

# PPP projekty a jejich porovnání s klasickým zadáváním veřejných zakázek

Vojtěch Šmíd, ČVUT v Praze, FSV, K126, doc. Ing. Božena Kadeřábková CSc.,  
vojtech.smid@alkona.cz

## Abstrakt

Tento příspěvek si klade za cíl osvětlit problematiku PPP projektů jako formy zajištění investičních potřeb veřejného sektoru, a pojmenovat výhody a rizika PPP v porovnání s klasickou formou zadávání veřejných zakázek.

## Úvod

Veřejný sektor v České republice se v současné době, tak jako v řadě dalších zemí, potýká s problémem zajistit financování všech nezbytných investičních potřeb a přitom nezvyšovat zadluženost státu.

S tímto problémem zároveň vyvstává otázka efektivnosti zajišťování investičních potřeb veřejného sektoru. Otázka efektivnosti pak vede k řadě dalších - který sektor (veřejný či soukromý) má větší předpoklady pro zajištění investičních potřeb veřejného sektoru v požadovaném množství, čase, kvalitě, jakou formou a s využitím jakých mechanismů.

Ze zahraničních zkušeností se může zdát, že hledanou optimální formou je spolupráce veřejného a soukromého sektoru, kdy každý z partnerů zajišťuje ty činnosti, které umí zabezpečit efektivněji a pro které je lépe vybaven.

V oblasti zajišťování služeb veřejného sektoru je v posledních čtyřiceti letech používána forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru, nazývaná jako „Public Private Partnership“ (PPP).

PPP projekty přinášejí veřejnému sektoru možnost zvýšení hodnoty (kvality, kvantity i efektivity) veřejných služeb za peníze, a rozložení rizik mezi smluvní partnery. Na druhé straně vyvstávají pro veřejný sektor rizika spojená se zaváděním nové formy spolupráce obou sektorů, a z toho vyplývající nejistota a prostor pro chyby.

„PPP“ se stalo v posledních cca 8 letech i v České republice mezi odbornou veřejností velice frekventovaným pojmem s řadou různých výkladů, interpretací, příznivců i odpůrců. Počet dosud realizovaných projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru však stále tvoří jen pouhý zlomek všech investičních projektů realizovaných.

Co je to PPP? Jaké jsou zásadní rozdíly mezi PPP a klasickou veřejnou zakázkou? Jaké inovace a přínosy přináší použití tohoto modelu? Jaká jsou rizika?

Tyto a další otázky si kladou představitelé veřejného sektoru, hypotetičtí budoucí účastníci PPP projektů i široká veřejnost. Tento příspěvek si klade za cíl osvětlit problematiku PPP projektů, se zaměřením na identifikaci jejich přínosů a inovací.

## Charakteristika PPP

PPP je zkratkou pro Partnerství veřejného a soukromého sektoru, vzniklou z anglického termínu „Public Private Partnership“. Je možné také se setkat s označením PFI - „Public Finance Initiative“.

PPP je obecné označení pro partnerskou spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem, vzniklou za účelem využití zdrojů i schopností obou sektorů k zajištění veřejných služeb. Může se jednat jak o placené převzetí provozování stávajících projektů, tak i o výstavbu, provozování a případně financování nové či stávající infrastruktury.

PPP projekt lze také definovat jako smluvní vztah (mezi privátním a veřejným subjektem), vzniklý vždy na základě veřejné soutěže, který zajistí konkrétní službu či zhotovení díla (často však obojí).

Základní charakteristikou PPP projektu je vždy:

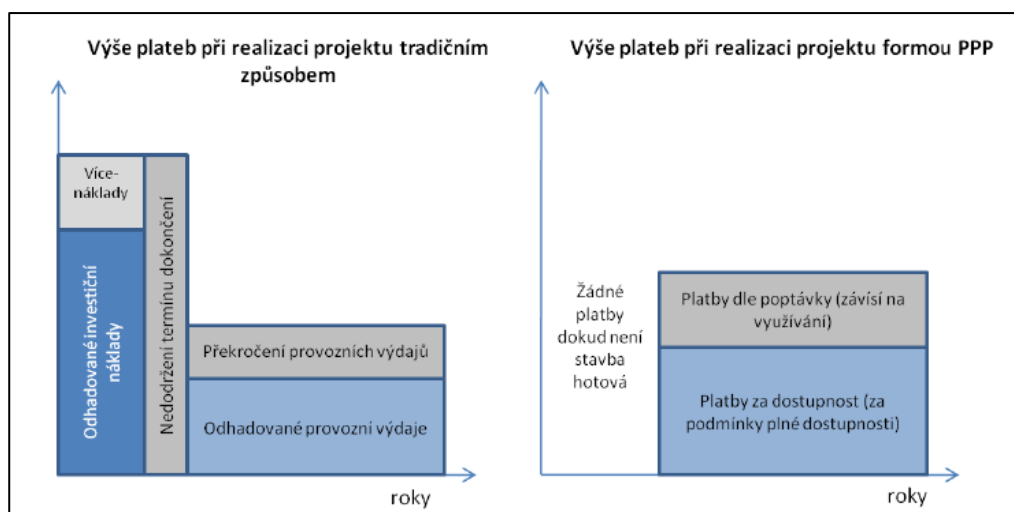
- Rozsah projektů (náklady na realizaci dosahují řádu desítek milionů až miliard korun)
- Dlouhodobost (v řádu desítek let)
- Participace privátního kapitálu na financování projektu
- Rozdělení rizik mezi smluvní partnery (s ohledem na schopnost řízení těchto rizik)
- Hodnocení investičního projektu z pohledu nákladů a výnosů celého jeho životního cyklu
- Měřitelné výstupy služeb (veřejný sektor zadává cíle/výstupy požadované služby, které soukromý sektor zajišťuje, platební mechanismy jsou strukturovány podle dodržení zasmluvněných výstupů)

## Porovnání PPP a „klasických“ veřejných zakázek

Tab. 1: Porovnání PPP a veřejných zakázek

	PPP	VEŘEJNÁ ZAKÁZKA (VZ)
Investiční náklady	Hradí koncesionář	Hradí zadavatel
Příjmy z projektu	Příjem koncesionáře z provozu služby Platby uživatelů příjmem koncesionáře	x Platby uživatelů příjmem veřejného sektoru
Rozdělení rizik	Značnou část rizik nese koncesionář	Rizika projektu nese zadavatel (vyjma rizik dle Smlouvy o dílo – nese dodavatel)

Obr. 1: Schéma rozložení plateb projektu



Zdroj: HOLEC, ZUSKA & Partneři

## Silné a slabé stránky PPP a standardních veřejných zakázek

Tab. 2: Silné a slabé stránky PPP

PPP	
Silné stránky	Slabé stránky
<p><b>Hodnota za peníze</b></p> <p>Povinnost provést srovnání výhodnosti PPP oproti standardní VZ (ukazatel tzv. hodnoty za peníze). Pokud se tato výhodnost neprokáže, projekt není PPP formou realizován.</p>	<p><b>Značná náročnost přípravy</b></p> <p>PPP projekty z titulu své dlouhodobosti vyžadují komplexní přípravu ekonomickou, právní i technickou.</p> <p>Proces samotné přípravy PPP projektu je v porovnání se standardní VZ náročnější časově i finančně.</p>
<p><b>Jedna smluvní strana na celý projekt</b></p> <p>Zadavatel má jedinou protistranu, zodpovědnou za celý projekt</p>	<p><b>Nižší flexibilita zahájených projektů</b></p> <p>PPP projekty jsou uzavírány na dlouhé období (obvykle 20 – 30 let), aby bylo možno dosáhnout maximálního přínosu ze zapojení soukromého partnera.</p>
<p><b>Přenos části rizik na koncesionáře</b></p> <p>Každá strana nese ta rizika, která dokáže lépe řídit. Hlavní rizika (projekční, stavební, provozní, riziko poptávky...) jsou z části či úplně přenesena na privátního partnera po celou dobu projektu.</p>	<p><b>Vyšší cena peněz pro privátní sektor</b></p> <p>Vyšší úrokové sazby privátních subjektů v porovnání s veřejným sektorem (vyšší míra rizikovosti soukromého subjektu).</p>
<p><b>Znalost celoživotních nákladů projektu</b></p> <p>Hlavním hodnotícím kritériem výběru koncesionáře je výše platby za dostupnost, a z ní vyplývající max. náklady na celou životnost projektu (tzn. nejen náklady na výstavbu, ale i náklady provozní a udržovací).</p>	<p><b>Předpoklad konkurenčního prostředí</b></p> <p>V případě nedostatečné konkurence při zadávání PPP projektu mohou být pro zadavatele nabídky nevýhodné.</p>

<p><b>Zapojení inovací</b></p> <p>Motivace soukromého partnera zajišťovat dohodnutou službu co nejeftivněji, a z toho vyplývající snaha použít k řešení projektu nejlepší know-how a inovace. Zadání výstupů PPP projektu (kvalita a kvantita služby) definuje požadované cílové plnění, nikoli způsob jejich dosažení.</p>	<p><b>Nevhodné pro některé projekty</b></p> <p>Vzhledem k vyšším nákladům přípravy PPP projektu jej není vhodné používat na projekty s nízkou kapitálovou náročností.</p> <p>Projekty, kde provozní náklady jsou v porovnání s náklady investičními zanedbatelné, též nejsou pro PPP ideální (nabízejí jen omezený prostor pro inovace soukromého partnera).</p>
<p><b>Rozložení plateb v čase</b></p> <p>Zadavatel poskytuje finanční plnění koncesionáři až po zahájení dodávky sjednaných výstupů projektu. Toto plnění (služebné) je následně vypláceno pravidelně po celou dobu projektu a zahrnuje i rozložené investiční výdaje z počátku projektu. Tím je eliminováno nadměrné zatížení rozpočtu zadavatele ve fázi výstavby.</p>	
<p><b>Platba jen za výsledný výstup projektu</b></p> <p>Soukromý partner získává finanční plnění od zadavatele pouze v případě, že dodává službu v dohodnuté kvalitě a kvantitě po celou dobu projektu.</p>	

Tab. 3: Silné a slabé stránky standardních veřejných zakázek

VEŘEJNÁ ZAKÁZKA (VZ)	
Silné stránky	Slabé stránky
<p><b>Zkušenost veřejného sektoru</b></p> <p>VZ jsou v ČR standardním nástrojem zadávání, veřejný sektor s nimi má bohaté zkušenosti a je schopen je bez obtíží používat.</p>	<p><b>Hlavní rizika projektu na straně zadavatele</b></p> <p>Obvykle pouze rizika, vyplývající ze smluv o dílo, jsou alokována na dodavatele formou záruční doby za dílo, zádržné, garance.</p> <p>Tyto nástroje jsou však účinné pouze jednotky let, a v žádném případě tak nepokryjí rizika, vyplývající z celé doby životnosti projektu.</p> <p>Hlavní rizika (projekční, provozní, riziko poptávky...) zůstávají na straně veřejného sektoru.</p>
<p><b>Nižší administrativní náročnost VZ</b></p> <p>Proces zadávání i realizace VZ nepodléhá tak velké regulaci jako PPP, tzn. celý proces až do doby realizace investice je méně administrativně náročný.</p>	<p><b>Překračování plánovaných nákladů výstavby</b></p> <p>U VZ je v ČR běžné, že dochází k masivnímu překračování plánovaných nákladů na výstavbu.</p> <p>PPP projekty toto navyšování nákladů veřejného sektoru na projekt eliminují, respektive toto riziko přenášejí na privátního partnera (s výjimkou zvýšení nákladů, způsobeného změnou zadání PPP projektu ze strany veřejného partnera).</p>
<p><b>Nižší časová náročnost přípravy oproti PPP</b></p> <p>VZ jsou obvykle vázány na relativně krátkou dobu plnění, proto je přípravná fáze ve srovnání s PPP citelně kratší.</p> <p>Naproti tomu PPP vyžaduje komplexní přípravu,</p>	<p><b>Zpoždění výstavby</b></p> <p>U VZ je v ČR běžné, že dochází k překračování plánovaného harmonogramu výstavby.</p> <p>PPP projekty toto částečně eliminují přenesením rizika na privátního partnera (finanční plnění navázáno na</p>

zaměřena nejen na výstavbu, ale i následný provoz.	dokončení a zprovoznění projektu).
	<p><b>Zaměření pouze na investiční náklady výstavby</b></p> <p>Hodnotícím kritériem je u VZ pouze výše investičních nákladů.</p> <p>U projektů s životností desítky let je však nutné zohlednit celoživotní náklady projektu.</p>
	<p><b>Více smluvních stran - dodavatelů projektu</b></p> <p>Zadavatel postupně zasmlouvá dílčí plnění v rámci projektu – např. projektanta, dodavatele stavby apod.</p> <p>To představuje pro zadavatele dodatečné riziko – neexistuje konkrétní subjekt, zodpovědný za funkční celek.</p>
	<p><b>Cash-flow projektu</b></p> <p>Zadavatel musí mít k dispozici finanční zdroje, pokrývající celkové investiční náklady projektu, již při jeho započítání. Pro zadavatele tedy dochází ke značné finanční zátěži, koncentrované do krátkého období</p>

## Přínosy PPP projektů

- **Hodnota za peníze (Value for Money)**

Hodnota za peníze představuje hlavní důvod použití PPP. Porovnává celkové (kvantitativní i kvalitativní) hodnoty, které veřejný sektor získá v poměru k prostředkům vynaloženým na zajištění veřejných služeb.

Ekonomická výhodnost se porovnává vzhledem k nákladům, které by musel veřejný sektor vynaložit, kdyby si stejně specifikovanou službu musel zajistit ve vlastní režii z vlastních zdrojů. Jinými slovy účast soukromého sektoru vede ke snížení investičních, provozních nákladů i nákladů životního cyklu.

- **Kontrola veřejného sektoru**

Veřejný sektor definuje požadovaný obsah, kvalitu i kvantitu služby. Realizaci projektů pak přenechá soukromému sektoru, aniž by byl omezen v možnostech jejich kontroly.

- **Vysoká kvalita služeb**

Soukromý sektor získává od veřejného sektoru prostředky v plné výši pouze v případě, že je služba dodána včas a v požadované kvalitě, čímž může veřejný sektor kontrolovat úroveň poskytovaných služeb.

Veřejný sektor je efektivněji investuje do zvyšování kvality těchto služeb, dokáže lépe monitorovat poptávku veřejnosti a služby jí přizpůsobovat.

- **Redistribuce rizika**

Každá strana podstupuje ta rizika, která dokáže lépe řídit. Podstatná rizika jsou redistribuována na veřejný sektor, zodpovědnost za rizika a náklady je jasně definována smluvními vztahy mezi oběma sektory.

- **Efektivita realizace projektů, redukce celoživotních nákladů projektu**

Projekty jsou formou PPP realizovány v kratším čase - alokace rizik na soukromý sektor jej motivuje ke zrychlení procesu výstavby. Odpadá riziko zvyšování nákladů a překračování rozpočtů na stavby pro veřejný sektor.

Vzhledem k tomu, že soukromý sektor nese zodpovědnost za životní náklady projektu včetně jeho pořízení, je dosahována vyšší efektivita prostřednictvím:

- synergií, které vzniknou kombinováním projektové činnosti, výstavby a provozu (a tím i zkrácení doby výstavby)
- důsledné organizace a managementu soukromého sektoru
- úspor z rozsahu v případě souběžné činnosti na více projektech stejné povahy

- **Transparentnost**

Jedná se o jedinou veřejnou soutěž na komplexní realizaci projektu a poskytnutí služeb, v požadované kvalitě a za fixní cenu v dlouhodobém časovém horizontu. Projekt se nedělí na velké množství relativně malých zakázek.

- **Dlouhodobá udržitelnost**

Zavazuje veřejný sektor myslet dlouhodobě a neškrtnat provozní výdaje z krátkodobých důvodů. Soukromý sektor nebude investovat do projektu, na jehož provoz nebudou do budoucna potvrzené zdroje.

- **Posílení národní infrastruktury, rozvoj regionů**

Koncept PPP, který povzbuzuje inovace a efektivitu, posiluje také kvalitu a kvantitu základní infrastruktury v dopravě, vodohospodářství, telekomunikacích a utilitách. PPP programy umožňují rozložení okamžitých investičních nákladů do řetězce dlouhodobě hrazených provozních nákladů.

- **Oboustranná výhodnost**

PPP projekty jsou založeny na oboustranné výhodnosti pro soukromý i veřejný sektor.

- **Inovace, zvyšování know-how**

Odborné znalosti a zkušenosti soukromého sektoru podporují inovace, výsledkem je nejenom snížení nákladů, zkrácení dodacích lhůt, zlepšení funkčních návrhů a procesů výstavby, ale i lepší management údržby a provozu aktiv.

- **Motivace pro soukromý sektor**

Možnost dlouhodobých příjmů je motivací pro soukromý sektor. Jejich udržení je možno ovšem zajistit pouze striktním dodržováním smluvních podmínek o kvalitě dodaného projektu i služeb. Soukromý sektor také umí lépe získávat dodatečné příjmy z provozu veřejné služby.

## **Závěr**

PPP projekty jsou plnohodnotným způsobem zajištění výstavby i provozu projektů veřejné služby, a to jak na úrovni státu, tak municipalit. Jak můžeme pozorovat na četných příkladech zahraničních, i několika dokončených projektech tuzemských, koncept PPP je funkční a výhodný pro obě spolupracující strany (soukromý i veřejný sektor).

Zapojení privátního partnera do projektu (ideálně od fáze přípravné, přes fázi realizační až do konečného provozování projektu) přináší obvykle cenné know-how a inovace, jejichž výsledkem je vyšší hodnota za peníze, vyšší efektivita realizace projektu i kvalita dodávané služby. Veřejnému sektoru pak aplikace PPP zajistí efektivnější kontrolu nad nákladovými i termínovými aspekty projektu, vhodnější rozložení rizik a vyšší transparentnost v porovnání se zadáváním klasickou veřejnou zakázkou.

V případě, že projekty PPP získají v ČR další politickou podporu, a pokud bude veřejný sektor ochoten využívat jejich potenciálu, je předpoklad, že se stanou platným a funkčním nástrojem pro zajištění potřebných veřejných služeb a infrastruktury.

## **Literatura:**

- [1] Asociace PPP, PPP Bulletin: [www.asociaceppp.cz](http://www.asociaceppp.cz)
- [2] European Commission: Guidelines for Successful Public - Private Partnerships, EC, 2003
- [3] HM Treasury. PFI: meeting the investment challenge, HM Treasury, 2003
- [4] MFČR: Public Private Partnership. Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru, 2004
- [5] HESS, J.: Místo a úloha stavební firmy v PPP projektech, Teze disertační práce, 2005
- [6] ADOMEIT, M., GALLO, G.: Anti-Corruption and Public-Private Partnerships: Working Towards a Common Goal, 2009
- [7] HALL, D.: Public-Private Partnerships (PPPs) in the EU - a critical appraisal, 2008
- [8] KUBIŠTOVÁ, M.: Příčiny selhání PPP projektů, Diplomová práce, 2007
- [9] SÝKOROVÁ, J.: Proč se Čechům do PPP projektů nechce, Profit, 2009
- [10] ŠMÍD, V.: PPP projekty v ČR, Diplomová práce, 2006
- [11] TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice, ISBN 978-80-87123-13-3, 2010
- [12] BRONEC, O.: Soukromé investice ve veřejném sektoru, Veřejná správa
- [13] OSTŘÍŽEK, J.: Impact of the Public-Private-Partnership projects on the economy of the Czech Republic, 2010