



ZAHRAŇIČNÍ PŘÍKLADY SOUKROMÉHO FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Denisa Mocková¹, Olga Pokorná²

Partnerstvím veřejného a soukromého sektoru (Public-Private Partnerships, PPP) rozumíme jedinečné a flexibilní řešení pro zajištění financování, výstavby a provozování infrastrukturního projektu. Může jít o širokou škálu struktur a konceptů. Rozdílnost mezi jednotlivými scénáři lze popsat především způsobem alokace jednotlivých rizik mezi účastníky projektů. Aktivitu na poli realizace PPP lze identifikovat mimo jiné ve Španělsku, Irsku, Itálii, Velké Británii, Nizozemsku, Francii a Portugalsku. Lze říci, že každá z těchto zemí má unikátní zkušenosti s PPP, každá ze zemí je v jiném stádiu vývoje PPP.

Klíčová slova:

Public-Private Partnerships, financování, dopravní infrastruktura

Formy PPP

Forma účasti soukromého sektoru na financování veřejných investic se mění postupem doby a stát od státu. Některé členské státy EU bez rozpaků svěřily své rozsáhlé infrastrukturní projekty do rukou soukromého sektoru (příkladem byly již v 19. století železnice, městské dopravní sítě na počátku 20. století a v některých zemích také velké části jejich silniční a dálniční sítě a přebudování center měst).

V první čtvrtině 20. století účast soukromého sektoru poklesla. Vlády začaly preferovat vlastní přímou účast na poskytování a řízení infrastrukturních a veřejných služeb. V dnešní době však prožíváme opačný trend, především z důvodů technických a finančních.

Partnerstvím veřejného a soukromého sektoru (Public-Private Partnerships, PPP) rozumíme jedinečné a flexibilní řešení pro zajištění financování, výstavby a provozování infrastrukturního projektu. Může jít o širokou škálu struktur a konceptů, která představuje formy sdílení rizik a zodpovědností mezi soukromým a veřejným sektorem. Nelze za nimi hledat pouze alternativu k nedostačujícím veřejným prostředkům. Jde také o cestu ke zlepšení kvality poskytování veřejných služeb. Přítomnost soukromého sektoru může znamenat větší efektivnost a plnění požadavků uživatelů.

¹ Ing. Denisa Mocková, FD ČVUT, Katedra logistiky a dopravních procesů, Horská 3, 128 03 Praha 2, E-mail: mockova@fd.cvut.cz

² Ing. Olga Pokorná, FD ČVUT, Katedra financování a ekonomie provozu, Horská 3, 128 03 Praha 2, E-mail: pokorna@mdcr.cz

Vzhledem k nedostatku investičních prostředků a enormní potřebě budování infrastruktury jsou PPP významnou alternativou pro téměř všechny státy. Jako dopad PPP lze očekávat také dosažení pozitivních sociálních a environmentálních efektů.

Je však nutné zmínit také určité počáteční zklamání z nedostatku úspěšně dokončených projektů PPP. Mezi důvody patřil nedostatek zkušeností veřejného sektoru s řízením podobných typů projektů. Jako řešení byly vládami zřizovány speciální útvary, které se zabývají identifikací a řízením projektů, které přispějí ke zlepšení kvality veřejných služeb.

PPP může mít různé formy:

- **Joint ventures** – založení podniku se společnou účastí, soukromý a veřejný sektor v tomto podniku sdílejí zodpovědnost za financování, provozování;
- **Provozovatelské smlouvy, manažerské smlouvy** – soukromý sektor je účasten pouze částečně, například poskytuje služby nebo zajišťuje řízení aniž by byl nositelem rizika;
- **Koncese** - soukromý sektor má koncesi k provozování služeb a jeho příjmy tvoří podíl ze zisku nebo platby od státu;
- **Smlouvy BOOT (build, own, operate, transfer)** - soukromý sektor nese přímou zodpovědnost za financování, výstavbu a provozování po určité období, které by mělo odpovídat době splacení úvěrů a tvorby očekávaného zisku z investice. Na konci tohoto období přechází infrastrukturní stavba do vlastnictví státu za podmínek uvedených ve smlouvě. Jde o patrně nejužívanější formu soukromé účasti v infrastruktuře a existuje mnoho různých variací této smlouvy, jako jsou **BOT (build, operate, transfer)**, **DBFO (design, build, , finance, operate)**, **DCMF (design, construct, manage and finance)**, **BLT (build, lease, transfer)**, **ROT (rehabilitate, operate, transfer)**, **BTO (build, transfer, operate)**, **BFSR (build, finance, share revenue)** a další modifikace;
- **Smlouvy BOO (build, own, operate)** – soukromý sektor si ponechává vlastnictví stavby a dále ji provozuje.

Možné jsou i mnohé další variace těchto smluv. Rozdílnost mezi jednotlivými scénáři lze popsat především způsobem alokace jednotlivých rizik mezi účastníky projektů. Neoddiskutovatelnou skutečností soukromého financování však je fakt, že všechny náklady jsou hrazeny konečným uživatelem. Cash-flow mohou být generována vybíráním mýtného (nebo jiného adekvátního poplatku, jehož účel je pro uživatele srozumitelný) nebo prostřednictvím tzv. stínového mýtného (shadow toll). Mýtné nebo poplatky musí dostávat svou výší k pokrytí operačních nákladů, splacení úvěrů a návratnosti vložených investic.

Aktivita na poli realizace PPP lze identifikovat mimo jiné ve Španělsku, Irsku, Itálii, Velké Británii, Nizozemsku, Francii a Portugalsku. Lze říci, že každá z těchto zemí má unikátní zkušenosti s PPP, každá ze zemí je v jiném stádiu vývoje PPP.

Speciální vládní útvary pro zajištění PPP

Jako jeden z nejefektivnějších modelů pro organizaci PPP ukázaly zkušenosti v evropských zemích zřízení centralizovaného vládou zřízeného útvaru, který zprostředkovává vstup soukromého sektoru do infrastrukturních projektů. Jako příklad mohou posloužit Velká Británie, Irsko a Itálie, které vytvořily specializované jednotky. Na druhé straně země jako Francie a Španělsko, které mají delší zkušenosti ve spolupráci mezi státem a soukromým sektorem, zůstávají vlastníky infrastruktury a dávají soukromému sektoru pouze koncese k jejímu provozování.

Aktivity jednotlivých států EU

Irsko

Irská republika má poměrně rozsáhlou zkušenost v oblasti PPP. V posledním desetiletí bylo vybudováno prostřednictvím soukromého sektoru několik projektů nejen v doprání infrastruktury. Je zde vybudován pevný legislativní rámec (byl přijat speciální zákon upravující PPP), byl zřízen specializovaný útvar pro PPP v rámci Ministerstva financí.

Administrativní struktura Irska pro realizaci PPP:

- Centrální PPP jednotka na Ministerstvu financí;
- Mezirezortní pracovní skupina pro PPP;
- Soukromo-veřejná neformální poradní skupina pro PPP;
- Vládní podvýbor pro rozvoj infrastruktury;
- Mezirezortní tým.

Mezi výhody této struktury patří především existence centrální metodiky pro realizaci PPP a koordinovaný přístup všech resortů.

Itálie

Reforma rámcového zákona o provádění veřejných prací, která byla provedena prostřednictvím tzv. *Merloniho zákona* přijatého v roce 1994 a novelizovaného v letech 1998 a 2002, nastavila podmínky pro účast soukromého sektoru v infrastrukturních projektech. Později byl zřízen specializovaný útvar pro PPP – *Unità tecnica Finanza di Progetto* (UPF). Finanční zákon z roku 2001 dále upravil pravomoci UPF. Jeho úkolem je podpora technik projektového financování v sektoru infrastruktury, vytváření finančních expertíz projektů pro veřejný sektor, asistence při identifikaci projektů, které jsou nejlépe schopny získat investice soukromého sektoru, asistence při jednotlivých fázích projektového cyklu a spolupráce při formulování politiky PPP a při vytváření legislativního rámce.

Podle svého Ekonomického a finančního plánu pro období 2001-2004 předpokládala italská vláda financování nové infrastruktury ze soukromých zdrojů ve výši 9 miliard EUR.

Nizozemsko

Stejně jako Irsko ustavilo i Nizozemsko kvalitní rámec pro PPP. V roce 1999 byl zřízen specializovaný útvar pro PPP v rámci Ministerstva financí – *Kennis-centrum PPPs*. Tento útvar sestavil seznam projektů vhodných pro realizaci prostřednictvím PPP. Brzy poté byl zahájen proces výběrových řízení. Mezi významné zahájené projekty patří projekt vysokorychlostní železnice mezi Amsterdamem a belgickou hranicí. Jde o DBFM kontrakt uzavřený na 30 let.

Kennis-centrum PPPs spolupracovalo na vytvoření politického rámce pro PPP. Výsledkem bylo:

- Sestavení seznamu podmínek, které by měly být splněny pro úspěch PPP. Hlavní je, aby vláda jasně deklarovala své záměry a politickou podporu;
- Sestavení směrnic pro vládní používání finančních instrumentů v projektech PPP (majetkové podíly, půjčky, podpory apod.);
- Standardizace typů smluv pro PPP, jako jsou DBFM (design, build, finance and maintenance) a další formy partnerství;

- Nástroj pro porovnání PPP s tradičními způsoby implementace projektů, který může ukázat zda nabídky obsahují „přidanou hodnotu“ – tj. zda za tytéž peníze přináší řešení soukromého sektoru (PPP) větší užitek;
- Směrnice k správnému a efektivnímu užívání Směrnic EU o zadávání veřejných zakázek v PPP.

Portugalsko

V Portugalsku byl realizován velký počet silničních projektů PPP. Je zde velká zkušenost s realizací projektů PPP. Přesto zde nebyl zřízen centrální specializovaný útvar pro PPP. Ministerstvo veřejných prací zde však ustavilo program SCUT, který je zaměřen na výstavbu silniční infrastruktury. Vláda zde podporuje rozvoj nejen projektů PPP pro rozsáhlé infrastrukturní stavby, ale také v rámci budování drobné infrastruktury.

Španělsko

Španělsko sice nezřídilo centralizovaný specializovaný útvar pro PPP, vláda však realizuje program rozvoje silnic podobný portugalskému. Užívá přitom systém plateb prostřednictvím tzv. stínového mýtného (*shadow toll*). Na podporu těchto aktivit přijalo Španělsko v roce 2001 tzv. regulační zákon, který podrobně upravuje podmínky udělování koncesí. V roce 2003 se připravuje jeho novelizace. Výše vybíraného mýtného je vládou regulována a délka koncesí je stanovena tak, aby umožnila koncesionářům získat zpět vložené prostředky a přiměřený zisk.

Španělsko je vhodnou zemí pro zavedení mýtného na dálnicích, protože jsou zde relativně velké vzdálenosti mezi hustěji osídlenými oblastmi a jsou zde k dispozici „volné“ cesty jako alternativa k zpoplatněným dálnicím. Přesto měly v 90. letech některé koncesionářské společnosti natolik velké problémy, že je vláda prostřednictvím své holdingové společnosti převzala.

Spojené království Velké Británie a Irska

Britská vláda zahájila politiku PPP v roce 1992, kdy založila tzv. *Private Finance Initiative* (PFI). Snažila se tak podnítit soukromé investice do infrastruktury a sociálních služeb. Zřídila také *Treasury Taskforce*, vládní subjekt, který byl zodpovědný za podporu veřejného sektoru při vyjednávání v rámci projektů PFI.

Byla také zřízena Kancelář pro vládní komerční strategie (*Office of Government Commerce*, OGC), která uskutečňuje program modernizace zadávání veřejných zakázek. Vyvíjí integrovanou vládní politiku veřejných zakázek a výběrových řízení, a tím za strategii zaměřenou na získání co největších zisků z vládních komerčních aktivit. Je zodpovědná za podporu PFI.

V roce 2000 bylo zřízeno *Partnership UK* na podporu konceptů PPP/PFI. Jde o subjekt zřízený Ministerstvem financí, který podporuje všechny veřejné subjekty při realizaci PFI. Jako nástupce *Treasury Taskforce* asistuje *Partnership UK* Ministerstvu financí, ministerstvům a státním úřadům a OGC. Pracuje společně s vládou na rozvoji politiky PPP a na vypracování standardizovaných smluvních dokumentů. Podporuje také projekty na regionální úrovni.

Hlavní faktory úspěchu jednotek pro PPP

Na rozvoji programů PPP v některých zemích s různými vládami i legislativními strukturami lze přes všechny rozdíly vysledovat několik společných znaků, které jsou ukazatelem úspěchu PPP. Patří mezi ně:

1. Rozhodný a koordinovaný přístup vlády k PPP.

Centrální specializované útvary pro PPP jsou nejlepším příkladem tohoto přístupu. Vytvořením těchto útvarů vzniká dotčeným ministerstvům, a tím státní správě obecně, zodpovědnost za jejich činnost. Jejich rolí je ve většině případů definovat a vyvinout metodiku, podporovat rozvoj potřebných struktur a poskytnout pomoc aktérům PPP. Zřízení vládních útvarů v evropských zemích podpořilo účast veřejných subjektů a administrativy na PPP a bylo deklarací politické podpory PPP.

2. Ochota iniciovat a provést potřebné legislativní změny.

Prakticky ve všech zemích, ve kterých byl zahájen proces PPP a byly zřízeny útvary pro PPP, bylo nutné provést legislativní změny, které by vytvořily prostředí pro realizaci projektů. Legislativní změny se většinou soustředily na:

- Zřízení nebo jasnější definování zákonné možnosti a pravomoci veřejných subjektů uzavírat smlouvy typu PPP.
- Odstranění daňových zvláštností a specifik, které by komplikovaly PPP.
- Nastavení systémů kontroly veřejných výdajů v rámci PPP.

Problémy zemí střední a východní Evropy při realizaci PPP

I přes pozitivní přístup evropských zemí k PPP je zde stále mnoho překážek k jejich úspěšné realizaci, a to především v zemích střední a východní Evropy. Jejich hlavní problémy při přípravě PPP jsou:

- Vysoká míra rizika

Je těžké překonat vnímání těchto zemí jako rizikových. Soukromé komerční banky poskytují v těchto zemích větší půjčky poměrně nerady. Riziko zde sestává z několika komponent (politické, komerční, měnové apod.). Některá z těchto rizik mohou být zajištěna mezinárodními finančními institucemi. V této souvislosti je významným faktorem hodnocení rizikovosti jednotlivých zemí. Ta je dána obvykle obecnými nedostatky v legislativě a regulačním prostředí dané země. V mnoha zemích však již jsou prováděny změny vedoucí k nápravě.

- Nedostatečný právní rámec

Mnoho zemí postrádá právní rámec pro PPP. Platné právo by mělo chránit zájmy soukromého sektoru a v jeho prospěch by měly vystupovat také specializované vládní útvary.

- Kapacity a kvalifikace státní správy

Pro řízení a realizaci kvalitních a úspěšných PPP je třeba adekvátní kapacita a kvalifikace zúčastněných složek státní správy. V tomto kontextu by mělo mimo jiné jít právě o zmiňované vládní útvary pro PPP.

Závěr

Evropská unie v roce 1997 deklarovala názor, že partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) jsou významnou možností pro urychlení výstavby potřebné infrastruktury. Na úrovni Unie i na národních úrovních je k tomu nezbytné vytvořit stabilní právní rámec, který by podpořil zájem soukromého kapitálu o účast při budování dopravní infrastruktury.

Členské státy EU se domnívají, že levné a výkonné infrastruktury jsou nezbytně nutné k dosažení konkurenceschopnosti; vytvoří-li se kvalitní dopravní infrastruktura, bude možno lépe využívat výhod vnitřního trhu. Účinnost infrastruktur závisí na jejich propojenosti na úrovni Evropské Unie a na míře jejich deregulace. V oblasti dopravy by se měl klást důraz na přetížené oblasti a tranzit, spojení s okrajovými a odlehlými oblastmi, systém řízení dopravy, na kombinovanou dopravu a na vysokorychlostní železniční tratě. Pokud jde o výstavbu nových sítí, zdůrazňuje EU nutnost užívat řešení orientovaných na trh a potřebu podněcovat účast soukromého sektoru na financování.

Je však nutné zmínit také určité počáteční zklamání z nedostatku úspěšně dokončených projektů PPP. Mezi důvody patřil nedostatek zkušeností veřejného sektoru s řízením podobných typů projektů. Jako řešení byly vládami zřizovány speciální útvary, které se zabývají identifikací a řízením projektů, které přispějí ke zlepšení kvality veřejných služeb.

Použitá literatura:

- 1) A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe. United Nations, Economic and Social Council, 2002
- 2) DBFO – Value in Roads, A case study on the first eight DBFO road contracts and their development. London, Highways Agency, 1997
- 3) Draft Commission interpretative communication on concessions under Community law on public contracts. European Commission, 1999
- 4) Public-Private Partnership, 2nd Report. Irish Business and Employers Confederation and The Construction Industry Federation, 1999
- 5) Round Table 81: Private and Public Investment in: Transport. Paris, ECMT, 1990
- 6) Stejskal P.: Regulační zákon o smlouvě o provádění veřejně prospěšných prací. *Doprava* 1/2003