou v tomto směru žádnou výjimkou. Čerpání přináší výhody ale i nevýhody. Mezi výhody patří možnost financovat projekty, které by jinak být provedeny nemohly. Značnou nevýhodou však je snížení efektivnosti, která je charakteristická pro komerční financování. Jelikož se tyto prostředky nemusí vracet, mohou vytlačovat používání soukromých zdrojů. Další nevýhodou je i administrativa ztěžující a prodlužující přípravu projektu.

6.2 REALIZOVANÉ PROJEKTY V ČR

Jedním z prvních projektů připravovaných k realizaci formou PPP byla výstavba dálnice D47. Tento projekt měl být ukázkovým projektem použití PPP v ČR. Na základě řady jednání a příprav byla v březnu roku 2001 uzavřena koncesní smlouva českou stranou s konsorciem, které vedla společnost Hausing and Construction. Smlouva byla uzavřena bez předchozího výběrového řízení, nebylo dokončeno územní a stavební řízení a celková finanční náročnost projektu nebyla známa. Důsledkem následného vývoje byla koncesní smlouva vypovězena a Český stát byl nucen vyplatit konsorciu odškodné ve výši 626 100 000 Kč. Dálnice se v následných letech začala stavět tradičním způsobem, bez příspěvků EU a českými kapacitami.

Jiným příkladem je projekt realizovaný hlavním městem Praha na správu veřejného osvětlení a veřejných hodin, jenž se ukázal jako úspěšný. V roce 1999 uzavřelo Hlavní město Praha se společnostmi Citelum a Eltodo smlouvu na provoz a údržbu veřejných svítidel a hodin s platností do roku 2012. Obě firmy se ve smlouvě zavázaly investovat do veřejného osvětlení 800 000 000 Kč v prvních pěti letech a dalších 420 000 000 Kč v dalších letech. Těmito investicemi se snížila energetická náročnost a zároveň se zvýšila funkčnost zařízení na 99%. Město Praha platí za provoz služby pevnou cenu a firmy zase platí pronájem za svítidla a hodiny. Dle smlouvy si obě firmy mohou nechat přiměřenou část zisku, zbytek musí proinvestovat.

V současné době je připravována výstavba jednoho úseku dálnice D3 Praha - České Budějovice formou PPP projektu. Ve sdělovacích prostředcích jsou uváděny přípravy dalších akcí touto formou. Jako příklad lze uvést výstavbu pražského metra – nové trasy D formou tzv. lehkého metra a řadu dalších.

6.3 ZODPOVĚDNÉ INSTITUCE V ČR PRO APLIKACI PROJEKTŮ PPP

Zodpovědnost je na Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR), které se spolu s Ministerstvem financí ČR (MF) podílí na tvorbě koncesních smluv a organizaci průběhu koncesního řízení. Podle koncesního zákona je MF pověřeno vedením rejstříku koncesních smluv. Ministerstvo financí má za úkol především kontrolu projektů PPP, monitorování projektů, vedení evidence projektů a zajištění fiskální bezpečnosti projektů.

Nově bylo zřízeno PPP centrum na základě usnesení Ministerstva financí. Cílem PPP centra je implementace projektů PPP v ČR, zavedení aplikací pro vedení a hodnocení PPP projektů, zajištění výměny informací, minimalizace rizik, asistence veřejným subjektům při realizaci projektů PPP, zavedení etických standardů do projektů, spolupráce s útvary MF.

Dále vznikla např. Asociace pro podporu projektů PPP. Jedná se o sdružení fyzických a právnických osob, působících v oblasti investic a služeb poskytovaných veřejnému sektoru, za účelem podpory projektů PPP v ČR. Mezi její náplň patří poskytování aktuálních informací o legislativě, propagace PPP, součinnost s orgány státní správy a parlamentem ČR, aktivní účast na projektech PPP, výměna zkušeností a poznatků s veřejným sektorem, pomoc při přípravě regionální a municipálních strategií pro oblast PPP, provoz knihovny, ve které soustřeďuje materiály ze seminářů a konferencí, podpora společných zájmů asociace, pomáhá při vzdělávání členů Asociace, navazuje kontakty se zahraničními institucemi a zajišťuje výměnu zkušeností.

7. ZÁVĚR

Jednou z forem možného financování investičních aktivit v České republice popsané financování formou PPP projektů vč. jeho výhod a nevýhod. Aplikace výstavbových projektů s využitím této formy financování je i velmi diskutovanou otázkou jak na ministerstvu financí, tak i na vládní úrovni. Využití této formy financování má řadu výhod především na municipální úrovni.

Pro investory je veřejný sektor velmi dobrým partnerem, který poskytuje spolehlivou ochranu investic. Kladem zapojení soukromého sektoru pro veřejný sektor je urychlení výstavby.

Projekty veřejně soukromého partnerství mohou obsahovat nejen realizaci, ale také provoz investice po celou dobu trvání projektu, což vede investora k minimalizaci nákladů po dobu životnosti projektu. S aplikací financování formou PPP dochází k lepšímu využití zdrojů. Realizací projektů se vstupem veřejných prostředků do soukromého sektoru, se i nepřímo podporuje zaměstnanost obyvatelstva a to z projektů PPP dělá nástroj přírůstové hospodářské politiky.

Vyhodnocení realizovaných projektů ukázalo, že veřejný sektor při svých investicích nevyužívá ve srovnání s projekty PPP některé zdroje dostatečně efektivně.

Literatura:

- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- www.mfcr.cz
- www.mvcr.cz

- <http://www.evropska-unie.cz/cz/documents.asp?folder=01020104> – Pravidelná zpráva Evropské komise o České republice – finanční kontrole
- Hromada, E.: Pilotní projekty PPP, In: Veřejné zakázky. 2005, ročník 2005, č. 2, s. 16-17.
- Měšťanová, D. Analýza procesu implementace auditu výkonnosti v souvislosti se vstupem ČR do EU. Praha: ČVUT Praha, fakulta stavební, katedra ekonomiky a řízení ve stavebnictví, 2007, 1-90 s., ISBN 978-80-01-03931-1

Kontaktní údaje na autora – email:

dana.mestanova@fsv.cvut.cz