

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Mezi navrhované systémové změny, které mají vést ke konsolidaci veřejných financí ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, bezpochyby patří vytvoření právního a institucionálního rámce pro model „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“. Tento termín („Public Private Partnership“ – mezinárodně se běžně užívá zkratka PPP) označuje soubor metod spolupráce veřejného a soukromého sektoru při přípravě, výstavbě a provozování určitých typů objektů ve veřejném zájmu a při poskytování některých veřejných služeb. Jedná se o model který je v různém rozsahu a v různých formách uplatňován v řadě zemí. Nejčtenější příklady je možno studovat v zemích jako je Spojené království, Francie, Kanada a Austrálie, ale také v Irsku, Finsku, Itálii, Portugalsku, Španělsku a Švédsku.

Jednotlivé varianty modelu, jsou-li úspěšně aplikovány, mohou pozitivně ovlivnit kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně státní správy a urychlit realizaci významných infrastrukturních projektů s významným dopadem na rozvoj ekonomiky. V následujícím textu uvádíme charakteristiky modelu „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, jak je uplatňován ve světě a dále návrh postupu k systémové aplikaci PPP v České republice.

1. Možnosti poskytování veřejných služeb privátním sektorem na základě spojení veřejného a privátního sektoru, tzv. PPP

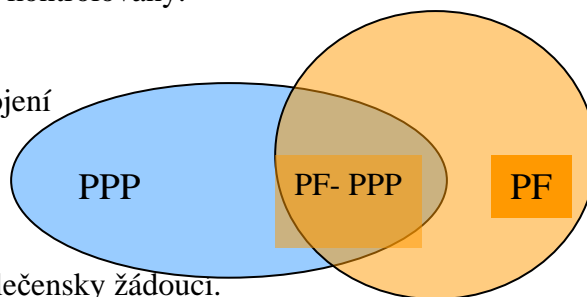
V této kapitole navrhujeme zavést do prostředí veřejných financí v České republice koncept spojení veřejného a soukromého sektoru nazývaný Public Private Partnership (dále jen PPP). V souvislosti s tím navrhujeme připravit specifická opatření aby byl tento koncept jasně definován, metodicky řízen a jeho dopady kontrolovány.

Vžitá terminologie pod pojem PPP zahrnuje:

a) v širším slova smyslu smluvní a finanční spojení veřejného sektoru se sektorem privátním za účelem zajištění poskytování veřejných služeb, nebo vybudování veřejného statku, jejichž poskytnutí nebo vybudování veřejnost od veřejného sektoru očekává nebo která je společensky žádoucí.

Do množiny PPP patří leasing, udělování koncesí a limitovaných licencí, projektové financování spojující veřejné a privátní finance, outsourcing ve státní správě, řízená konkurence, některé typy privatizací ve státem regulovaném prostředí, provozování služeb státu na základě dlouhodobých kontraktů.

b) v užším slova smyslu budeme používat pro průnik mezi projektovým financováním (označovaným zkratkou PF – Project Finance) a PPP (budeme používat zkratku PF/PPP) neboli projektové financování spojující veřejné a soukromé finance.



Princip modelu lze zjednodušeně charakterizovat takto: konkrétní veřejnou investici nebo službu nebuduje, neprovozuje a neposkytuje přímo veřejný sektor, ale privátní sektor. Stát je partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupuje služby. Soukromý sektor na své náklady vybuduje veřejnou investici (službu) a stát jako klient platí pravidelné poplatky za tuto investici až po její realizaci.

Úkolem veřejného sektoru tedy je definovat priority veřejných investic/služeb, podílet se na vytvoření projektových týmů, definovat pravidla projektů, monitorovat průběh každého projektu a zajistit finanční prostředky na úhradu za veřejné statky či služby, eventuálně vytvořit právní podmínky pro garanci těchto úhrad soukromému investorovi. V řadě případů po určité době (obvykle po 20 až 30 letech) veřejná správa za předem daných podmínek přebírá majetek do vlastnictví a provozování. Úkolem soukromého investora je: zajištění finančních zdrojů pro vybudování investice, event. poskytování služeb, spolupráce na tvorbě projektu, vlastní realizace investice, provozování veřejné investice nebo poskytování služeb.

Významné principy uplatňované konceptem PPP:

- 1) Hodnota za peníze (Value for Money) – hlavním požadavkem vzhledem k dlouhodobosti a komplexnosti PPP není cena, ale je to celková výsledná hodnota, která musí být komplexně posuzována a její minimální úroveň stanovena před otevřením soutěže na zadání takovéto zakázky
- 2) Přenesení rizik (Risk Transfer) – strana která je nejlépe schopna řídit riziko je tou stranou, která by ho měla nést: zde se jedná o optimalizaci nesených rizik
- 3) Specifikace standardů veřejné služby – veřejný sektor musí definovat standard pro veřejnou službu v roli klienta
- 4) Údržba hodnoty veřejných aktiv – vzhledem k tomu, že veřejná aktiva se zpravidla nepřevádějí na operátora PPP, je potřeba jasně definovat pravidla na údržbu hodnoty veřejných aktiv pod PPP kontrakty (zpravidla kontrakty na 15-60 let)
- 5) Zajištění inovace a konkurence – snahou PPP kontraktů není zafixovat monopol jednoho kontraktora ale naopak řídit konkurenci tak, aby vedla k maximálním inovacím v dané sféře veřejných služeb

Pozitiva systémového zavedení PPP, resp. PF/PPP:

- 1) PPP může přinést reálné finanční úspory a lepší využití a alokaci prostředků veřejných rozpočtů – zavádí některé pojmy do veřejných financí jako je návratnost investice, porovnání efektivity veřejného a privátního sektoru.
- 2) Řízení realizace projektů a poskytování služeb subjekty, které jsou pro takové činnosti nejlépe vybaveny.
- 3) Očekávaný vstup do EU přinese ČR možnost čerpání Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. ČR potřebuje být připravena na přiměřené financování z českých zdrojů, což může být snazší při kombinaci veřejných a privátních financí
- 4) PF/PPP může napomoci vygenerování větších investic do infrastruktury, než by byl schopen zajistit státní rozpočet; současně se přenášejí některá rizika a odpovědnosti na privátní sektor.
- 5) Snížení úlohy státu – může přinést snížení úlohy státu při zajišťování veřejných služeb ale také snížení zdanění obyvatelstva přenesením některých poplatků přímo na uživatele veřejné služby.

Negativa a rizika s nimiž je nutno uvažovat při designu rámce pro aplikaci PPP:

- 1) Velmi složité a nákladné smluvní vztahy.
- 2) Rozsáhlé kontrakty se zabudovanými pevnými ekonomickými i věcnými parametry mohou být zdrojem rigidity.
- 3) Výkonové standardy mohou vyvolat nežádoucí vedlejší efekty.

- 4) Rozložení úhrad za investice či služby musí být podloženo sofistikovaným systémem řízení budoucích závazků veřejných rozpočtů.
- 5) Orgány veřejné správy až na výjimky nedisponují pracovníky dostatečně kvalifikovanými k tomu, aby byli rovnocennými partnery soukromým subjektům v rámci PPP.

Podmínky pro systémové zavedení konceptu PPP a PF/PPP

- 1) Existence jednoznačné definice PPP pro potřeby regulace a metodiky.
- 2) Identifikace společensky žádoucí úlohy PPP a PF/PPP pro veřejný sektor.
- 3) Analýza regulatorního prostředí a následné vytvoření takové legislativy, která umožní nastavení efektivního fungování PPP struktur na úrovni vládní i samosprávné.
- 4) Vytvoření centra pro metodické vedení této oblasti, zároveň vytvoření souvisejícího institucionálního zajištění, které zabezpečí centralizaci znalostí a zkušeností vedoucí k exekuci PPP a PF/PPP ve veřejném sektoru.
- 5) Identifikace motivačních mechanismů podporujících implementaci PPP a PF/PPP ve struktuře : REGULACE-METODICKÉ VEDENÍ-EXEKUCE.

Obecně jakýkoliv PPP projekt zahrnuje následující postup:

- 1) Identifikace potřeby veřejného sektoru spojit se s privátním.
- 2) Definice požadavku.
- 3) Vypracování projektové dokumentace.
- 4) Organizace výběrového řízení, výběr protistrany.
- 5) Feasibility study.
- 6) Příprava smluvní dokumentace, kontraktace protistran.
- 7) Uvedení projektu do života.
- 8) Kontrola a monitoring projektu.
- 9) Evaluace funkčnosti projektu.
- 10) Revize kontraktů.

Typy programů spojených se zavedením PPP

- 1) Programy zaměřené na snižování počtu zaměstnanců veřejných služeb - centralizovaně řízená podpora ministerstvům a centrálním institucím zaměřená na:
 - (a) předání některých jejich kompetencí privátnímu sektoru,
 - (b) outsourcing jejich funkcí privátnímu sektoru,
 - (c) nastavení řízené konkurence při které se centralizuje poskytování určité činnosti v rámci veřejného sektoru do centralizované jednotky, která pak začíná nabízet své služby i sektoru veřejnému.
 - (d) privatizací – prodejem aktiv spojených s poskytováním služeb veřejnému sektoru a s tím spojené dlouhodobé nastavení smluvního zabezpečení tak, aby veřejný sektor získal danou službu ve stejné a lepší kvalitě
- 2) Programy zaměřené na podporu rozvoje infrastruktury.
- 3) Fondově orientované programy – vyčlenění částky na podporu zavádění PPP formou grantů např. u municipalit.

Typy kontraktů:

Základní charakteristikou PPP kontraktu je jeho dlouhodobost (zpravidla nad 5 let, výjimkou nejsou projekty nad 15 let), další podstatnou charakteristikou je jasně definovaný vztah k určitému investiční projektu nebo k poskytování určité služby a nakonec je to komplexní odpovědnost protistrany za celý projekt až do jeho finálního předání veřejnému sektoru.

PPP bez PF/PPP: Koncese a licence (Concessions), Lease/Maintain (Leasing a údržba), Outsourcingové kontrakty (Contracting-out public services), Privatizace (Privatisation)-

PF/PPP : DBFO (Design, Build, Finance and Operate), BOT (Build, Operate and Transfer), DCMF (Design, Construct, Maintain and Finance).

2. Kontext pro systémové zavedení modelu PPP v podmínkách České republiky

Souhrnný název PPP zahrnuje širokou škálu variant propojení veřejného a privátního sektoru. Pro další postup směřující k systémové aplikaci PPP v České republice navrhuje zabývat se jak PPP bez PF (tedy outsourcingem, leasingem, provozováním některých veřejných služeb privátním sektorem a dalšími formami patřícími pod tuto skupinu PPP), tak PPP-projektovým financováním (infrastrukturními projekty).

Pro budoucí aplikace PPP bude určující vymezení cílů, vyhodnocení přínosů, nákladů i rizik navržených kroků včetně nezbytných legislativních změn. Nezanedbatelným faktorem jsou vnější podmínky (zejména je třeba respektovat podmínky dané Evropskou komisí pro kofinancování, pravidla promítání PPP do údajů o vládním deficitu a vládním dluhu apod.).

V posledních letech v České republice již byly či jsou připravovány a realizovány některé projekty které svými charakteristikami naplňují obecnou definici modelu PPP. Zkušenosti s těmito projekty ukazují, že existují určité právní překážky které brání realizaci projektů tohoto typu, že bez předem stanovených podmínek, definovaných na vysoce profesionální úrovni (ze strany veřejné správy) hrozí riziko nenaplnění cílů projektu a že je nutné nastavit obecný rámec pro zavedení modelu PPP, mimo jiné s ohledem na potenciální budoucí závazky jednotlivých segmentů veřejných rozpočtů.

Právní rámec pro systémové zavedení PPP

Ministerstvo financí provedlo první analýzu právních předpisů ve své kompetenci z hlediska aplikace modelu PPP. Z analýzy mimo jiné vyplývá, že definice rámcových a posléze podrobnějších podmínek pro systémové zavedení modelu se neobejde bez novelizace některých zákonů a bez spolupráce s dalšími ministerstvy.

Analýza ukázala například, že projekty PPP které mají být ukončeny předáním majetku vybudovaného (a eventuálně po určitou dobu provozovaného) soukromým subjektem do majetku veřejné správy, nelze realizovat tam, kde platí zákon o majetku státu

(zákon č.219/2000 Sb.) a zákon o rozpočtových pravidlech (zákon č.218/2000 Sb.). V segmentu územních rozpočtů podobná právní omezení aplikace PPP nebyla identifikována.

Rozpočtové aspekty systémového zavedení PPP

Model PPP se osvědčuje v některých zemích, kde veřejný a soukromý sektor nacházejí vyvážené vztahy vzájemné spolupráce a sdílení rizik při poskytování veřejných služeb. Pro zavedení modelu v České republice hovoří pozitivní zkušenosti těchto zemí i některé další okolnosti.

V zájmu budoucí stability veřejných rozpočtů v České republice je však nutno podtrhnout zásadní a neopominutelnou podmínku pro společensky smysluplnou aplikaci modelu. Touto podmínkou je vytvoření právního a institucionálního rámce pro kvalifikovaný výběr efektivních řešení která neovlivní negativně budoucí bilanci veřejných rozpočtů.

Návrh implementační strategie pro Českou republiku:

S ohledem na šíři problematiky a její nerovnoměrný dopad do jednotlivých segmentů státního rozpočtu i veřejných rozpočtů jako celku, **navrhujeme aby byl ministru financí uložen úkol připravit ve spolupráci s ministry dopravy, školství, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj, informatiky, životního prostředí, průmyslu a obchodu, obrany a vnitra do 15. října 2003 samostatný materiál na téma „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, v němž bude navržen další postup k vytvoření právního a institucionálního rámce pro aplikaci PPP v České republice. Materiál by měl obsahovat mj. návrh na:**

- 1) Vytvoření platformy řešitelů, jejímž úkolem bude definovat podmínky pro zavedení PPP:
 - a) Vytvoření pracovního PPP týmu v rámci MF ČR (vedoucí tým pro metodologii);
 - b) Vytvoření pracovního PPP týmu v rámci FNM ČR (vedoucí tým pro implementaci);
 - c) Vytvoření mezíresortního pracovního PPP týmu.
- 2) Provedení analýzy právních podmínek aplikace modelu PPP v České republice;
- 3) Vytvoření návrhu politiky státu pro oblast PPP platformou řešitelů;
- 4) Identifikaci pilotních projektů k otestování regulačních a exekutivních schopností;
- 5) Nastavení schvalovacích mechanismů k projektům;
- 6) Koncentraci znalostí z této oblasti do procedur a manuálů a testování jejich účinnosti na pilotních projektech;
- 7) Koordinaci případných poradenských služeb z oblasti soukromého sektoru.

X X X X X X X

**Veřejná infrastruktura financovaná a využívaná soukromým sektorem projekty PPP
z pohledu jejich dopadů na vládní deficit a vládní dluh podle ESA 95
(maastrichtská kritéria)**

Projekty PPP jsou poměrně novým fenoménem, a proto i jejich statistické zachycování ve vládních financích v současné době prochází dynamickým vývojem. V lednu 2003 Eurostat (statistický úřad EU) ustanovil speciální pracovní skupinu (Task force) zabývající se problematikou PPP projektů a jejich zachycováním ve vládní statistice včetně Procedury nadměrného schodku (dopad na maastrichtská fiskální kritéria). Základním cílem této pracovní skupiny bude revize dosud platných pravidel obsažených zejména v „ESA 95 manuálu o vládním dluhu a deficitu“ (Eurostat, 2002), konkrétně kapitoly popisující zachycování veřejné infrastruktury financované a využívané soukromým sektorem (tj. včetně projektů PPP). V rámci této pracovní skupiny budou řešeny otázky stanovení relevantních kritérií při posuzování těchto projektů, následné vymezení závazných pravidel a jejich explicitní zahrnutí do výše uvedeného manuálu.

Ze současného stavu diskusí o projektech typu PPP v ČR se dá usuzovat, že „vládní/veřejná“ část těchto projektů bude zásadním způsobem ovlivňovat velikost vládního deficitu a vládního dluhu již od počátku realizace těchto projektů. Infrastruktura vybudovaná soukromou společností bude v účetní rozvaze vlády zaznamenána prostřednictvím tvorby hrubého fixního kapitálu s protipoložkou ve formě imputované půjčky ve stejné hodnotě (zvýšení dluhu) tj. již při vzniku závazku a nikoli v době, kdy budou probíhat reálné cash operace, například v podobě platby mýtného. Toto mýtné bude navíc z hlediska statistiky rozděleno (aproximováno) na dvě části a to na splátky jistiny (bez vlivu na deficit) a úrokové platby (s dopadem na deficit) týkající se imputované půjčky. Je proto nutné podrobně se seznámit s budoucími výsledky činnosti výše zmíněné pracovní skupiny, kdy budou k dispozici i zkušenosti jednotlivých členských zemí, a tyto závěry vzít v úvahu před uzavíráním jednotlivých smluv týkajících se PPP projektů. Dosavadní praxe členských zemí navíc ukazuje, že bude velmi důležité obdobným způsobem zahrnovat vliv těchto operací přímo i ve státním rozpočtu či rozpočtu vyšších územních celků. Česká republika se již příštím rokem stane plnohodnotným členem EU, a tudíž bude muset koordinovat svou rozpočtovou politiku s ostatními členskými zeměmi. Navíc co se týče PPP, jde o projekty s dlouhodobými dopady, jejich horizont může již časově zasahovat do našeho budoucího vstupu do třetí fáze hospodářské a měnové unie (EMU)¹, spojené s přijetím jednotné měny. Proto je velmi důležité již v předstihu vyčíslit dopady do vládního dluhu a deficitu tak, aby schvalované projekty i v dlouhém horizontu nebránily plnění tzv. maastrichtských kritérií².

¹ Přistoupením k EU se ČR zaváže, že převezme práva a závazky členských zemí spojené se třetí fází Hospodářské a měnové unie (HMU), a stane se členem HMU s výhradou (odkladem zavedení eura) a bude směřovat do eurozóny.

² V širším kontextu pak i respektování právních norem a pravidel, na nichž stojí Společenství – ve vztahu k fiskální problematice Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact) a především Smlouva o založení Evropského společenství (dále Smlouvu o ES), která v článku 104 (dříve 104c) ustanovuje, že se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí s tím, že Komise bude sledovat vývoj rozpočtové situace a stav veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit vážné nedostatky a přijmout případná opatření.