

# ZDROJE EU A PROJEKTY PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU

Veronika Sabolová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomie

**Abstract:** *The article considers questions of combining European money and PPP and causes of limiting using of this combination to finance Public Private Partnership projects. It analyses generally characteristic of PPP projects, next it mentions Green paper of PPP and basic models of combination of PPP and EU funds as well. It examines in detail limiting combining PPP principles and EU funds and its causes.*

**Key words:** *EU funds, financing projects, green paper, public private partnerships*

## PPP projekty - úvod

Zkratka PPP označuje partnerství veřejného a soukromého sektoru a vznikla z anglického termínu **Public Private Partnerships**. Spojení veřejného a soukromého sektoru je účelově zaměřené na efektivní využití zdrojů, dovedností a zkušeností soukromého sektoru s cílem zabezpečit nejčastěji veřejnou infrastrukturu, ale i různorodé veřejné služby.

Odborná a úspěšná aplikace principů **PPP umožňuje** zvýšit kvalitu a efektivnost jak veřejných služeb, tak i výkonu celé státní správy. Výrazně se též urychlí realizace důležitých infrastrukturních projektů a to vše s pozitivním odrazem na stav a rozvoj ekonomiky. Nejdůležitějším předpokladem, tvořícím podstatu úspěšné realizace projektu PPP, je vyšší přínos, který získá veřejný sektor při porovnání s vlastními vynaloženými prostředky. Této efektivity lze dosáhnout právě využitím schopností soukromého sektoru, ale hlavně striktním rozdělením rizik. Zainteresované strany tedy nesou každá takové riziko, které je daná strana schopna nejlépe řídit. Úspěšný a dobře připravený PPP projekt se vyznačuje výsledným vzájemně prospěšným spojením obou sektorů. Výhodou pro soukromý sektor jsou dlouhodobě stabilní příjmy ze zajímavého projektu. Veřejný sektor naopak získává tzv. vyšší hodnotu za peníze, tzn. vyšší kvalitu a užitek za tytéž náklady nebo stejnou kvalitu za nižší náklady. Blíže viz např. [3].

Projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou charakteristické čtyřmi **základními znaky** - dlouhodobost, soukromé financování, ekonomický provozovatel a rozdělení rizik. Vztah mezi veřejnoprávním a soukromým partnerem, spočívající ve spolupráci na různých aspektech plánovaného projektu, má relativně dlouhodobé trvání. Financování projektu částečně soukromým sektorem je často založeno na složitých dohodách mezi různými stranami. Významná úloha ekonomického provozovatele zahrnuje účast na různých fázích projektu jako je např. návrh, vyhotovení, provedení a financování. Veřejnoprávní partner zajišťuje definování cílů zabezpečujících veřejný zájem, dostatečnou kvalitu poskytovaných služeb a cenovou politiku a taktéž je odpovědný za dohled nad dodržováním těchto cílů. Rozdělení rizik je koncipované jako přesun některých rizik, které obvykle nese veřejný sektor, na soukromého partnera. Není však podmínkou, aby nesl veškerá rizika spojená s projektem nebo jejich podstatnou část. [4]

## Zelená kniha o PPP

„Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích“ navrhuje při rozboru právního odůvodnění PPP učinit rozdíl mezi:

- ¡ PPP čistě smluvní povahy - partnerství mezi veřejnoprávním a soukromým sektorem je založeno výlučně na smluvním základě,
- ¡ PPP institucionální povahy - spolupráce mezi veřejnoprávním a soukromým sektorem se uskutečňuje prostřednictvím zvláštního subjektu.

**PPP čistě smluvní povahy** zahrnuje partnerství založená výlučně prostřednictvím smluvních spojení mezi různými stranami, v rámci něhož je jeden úkol (popř. více úkolů) zadán soukromému partnerovi. Mezi nejznámější smluvní modely patří tzv. *koncesní model*, který je charakterizován přímým spojením mezi soukromým partnerem a konečným uživatelem. Soukromý subjekt sice poskytuje službu přímo veřejnosti, avšak pod kontrolou veřejnoprávního partnera. Metoda odměňování společného smluvního partnera pak zahrnuje poplatky uložené uživatelům služby, jež mohou být v případě nutnosti doplněny dotacemi orgánů veřejné správy.

Opačně je tomu ve struktuře označované jako *PFI (Private Finance Initiative)*, kdy je soukromý partner požádán, aby pro orgán veřejné správy provozoval a spravoval infrastrukturu. Odměna soukromého subjektu však v tomto případě nemá formu poplatků placených uživateli služby, ale je realizována prostřednictvím pravidelných plateb ze strany veřejnoprávního partnera.

**Institucionální typ PPP** zahrnuje založení subjektu společně ovládaného veřejným a soukromým partnerem za účelem zabezpečení služby ve prospěch veřejnosti. Veřejný sektor si může ponechat vysoký stupeň kontroly nad vývojem projektu a také získat zkušenosti s provozováním předmětné služby. PPP institucionální povahy může vzniknout zřízením subjektu vlastněného společně veřejným a soukromým sektorem nebo převzetím kontroly v již existujícím veřejnoprávním podniku ze strany soukromého partnera. [4]

Evropská komise vydala také tzv. „Guidelines for Successful Public - Private - Partnerships“ neboli „Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru“. Tento dokument shrnuje získané know-how z realizace projektů PPP a je jakousi výzvou ke kombinaci projektů typu PPP s grantovým financováním z evropských fondů. Blíže viz [2].

### **Základní modely kombinace PPP a fondů Evropské unie**

V závěrečné zprávě „Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS (hospodářské a sociální soudržnosti)“ bylo publikováno rozdělení modelů kombinace PPP a fondů EU na dvě velké skupiny. Jedna zahrnuje modely oddělující investiční a provozní fázi a druhá modely v rámci jednoho projektu. Co se týká první skupiny vymezuje zpráva model veřejného spolufinancování a spolufinancování provozovatelem. Druhá skupina zahrnuje model veřejný žadatel, soukromý žadatel a zádržný fond.

**Modely s oddělením investiční a provozní fáze** vychází z předpokladu, že je oddělena realizace investiční a provozní fáze projektu, pro které budou vypsána separátní zadávací (příp. koncesní) řízení. Investiční fáze je realizována tradiční veřejnou zakázkou na výběr dodavatele infrastruktury a je spolufinancována z fondů EU. Provozní fáze je realizována pomocí PPP projektu, v rámci něhož je vyhlášeno výběrové řízení na soukromý subjekt zajišťující provoz a údržbu infrastruktury během celého životního cyklu projektu.

**Model veřejného spolufinancování** předpokládá, že investiční fáze projektu je spolufinancována z fondů EU, v ideálním případě až do výše maximální hranice 85 % uznatelných nákladů. Zbývající náklady nad dotaci z fondů EU jsou hrazeny z národních zdrojů a ze zdrojů konečného příjemce. Provozní fáze projektu je založena na PPP modelu, bez čerpání dotace fondů EU. Stát zorganizuje výběrové řízení na soukromý subjekt a splácí náklady provozní fáze v podobě poplatků za dostupnost infrastruktury po celou dobu životního cyklu projektu.

*Model spolufinancování provozovatelem* má také investiční fázi projektu spolufinancovanou z fondů EU, ovšem zbývající náklady nad dotaci z fondů EU jsou hrazeny privátním partnerem, který je vybrán v rámci PPP projektu vyhlášeného pro provozní fázi. Privátní partner provozuje a udržuje infrastrukturu po celou dobu její životnosti a zároveň se spolupodílí na financování investiční fáze projektu. Úloha státu spočívá v organizaci výběrového řízení na soukromý subjekt a ve splácení nákladů provozní fáze včetně části nákladů investiční fáze v podobě poplatků za dostupnost infrastruktury po celou dobu životního cyklu projektu.

*Modely kombinace PPP a fondů EU v rámci jednoho projektu* jsou založeny na předpokladu jednoho výběrového řízení privátního PPP partnera neboli dodavatele pro investiční i pro provozní fázi.

*Model veřejný žadatel* hovoří o veřejném subjektu jako o konečném žadateli a také konečném příjemci finanční podpory fondů EU. Veřejný subjekt je zároveň v průběhu obou fází vlastníkem infrastruktury. Investiční fáze je financována z fondů EU a ze zdrojů soukromého subjektu a to ve formě bezúročné půjčky poskytnuté konečnému příjemci. Soukromý subjekt je v průběhu provozní fáze pouze provozovatelem objektu na základě nájemní smlouvy. Stát zorganizuje výběrové řízení na soukromý subjekt a splácí náklady investiční (pouze tu část financovanou ze soukromých zdrojů) i provozní fáze v podobě poplatků za dostupnost infrastruktury po celou dobu životního cyklu projektu.

*Model soukromý žadatel* je založen na soukromém vlastnictví, tzn. že soukromý subjekt je žadatelem a také konečným příjemcem finanční podpory z fondů EU. Soukromý subjekt je vybrán v rámci výběrového řízení na privátního partnera PPP projektu. V tomto případě, kdy žadatel i konečný příjemce vystupuje v roli soukromého subjektu, je maximální míra dotace z fondů EU pouze ve výši 40 % uznatelných nákladů projektu. Zbývající část investičních nákladů nad dotaci je financována soukromým subjektem. V průběhu investiční i provozní fáze je vlastníkem soukromý subjekt, ovšem po skončení provozní fáze projektu je infrastruktura převedena na veřejný sektor.

*Model zádržný fond* představuje variantu, kdy privátní partner buduje, financuje a provozuje infrastrukturu, ovšem podpora z fondů EU mu není vyplácena přímo, ale je (po splnění příslušných pravidel EU) čerpána do tzv. zádržného fondu, ze kterého je postupně během celého životního cyklu vyplácena privátnímu partnerovi. [1] Tab. 1 uvádí souhrnný přehled základních charakteristik uvedených modelů kombinace PPP a zdrojů EU.

**Tab. 1: Základní charakteristika modelů kombinace PPP a fondů EU**

Základní charakteristika	Investiční a provozní fáze odděleny		Investiční a provozní fáze jako celek		
	Veřejné spolufinancování	Spolufinancování provozovatelem	Veřejný žadatel	Soukromý žadatel	Zádržný fond
<b>Výběrové řízení</b>	2	2	1	1	1
<b>Investiční fáze</b>	veřejná zakázka	veřejná zakázka	půjčka příjemci	soukromý subjekt vlastníkem	čerpání do zádržného fondu
<b>- financování</b>	fondy EU až 85 %, národní zdroje, konečný	fondy EU až 85 %, soukromý subjekt	fondy EU, soukromý subjekt	fondy EU až 40 %, soukromý	soukromý subjekt, platby ze

	příjemce			subjekt	zádržného fondu
<b>Provozní fáze</b>	PPP projekt	PPP projekt	soukromý subjekt nájemcem	soukromý subjekt vlastníkem	čerpání do zádržného fondu
<b>- financování</b>	soukromý subjekt, poplatek za dostupnost od státu	soukromý subjekt, poplatek za dostupnost od státu	soukromý subjekt, poplatek za dostupnost od státu	fondy EU až 40 %, soukromý subjekt	soukromý subjekt, platby ze zádržného fondu
<b>Příjemce dotace a vlastník</b>	veřejný subjekt	veřejný subjekt	veřejný subjekt	soukromý subjekt	veřejný subjekt

Zdroj: vlastní

### Kombinace PPP a evropských fondů - závěr

Závěrem studií různých institucí a orgánů je konstatování skutečnosti, že existuje více důvodů pro omezené použití fondů EU v kombinaci s PPP projekty, než-li argumentů podporujících toto kombinační spojení. Tyto studie nejčastěji vycházejí z analýz předpisů aplikovaných na fondy EU spolu s analýzami projektů uskutečněnými na základě kombinace PPP a fondů EU.

Příčinami omezené kombinace fondů EU a PPP projektů jsou především zvýšené náklady, časové zpoždění, omezená motivace ze strany EU a nedostatek kvalitních projektů.

S otázkou **zvýšených nákladů** souvisí problém nedostatku potřebných zdrojů. Aby došlo ke schválení žádosti o příspěvek z fondů EU, musí být tato žádost nejen kvalitně zpracována, ale i profesionálně obhájena. A takový proces pochopitelně vyžaduje značné množství dodatečných zdrojů v rukou žadatelů.

**Časová zpoždění** vznikají vzhledem ke skutečnosti, že jak efektivní naplánování PPP projektů, tak podání úspěšné žádosti o čerpání příspěvků z fondů EU, jsou velice časově náročné. Navíc tyto dva procesy nemohou probíhat současně, což spolu se zdlouhavými schvalovacími procedurami neúměrně zatěžuje časový harmonogram. A to není ani uvažováno o vzniku případné změny, která by musela být, za předpokladu zapojení fondů EU, prodiskutována s Komisí.

Evropská unie nevyvinula příliš znatelné **úsilí k podpoře kombinace PPP a fondového financování**. Vypovídá o tom především stav legislativy vztahující se k pravidlům, na základě kterých fondy EU spolufinancují projekty různého zaměření. Jedinou zmínkou o výhodách spojení unijních peněz a principů PPP je dokument „Guidelines for Successful Public - Private - Partnerships“, který je spíše návodem, jak zabezpečit úspěšné propojení financí z fondů EU a pravidel PPP projektů. Jinak nebyly ze strany Komise realizovány žádné konkrétní akce, které by motivovaly členské země ke kombinaci PPP a příspěvků z fondů EU.

V České republice jsou obecně k dispozici takové projekty, které jsou vhodné buď pro formu PPP či pro financování ze zdrojů EU. Projevuje se zde však **nedostatek kvalitních projektů**, které by umožňovaly jejich vhodnou kombinaci. V ostatních členských státech je takových projektů postačující množství a navíc mají i tolik finančních prostředků ve veřejných rozpočtech, kolik je třeba pro adekvátní povinné národní veřejné spolufinancování.

Na problematiku příčin omezené kombinace těchto dvou systémů lze nazírat i z jiného úhlu pohledu, kdy jako jedna z příčin je považován *nesoulad názorů* na to, co obecně PPP znamená a zda je vůbec možné kombinovat principy PPP s evropskými fondy a jejich financováním. Nedostatečná shoda na teoretické úrovni je doplňována i poměrně malým množstvím praktických případů kombinace PPP a fondů EU, případně nekvalitními informacemi o těchto projektech. Při separátním pohledu na plánování PPP projektů a na rozpočtování fondů EU zjistíme, že komplexní kombinování pravidel těchto systémů v rámci jedné veřejné zakázky je vysoce pracnou záležitostí. Navíc si v některých případech požadavky PPP principů a financování z evropských fondů odporují.

Při překračování výše jmenovaných bariér a zmírňování z nich vyplývajících rizik je nutné zaměřit pozornost na ochranu veřejného zájmu a zároveň zabezpečit dostatečně otevřené konkurenční prostředí a spravedlivou soutěž. Výběr nejvhodnějšího modelu smluvního uspořádání PPP by měl být samozřejmostí, ale současně je nutné vytvořit aktivně fungující partnerství, ve kterém je kladen důraz na vysokou flexibilitu a to jak na straně soukromého, tak veřejného sektoru.

Schémata PPP by měla být plně kompatibilní se státní finanční intervencí a v závislosti na tom by měl být správně definován stupeň dotačního příspěvku. Na to navazuje zabezpečení nejefektivnějšího využití grantového příspěvku, což je závislé na míře správného pochopení cílů a pravidel financování z evropských fondů. V neposlední řadě nelze opomenout načasování, které si vyžaduje zapojení všech zainteresovaných stran, včetně příslušných orgánů Evropské komise, od úplného začátku projektu.

#### **Použitá literatura:**

- [1] *Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS* [on-line]. [cit. 2007-09-09]. Dostupné na [www: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000524.pdf>](http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000524.pdf).
- [2] *Guidelines for Successful Public - Private - Partnerships* [on-line]. [cit. 2007-09-09]. Dostupné na [www: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>](http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf).
- [3] TETŘEVOVÁ, L. *Financování projektů*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2006. 182 s. ISBN 80-86946-09-6.
- [4] *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [on-line]. [cit. 2007-09-09]. Dostupné na [www: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf>](http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf).

#### **Kontaktní adresa:**

Ing. Veronika Sabolová  
Ústav ekonomie  
Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice  
Studentská 95, 532 10 Pardubice  
e-mail: [veronika.sabolova@student.upce.cz](mailto:veronika.sabolova@student.upce.cz)  
tel.: + 420 466 036 161