

## VEŘEJNĚ-SOUKROMÁ PARTNERSTVÍ – ŠANCE NEBO HROZBA?

Vladimír Hyánek, Markéta Řežuchová

### 1. Úvod

Česká republika je moderní ekonomikou, založenou na tržních principech, které jsou ve významné míře ovlivňovány a regulovány státem a jeho institucemi. Lze říci, že i chování soukromých subjektů je zásadně ovlivňováno veřejnými institucemi. V kontextu veřejně-soukromých partnerství je tento fakt obzvláště důležitý. Tato partnerství totiž vytvářejí prostředí, kde jednotlivé subjekty, resp. sektory, nejen spojují své silné stránky, ale kde také existují silné podněty ke ztrátě některých významných předností obzvláště soukromých subjektů.

Pro náš článek je klíčový pojem veřejná služba a je to právě stát, kdo je garantem a většinou i poskytovatelem veřejných služeb. Veřejné služby uspokojují „státem uznané“ lidské potřeby, které se patrně v čase nemění.<sup>1</sup> Proměnlivé jsou ovšem formy jejich uspokojování, míra individualizace a zacílení tohoto uspokojování a důraz na kvalitu veřejných služeb, což s sebou samozřejmě nese zvyšující se finanční náročnost. To v principu znamená tlak na veřejné rozpočty, které jsou již tak zatěžovány štedrostí sociálního státu,<sup>2</sup> jejichž prostřednictvím stát zmíněné potřeby zabezpečuje. Tento tlak nutí praktiky hospodářské politiky vyhledávat nové dodatečné zdroje. Stále více zemí tyto dodatečné zdroje získává spoluprací se soukromým sektorem.

### 2. Negativní trendy vývoje veřejných rozpočtů

Neutěšená situace veřejných financí není problémem pouze České republiky; potýká se s ní i většina zemí EU. Příčinou této situace je jak rozpínavost sociálního státu či demografické faktory, tak také samotné členství v EU (nejen závazky plynoucí z členství v EU, ale také možnost spolufinancování rozsáhlých projektů z fondů EU nutí jednotlivé státy nacházet „rezervy“ ve svých rozpočtech). Např. propojení ČR s okolními státy EU bude vyžadovat dobudování dopravní infrastruktury,<sup>3</sup> což znamená rozsáhlé investice, na které (ani za předpokladu spoluúčasti EU) nemusíme mít dostatek finančních zdrojů. Výstižně tuto situaci ilustrují následující tvrzení:

„Z dlouhodobého hlediska nebude možné udržet nízký deficit a dluh bez rozsáhlých reforem v oblasti veřejných výdajů a rozpočtové reformy, zejména z důvodu potřeby spolufinancovat

<sup>1</sup> Strecková, Y. Teorie veřejného sektoru. Brno: MU, 1997. ISBN 80-210-1737-6.

<sup>2</sup> Což se projevuje např. v podílu mandatronických výdajů na celkových výdajích.

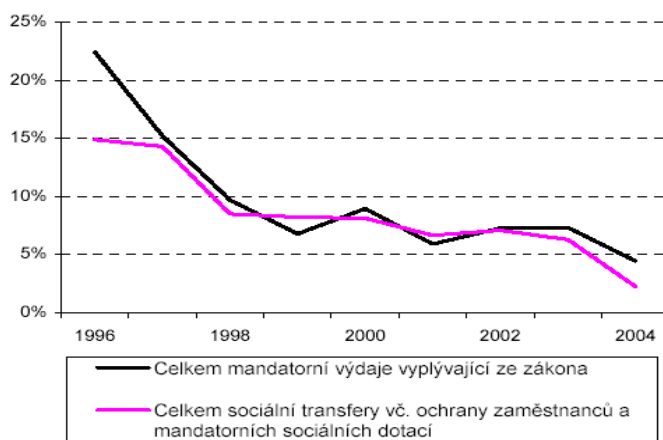
<sup>3</sup> Jak je uvedeno např. v „Ekonomickém přehledu České republiky“, „... V budoucnu budou fiskální výzvy spočívat především v zajištění dostatečného prostoru ve veřejných rozpočtech pro spolufinancování mnohem větším objemů prostředků, které budou k dispozici na financování projektů v rámci rozpočtu EU na období 2007–2013, z nichž mnohé budou důležité pro budování a rozšiřování infrastruktury. Aby byly plně využity prostředky EU, vzroste potřeba spolufinancování ze současných zhruba 25 % HDP na zhruba 75 % HDP.“ Dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/42/28/36682701.pdf#search=%22r%C5%AFst%20ve%C5%99ejn%C3%BDch%20v%C3%BDdaj%C5%AF%22>.

projekty financované z rozpočtu EU a očekávaného tlaku na růst výdajů z důvodu stárnutí populace.“<sup>4</sup>

„Rozpočtové problémy nejsou způsobeny stranou příjmů veřejných rozpočtů, ale jednoznačným nárůstem podílu jejich výdajů na HDP. Nárůst deficitů je tažen především růstem mandatorních výdajů (nejvýznamnější sociální transfery, státní sociální podpora, dávky v nezaměstnanosti, ale také kvaazimandatorní výdaje).“<sup>5</sup>

Výše uvedenou tezi dokládají i údaje ČSÚ, které jasně ukazují na sice zpomalující, nicméně trvalý nárůst mandatorních a kvazimandatorních výdajů. Tento nárůst nedává vládě prostor ke skutečně alokačním aktivitám (tedy k oné učebnicové principiální funkci veřejných financí) a zároveň také způsobuje, že se vlády snaží hledat dodatečné zdroje jinde, tedy mimo veřejný sektor.

Graf č.1 Meziroční dynamika změn výdajů

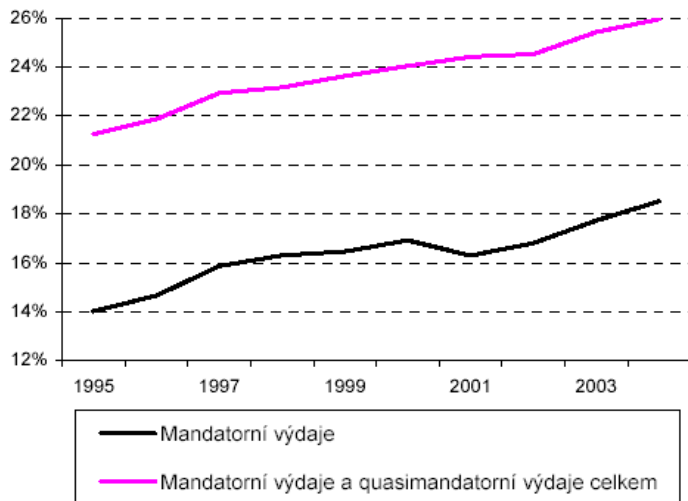


Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/\\$File/1525-04-02.pdf](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/$File/1525-04-02.pdf)

<sup>4</sup> Ekonomický přehled České republiky, 2006, Policy Brief, June 2006, OECD, dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/42/28/36682701.pdf#search=%22r%C5%AFst%20ve%C5%99ejn%C3%BDch%20v%C3%BDdaj%C5%AF%22>.

<sup>5</sup> Deficity veřejných rozpočtů oddalují přijetí eura, 2004, dostupné na <http://www.euractiv.cz>.

Graf č. 2 Podíly na HDP v běžných cenách (v %)



Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/\\$File/1525-04-02.pdf](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/$File/1525-04-02.pdf)

„Přes postupné snižování podílu veřejných výdajů na HDP nedošlo k jejich skutečně významnému snížení. Jestliže stát prostřednictvím veřejných rozpočtů rozděljuje téměř polovinu HDP, je téměř nemožné, aby ekonomika bez dalších reforem na poli financování veřejných statků prosperovala a dosahovala výrazného hospodářského růstu. Česká republika není první zemí, které hrozí, že uváže v tzv. pasti blahobytu.“<sup>6</sup>

Právě spolupráce veřejného a soukromého by kromě jiného měla teoreticky znamenat získání „chybějících“ zdrojů veřejných rozpočtů. ČR proto podnikla řadu kroků (institucionální zázemí, tvorba metodik, legislativní změny, možnosti využití této metody v současnosti testuje již 2. vlnou pilotních projektů). Česká republika dokonce někdy bývá považována za „lídra“ implementace PPP<sup>7</sup>, my se nicméně domníváme, že institucionální zabezpečení je pouze nutnou, nikoli však dostatečnou podmínkou pro úspěšné zavedení projektů PPP do české ekonomiky. Počet institucí a právních norem navíc není ani v tomto případě synonymem kvality.

### 3. PPP jako možnost získání dodatečných příjmů (charakteristika, principy fungování, výhody a nevýhody)

Public private partnership, private finance initiative, public sector participation nebo také participation in infrastructure. Všechny tyto pojmy jsou spojovány s činnostmi, na kterých se podílí soukromý a veřejný sektor a které souvisí s uspokojováním veřejných potřeb. Vhodnější než v současnosti obvykle používaný pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru je

<sup>6</sup> Šíma, J.: Fiskální disciplína jako žádoucí reakce veřejných rozpočtů na nepříznivý hospodářský vývoj, Acta Oeconomica Pragensis, Liberální institut, Praha, dostupné na <http://www.libinst.cz/clanky.php?id=295&highlight=Fiskální%20disciplína>.

<sup>7</sup> Viz např. Jan Šnajdr, výkonný ředitel Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, dostupné na <http://www.stavebni-forum.cz/detail.php?id=7806>.

použití pojmu „veřejně-soukromá partnerství“. Nejedná se totiž o partnerství dvou sektorů, nýbrž konkrétních právnických osob těchto sektorů.

Tato partnerství jsou charakteristická především svým dlouhodobým trváním (20–30 let) a rozložením, resp. sdílením rizik. Určitá část rizik je přenášena na soukromého partnera, čímž je využíváno jeho zkušeností a schopností. Oba partneri jsou v rovnocenném postavení. Vhodné využití této metody může znamenat efektivnější alokaci veřejných zdrojů a očekává se vyšší kvalita veřejných služeb. Prostřednictvím PPP lze realizovat rozsáhlé a nákladné projekty, a to i v případě, kdy veřejný sektor aktuálně nemá dostatečné finanční zdroje.

PPP je zpravidla využíváno v dopravě (zajišťování veřejné dopravní infrastruktury), zdravotnictví (zpravidla při budování ubytovacích kapacit), školství, justici a obraně (stavba věznic, soudních budov, apod.).

### Typy PPP

Typů PPP existuje celá řada. Liší se náplní činností soukromého sektoru při realizaci projektů a požadavky zadavatele (veřejného sektoru). Partner z veřejného sektoru může požadovat, aby soukromý sektor postavil zařízení, které je předmětem smlouvy, provozoval je a na konci určené doby vlastnictví na něj zařízení převedl. Veřejný sektor může kromě stavby, provozování a udržování zařízení od soukromého partnera požadovat také jeho vyprojektování. Jedná se o smlouvy o poskytování služeb (jako jsou např. sběr domovního odpadu nebo provoz a údržba technických systémů), smlouvy o provozu a řízení, pronájmu (BOT - postav, provozuj, převed', DBFO - navrhni, postav, financuj, provozuj) anebo se jedná o smlouvu o koncesi.

Koncese je ve své podstatě ekvivalentem PPP. Základ PPP pak tvoří koncesní smlouva, která je podle Komise evropských společenství chápána jako smlouva typu veřejné zakázky pouze s tím rozdílem, že úhrada za provedené práce nebo poskytnuté služby se skládá výlučně z práva vybírat ze stavby nebo služby poplatky (svojí výší musí pokrýt nejen operační náklady, ale také např. splátky úvěrů), popř. je toto právo navíc spojeno s platbou.<sup>8</sup>

### Přínosy a rizika PPP

**Přínosy PPP** jsou spojeny s naplněním principů, jejichž dodržování je nutným předpokladem pro programový a systémový přístup k PPP, a eliminováním rizik s PPP spojených. Jde především o tyto principy:

- hodnota za peníze - ekonomický přínos PPP - porovnání vzhledem k nákladům, které by subjekt veřejného sektoru musel vynaložit v případě, že by se rozhodl zajistit veřejnou službu z vlastních zdrojů. Výsledný ekonomický přínos tedy musí být vyšší než ekonomický přínos doposud uplatňovaným způsobem. PPP musí nabídnout lepší „hodnotu za peníze“ (better value for money). Vyšší hodnota za peníze je hlavním důvodem pro využívání PPP. Zjednodušeně se dá říct, že PPP se využije tam, kde je soukromý subjekt schopen zajistit veřejnou službu efektivně a levněji;
- přenesení rizik – strana, která je schopna řídit riziko lépe, je tou stranou, která by dané riziko měla nést;

<sup>8</sup> Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích, Brusel 2004, www.mfcr.cz..

- specifikace standardů veřejné služby – veřejný partner musí definovat standard, resp. parametry požadovaných veřejných služeb;
- údržba hodnoty veřejných aktiv – PPP podporují dlouhodobé plánování. Je nutné jasně definovat pravidla údržby hodnoty veřejných aktiv spravovaných soukromým partnerem;
- zajištění inovace a konkurence – výsledkem PPP nesmí být vytvoření monopolu tam, kde předtím nebyl přítomen. Využití odborných znalostí a zkušeností soukromého sektoru do způsobu zabezpečování veřejných služeb podporuje inovaci;
- makroekonomické efekty – každý projekt musí obsahovat analýzu a vyhodnocení makroekonomických efektů;
- časové hledisko – soukromý partner je díky zodpovědnosti za vypracování projektu, jeho realizaci a záruce získávání plateb na poskytování služby motivován k rychlé realizaci projektu;
- možnost rozložení plateb z veřejných zdrojů na delší časové období.

**Rizika PPP** lze charakterizovat jako jevy, které ovlivňují úspěšnost PPP projektů z hlediska dodržení časových lhůt, nepřekročení nákladů a kvalitu výsledných veřejných služeb. Jak již víme, jednou z výhod využití metody PPP je rozložení rizik na ty subjekty, které jsou schopny řídit je nejlépe. Účelem není to, aby byla rizika v co nejvyšší možné míře přenesena na soukromý subjekt. Je třeba si uvědomit, že míra rizik, které na sebe soukromý subjekt bere, je přímo úměrná výši nákladů, a proto se v nich nutně musí také odrazit. Při rozložení rizik na jednotlivé subjekty by se mělo přihlídnout k nákladové efektivnosti a nikoliv k maximalizaci přenosu rizik na soukromého partnera. K významným rizikům patří:

- výnosové (příjmové) riziko – toto riziko je ovlivněno především poptávkou po veřejných službách, které jsou předmětem PPP projektu a také na výši poplatků (tarifů) za tuto službu. Je proto třeba mít k dispozici co nejvíce potřebných informací vlivu cen na poptávku a také na co nejpřesnějším odhadu poptávky po těchto službách;
- výběr soukromého partnera – jelikož se v případě PPP jedná o rozsáhlé projekty a dlouhodobé investice, správný výběr partnera pro zabezpečování veřejných služeb touto metodou je klíčový. Určitá omezení pro dobu, po kterou si zadavatel vybírá partnera, plynou ze zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona. Z toho vyplývá možné riziko, že na úkor „kratšího“ zadávacího řízení bude vybrán takový partner, který se následně ukáže jako nedostatečně kvalifikovaný pro splnění svých závazků navzdory prvotním předpokladům;
- stavební riziko – u většiny typů projektů je převáděno na soukromého partnera, který je nejlépe schopen minimalizovat růst nákladů a zajistit realizaci ve stanoveném termínu;
- finanční riziko – s tímto rizikem je spjata celá řada potenciálních rizik. Tato rizika souvisí s růstem úrokové míry, splácení úvěrů, fluktuace měnového kursu, apod. Mohou růst s délkou trvání projektu. Minimalizovat je lze např. prostřednictvím opce nebo převzetím tohoto rizika veřejným subjektem;
- regulatorní a smluvní riziko – tak jako ve většině PPP rizik je i toto riziko umocňováno dlouhodobostí projektu. Během délky trvání smluvního vztahu může docházet k tendencím měnit legislativní předpisy, které by mohly do tohoto vztahu zasahovat. Vzhledem k možnosti subjektu veřejného sektoru ovlivnit takovýto zásah, je žádoucí, aby toto riziko nesl veřejný subjekt;
- politické riziko – dodržování smluvních podmínek nemusí být pro některé politiky populární, zejména ty, které souvisí s vybíráním uživatelských poplatků.

Výčet rizik není v žádném případě úplný. Kromě výše zmíněných s projekty souvisí i např. environmentální riziko (vliv/zásah projektu do životní prostředí), riziko skrytých závad (týká se především zkvalitnění a rozšíření existujících systémů), riziko dostupnosti (riziko, kdy soukromý partner navzdory smluvním podmínkám nebude schopen zajistit dostatečné množství služeb, požadovaný standard, bezpečnost, apod.). Je na zadavateli, aby řadu rizik eliminoval především správným nastavením smluvních podmínek v koncesní smlouvě. Kromě zmíněných rizik považujeme za významné důsledky nesystémové aplikace PPP, o kterých hovoříme v části 5.

#### **4. Aplikace PPP v ČR (institucionální zázemí, pilotní projekty)**

V ČR bylo PPP schváleno jako standardní nástroj při zabezpečování veřejných služeb a infrastruktury. Cílem využití této metody je získání dodatečného kapitálu a využití manažerských a implementačních schopností soukromého sektoru.

##### **Institucionální zabezpečení PPP v ČR**

Pro potřeby institucionálního zabezpečení bylo Ministerstvem financí zřízeno Oddělení pro metodiku a regulaci projektů PPP. Jeho úkolem je zajistit metodiku pro monitorování a regulaci vzniku budoucích závazků veřejných rozpočtů prostřednictvím PPP a účastnit se zpracování metodiky pro přípravu, posuzování a schvalování projektů. Toto oddělení je zastřešeno Ministerstvem financí a náklady na jeho provoz jsou hrazeny z rozpočtu tohoto ministerstva. Ministerstvo financí hraje roli regulátora v rámci fiskální disciplíny (okruh projektů podléhající regulaci – co se týče jejich zachycování ve vládní statistice), v procesu přípravy a realizace projektů, při aplikaci postupů využití finančních prostředků fondů Evropské unie a vystupuje jako legislativní iniciátor.

K naplnění záměru vlády ČR má přispět vzniklé PPP centrum. Jedná se o akciovou společnost, jejímž účelem je řízení PPP projektů na straně veřejného sektoru. Mezi úkoly PPP centra patří: vytváření příležitostí k projektům PPP, hledání investičních partnerů, zastřešování a realizace projektů včetně poradenského servisu. Jeho hlavní činnost směřuje ku prospěchu veřejného sektoru.

Z iniciativy soukromého sektoru vznikla Asociace PPP, která zastupuje čistě soukromý sektor a jeho zájmy. Mezi ně patří finanční instituce, významné české stavební firmy, ale také právní a poradenské kanceláře. Tyto subjekty patří do skupiny odborníků ze soukromého sektoru, kteří mají zkušenosti s projektovým financováním. Mnohé z těchto subjektů se rovněž významně podílely na realizaci obdobných projektů v zahraničí, což může přispět k úspěšné realizaci PPP projektů v ČR. Jejich cílem je popularizace tuzemských PPP projekty a odstranění nedůvěry veřejnosti vůči PPP. Asociace úzce spolupracuje s PPP Centrem; asociace nemá zájem vstupovat do konkrétních projektů a proto spolupráce probíhá výhradně na metodické bázi. Jejich společným zájmem však zůstává popularizace projektů PPP.

##### **Pilotní projekty PPP**

V současné době probíhá v ČR již druhá vlna pilotních projektů. V současné době PPP Centrum testuje využití metody PPP na 9 projektech (viz. tabulky výše), přičemž 4 z nich jsou v 1. fázi přípravy, tj. vypracování koncesního projektu.

I přes tuto prvotní fázi PPP Centrum operuje v případě projektu „Justiční areály“ se „zkušenostmi z realizace pilotních projektů“, nicméně faktem zůstává, že v tomto případě

nebyly doposud zveřejněny ani celkové náklady projektu a samotné zahájení výstavby má začít až v roce 2007 (viz tabulka).

Většina projektů je typu DBFO (design-build-finance-operate), jenž je pouze jedním typem PPP projektů. Znamená to, že se v ČR budou realizovat pouze tyto typy projektů? V případě, že tomu tak nebude, je možné vytvářet metodiku na základě takových zkušeností? Nejenže je třeba každý projekt posuzovat individuálně, jednotlivé typy PPP projektů totiž vykazují značné odlišnosti.

Je nutné si také uvědomit, že délka jednotlivých projektů je stanovena na 20-30 let. Znamená to tedy, že se s metodikou, kterou budou tvořit zobecněné zkušenosti s pilotními PPP projekty, bude „čekat“ do té doby? Pokud ne, co tedy budou konkrétně ony „zkušenosti“? To jsou prozatím nezodpovězené, nicméně pro tvorbu metodických materiálů zcela zásadní otázky.

Tabulka č. 1 Harmonogram přípravy justičních areálů

	2005	2006	2007
Iniciace projektu – řídicí výbor, projektový manažer, rozpočet přípravy, zadávací dokumentace			
Výběr poradců <sup>1</sup>			
Příprava a definování projektu			
Výběr strategického poradce <sup>1</sup>			
Zahájení výstavby			

<sup>1</sup> zadávací řízení dle zákona 40/2004 o veřejných zakázkách

Zdroj: Informace o PPP projektu, Ministerstvo spravedlnosti, dostupné na [www.portal.justice.cz/ms/soubor.aspx?id=20774](http://www.portal.justice.cz/ms/soubor.aspx?id=20774)

Tabulka č. 2 Projekty ve fázi iniciace

název projektu	popis projektu	zadavatel	sektor	náklady	typ projektu	délka trvání
<b>Modernizace Krajské nemocnice Pardubice</b>	komplexní modernizaci KNP včetně návrhu, výstavby nové a rekonstrukce stávající infrastruktury, financování, údržby, částečného provozu areálu KNP a zajištění vybraných podpůrných služeb.	Krajská nemocnice Pardubice	Zdravotnictví	2,2 mld.	DBFO	30 let

<b>Campus UJEP</b>	Navržení, vybudování, financování a údržba nového vysokoškolského areálu, včetně infrastruktury pro výuku, ubytování a stravování přibližně 10 tisíc studentů a zázemí pro 600 akademických pracovníků. Součástí jsou dále rektorát spolu s centrální knihovnou a ICT centrem, kongresové prostory a sportovní/volnočasové zázemí studentů	MŠMT	Školství	2,5 mld.	DBFO	25–30 let
<b>Nemocnice Na Homolce</b>	Navržení, vybudování, financování a údržba nové sedmipodlažní budovy pro poskytování zdravotní péče a nového objektu garáží pro 300 parkovacích míst.	Nemocnice Na Homolce	Zdravotnictví	625 mil	DBFO	15–20 let
<b>Dálnice D3 Tábor - Bošilec</b>	Výstavba, financování a údržba úseku dálnice D3 Tábor-Bošilec v délce 30 km	Ministerstvo dopravy	Doprava - silnice	11 mld.	BOT	30 let (+ 6 let výstavba)
<b>Aircon</b>	Modernizace železniční trati Praha–Kladno s výstavbou připojení na Letiště Ruzyně, včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy	Doprava - dálnice	15–18 mld.	kombinace BOT/DBFO	30–40 let

Zdroj: Zpracováno podle informací dostupných na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)

Tabulka č. 3 **Projekty v 1. fázi přípravy – vypracování koncesního projektu**

<b>název projektu</b>	<b>popis projektu</b>	<b>zadavatel</b>	<b>sektor</b>	<b>náklady</b>	<b>typ projektu</b>	<b>délka trvání</b>
<b>Sportovní centrum Ponava v Brně</b>	Sportovní a kulturní centrum – plán vybudovat moderní sportovní-kulturní, odpočinkové a relaxační centrum na	Statutární město Brno	Sportovní infrastruktura	Bude rozhodnuto na základě výstupů studie proveditelnosti (současný předpoklad 2 miliardy Kč)	Bude rozhodnuto na základě výstupů studie proveditelnosti (současný předpoklad DBFO)	Bude rozhodnuto na základě výstupů studie proveditelnosti



	území statutárního města Brna prioritně regenerací brownfieldu Ponava formou PPP					
<b>ÚVN Praha</b>	Vybudování, údržba a provoz ubytovny hotelového typu a parkoviště v areálu Ústřední vojenské nemocnice Praha ve Střešovicích (ÚVN)	Ústřední vojenská nemocnice Praha	Ubytovací kapacity	440 mil.	DBFO	20–30 let
<b>Věznice typu s ostrahou</b>	Navržení, vybudování, financování, údržba a provoz nové věznice typu s ostrahou pro výkon trestu vězněných osob s kapacitou 500 osob splňující evropské standardy	Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba	Ubytovací kapacity	1,1 mld.	DBFO/BOT	25–30 let
<b>Justiční areály</b>	Výstavba, údržba a provoz (a) pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech a (b) soudní budovy v Ústí nad Labem.	Ministerstvo spravedlnosti	Ubytovací kapacity	není dosud vyčísleno	DBFO/BOT	25–30 let

Zdroj: Zpracováno podle informací dostupných na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)

## PPP a ÚSC

V současné době je v podstatě jedinou oporou pro tvorbu PPP projektů zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon. Tato úprava je pro potřeby PPP projektů příliš obecná a pro zadavatele na nižších úrovních veřejné správy nedostačující.

Určitou „metodickou pomůckou“ pro ÚSC je „Vzorová koncesní smlouva“ a „Manuál PPP“<sup>9</sup>. Jedná se však o pracovní dokumenty, které jsou určeny k širší konzultaci odborné veřejnosti.

Další „pomoc“ má představovat projekt financovaný z prostředků EU, který má směřovat ke zlepšování schopnosti řídit některé veřejné. Tento projekt zaměřený na aplikaci PPP v ČR má trvat do konce roku 2007. Předpokládá se, že v jeho rámci budou zahraniční experti kromě jiného zpracovávat metodiky a konkrétně pomáhat krajům i obcím v přípravě projektu. Nicméně z informací o projektu (které PPP centrum zveřejňuje) je cíl projektu poněkud odlišný. „Cílem projektu je přispět ke konkurenceschopnosti pražských podnikatelských subjektů prostřednictvím rozvoje příležitostí pro vznik a implementaci nových PPP projektů.“ Metodický materiál, jež má obsahovat tři části, zpracovává případové studie ze zahraničí (tzv. „nejlepší praxi“) ovšem se zaměřením na podmínky Prahy. Má shrnovat dosavadní zkušenosti s PPP projekty a jeho součástí má být také překlad zahraničních školicích materiálů.

## 5. Dopady nesystémové aplikace PPP

„Česká republika je zavázána k plnění maastrichtských konvergenčních kritérií. To znamená mimo jiné, že celková výše veřejného dluhu nesmí překročit 60 % HDP a celková výše deficitu veřejných rozpočtů v jednotlivých letech nesmí překročit 3 % HDP.“<sup>9</sup>

Využití metody PPP znamená pro zadavatele dostat závazkům plynoucím z uzavření takových projektů, které se (u odložených plateb se zpožděním) promítnou do deficitu veřejných rozpočtů a v některých případech i do celkového veřejného dluhu.

Eurostat vydal zásadní rozhodnutí, na které čekala řada členských zemí EU, v nichž PPP projekty již probíhají. Z rozhodnutí vyplývá, že Eurostat doporučuje PPP klasifikovat jako neveřejné aktivum, které se tím pádem stává položkou stojící mimo vládní bilanci. Závazky zadavatele z koncesní smlouvy nebudou chápány (dle Eurostatu rozhodnutí č. 18/2004) jako veřejný dluh (budou vstupovat pouze do výdajové stránky rozpočtu příslušného zadavatele) tehdy, pokud:

- 1) soukromý partner ponese stavební riziko a současně,
- 2) musí nést riziko dostupnosti, či riziko poptávky. Jestliže soukromý partner neponese tato dvě rizika současně, pak bude považována investice kapitálu za veřejný dluh a započítána do deficitu veřejných rozpočtů.<sup>10</sup>

„Bez ohledu na to, zda se celkové závazky z koncesní smlouvy kvalifikují jako veřejný dluh či nikoliv, budou platby služebního zadavatelem v jednotlivých letech výdajem příslušného

<sup>9</sup> Manuál PPP, PPP Centrum ČR, duben 2006, dostupné na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).

<sup>10</sup> Drapák, F.: PPP – předávání kompetencí, nebo přenášení rizik?, seminář Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP), 2004, Autoklub, publikováno, 16.2.2006, dostupné na <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=671>.

rozpočtu, a mohou tak zvyšovat případný deficit. (Do veřejného dluhu vstoupí budoucí závazky zadavatele. Je třeba odlišit:

- závazky související se splácením vybudované infrastruktury – součástí veřejného dluhu,
- závazky v souvislosti s poskytováním služeb v jednotlivých letech – ty by do veřejného dluhu vstupovat neměly.<sup>11</sup>

Ovšem ani na úrovni Eurostatu neexistuje jednoznačná metodika pro posuzování toho, zda koncesionář skutečně přejímá tato rizika. Každý PPP projekt musí být totiž posuzován individuálně. MF ČR čeká na zkušenosti z pilotních projektů, které mají být zobecněny právě v podobě metodického materiálu. Jak je již zmíněno výše, tato varianta nemusí být nejšťastnějším řešením.

„V souvislosti s rozvojem PPP a výší veřejného dluhu se v současnosti nepřipravuje žádná regulace nad rámec již existujících pravidel. Nicméně v zájmu rovného přístupu k různým zadavatelům nelze vyloučit, že bude v budoucnu potřeba stanovit individuální celkové limity zadlužení zadavatelů, do jejichž čerpání se mohou započítávat i závazky ze smluv uzavřených před zavedením takového opatření.“<sup>12</sup> Neřešena ale zůstává situace překročeného limitu.

„Někteří zadavatelé považují právě to, že jsou PPP projekty financovány koncesionáři za výhodné, obvykle v situacích, kdy běžné rozpočty příslušných zadavatelů neumožňují financování výstavby příslušné infrastruktury. Tento názor je mylný, protože podobného efektu by mohli zadavatelé dosáhnout, pokud by si půjčili (jsou-li oprávněni se zadlužovat). PPP projekty jsou ve srovnání s tradičním způsobem výstavby a provozování infrastruktury složitější a pokud nejsou profesionálně zvládnutelné, nepředstavují hodnotu za peníze. To, že PPP projekty umožňují zadavatelům realizovat veřejné investice, na které by jinak nebyl dostatek prostředků, je pouze vedlejším důsledkem a nemělo by to být hlavním důvodem pro jejich realizaci. Hlavním motivem každého zadavatele by měla být dosahovaná efektivnost v hospodaření s veřejnými prostředky a zajištění veřejných služeb a veřejné infrastruktury.“<sup>13</sup>

Výše uvedené citace odkazují na potenciální závažné problémy fiskální povahy, které mohou nastat v případě nedokonalé přípravy, realizace a kontroly, resp. nesystémového zavádění PPP projektů. Domníváme se, že se jedná o rizika reálná, a to zejména vzhledem k vstřícnému a optimistickému postoji části politické reprezentace k projektům tohoto typu. Tento postoj má svoji logiku, neboť projekty PPP mohou znamenat bezprostřední užitek z realizace potřebných investičních akcí, přičemž platba může být odložena do budoucna. Toto riziko je podle našeho názoru závažné především na nižších úrovních veřejné správy, které by se mohly stát neschopnými dostát v budoucnu svým závazkům vůči partnerům ze soukromého sektoru.

Tomuto vstřícnému postoji napomáhá i fakt, že implementace PPP se opírá především o pozitivní zkušenosti ze zahraničí, třebaže existuje řada příkladů projektů, které nebyly dovedeny do zdárného konce, ba naopak představovaly pro veřejný sektor významné ztráty.

---

<sup>11</sup> Manuál PPP, PPP Centrum ČR, duben 2006, dostupné na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).

<sup>12</sup> Manuál PPP, PPP Centrum ČR, duben 2006, dostupné na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).

<sup>13</sup> Manuál PPP, PPP Centrum ČR, duben 2006, dostupné na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).

Stejně tak považujeme za nevhodné, aby byla metodika zavádění projektů PPP v ČR postavena na zkušenostech a postupech např. Velké Británie, tedy země s naprosto odlišným systémem práva obecně a také právní úpravy PPP (zde se jedná spíše o absenci právní úpravy).

Tvůrci jednotlivých „metodik“ připouštějí, že zkušenosti z pilotních PPP projektů, které v současnosti v České republice již probíhají, jsou pro jejich tvorbu zcela zásadní. Jejich trvání se však (dle původních plánů) odhaduje v průměru 10 let. Navíc se jedná o jednu z rozdílných projektů (z jednotlivých oblastí veřejného sektoru) a v podstatě o jeden typ PPP projektů (DBFO). Zkušenosti z těchto projektů však nemusí být pro tvorbu „metodiky“ dostačující (možná pro národní úroveň ano....) Ale bude možné z těchto zkušeností vytvářet metodiku pro ÚSC, kde je situace (přínejmenším co do kapacity jejich rozpočtů) odlišná.

## 6. Závěr

Téměř v každém článku se můžeme dočíst o obrovských výhodách spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Už méně se však mluví o rizicích, která s sebou toto partnerství nese. Nelze popřít, že co se týče institucionálního zázemí, je ČR na dobré cestě. To ale není hlavní podmínkou pro úspěšnost využití této metody. V současnosti probíhá řada projektů, od nichž se očekává získání zkušeností, které budou zobecněny v metodických materiálech.

V případě veřejně-soukromé spolupráce se jedná o komplikované projekty, které budou vyžadovat kvalitní a profesionální veřejné zadavatele, kteří by je dokázali nadefinovat a kontrolovat. A co je nejdůležitější – úměrně rozdělit projektová rizika mezi oba partnery. Máme je však i přes podporu PPP Centra zejména na nižších úrovních samosprávných celků? U těch lze předpokládat, že budou nuceny najmout externí soukromé poradce, což se bezesporu projeví ve výhodnosti takových projektů.

Zcela zásadní (mnohdy však stavěno do pozadí) je politické riziko. Jelikož se jedná o projekty dlouhodobého charakteru, nebude možné vyvozovat politickou odpovědnost za špatně uzavřené kontrakty. Za možná špatná rozhodnutí tak zaplatí právě ti, kterým jsou poskytovány služby určeny, tedy občané, spotřebitelé.

I přes zjevná rizika by PPP projekty neměly být a priori odmítány. Už pro možný pozitivní vliv na posílení veřejných rozpočtů, kvalitu veřejných služeb a včasnost dodávky by PPP projekty mohly být vhodným doplněním spektra veřejných zakázek.

## Literatura

- [1] MEDVED, J., NEMEC, J., ORVINSKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. (2005) Verejné financie, SPRINT, Bratislava, ISBN 80-89085-32-2.
- [2] STRECKOVÁ, Y. (1997) Teorie veřejného sektoru, Brno: MU, ISBN 80-210-1737-6.
- [3] DRAPÁK, F. (2006) PPP – předávání kompetencí, nebo přenášení rizik? , seminář Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP), Autoklub, <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=671>.
- [4] Deficity veřejných rozpočtů oddalují přijetí eura, 2004, <http://www.euractiv.cz>.
- [5] EUROPEAN COMMISSION (2004) Resource Book of PPP Case Studies, Directorate-General Regional Policy, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000228.pdf>.
- [6] Mít co nejvíce P pohromadě, <http://www.stavebni-forum.cz/detail.php?id=7806>.

- [7] OECD (2006): Ekonomický přehled České republiky, Policy Brief, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/28/36682701.pdf#search=%22r%C5%AFst%20ve%C5%99ejn%C3%BDch%20v%C3%BDdaj%C5%AF%22>.
- [8] PPP Centrum (2005) Let me introduce PPP, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000400.pdf>.
- [9] PPP Centrum (2006) Manuál PPP, [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).
- [10] Public-Private Partnership (PPP) (2005) – Policy Seminar, „Public-Private Partnerships – Future Directions“, Michael Burnett, Project Leader, European Institute of Public Administration.
- [11] The 5 th Annual Public Private Partnerships Global Summit (2004), Hilton Prague, The Czech Republic.
- [12] Report to congress on Public-Private Partnerships (2004), United States Department of Transportation, <http://fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004>.
- [13] ŠÍMA, J.: Fiskální disciplína jako žádoucí reakce veřejných rozpočtů na nepříznivý hospodářský vývoj, Acta Oeconomica Pragensis, Liberální institut, <http://www.libinst.cz/clanky.php?id=295&highlight=Fiskální%20disciplína>.
- [14] Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích, Brusel 2004, [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).
- [15] [http://www.mcaaws.gov.bc.ca/lgd/pol\\_research/MAR/PPP/pppl.html](http://www.mcaaws.gov.bc.ca/lgd/pol_research/MAR/PPP/pppl.html).
- [16] <http://www.pppcentrum.cz>.
- [17] <http://www.mfcr.cz>.
- [18] <http://www.asociaceppp.cz>.
- [19] [www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/\\$File/1525-04-02.pdf](http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/t/D000345DF4/$File/1525-04-02.pdf).

## Summary

The article deals with some important problems concerning the process of implementation of PPP. PPP became an integral part of reform of public budgets in the Czech Republic. Public-Private Partnership represents a contractual agreement between a public entity (which can be national, regional or local) and a private sector supplier. Through this agreement, the skills and assets of each sector (public and private) are shared in delivering a service or facility which is taken advantage of by the public. Apart from sharing of resources, each party shares risks and rewards arising from the delivery of the service and/or use of the facility. This article discusses some weak points of introducing PPP and analyzes relevant socio-economical problems.