



SeneCura SeniorCentrum Humpolec s.r.o.

Autor: Urban Survival

PPP projekty jsou cesta, ale je třeba postupovat s rozumem

Ing. Gabriela Švancarová
Asociace pro rozvoj infrastruktury

**ASOCIACE
PRO ROZVOJ
INFRASTRUKTURY**

Tři písmena PPP slyšíme v posledních letech se zvyšující se intenzitou. Pozornost poutá zkratka anglického Public Private Partnership v souvislosti s projekty, u nichž dochází k partnerství veřejného a soukromého sektoru při zajištění veřejných služeb či realizaci a následnému provozu stavebních děl. Nemusí jít jen o velké infrastrukturální stavby jako dálnice nebo železnice, ale koncept se uplatní i v mnoha jiných případech. Kdy je vhodné PPP využít, co to přináší, a kdy je naopak lepší zvolit jinou cestu?

Jistě nejviditelnějším příkladem zmiňovaného přístupu je aktuálně dostavba 32kilometrového úseku dálnice D4 mezi Příbramí a Pískem, která je u nás prvním PPP projektem pro takto rozsáhlou infrastrukturální stavbu. Poslouží jako dobrá ukázka, jak PPP v praxi funguje. Dálnici na jihu Čech buduje konsor-

cium DIVia, vlastněné francouzskou stavební skupinou Vinci a infrastrukturálním fondem Meridiam. Konsorcium uspělo ve veřejné soutěži s nabídkou za 16,55 miliardy Kč a jako tzv. koncesionář bude dálnici financovat, zajistí její výstavbu i následný provoz a údržbu, a to po dobu 25 let. Vlastníkem dálnice bude stát, který za ni bude po dobu trvání koncese

splácet smluvené částky až do doby, kdy dálnici převezme pod svou správu.

Projekt pod drobnohledem

„Úspěšnost tohoto projektu podstatným způsobem ovlivní, jakou optikou se u nás bude

na PPP nahlížet do budoucna. Partnerství veřejného a soukromého sektoru lze uplatnit nejen na státní úrovni pro velké stavby, ale i na municipální úrovni. A již dnes v regionech existují povedené projekty," říká David Petr, ředitel odboru podnikatelské lokalizace CzechInvest.

Takovou ukázkou může být např. domov seniorů v Humpolci, depo MHD v Plzni, parkovací dům Rychtářka v Plzni nebo integrovaný systém parkování v Hradci Králové. V případě Humpolce nahradí současné nevyhovující zařízení jeden z nejmodernějších domovů pro seniory v České republice s 200 lůžky, který staví a následně bude 25 let provozovat společnost Senecura na základě smlouvy s krajem Vysočina. Stavba má být kompletně dokončena už příští rok.

V Plzni zase Sdružení MHD SERVIS PLZEŇ ve stylu „navrhni-postav-financuj-provozuj-převed“ vybudovalo a nyní provozuje nový areál dopravní základny pro městské trolejbusy a autobusy za 1,6 mld. Kč, kterým zajišťuje i servis a garantuje 91% disponibilitu vozového parku. Děje se tak už od roku 2013 a pokračovat se bude až do roku 2041. V Hradci Králové má na starosti správu a další rozvoj dopravy v klidu společnost ISP Hradec Králové, která se zavázala vystavět 1 000 míst ve třech parkovacích domech, aniž by město uhradilo jedinou korunu. Výše poplatků za parkování ve městě zůstala v kompetenci magistrátu města.

Dlouhodobý vztah a platba za dostupnost jako zásadní výhody

Na rozdíl od klasických veřejných zakázek, kdy se cesty zhotovitele a zadavatele rozdělí po dokončení výstavby, je pro PPP projekty typická dlouhodobost vztahu mezi veřejným a soukromým subjektem. Soukromník se zaváže vynaložit vlastní zdroje a zajistit realizaci projektu a zpravidla i jeho následnou správu a provoz. Veřejný sektor – reprezentovaný státem, krajem či obcí (nebo jejich sdružením), se naopak zaváže soukromníkovi platit předem stanovenou částku, tzv. platbu za dostupnost, přičemž je po celou dobu vlastníkem díla. Veřejný sektor tak získává odborné kompetence soukromého subjektu bez ztráty vlastnictví a kontroly nad veřejnou službou.

Oproti splácení úvěru je platba za dostupnost hrazena, pouze pokud je zařízení dostupné uživatelům, případně je sankčně snižována při nekvalitě služeb. Veřejný zadavatel tedy nemůže skončit v patové situaci, kdy už musí splácet úvěr, ale zařízení stále není zkolaudované a funkční. „Toto je zásadní výhoda proti tradičnímu modelu. Při uzavření nebo omezení zařízení kvůli opravě nebo rekonstrukci se platba koncesionáři snižuje, přichází o peníze na splátky dluhu i o svůj zisk. Zájem koncesionáře a bank je plně v souladu se zájmem uživatelů, tedy mít zařízení plně funkční po co nejvíce času. Všechny chyby stavby a technologií jdou za koncesionářem, nemá s kým polemizovat. Zadavatel má mnohem silnější pozici,“ říká Tomáš Janeba, prezident Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI).

Jaké jsou další důvody, proč by měl veřejný sektor PPP projekty využívat? Odpovědí je hned několik.



Jde o peníze, rychlost i správnou volbu

Veřejné rozpočty nebudou mít do budoucna tolik prostředků, aby mohly samostatně financovat všechny důležité infrastrukturalní stavby. „Rostou nám potřeby nových investic, ale stejně tak nám roste dluh v obnově těch stávajících. Příkladem je všem známý stav silnic a mostů v odpovědnosti krajů. Výhled investic do veřejné infrastruktury ukazuje, že veřejné zdroje nebudou stačit na pokrytí rostoucích potřeb, a tak využití soukromého kapitálu může pomoci uspišit jejich dodání,“ říká Tomáš Janeba.

Naráží mimo jiné na fakt, že objem prostředků, které bude možné na projekty získat v rámci dotačních programů EU, se bude snižovat a znatelně poroste míra spoluúčasti. Dotace ve výši 100, 90 i 80% se až na výjimečné případy stanou minulostí. Zvyšuje se tak tlak na další využívání inovativních finančních nástrojů. Např. investice do energeticky úsporných opatření se zaplatí z ušetřených nákladů, proto tento typ projektů vlastně dotace ani nepotřebuje. Je zde velký prostor pro soukromý kapitál.

Své způsobila i pandemie covid-19, kvůli které se státy výrazně zadlužily a znatelný dopad je i v rozpočtech obcí. Průzkum CzechInvestu mezi zástupci obcí a měst na přelomu let 2020/2021 zjistil, že vlivem covidu-19 a škrtů v rozpočtu v souvislosti se zrušením superhrubé mzdy uvažuje 83% obcí o krácení investic. Zároveň 32% dotazovaných obcí by mělo zájem řešit projekty formou PPP. Ale je tu jedno zásadní ale – nejistota a málo informací. Podrobnější informace o možnostech PPP projektů potřebuje více než polovina obcí. I proto se spojily CzechInvest, MMR a Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI), aby o možnostech využití PPP zvýšily povědomí a pomohly k většímu zapojení soukromého kapitálu ve veřejných projektech.

Typově vhodné projekty pro PPP

V kompetenci krajů

- Domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem
- Nemocnice a ostatní zdravotní zařízení
- Školy (více zařízení spojených do jednoho projektu)
- Výstavba/rekonstrukce a údržba sítě krajských silnic
- Výstavba/rekonstrukce a údržba sítě mostů
- Zajištění flotily vlakových souprav, lokomotiv a autobusů

V kompetenci měst

- Parkovací domy a integrované systémy parkování
- Vodohospodářská infrastruktura, čističky vod
- Energetika/teplárny a utility
- Nemocnice a polikliniky
- Pouliční osvětlení
- Dostupné/sociální bydlení a administrativní budovy

V kompetenci státu

- Dálniční, železniční a vodohospodářské stavby
- Nádražní budovy, letiště a přístavy
- Energetická infrastruktura
- Justiční areály, policejní a hasičské budovy, věznice
- Komunikační a datové sítě



Archiv Škoda Plzeň

Zvyšování kvality života

I další důvod je spojený s ekonomikou a také zvyšováním kvality života. Zejména u investic do ekonomické infrastruktury, jako jsou silnice a dálnice, železnice, energetika, telekomunikace, vodovody a kanalizace, které mají vliv na růst produktivity a ekonomické prosperity státu, je výhodné, aby nastaly co nejdříve, neboť vedou k růstu ekonomiky, a tím i k dalším příjmům státních rozpočtů. Totéž platí u sociální in-

frastruktury, která poskytuje služby lidem. Neodkládání těchto investic kvůli nedostatku prostředků v rozpočtech může zajistit potřeby obyvatel a podnikatelských subjektů mnohem dříve a zároveň začít přinášet státní kase potřebné příjmy.

„Nemáme dostavěnou infrastrukturu a investice do dalšího rozvoje municipalit jsou zbrzděné a neefektivní. Než stačíme nějaké projekty připravit a realizovat, skončí další programové období. Pokud se chceme dále

rozvíjet, tak musíme nabídnout kvalitní zázemí. Navíc potřeby firem se rychle mění. Už dnes se nás firmy ptají, zda nabídneme zázemí, které jim pomůže snižovat vlastní uhlíkovou stopu, lepší energetické řešení, zázemí pro cirkulární procesy atd. Pokud na to nebudeme připraveni, půjdou jinak. Pod vlivem klimatické adaptace, pandemie covidu a dalších změn nám v podstatě pod rukama probíhá nová průmyslová revoluce. Měli bychom to ale brát jako příležitost, dívat se do budoucnosti a pomocí nových investic zkusit být opět na špici,“ podotýká David Petr za CzechInvest.

Mýty o PPP

1) PPP je drahé, stát si půjčí levněji

Stát si dokáže půjčit opravdu levněji, ale náklad financování je pouhá část z celkových nákladů. Vedle samotné investice tvoří největší podíl nákladů platby na údržbu a generální opravy – dle odhadů tvoří údržba a opravy až 2/3 nákladů. Výhodnost PPP proto hledejme někde jinde – klíčem je dlouhodobá odpovědnost koncesionáře právě za životnost stavby, provoz a její údržbu.

2) PPP je skryté zadlužení

Naopak, zadavatel ví přesně, kolik jej bude projekt stát v dlouhém období. Pořizuje dostupnost infrastruktury formou služby na principu: není služba, není platba. Pokud nelze dílo užívat, zadavatel nemusí platit.

3) PPP je forma privatizace veřejných služeb

Veřejný sektor díky dlouhodobým PPP smlouvám využívá zkušeností, kompetencí a kapitálu soukromého sektoru, aniž by ztratil kontrolu a vlastnictví veřejného aktiva.

Není služba, není platba

Dalšími důvody pro PPP, podle nedávné holandské studie,[1] jsou rychlost, efektivita, inovativnost a kvalita dodaného řešení. Investoři i dodavatelé s PPP projektem spojují svou budoucnost i na desítky let. Když zajišťují financování, výstavbu, provoz a údržbu díla, byli by sami proti sobě, kdyby nedodali co neefektivnější řešení po stránce stavebních nákladů a kvality, jelikož výdaje na neplánované opravy a dodatečnou údržbu půjdou „z jejich kapsy“. Protože chce firma uvést stavbu co nejdříve do provozu, bývá tento způsob výstavby také rychlejší. Jelikož

[1] www.eur.nl/essb/nieuws/publiek-private-samenwerkingen-van-rijkswaterstaat-onderzocht.

veřejný sektor zpravidla platí až od chvíle, kdy je dílo skutečně užíváno, a podle principu „není služba, není platba“, je vysoký zájem koncesionáře i na bezproblémovém provozu, případně co nejrychlejším provedení oprav. Stejný zájem mají i banky, které poskytují financování projektu.

Zatímco u běžných zakázek jsou záruky mezi 5–10 lety, koncesionář ručí svým kapitálem 20–30 let a jakákoliv nekvalita nebo skryté vady se za 20 let jistě projeví. Investoři poskytují, podle typu projektu, mezi 10–30% z celkové investice, a pokud projekt nenaplní parametry smlouvy, mohou o něj kdykoliv přijít.

Do PPP projektů se zpravidla pouštějí společnosti, které mají mezinárodní zkušenosti a značné know-how, umějí nabídnout skutečně to nejlepší na trhu, a i proto bývají PPP projekty co do řešení inovativně pojaté. „Mezinárodní infrastrukturní investoři bezesporu disponují většími praktickými zkušenostmi a dovednostmi – zejména s řízením velkých stavebních projektů, proto jejich zapojení může přinést daňovým poplatníkům větší přínosy než v případě tradičního řešení, zejména, pokud je soukromý partner motivován k investici a dlouhodobé kvalitě,“ dodává Tomáš Janeba.

Až o třetinu rychlejší výstavba

Z hlediska času a nákladů nabízí zajímavé srovnání např. rozsáhlá studie dr. Jörgena Christena z ministerstva financí v německé spolkové zemi Porýní-Falc z roku 2019. Při porovnávání německých škol realizovaných „klasickým způsobem“ a PPP modelem byly náklady u „PPP škol“ při stejné kvalitě nižší o 12 až 31% a doba výstavby byla kratší v průměru o 30%.

Nutné je zmínit ještě jeden zásadní důvod. Soukromý kapitál je alternativa k dnešním zdrojům financování. Samosprávy by neměly být závislé na tom, na co jsou právě vypsány dotace, ale měly by stavět to, co skutečně potřebují, řešit skutečné problémy. Čekání na hypotetické přidělení dotace paralyzuje akceschopnost.

„Když je dobře zmapována absorpční kapacita, tak cílené dotace samozřejmě pomáhají. Často se ale setkáváme se situací, že město vlastní např. brownfield nebo nějaký objekt či

Inspirujte se úspěšnými projekty V České republice

- Depo městské hromadné dopravy, Plzeň
- Parkovací dům Rychtářka, Plzeň
- Domov pro seniory, Humpolec, Vysočina
- Domov pro seniory, Praha 13

V zahraničí (vybrané)

- Sociální/dostupné bydlení, Irsko
- Školy v Espoo, Finsko
- PR1BINA – Rychlostní silnice R1, Slovensko



PPP: Pro a proti

Výhody

Prostor pro invenci. Spojení projektanta, stavebníka a provozovatele již od přípravy návrhu projektu umožňuje jedinečné využití know-how.

Nákladová efektivita. PPP umožňuje optimalizaci celoživotních nákladů, koncesionář zvolí vyšší investici do kvalitnějšího řešení, pokud mu sníží celkové náklady na provoz a údržbu. Zadavatel také zná maximální cenu, kolik za projekt zaplatí v každém roce po dobu trvání smlouvy.

Zajištění kvality. Zadavatel neplatí, pokud zařízení není zprovozněno, je nedostupné nebo nedosahuje kvality.

Nevýhody

Nezpochybnitelná potřebnost. Projekty PPP jsou dlouhodobé, proto jsou častěji přezkoumávány, zejména po volbách. Je třeba volit projekty s nezpochybnitelnou potřebností a kvalitně je připravit.

Potřeba dlouhodobé vize. Příprava PPP vyžaduje vyšší zapojení na straně zadavatele, neboť musí specifikovat výstupy služby, jak má zařízení dlouhodobě fungovat. Jasná představa a zafixování požadavků jsou nutné před výzvou k podání nabídek, následně větší změny jsou obtížné.

Náročnější příprava. Příprava PPP projektu zahrnuje nejen vyjasnění požadavků na funkčnost stavby, ale také požadavků na údržbu, správu a provoz po celou dobu trvání projektu. Příprava PPP projektu je náročnější než tradiční stavební zakázka. Vzhledem k množství práce bývá příprava pro zadavatele nákladnější, neobejde se bez kvalitních poradců.



SeneCura SeniorCentrum Humpolec s.r.o.
Autor: Urban Survival

území a neví, co s ním. Pak se nás zastupitelé ptají, na co máme dotace. Je to realita, ke které jsou municipality tlačeny i absencí podpory v rámci kvalitní přípravy projektů. Ideálně by to mělo být naopak, mají se řešit priority rozvoje a strategické potřeby území a financování řešit následovně „na míru“ řešení projektu. PPP projekty mohou naplňovat skutečné potřeby území a umožňují postavit se na vlastní nohy,“ uvádí David Petr.

Kdo ví, co potřebuje, investuje nejlépe

Jakémukoliv rozvoji území by podle něho měly předcházet vždy kvalitní analýza potřeb, strategický plán území a posouzení scénářů možných řešení. „Obce, které tento počáteční krok udělají, investují nejlépe. Opravdu se vyplatí investovat do kvalitní předprojektové přípravy, do budoucna se to bohatě vrátí. Kvalitní strategický plán je základ. Určitě je vhodné využít i předběžné tržní konzultace, aby se zjistil pohled trhu. Ten může zase pomoci s rozvojem nových služeb a technologií a najít jiná řešení,“ dodává David Petr.

Přítom absorpční kapacita a investiční potenciál je tu veliký. Jak bylo napsáno výše, PPP projekty se nemusí omezovat jen na velké infrastrukturální stavby. Jen při letmém pohledu na data z Národního investičního plánu je patrné, že se zde nachází velký in-

vestiční potenciál pro využití PPP. Podle údajů z letošního jara se např. v oblasti domovů pro seniory či parkovacích domů zde nachází cca 300 takových projektů za částku přesahující 45 mld. Kč. Velkým tématem může být také výstavba dostupného bydlení nebo kvalitnějšího zázemí pro sociální služby, což jsou palčivé otázky současnosti.

Z analýzy společnosti PwC a EIB v zemích V4, provedené v roce 2019, vyplývá, že 59% veřejných zadavatelů za největší překážku v přípravě PPP projektů považuje nedostatky při přípravě projektu a projektové dokumentace a 44% nedostatečné odborné kapacity na své straně. Výsledek není překvapivý. Municipality chybí systémová podpora v kva-

litní přípravě nejen PPP projektů, ale investiční přípravy vůbec. Řešení v podobě komponenty 4.1 za 2,5 mld. Kč z Národního plánu obnovy je bohužel nyní vzhledem k přesunu do státního rozpočtu velmi nejisté.

„Příprava Národního plánu obnovy odhalila absurdní paradox, problémem není a nebude nedostatek peněz, ale nedostatek kvalitně připravených projektů. A kvalitně připravený projekt už zítra neznamená přinést architektonickou studii, mít územní rozhodnutí a stavební povolení. Kvalitní příprava začíná mnohem dříve – důkladnou analýzou, strategickým plánem, hledáním synergií a optimálního řešení, které bude udržitelné, a třeba i tím, že využije nové technologie a digitální

PPP pro municipality – stručný úvod do PPP projektů



prvky. Chytří zadavatelé si připustí, že možná se věci dají řešit i jinak než doposud," říká Tomáš Janeba z ARI.

PPP je v zahraničí běžné, ale s mírou

Málokdo si možná dovede fungování PPP představit, ale v zahraničí se běžně používá. V letech 2015–2020 realizovala např. Francie – evropský premiant v PPP – téměř 80 projektů v hodnotě necelých 15 mld. eur. Následovala Velká Británie s více než 70 projekty za 12,5 mld. eur. Německo realizovalo formou PPP tři desítky projektů za více než 6 mld. eur.

Co do počtu se na území EU jednalo nejčastěji o projekty spojené s výstavbou škol (30 %), následovaly oblasti dopravy (20 %), životního prostředí (12 %) a zdravotnictví (11 %). Z hlediska nákladů byly nejvyšší investice logicky do dopravní infrastruktury (46 %), byť co do počtu bylo projektů méně.

Kdybychom šli ještě více do historie, tak v zemích EU bylo za 30 let zrealizováno prostřednictvím PPP téměř 1 900 projektů a proinvestováno astronomických 390 mld. eur.

Nejvíce PPP využívají vyspělé země, ale trend posledních let spojený i s klimatickou změnou ukazuje, že PPP přibývá také v rozvojových zemích. „Jsme jeden z posledních států, který se PPP zbytečně vyhýbal. Zároveň ale není rozhodně cílem začít vše stavět v režimu PPP. I v nejrozvinutějších zemích tento typ projektů nepřesahuje více

než 10 % investic ročně. Jedná se většinou o větší projekty se stavební dodávkou, obtížné na koordinaci nebo know-how pro veřejné investory," říká Tomáš Janeba, ARI.

Podle něho bychom po PPP neměli sahat, jen když dojdou ostatní zdroje, ale především kvůli tomu, že získáme přidanou hodnotu díky vyšší efektivitě, kontrole nákladů a motivaci koncesionáře mít i za několik desítek let kvalitně fungující provozuschopné dílo, do kterého investoval vlastní i vypůjčené peníze.

Malé projekty je vhodné sloučit

Zároveň je třeba říct, že ne každý projekt je vhodný pro PPP. Vždy je lepší držet se osvědčené praxe a typově vyzkoušených projektů. PPP je vhodné pro větší a technicky komplexnější projekty, kde veřejným zadavatelům chybí dostatečné praktické a odborné zkušenosti projekt manažersky uřídit. Případně projekty, kde soukromý sektor vykazuje lepší schopnosti a zkušenosti se zajištěním určité služby, např. domovy pro seniory.

Pravděpodobně by se formou PPP nevyplatilo řešit např. výstavbu školní budovy v jediné obci. U PPP projektů je přeci jen náročnější a nákladnější příprava a vyšší nároky na zapojení poradců. Výstavba jedné školy by pro velké firmy, které jsou schopné a ochotné do PPP projektů jít, zřejmě nebyla natolik atraktivní. Řešením ale je spojení více projektů do jednoho a v rámci jedné zakázky vystavět více škol v několika

obcích nebo městských částech, které své investiční záměry propojí. Kapitál neznačká hranic, ale pozná kvalitně připravené a životaschopné projekty, do nich je ochotný investovat a poskytnout své know-how.

Pro PPP je vhodné volit projekty, jejichž dlouhodobá potřeba je nezpochybnitelná. Výrazně v tomto směru pomůže už zmiňovaná analýza potřeb daného území a následná studie proveditelnosti konkrétních projektů. PPP projekty, které se nepovedly, mají počátek svého neúspěchu právě v nedostatečné přípravě, nezkušenosti poradců nebo přehlížení zjevných chyb. MMR, CzechInvest i ARI mohou v tomto ohledu veřejným zadavatelům poskytnout své know-how i metodickou podporu, minimálně pro úvodní fázi PPP projektů.

PPP může přimět veřejné zadavatele, aby uvažovali a pracovali novými způsoby, které vyžadují nové dovednosti. Mohou být nástrojem pro reformu zadávání veřejných zakázek a poskytování veřejných služeb, a nejen prostředkem k využití zdrojů soukromého sektoru.

Soukromý sektor bezesporu disponuje většími praktickými zkušenostmi a dovednostmi – zejména s řízením velkých stavebních projektů, proto jeho zapojení může přinést daňovým poplatníkům větší přínosy než v případě tradičního zadání, zejména, pokud je soukromý partner motivován k investici a dlouhodobé kvalitě, což PPP projekty ze své podstaty vyžadují. ■



Depo městské hromadné dopravy, Plzeň