

# Spolupráce veřejného a soukromého sektoru v České republice

*Hana Anftová*

Implementace projektů Public Private Partnership (spolupráce veřejného a soukromého sektoru), na které bylo pohlíženo jako s veřejnou zakázkou srovnatelnou alternativou pořízení veřejné infrastruktury či zajištění veřejných služeb, začala již v roce 2004. Následující rok vyzvalo PPP Centrum k předložení návrhů na pilotní projekty, které se měly realizovat metodou PPP. Do první vlny pilotních projektů byly zařazeny 2 projekty. V květnu 2010 byl Vládou ČR odsouhlasen první soukromý partner ze skupiny pilotních projektů.

## **Pilotní projekty – historie a současnost**

V České republice byla ještě před implementací spolupráce veřejného a soukromého sektoru do legislativy v roce 1999 uzavřena smlouva se společnostmi Citelum a Eltodo na zajištění rekonstrukce, správy a provozu světelných zdrojů a veřejných hodin po dobu 15 let. Velmi negativní zkušeností se spoluprací veřejného a soukromého sektoru byl projekt výstavby a provozování dálnice D47, který stál daňové poplatníky při odstoupení od smlouvy 635 mil. Kč, aniž by se zahájili stavební práce. Vláda ČR se kvůli obavám z fiskálních rizik, které vyplynuly z auditu projektu v roce 2002, rozhodla odstoupit smluvního vztahu za 125 mld. Kč. Příčinami pro veřejný sektor nevýhodné smlouvy bylo nevykoupení všech pozemků potřebných pro stavbu veřejným sektorem, absence konkrétní představy o výstupech projektu, slabá pozice při vyjednávání.

Základními výběrovými kritérii pro zařazení mezi pilotní projekty, které začalo od roku 2005, byly:

- kladné zahraniční zkušenosti s daným typem projektu při realizaci formou PPP,
- projekt odpovídá dlouhodobým prioritám vlády ČR,
- optimální rozsah projektu od 1 do 5 mld. Kč.

Zařazení do pilotních projektů PPP neznamenal pro zadavatele jistotu realizace. PPP Centrum rozděluje projekty PPP na sedm etap:

1. identifikace projektu,
2. posouzení proveditelnosti (koncesní projekt),
3. příprava projektu (návrh smlouvy, soutěžní dokumentace),
4. výběr soukromého partnera,
5. uzavření smlouvy,
6. řízení a monitorování smlouvy,
7. ukončení smlouvy.

Z jedenácti původních pilotních projektů se do páté fáze dostal pouze projekt ubytovny a parkoviště ÚVN, dva projekty jsou ve čtvrté fázi, jeden ve třetí fázi a jeden v druhé. Ostatní projekty byly zastaveny.

**Tab. 1: Pilotní projekty**

Název	Zadavatel	Forma	Investiční náklady [mld. Kč]	Délka provozu [roky]	Stav
<b>AirCon (modernizace trati Praha – Kladno (30 km) s novým spojením na letiště Praha (5 km), v 1. fázi „spojení na letiště“ (17 km)</b>	MD ČR	DBFO	21	33	Prozatím zastaven
<b>Ubytovna hotelového typu a parkoviště v areálu ÚVN Praha</b>	MO ČR	DBFO	1,23 (2,6 celkové)	25	Podepsána koncesní smlouva
<b>D3/R3 (provozování a údržba 42,11 km výstavba, provozování a údržba 71,4 km; v první fázi 27 km)</b>	MD ČR	BOT	28,4 (část D3 11,5)	30	Změna odsouhlaseného koncesního projektu z r. 2008 – 2 fáze
<b>Justiční areál Ústí nad Labem</b>	MS ČR	DBFO	1,4 (investiční v cenách 3Q2006)	25-30	Koncesní projekt odsouhlasen 2008, příprava pro výběr partnera
<b>Justiční areál Karlovy Vary</b>	MS ČR	DBFO	0,5	25-30	Zastaveno, nebyla prokázána výhodnost PPP
<b>Věznice typu s ostrahou</b>	MS ČR	DBFO	1,1 (2,775 celkové)	25	Koncesní projekt odsouhlasen 2008, zahájen výběr partnera
<b>Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně</b>	MŠ ČR	DBFO	2,5	25	Zastaveno ve fázi identifikace příležitostí
<b>Sportovní a volnočasový areál Brno-Ponava</b>	Brno	DBFO	2	25	Zastaveno, rozděleno na více fází

<b>Nemocnice Na Homolce</b>	MZ ČR	DBFO	0,625	20	Zastaveno ve fázi identifikace příležitostí
<b>Odstranění ekologických zátěží</b>	MF ČR	DBF	101	30	Koncesní projekt odsouhlasen 2008, zahájen výběr partnera
<b>Komplexní modernizace Krajské nemocnice Pardubice</b>	Pardu- bický kraj	DBFO	2,2	30	Zastaveno – nepodání nabídky

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, PPP Centrum, Asociace PPP

### **Dopravní infrastruktura - nejčastější oblast pro využití projektů PPP**

Přestože projekty PPP lze využívat v oblastech školství, zdravotnictví, sociální péče, kultury, administrativních budov veřejné správy, vězenství a technické infrastruktury, nejčastěji bývají spojovány s realizací dálnic a rychlostních silnic (v zahraničí i nádraží, železniční tratě, metro, letiště). Dle doporučení EU by každý členský stát měl do dopravní infrastruktury investovat 2 % HDP (v ČR přibližně 100 mld. Kč). Podle návrhu Ministerstva dopravy ČR ze začátku září 2010 by v roce 2011 Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI) měl hospodařit s celkovou sumou 62 mld. Kč, z toho 33 mld. Kč by měl činit státní příspěvek. Dle ministra dopravy Víta Bárty by se při zachování navrhované hodnoty rozpočtu SFDI dočkali řidiči plánované dálniční infrastruktury nejdříve za sto let. Plán Ministerstva dopravy ČR počítá s tím, že se do roku 2014 dostaví nebo začnou stavět silnice a železnice za zhruba 280 mld. Kč. Výše finančních prostředků, které je možné vyčerpat v rámci aktuálního programového období na dopravní stavby v Operačním programu Doprava, dosahuje výše až 150 mld. Kč. Ministerstvo dopravy prosazuje změnu Operačního programu Doprava, která by měla vyrovnat mezi poměr dotací do silniční dopravy s železniční dopravou. I přes úspory a zvýšení příjmů od uživatelů komunikací chybí pro uskutečnění tohoto plánu dle ministra dopravy Víta Bárty až čtyřicet mld. Kč. Při předpokládaném ročním příjmu z mýtného systému ve výši 8 mld. Kč by podle experta Ondřeje Zaorala z ČSOB bylo možné realizovat projekt PPP v objemu 95 mld. Kč po dobu příštích 25 let.

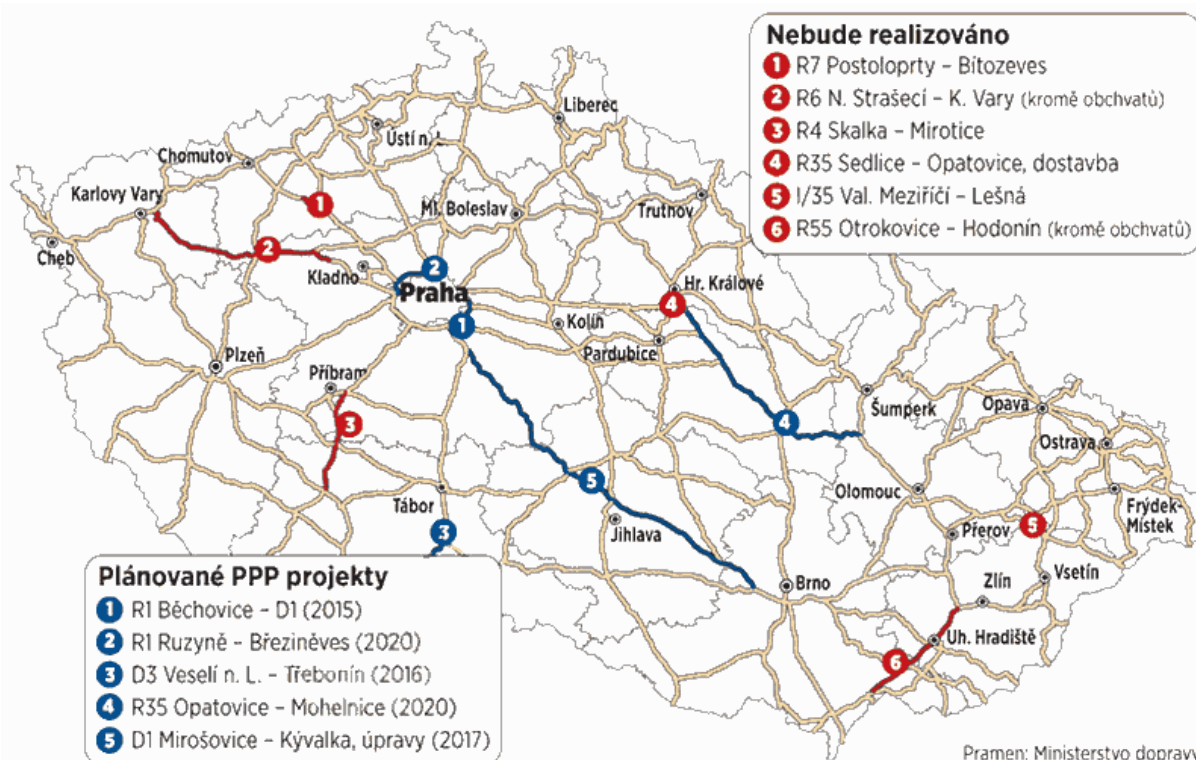
U dálničních staveb realizovaných projektem PPP byl zahraniční praxí ověřen empirický vzorec, podle nějž 30 % z celkových nákladů zadavatele tvoří cena za stavební dodávky, 40 % je za správu a údržbu po dobu 30 let a 30 % představuje cenu peněz. Odpůrci projektů PPP argumentují, že využití spolupráce veřejného a soukromého sektoru je předražené. Průměrný kilometr české dálnice realizovaný pomocí veřejné zakázky stojí dle Ředitelství silnic a dálnic ČR 230 mil. Kč, podle jiné metodiky výpočtu 340 mil. Kč. Cena průměrného kilometru dálnice realizovaného projektem PPP se blíží jedné miliardě Kč. Při porovnání obou možností pořízení konkrétní veřejné infrastruktury je nutno pro hodnotu komparátoru veřejného a soukromého sektoru<sup>1</sup> ocenit stejný rozsah projektu včetně standardu, frekvence a rozsahu oprav a údržby.

---

Komparátor veřejného sektoru (Public Sector Comparator) je komplexní finanční model, který analyzuje finanční toky projektu od přípravy po ukončení provozu, pokud by veřejná služba nebo infrastruktura byla zajišťována veřejným sektorem. Výsledkem je výše čisté současné hodnoty, která se porovnává s nabídkou

V České republice se v současné době (září 2010) uvažuje o výstavbě dálnic D1 (18 mld. Kč) a D3 a rychlostních komunikací R1, R35. Královéhradecký kraj objednal vypracování studie, která se zabývá možnou realizací pokračování dálnice D11 formou projektů PPP v trase od Hradce Králové k česko-polskému hraničnímu přechodu Královci a kterou předloží Ministerstvu dopravy ČR. Náklady na tento úsek se odhadují na 34 mld. Kč. Hlavní město Praha uvažuje o výstavbě metra D, který by v konečném stavu měla měřit 10,8 km (Náměstí Míru - Depo Písnice), formou projektu PPP. Předpokládané zahájení stavebních prací na prvním úseku Pankrác – Nové Dvory by mělo být koncem roku 2013. Koncesionář postaví novou pravděpodobně bezobslužnou linku a bude po dobu 40 let dostávat dotace za přepravené cestující.

**Obr. č. 1 Plánované PPP projekty v oblasti silniční dopravy**



Zdroj: Ministerstvo dopravy ČR, září 2010

Ve Slovenské republice byl již v srpnu 2009 finančně uzavřen první PPP projekt v oblasti dopravní infrastruktury na výstavbu rychlostní komunikace R1 mezi Nitrou a Banskou Bystricí v délce 51,6 km. Výstavbu projektu realizuje dcera Eurovie CS. První balík ze slovenských infrastrukturních projektů PPP na výstavbu a provozování pěti úseků D1 mezi Martinem a Prešovem se přes podepsání koncesní smlouvy (členem konsorcia byl Doprastav) nebude zatím realizovat, protože ani v šestém prodlouženém termínu srpnu 2010 nedošlo k finančnímu uzavření projektu. Koncesní smlouva (členem konsorcia je dcera Hochtief) byla podepsána i na třetí balík, který obsahuje vybudování, provoz a údržbu dálnice u Žiliny v délce 29 km po dobu 30 let. Celková cena by se měla pohybovat ve výši 8,55 mld. €, z toho investiční náklady na výstavbu činí přibližně 1,8 mld. €.

---

soukromého sektoru. Komparátor veřejného sektoru se skládá ze čtyř částí: hrubý PSC, neutralita srovnání, přenositelná rizika a zadržovaná rizika.

## Ubytovna zaměstnanců, ubytovna hotelového typu a parkoviště Ústřední vojenské nemocnice v Praze

Projekt ubytovny zaměstnanců, ubytovny hotelového typu a parkoviště Ústřední vojenské nemocnice v Praze realizovaný formou PPP byl Vládou ČR odsouhlasen již v září 2007. V listopadu téhož roku bylo zahájeno výběrové řízení. V prosinci 2009 byly podány konečné nabídky uchazečů. Letos v únoru došlo k vyhodnocení veřejné soutěže a po diskuzích o výhodnosti a potřebě realizace projektu v rozšířené podobě byla koncem května podepsána koncesní smlouva s vítězným uchazečem, kterým byl Prague Military Hospital Concession, a.s. (PMHC) s vlastním kapitálem ve výši 314 mil. Kč. Koncesionář je vlastněn Prague Military Hospital HoldCO, jejímiž akcionáři jsou ze 75 % EC Property a.s. a z 25 % Metrostav a.s.

Vydání územního rozhodnutí je plánováno na březen 2012 a začátek výstavby na konec roku 2012. Termín plánovaného otevření pro veřejnost je v květnu 2014. Projekt je rozdělen na veřejnou a komerční část. Veřejná část obsahuje vstupní objekt, ubytovnu zaměstnanců s kapacitou 240 lůžek, regenerační a kondiční bazén s délkou 25 m a parkoviště s 200 parkovacími stánkami. Komerční část se skládá z ubytovny hotelového typu (standard \*\*\*) s kapacitou 279 lůžek, restaurace a rychlého občerstvení, konferenčních prostor s kapacitou 300 míst s možností členění na menší sály, komerční retailové plochy (kadeřnictví, optika) a 100 parkovacích míst.

**Tab. 2: Struktura ceny za přípravnou a realizační fázi a čistá současná hodnota ceny za celý projekt dle PMHC**

	<b>Náklad [tis. Kč]</b>	<b>Podíl</b>
stavební náklady	814 445,70	66%
inženýrská činnost a projektování (ÚR, SP)	68 612,50	6%
poradci (technický, právní, manažerský, finanční, dozor)	171 435,00	14%
vybavení	43 361,50	4%
kapitalizované úrokové a finanční náklady	126 990,30	10%
<b>celkem přípravná a realizační fáze</b>	<b>1 224 845,00</b>	<b>100%</b>

	<b>NPV [tis. Kč]</b>	<b>Podíl</b>
provozní náklady a náklady PMHC	806 377,20	31%
odpisy a amortizace stavby a vybavení	453 247,60	17%
náklady životního cyklu	289 394,80	11%
úrokové/finanční náklady	615 108,70	23%
zaplacená daň z příjmu	159 180,30	6%
návratnost vlastního kapitálu	314 460,70	12%
<b>celkem za projekt</b>	<b>2 637 769,30</b>	<b>100%</b>

Zdroj: PMHC, Informační dokument

Nabídková cena 2,638 mld. Kč byla diskontována sazbou 6%. Veřejný sektor bude po předání pořízené infrastruktury do vlastnictví státu platit soukromému partnerovi fixní poplatek za dostupnost, který může být snížen o penalizaci za nedostupnost nebo nedostatečnou kvalitu, po dobu 25-ti let. Pořizovaná infrastruktura není zajištěna ve prospěch

financujících institucí, kterými jsou ČSOB, Unicredit Bank a KBC Finance Ireland. Poměr vlastního kapitálu k seniornímu dluhu činí 23:77. Doba splácení úvěru je 25 let.

### **Příprava projektů PPP a náklady**

Oddálení termínu zahájení realizace, zvýšení nákladů na financování především dlouhodobých projektů a změny v předpokládaném rozsahu projektu, které znamenají i vyšší pracnost pro poradce veřejného sektoru, způsobují prodražování celého projektu. Tento nepříznivý stav se rozhodlo Ministerstvo dopravy ČR řešit využitím služeb tří konzultantských firem (PricewaterhouseCoopers, KPMG a Deloitte), které by měly zadavateli pomoci s přípravou projektů PPP v oblasti dálničních projektů (pravděpodobně rekonstrukce D1, dostavba D3 – smlouvy na konkrétní projekty zatím nebyly uzavřeny). Náklady na tyto služby dosahují dle rámcové smlouvy hodnoty 150 mil. Kč. Dle Transparency International Česká republika neúplné náklady na zavádění projektů PPP do roku 2009 činily 243 mil. Kč. Z toho 61,2 mil. Kč tvořily přiznané náklady na metodickou podporu Ministerstva financí ČR a na krytí ztráty PPP Centra. U velkých infrastrukturních projektů je standardní doba od začátku výběrového řízení na koncesionáře po finanční uzavření projektu okolo dvou let. Hlavními faktory ovlivňující tuto dobu jsou kvalita zadávací dokumentace, aktivní přístup veřejného zadavatele, odborné zkušenosti poradců, atraktivnost projektu pro soukromý sektor a politické klima v oblasti realizace projektů PPP.

### **Spolupráce veřejného a soukromého sektoru na úrovni územních samosprávních celků**

PPP Centrum spolu s Ministerstvem financí ČR připravili pro zástupce územních samosprávních celků semináře o problematice spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Možnost realizovat projekt formou PPP si s ohledem na větší dostupnost základních informací a metodik upravujících problematiku spolupráce veřejného a soukromého sektoru začínají uvědomovat samosprávné celky, jejichž záměry projektů se zaměřují na oblasti rekonstrukce a správy vodohospodářské struktury, dodávky tepla, parkovacích domů, modernizací a správou autobusových terminálů, výstavba nebo modernizace sportovních zařízení, vybudování administrativních center, zajišťování stravování pro školská zařízení a výstavba a provoz domů pro seniory.

**Tab. 3: Předpokládaná hodnota koncesních smluv na úrovni územních samosprávních celků k 31. 7. 2010**

<b>Předmět koncesní smlouvy</b>	<b>Předpokládaná hodnota předmětu koncesní smlouvy v mil. Kč</b>
vodohospodářství	43 044,15
energie	2 921,40
sociální služby	999,83
ostatní	3 349,95
<b>celkem</b>	<b>50 315,34</b>

Zdroj: MF ČR-odb 11 Státní rozpočet, odd. 114 referát Regulace a metodiky projektů PPP

Město Říčany bude od 15. listopadu 2010 posuzovat nabídky uchazečů o projekt rekonstrukce zimního stadionu, výstavby nové multifunkční sportovní haly včetně ubytovacího zařízení s kapacitou 70 lůžek a provoz zimního stadionu po dobu 30 let. Celková odhadovaná investice je dle města 330 mil. Kč bez DPH.

Koncesní smlouvu na rekonstrukci, financování a provoz 132 zastávek MHD podepsalo město Ústí nad Labem se soukromým partnerem EuroAWK, od kterého veřejný sektor získá část příjmů z prodeje reklamních ploch na zastávkách MHD.

V Bohumíně byl letos zrealizován teplárenský projekt na výstavbu nového centrálního teplovodu z Elektrárny Dětmárovice a přeměnu zastaralých kotelen na výměňkové stanice a roční dodávku 150 000 GJ mezi městem a ČEZ Teplárenská po dobu 20 let. V koncesní smlouvě je stanoven vzorec, podle kterého se kalkuluje změna ceny za dodávku tepla při růstu ceny uhlí.

## **Metoda Energy Performance Contracting (EPC)**

Pro projekty spolupráce veřejného a soukromého sektoru jsou charakteristické následující faktory:

- veřejný sektor má za povinnost definovat svoje požadavky na veřejnou službu nebo zajištění veřejné infrastruktury a zůstává také zodpovědný za jejich zajištění,
- rozdělení řízení rizik mezi soukromého a veřejného partnera tomu, kdo je schopný je efektivněji řídit,
- dlouhodobější povaha trvání projektu,
- soukromý partner zpočátku financuje projekt (úvěry, vlastními zdroji), veřejný sektor začne hradit téměř konstantní splátky po dosažení určité fáze projektu, nebo až po dostupnosti infrastruktury či služby v dané kvalitě a rozsahu.

Všechny tyto body splňuje zvláštní typ projektů PPP, tzv. projekty EPC (Energy Performance Contracting). Ačkoli metoda EPC není mezi širokou veřejností známá, první informace o možnosti řešit energeticky úsporné projekty metodou EPC se na území současné České republiky dostaly již na počátku 90. let minulého století z USA a Kanady. Přestože první soukromá firma zabývající se metodou EPC vznikla již na podzim 1993, nalezení způsobu jak zákonnou cestou vybrat soukromého partnera při tehdejší legislativní úpravě oblasti veřejných zakázek trval několik let. V roce 2000 se poradenská společnost SEVEN, Středisko pro efektivní využívání energie, o.p.s. ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR podařilo do legislativy zavést pojem dodavatelský úvěr, který je klíčový pro metodu EPC. Principem metody EPC je, že veřejný partner splácí soukromému partnerovi (ESCO = Energy Service Company) až z prokazatelně dosažených úspor energie činnosti, které ESCO provedl k dosažení energetické úspory. ESCO pro veřejného partnera zajišťuje,[4]:

- návrh opatření na úsporu nákladů na energie,
- realizaci všech opatření na „klíč“,
- financování fáze realizace ,
- optimalizaci a údržbu soustavy po dobu trvání projektu.

Výhody metody EPC pro veřejný sektor:

- možnost realizace modernizace stávající nevyhovující energetické soustavy pro vytápění, přípravu TUV a chlazení téměř bez nutnosti vlastních zdrojů (vlastní zdroje jsou potřebné pro zajištění právního poradce, technického dozoru investora),
- ESCO se ve Smlouvě o energetických službách zavazuje k dosažení energetických úspor.
- Pokud ESCO nesplní energetické úspory, dochází ke krácení splátek od veřejného sektoru v souladu s předem smluvně sjednaného rozsahu.

## Závěr

Hlavními nebezpečími pro pořizování veřejné infrastruktury formou PPP je příprava projektů, které nejsou pro veřejný sektor finančně dostupné, jejichž scénář životního cyklu je nerealistický, neschopnost veřejného sektoru definovat cíl projektu včetně stanovení kvalitativních parametrů výstupů projektu včetně způsobu jejich ověřování a činit relevantní rozhodnutí s vyplývající odpovědností za možné dlouhodobé následky pro veřejný sektor a neschopnost kontroly poradců či výstupů přípravy a realizace projektu.

Aby projekt PPP mohl být realizován, je zapotřebí, aby o jeho realizaci měl soukromý sektor zájem. Přes počáteční nedůvěru se ve velkých stavebních firmách začal prosazovat názor, že účast na realizaci PPP projektu v České republice, by firmě mohla zaručit pravidelný dlouhodobý příjem a pomoci jí překlenout méně ziskové období. Aby se stavební firma působící na českém trhu mohla zúčastnit těchto projektů nejen ve v roli pouhého dodavatele, musí si najít partnera z investičního trhu či být finančně podporovaná zahraniční mateřskou firmou. Protože příprava projektů PPP i na straně soukromého investora není lacinou záležitostí, zklamání, které nastalo po zrušení realizace několika pilotních projektů a prodlužování termínu realizace zbývajících, mělo negativní vliv na přístup stavebních firem k PPP. Se zrušením realizace projektu má již velmi negativní zkušenost slovenský Dopraskav jako člen konsorcia, které mělo zajišťovat výstavbu a údržbu první části dálnice D1. Z důvodu nevyřešení otázky finančního zajištění projektu Dopraskav ztratil značnou část ze svého zasmluvněného balíku práce. Menší finanční náročnost projektů, které by se měly realizovat na úrovni samosprávních územních celků, by spolu s úspěšnou realizací některého pilotního projektu změnil pohled soukromého sektoru na oblast partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Úspěšným modelem spolupráce partnerství veřejného a soukromého sektoru, který bude i nadále využíván jsou v současné době projekty EPC (Energy Performance Contracting).

Všeobecnými předpoklady úspěšnosti metody PPP jsou transparentnost veřejného sektoru, fungující legislativní prostředí a konsolidované veřejné finance.

## Literatura:

- [1] Bouchal P., – Císařová E., *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Problémy současného stavu pilotních projektů PPP a nedostatky v jejich kontrole a řízení.* Praha: Transparency International – Česká republika, s. 1-38, 2009.
- [2] Kučera, J.: *Co jde jinde, nefunguje u nás.* Stavitel, 2010, roč. 18, č. 5, s. 3.
- [3] Ministerstvo financí ČR. [online] [cit. 2010-09-24]. Dostupný z webu: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pub\\_priv\\_part.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pub_priv_part.html)
- [4] SEVEN. [online] [cit. 2010-05-31]. Dostupný z webu: <http://www.epc-ec.cz/>
- [5] konference Ministerstva financí ČR, *Centra PPP, PPP Francouzsko-česká spolupráce.* Praha, 5. 3. 2010
- [6] Asociace PPP. [online] [cit. 2010-09-24]. Dostupný z webu: [www.asociaceppp.cz;](http://www.asociaceppp.cz/)  
[http://www.asociaceppp.cz/?action=venture&n\\_id=1065](http://www.asociaceppp.cz/?action=venture&n_id=1065)
- [7] České ekologické manažerské centrum, *Projekt odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.* Waste Management Forum, 2009, roč.10, č. 2, s 9-11