

MINISTERSTVO DOPRAVY
ČESKÉ REPUBLIKY

STUDIE

**APLIKACE PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO
A SOUKROMÉHO SEKTORU (PPP)
PŘI FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ
V OBLASTI DOPRAVY Z FONDŮ EU**

Listopad 2005

Johnson & Kramářík
www.JohnsonKramarik.com



Projekt je
spolufinancován
Evropskou Unií

European Regional
Development Fund

OBSAH

1.	ÚVOD.....	1
1.1	Účel této studie	1
1.2	Pojem PPP.....	1
1.3	Stav k listopadu 2005.....	1
2.	SHRNUTÍ.....	2
2.1	Manažerské shrnutí	2
2.2	Executive summary (úvod a překlad čl. 2.1. do angličtiny).....	4
3.	ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI.....	6
3.1	Kombinace PPP a fondů EU dosud spíše výjimkou	6
3.2	Důvody pro omezené použití fondů EU v kombinaci s PPP projekty	6
3.3	M1 Drogheda Bypass (Irsko).....	7
3.4	Tagus Bridge (Portugalsko)	10
3.5	Athens International Airport (Řecko)	16
3.6	Athens Ringroad (obchvat Atén - Řecko).....	16
3.7	Další řecké zkušenosti.....	17
3.8	Španělské zkušenosti	17
4.	PRAVIDLA FONDŮ EU	18
4.1	Míra národního spolufinancování (a jeho zdroje).....	18
4.2	Výše způsobilých výdajů	20
4.3	Princip adicionality	21
4.4	Projekty nesoucí příjmy	22
4.5	Přijatelná míra zisku	28
4.6	Riziko povinnosti vrácení peněz	28
4.7	Velké a malé projekty	29
4.8	Časové souvislosti.....	30
4.9	Dokumentační souvislosti.....	31
4.10	Kontrola a monitoring.....	33
5.	PRAKTICKÉ OTÁZKY KOMBINACE PPP A FONDŮ EU	34
6.	SHRNUTÍ - DOPORUČENÍ PRO PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ 2007 AŽ 2013	36

Přílohy:

- 1) Použité pojmy a zkratky
- 2) Použité dokumenty
- 3) Výňatky z důležitých dokumentů
- 4) Případová studie AirCon

1. ÚVOD

1.1 Účel této studie

V rozvoji dopravní infrastruktury České republiky se počítá s využitím transakcí typu partnerství soukromého a veřejného sektoru (dále jen „**PPP**“). Současně se očekává, že na rozvoj dopravní infrastruktury bude v období 2007 až 2013 z fondů EU¹ alokováno 122,98 mld Kč². Tuto studii zadalo Ministerstvo dopravy ČR, aby byl zjištěn rozsah a způsob, jakým bylo v praxi ostatních členských zemí EU kombinováno financování projektů realizovaných formou PPP s financováním z fondů EU a aby byla učiněna doporučení ohledně formulace programových dokumentů³ pro programovací období 2007 až 2013.

Tato studie se nezabývá hodnocením ani proveditelností jednotlivých PPP struktur v České republice z jiných pohledů, než je jejich kombinace s fondy EU.

1.2 Pojem PPP

Praxe ani předpisy žádné země, ve které je rozvinutý trh PPP projektů, pojem „**PPP**“ ani žádný obdobný pojem nedefinují. Obvykle se však v praxi pod pojmem PPP míní projekty, které mají následující charakteristiky (či alespoň některé z nich):

- Veřejný zadavatel (dále jen „**zadavatel**“) přenáší na soukromého dodavatele (dále jen „**dodavatel**“) odpovědnost a rizika, která by v tradiční formě zajištění infrastruktury či služeb nesl sám (např. riziko volby špatného technického řešení);
- Je budována infrastruktura, obvykle hmotná, avšak jsou známy i projekty, které spočívají v zajištění služeb, jejichž těžiště je v provozování náročných počítačových systémů, zajištění logistiky vydávání pasů či jiných průkazů apod.;
- Dodavatel vybudování infrastruktury sám financuje (obvykle z větší části úvěrem) a náklady na vybudování infrastruktury jsou „**umořovány**“ během trvání smlouvy v poplatech placených veřejným sektorem a/nebo uživatelem služeb;
- Financování soukromého dodavatele, kterým je obvykle společnost účelově založená pouze pro konkrétní projekt (tzv. SPV – special purpose vehicle) má formu tzv. projektového financování, bez rekursu (nároku) vůči akcionářům soukromého dodavatele.

Skutečných PPP projektů v dopravě, které by splňovaly všechna shora uvedená kritéria, bylo v kombinaci s fondy EU realizováno velmi málo (z důvodů, které diskutujeme v části 3.2). Proto se tato studie při zkoumání dosavadních praktických zkušeností zabývala i některými projekty, které sice nebyly označeny jako PPP, avšak splňovaly některá ze shora uvedených kritérií a posloužily jako příklady pro tuto studii a její závěry.

Byť v praxi existuje mnoho různých struktur PPP transakcí, obvykle označovaných jako BOOT, DBFO apod., tato studie se nesoustředila na žádnou konkrétní strukturu, nýbrž na obecnou kombinaci všech struktur s financováním z fondů EU.

1.3 Stav k listopadu 2005

Řada dokumentů, ze kterých vychází tato studie, byla v době jejího zpracování pouze v podobě návrhů v různých stádiích rozpracovanosti. Proto je třeba před přijetím jakéhokoli rozhodnutí na základě této studie příslušné závěry a tvrzení ověřit v aktuálních dokumentech.

¹ Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a Fond soudržnosti (Cohesion Fund)

² Materiál zpracovaný pro MDČR firmou PricewaterhouseCoopers v projektu GEPARDI (Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury)

³ Za tyto dokumenty považujeme národní rozvojový plán, národní strategický rozvojový rámec, operační program(y) a programy národního spolufinancování

2. SHRUTÍ

2.1 Manažerské shrnutí

Dosavadní zkušenosti

- V dosavadní praxi ostatních členských států EU byly projekty PPP kombinovány s čerpáním příspěvků z fondů EU, avšak nebyl identifikován žádný projekt, ve kterém by soukromé financování nahrazovalo povinné národní spolufinancování⁴;
- Kombinace čerpání fondů EU a projektů PPP však byla dosud v zahraničí spíše výjimkou;
- Částky, které byly do současnosti z Fondu soudržnosti přiděleny na PPP projekty činily méně než 5% z celkového objemu alokace ve Fondu soudržnosti;
- PPP projekty, ve kterých byly čerpány příspěvky z fondů EU, byly buď projekty, které se kvůli své velikosti bez čerpání příspěvků z fondů EU nemohly obejít, a přitom byly důvody pro jejich realizaci formou PPP, navzdory vznikajícím komplikacím (např. Tagus Bridge nebo mezinárodní letiště v Aténách);
- K rozsáhlejší kombinaci PPP a fondů EU dosud nedošlo, protože:
 - kombinace znamená zdržení časového harmonogramu realizace PPP projektu nebo projektu čerpajícího příspěvek z fondů EU, podle toho, která část projektu je „nosná“;
 - kombinace znamená zvýšené náklady na poradce a vyšší nároky na personální zdroje veřejného sektoru;
 - členské státy, které mohou čerpat fondy EU pro rozvoj své infrastruktury, mají obvykle pro čerpání fondů EU dostatek „standardních“ projektů bez PPP struktur a projekty zahrnující PPP na druhou stranu mohou realizovat s využitím vlastních zdrojů – a proto obvykle čerpají prostředky z fondů EU jednodušším způsobem, bez využití kombinace s PPP, ledaže v konkrétním projektu převáží výhody nad nevýhodami; a
 - pokud PPP projekt přináší výnosy, dochází ke snižování výše příspěvku z fondů EU a tím i ke štěpení národní alokace fondů EU na větší počet menších projektů a další zvyšování nároků na zdroje.
- Kombinace PPP a čerpaných příspěvků z fondů EU přináší tyto výhody:
 - PPP projekty, které by vyžadovaly „dotaci“ z národních zdrojů, a tato dotace není k dispozici, se díky příspěvku z fondů EU stávají realizovatelnými;
 - Projekty čerpající příspěvky z fondů EU se díky PPP realizují včas (snižuje se riziko ztráty alokace) a efektivním způsobem.

Očekávání ohledně období 2007 až 2013

- Proklamace Evropské komise (dále jen „**Komise**“) ohledně podpory kombinace „PPP a fondů EU“ nebyla dosud dostatečně reflektována v praktickém přístupu Komise k návrhu nových pravidel fondů EU pro programovací období 2007 až 2013;
- Existuje rozpor v přístupu Eurostatu, který závazky z projektů PPP započítává do veřejného dluhu členského státu, pokud podmínky příslušných smluv nesplňují určitá striktní kritéria, a v přístupu Komise, která je bez jakéhokoliv rozlišení (i) neakceptuje jako „základní výdaje“ pro zjišťování plnění požadavku adicionality; a (ii) pokud je povinné národní veřejné spolufinancování v konkrétním projektu nahrazeno PPP, musí být tato nahrazená část vynaložena na jiném projektu v rámci příslušného operačního programu, aby veřejné spolufinancování na úrovni celého operačního programu zůstalo zachováno na stejné úrovni;

⁴ 15% z investičních nákladů u Fondu soudržnosti a 25% u ERDF

- Zatím je nejasný přístup Komise k otázce projektů přinášejících výnosy, zejména pokud jde o projekty s tzv. „stínovým mýtným“ a „poplatky za dostupnost“ – hrozí, že Komise bude „stínové mýtné“ a „poplatky za dostupnost“ považovat za výnos projektu a úměrně snižovat výši příspěvku z fondů EU;
- V konkrétním projektu bude možné nahradit národní veřejné spolufinancování financováním soukromým formou PPP;
- V důsledku výběru elektronického mýta budou dálnice infrastrukturou, která přináší výnosy, a proto dojde ke snížení maximální míry dotace z fondů EU, řádově až o desítky procent;
- Praktická proveditelnost PPP bude (při odhlédnutí od demotivujícího fiskálního přístupu Komise) záležet na formulaci národních programů – členské státy budou mít značnou volnost např. ve formulaci způsobilosti výdajů či v definici příjemců podpory.

Doporučení pro programovací období 2007 až 2013

- Tato studie doporučuje využívat kombinaci PPP a čerpání příspěvků z fondů EU, avšak pouze v případech, ve kterých nevýhody způsobené zásahy do časového harmonogramu, struktury transakce a zvýšenými nároky na zdroje na straně veřejného sektoru, budou dostatečně vyváženy výhodami – tj. především u velkých projektů (nad 1 mld. EUR);
- Pro kombinaci PPP a fondů EU se jako vhodné jeví projekty, které mají vlastní výnosy, protože (1) realizace těchto projektů formou PPP obvykle přináší hodnotu za peníze, bez ohledu na kombinaci s fondy EU; (2) vlivem vlastních výnosů projektu dochází ke snížení míry spolufinancování z fondů EU a tím ke zvýšení potřeby financování národního – a pokud je toto národní financování realizováno formou PPP, budou projekty větší a bude o ně větší zájem mezi dodavateli i finančními institucemi; jako zvlášť vhodné se jeví projekty rozvoje dálniční sítě (pokud bude zavedeno elektronické mýto);
- Tato studie doporučuje vyžadovat změnu přístupu Komise k otázce náhrady povinného veřejného spolufinancování financováním soukromým, který v současné době sice Komise umožňuje u konkrétního projektu, ovšem pod podmínkou přesunutí příslušného veřejného spolufinancování na jiné projekty;
- Tato studie dále doporučuje požádat Komisi o flexibilní výklad pravidel ohledně projektů přinášejících výnosy, aby nebyla snižována míra podpory u projektů, ve kterých zadavatel platí tzv. „stínové mýtné“ či „poplatky za dostupnost infrastruktury“;
- Při formulaci programových dokumentů doporučujeme respektovat podrobnější zásady a doporučení uvedená v závěru této studie;
- Má-li být v projektech dodavatelům placeno až po zprovoznění infrastruktury, doporučujeme rozpracovat zvláštní model stanovení tzv. „annual commitment“, který buď umožní vyčerpat celý příspěvek z fondů EU najednou při zprovoznění infrastruktury nebo který umožní toto postupné čerpání na vázaný účet, ze kterého budou částky uvolněny teprve po zprovoznění infrastruktury.
- V kombinaci PPP s fondy EU doporučujeme rovněž využívat finanční prostředky alokované na technickou pomoc; a
- Pro kombinaci PPP a fondů EU dále doporučujeme využívat služeb nabízených EIB, EIF a JASPERS⁵.

⁵ JASPERS je nedávná iniciativa DG Regio jejíž název vychází ze slov „Joint Assistance to Support Projects in the European Regions“ (Společná pomoc pro podporu projektů v evropských regionech). Má být zdrojem expertů z institucí jako jsou EIB a EBRD při přípravě kvalitních projektů pro spolufinancování z fondů EU a EIB. Viz tisková zpráva IP/05/1246 z 11. října 2005.

2.2 Executive summary (úvod a překlad čl. 2.1. do angličtiny)

This study has been commissioned by the Ministry of Transport of the Czech Republic as an input into the process of programming EU funds in the sector for the upcoming budget period 2007-13. The main purpose of the study is to recommend how best to combine private finance and EU funds to achieve maximum benefits for the Czech Republic in its efforts to develop its transport infrastructure.

Experience do date

- Other EU Member States have in practice combined PPP projects with grant support from EU funds, although no project was identified, where private finance substituted mandatory national co-financing;⁶
- The combination of EU funds and PPP projects in other countries has however to date represented the exception rather than the rule;
- The resources allocated to PPP projects from the Cohesion Fund amount to less than 5% of the total Cohesion Fund allocation;
- PPP projects that also benefited from grant support from EU funds were either projects that were not feasible without a contribution from EU funds because of their large size, and where there were reasons for their implementation in the form of a PPP despite the associated complications (for instance the Tagus Bridge or the Athens International Airport);
- To date there has not been more widespread combination of PPP and EU funds because:
 - this combination means a delay in the time schedule for the implementation of a PPP project or a project with co-financing from EU funds, depending on which is the primary feature;
 - the combination leads to higher costs for advisors and greater demands on the human resources of the public sector;
 - Member States that can make use of EU funds for infrastructure development normally have enough 'ordinary' projects for making full use of EU funds without recourse to PPP, and sufficient own funds to implement PPP projects – and so generally make straightforward use of EU grants, without PPP financing, unless the advantages of a PPP approach outweigh the disadvantages in a particular case;
 - if a PPP project has revenues, these result in a reduction in the rate of support from EU funds and so to the fragmentation of the national allocation of EU funds into a larger number of smaller projects, and so to further resource requirements.

Expectations for the period 2007 to 2013

- The public statements by the European Commission (the „Commission“) concerning support for the combination of „PPP and EU funds“ have not to date been sufficiently reflected in the practical approach taken by the Commission in its proposals for the new rules on EU funds for the programming period 2007 to 2013;
- There is a lack of consistency between the approach of Eurostat, which includes obligations arising from PPP projects as part of the public sector debt if the associated contracts do not meet strict criteria, and the approach of the Commission, which without distinction (i) does not accept as 'baseline expenditure' for the purpose of testing for compliance with the additionality principle; and (ii) if mandatory national co-financing is substituted by private finance for a particular project, this amount substituted must be committed to another project within the same operational programme, in order to maintain public co-financing unchanged at the level of the operational programme;

⁶ 15% of investment costs for the Cohesion Fund and 25% for ERDF

- At present the Commission's approach to the issue of revenue-generating projects is unclear, especially projects with so-called 'shadow tolls' or 'availability payments' – there is a risk that the Commission could consider such shadow tolls or availability payments as a project's revenue and hence correspondingly reduce the level of EU grant support;
- For an individual project it will be possible to replace national public co-financing with private finance under PPP;
- As a consequence of collection of electronic tolls, the motorways will be an infrastructure, which generates revenues. Therefore, the maximum level of co-financing from the EU funds will decrease by up to dozens of percent;
- The practical feasibility of PPP (ignoring the demotivating fiscal approach of the Commission) will depend on the provisions of national programmes – Member States will have considerable freedom for instance in relation to the eligibility of expenditure or in defining beneficiaries of support.

Recommendations for the programming period 2007 to 2013

- This study recommends combining PPP and co-financing from EU funds, but only in cases where the disadvantages caused by the impact on the project timeline, the transaction structure and the increased demands on the public sector are outweighed by offsetting advantages – especially for large projects (over 1 billion Euro);
- Projects, which generate revenue, appear particularly suitable for the combination of PPP and EU funding, because (1) procurement of such projects by way of PPP tends to bring value for money, regardless of whether EU funding is involved; and (2) as a consequence of the revenue generated, the maximum level of co-funding from EU funds decreases and the need for national financing increases. If such national funding is made by way of PPP, the deals will be larger and this will increase the interest of the sponsors as well as financing institutions; motorway network development projects appear to be particularly suitable for the combination (if electronic tolling is introduced);
- This study recommends seeking a change in the approach of the Commission to the issue of the substitution of mandatory public co-financing by private finance, which the Commission currently allows for individual projects but under the condition that the relevant public co-financing is re-allocated to other projects;
- This study further recommends seeking from the Commission a flexible interpretation of the rules concerning revenue-generating projects, so that the rate of support is not reduced for projects where the contracting authority pays shadow tolls or payments for the availability of infrastructure.
- In formulating programming documents we recommend application of the more detailed principles and recommendations that form part of the conclusion of this study;
- If it is decided that suppliers are to be paid following the entry into service of the new infrastructure, we recommend developing a special model for the timing of annual commitments, which either allows the full contribution from EU funds to be drawn down at once following entry into service or allows ongoing draw-down to an escrow account, from which these sums are paid following entry into service of the infrastructure concerned.
- In combining PPP and EU funds we also recommend making use of the financial resources available from EU funds for technical assistance; and
- When combining PPP and EU funds we further recommend making full use of the services of the EIB, EIF and JASPERS.⁷

⁷ JASPERS is a recent initiative of DG Regio whose name is derived from the words 'Joint Assistance to Support Projects in the European Regions'. It should provide resource in form of experts from

3. ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI

3.1 Kombinace PPP a fondů EU dosud spíše výjimkou

Zkušenost teprve nedávná

V oblasti velkých infrastrukturálních projektů v dopravě byl dosud nejvíce relevantním z fondů EU Fond soudržnosti. Fond soudržnosti byl koncipován jako finanční nástroj, který měl umožnit chudším státům EU překlenout rozdíly ve srovnání s bohatšími sousedy v oblastech infrastruktury, dopravy a životního prostředí. Původně byl koncipován pouze pro „klasické“ projekty, bez specifického přístupu k PPP projektům. Teprve v roce 1999 bylo nařízení o Fondu soudržnosti⁸, změněno v tom smyslu, že v článku 7 umožňuje (viz příloha) specifickou podporu pro využití soukromých zdrojů k financování projektů, u nichž dochází ke snižování přípustné míry spolufinancování⁹ z Fondu soudržnosti v důsledku aplikace omezení v souvislosti s výnosy projektu nebo aplikace principu „znečišťovatel platí“.

V roce 2003 vydala Komise „Guidelines for successful public-private partnerships“ („Návod pro úspěšná partnerství soukromého a veřejného sektoru“) a v roce 2004 „Resource book on PPP case studies“ („Případové studie projektů PPP“). Snaha Komise propagovat využití PPP v kombinaci s fondy EU je tedy relativně nedávná, a jak ukazují výsledky této studie, zatím se spíše omezuje na proklamování podpory, namísto praktických kroků ve formulaci příslušných dokumentů, které by znamenaly reálnou podporu.

Malý objem transakcí kombinujících PPP a fondy EU

Fond soudržnosti měl pro období 1993-99 k dispozici 15,15 mld. ECU (v cenách roku 1992), a pro období 2000-06 má 18 mld. EUR (v cenách roku 1999). Podle dostupných údajů byla již na konkrétní projekty rozdělena většina z dostupných zdrojů.¹⁰ Celková alokace Fondu soudržnosti pro období 1993 až 2006 (v cenách roku 1999) je 34,75 mld. EUR. Oficiální statistiky pro rozsah použití PPP v projektech financovaných z Fondu soudržnosti nejsou k dispozici, avšak kvalifikovaný odhad vycházející z počtu veřejně známých PPP projektů financovaných z Fondu soudržnosti¹¹ indikuje, že do konce roku 2003 byly na projekty PPP použity zdroje Fondu soudržnosti ve výši cca 1 mld. EUR, tj. přibližně 3% z celkové alokace Fondu soudržnosti v tomto období. Proto považujeme za nepravděpodobné, že ke konci roku 2006 bude na PPP projekty z Fondu soudržnosti čerpáno více než 5%.

3.2 Důvody pro omezené použití fondů EU v kombinaci s PPP projekty

Z analýzy předpisů aplikovaných na fondy EU, dosud realizovaných projektů kombinujících PPP a fondy EU a z rozhovorů s úředníky a poradci, kteří se realizovaných projektů účastnili, vyplynuly tyto důvody, které jsou příčinou omezené kombinace fondů EU a PPP projektů:

Zdržení harmonogramu. PPP projekty jsou časově náročné. Podání úspěšné žádosti o čerpání příspěvku z fondů EU rovněž. Tyto dva procesy nemohou vždy probíhat zároveň, a proto dochází ke komplikování časových harmonogramů. Nadto musí být každá významná změna PPP projektu diskutována s Komisí. Např. v portugalském projektu Tagus Bridge bylo nutné

institutions such as EIB and EBRD for the preparation of high-quality projects for co-financing from EU funds and the EIB. See press release IP/05/1246 of 11 October 2005.

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 ze dne 16. května 1994 o zřízení Fondu soudržnosti

⁹ Míra podpory je ve FS standardně až 85% ze způsobilých výdajů

¹⁰ Viz výroční zpráva FS (k dispozici na webových stránkách

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm).

¹¹ Údaje z publikace PriceeaterhouseCoopers „[Developing Public Private Partnerships in New Europe](#)“, z roku 2004 a rešerše autorů této studie

rozdělit projekt PPP do dvou fází – jedna koncesní smlouva byla uzavřena před rozhodnutím o příspěvku fondů EU a druhá koncesní smlouva po tomto rozhodnutí.

Zvýšené náklady, nedostatek zdrojů. Kvalitní (aby byla žádost úspěšná, musí být kvalitní) zpracování a obhájení žádosti o příspěvek z fondů EU vyžaduje značné osobní zdroje na straně žadatelů. Příslušné orgány v ostatních členských zemích hledaly řešení, které by bylo nejméně personálně náročné.

Dostatek klasických projektů a dostatek prostředků pro národní spolufinancování. V ostatních členských zemích byl dostatek kvalitních projektů, který umožnil realizovat odděleně projekty PPP a projekty s příspěvkem z fondů EU a současně dostatek zdrojů ve veřejných rozpočtech, aby mohly příslušné státy platit povinné národní veřejné spolufinancování z těchto veřejných rozpočtů, bez potřeby příspěvu PPP.

Žádná podstatná motivace z pohledu pravidel fondů EU. Navzdory rétorice o podpoře a publikacím v tomto smyslu, nebyla na úrovni Komise vyvinuta konkrétní iniciativa, která by vedla ke konkrétním praktickým krokům vedoucím k podpoře a motivaci členských států ke kombinaci PPP a příspěvků z fondů EU.

3.3 M1 Drogheda Bypass (Irsko)

Irsko bylo příjemcem Fondu soudržnosti od jeho vzniku v roce 1993 až do roku 2003, kdy pro Irsko možnost čerpání z tohoto nástroje skončila, protože jeho HDP na hlavu přesáhlo 90% průměru Evropské unie. V tomto období získalo Irsko 2,1 mld. EUR z Fondu soudržnosti, z toho zhruba polovinu pro oblast dopravy. Níže uvedená tabulka ukazuje způsob využití těchto zdrojů.

Tabulka: Podpora z Fondu soudržnosti pro dopravní projekty v Irsku (1993-2003)

Typ projektu	Počet projektů	Hodnota podpory z FS [EUR]	Procento z celkové podpory	Průměrná velikost příspěvku [EUR]
Silnice	32	778 268 348	74,7%	24 320 886
Železnice	7	216 660 145	20,8%	30 951 449
Přístavy	10	44 061 468	4,2%	4 406 147
Letiště	1	3 250 400	0,3%	3 250 400
Celkem		1 042 240 361	100,0%	

Irsko současně v roce 1999 zahájilo implementaci projektů PPP, a to výběrem několika pilotních projektů. V současnosti je PPP významným zdrojem spolufinancování programu rozvoje silnic, jak ukazuje níže uvedená tabulka. V současné době je realizováno 11 projektů PPP s celkovými investičními náklady okolo 1,5 mld. EUR, z nichž má být 890 mil. EUR financováno ze soukromých zdrojů. Z těchto statistik je patrné, že soukromé finanční zdroje pro rozvoj silniční sítě převyšují zdroje Fondu soudržnosti (a zdroje fondů EU vůbec).

Tabulka: Financování rozvoje silniční dopravy v Irsku, dle Národního rozvojového plánu

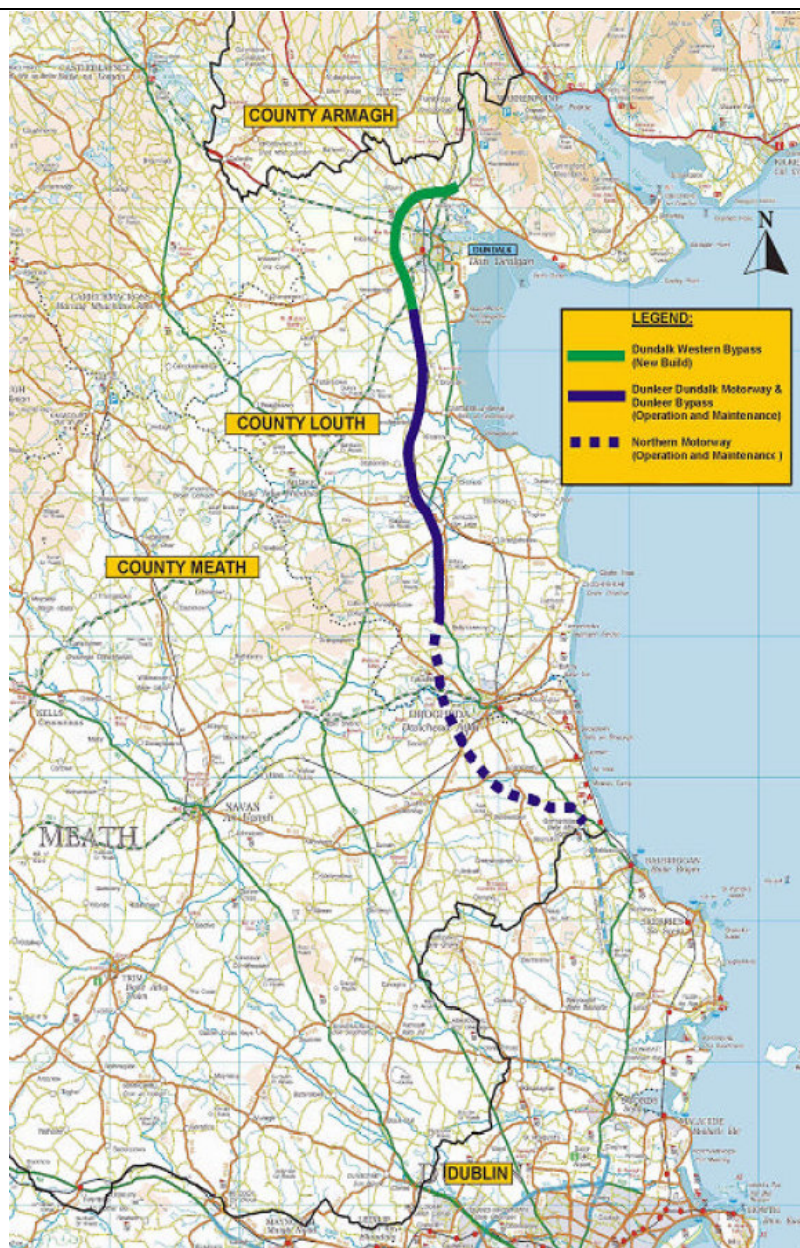
	1994-99	2000-06
<i>v cenách 1999</i>	mld EUR	mld EUR
EU (FS a ERDF)	1.13 (61%)	0.762 (14%)
Státní rozpočet	0.72 (39%)	3.555 (63%)
Soukromé zdroje		1.270 (23%)
Celkem	1.85	5.587

Pokud jde o kombinaci PPP a fondů EU, jsou tyto dva typy financování v Irsku striktně odděleny a cíleně soustředěny do různých projektů. Jak ukazuje případ popsáný v boxu níže, k jejich kombinaci došlo pouze omylem a tato kombinace (vzhledem k nedostatečné komunikaci uvnitř veřejného sektoru mezi odborem odpovědným za rozvoj silniční infrastruktury a odborem odpovědným za příspěvky z Fondu soudržnosti a dále vzhledem k nedostatečnému řízení projektu) způsobila Irsku značné problémy.

Box: Problémy projektu Fondu soudržnosti kvůli sousednímu projektu PPP

Obchvat okolo města Drogheda, které leží severně od Dublinu u východního pobřeží Irska, byl financován a postaven tradičním způsobem, s předpokládanou dotací z Fondu soudržnosti ve výši okolo 96,5 mil. EUR. Obchvat byl postaven a otevřen v červnu 2003, a dále se očekávalo již pouze schválení závěrečné zprávy před uvolněním platby posledních 20% příspěvku Fondu soudržnosti.

Severně od 22km dlouhého obchvatu Drogheda (na mapě označen přerušovanou modrou čarou) ležel západní obchvat města Dundalk, v délce 11km (na mapě označen zelenou plnou čarou). Na tento projekt bylo koncem července 2001 zahájeno výběrové řízení pro PPP projekt, který měl zahrnout i provoz a údržbu delšího, již existujícího úseku (na mapě označen plnou modrou čarou) v celkové délce 42km, a provoz a údržbu zařízení na výběr mytného ležícího v úseku obchvatu Drogheda. Na konci října 2003 byl preferovaný koncesionář vybrán a smlouva byla uzavřena v únoru 2004. Na konci září 2005 byl nový úsek dálnice otevřen.



Při schvalování závěrečné platby projektu obchvatu Drogheda, se Komise dozvěděla o plánech na výběr mýtného, jehož účelem bylo financovat výstavbu dálnice na sever od Drogheda a provoz a údržbu delšího úseku. Dálnice u města Drogheda byla již tou dobou vybavená zařízením na výběr mýtného, čímž měl obchvat vytvářet příjem, který však nebyl vzat v úvahu při stanovení míry podpory. Navíc, v únoru 2003 vydala Komise „Příručku Fondu soudržnosti 2000 – 2006“, která obsahuje přílohu o *Uplatnění zásady „znečišťovatel platí“- rozlišování výše příspěvků Společenství*. Tato příloha vyžaduje snížení míry podpory tam kde projekt má příjmy, nebo by příjmy mohl mít.

V důsledku těchto okolností stanovila Komise pro obchvat Drogheda zpětně nižší míru podpory a snížila příspěvek o 42 mil. EUR. Tím vznikl podstatný problém pro irské úřady, které musely (velmi rychle) najít jiný projekt schopný absorbovat tuto část irské alokace, ještě před skončením irské způsobilosti pro Fond soudržnosti na konci roku 2003. Najít v tak krátkém čase vhodný projekt, který by splňoval podmínky Fondu soudržnosti (ležící na TEN-T, s vhodnou vnitřní mírou výnosností atp.) nebylo jednoduché.

Byť Irsko nemá formální politiku sdružování či rozdělení projektů PPP a projektů čerpajících příspěvky z fondů EU, v praxi k jejich kombinaci ve stejných projektech nedochází. Důvodem je, že v Irsku není důvod kombinovat PPP a příspěvky z fondů EU ve stejných projektech: existuje totiž dostatek národních zdrojů pro spolufinancování projektů s příspěvkem Fondu soudržnosti a Irské úřady si uvědomovaly dodatečné administrativní nároky, které by tato kombinace finančních zdrojů přinesla. Tyto nároky byly vnímány nejenom kvůli větší administrativní náročnosti těchto projektů ale také kvůli nezbytnému snížení míry podpory u projektů přinášejících výnos, a tím pádem i potřebě žádat o příspěvek z Fondu soudržnosti pro větší počet menších projektů, aby národní alokace mohla být plně využita. Administrativní nároky jsou zhruba stejné pro menší i pro větší projekty, a proto se Irské úřady snažily soustředit podporu z Fondu soudržnosti do co nejmenšího počtu co největších projektů.

Na druhé straně Irské zkušenosti ukazují, že výhody PPP nespočívají pouze ve využití soukromého financování – spíše naopak. Irsko v současné době používá netradiční způsoby pořízení infrastruktury i tam, kde jsou investiční náklady hrazeny pouze z veřejných zdrojů. Soukromí partneři mohou mít větší úlohu v projektování daného projektu, případně i v jeho provozu a údržbě (tzv. model DBO – „projektuj“-„postav“-„provozuj“). Příkladem úspěšného DBO projektu tohoto typu, kde byly využity zdroje z Fondu soudržnosti, je čistírna odpadních vod v Dublinu.

3.4 Tagus Bridge (Portugalsko)

Pro období 2000-2006, mělo Portugalsko z Fondu soudržnosti alokováno 3,388 mld. EUR (v cenách roku 2004);¹² v dřívějším období (1993-1999), byla částka na obdobné úrovni, tj. 3 mld. EUR. Stejně jako Irsko, má také Portugalsko rozsáhlý program PPP: v oblasti silniční dopravy bylo dosud uzavřeno okolo 20 koncesních smluv, s celkovou hodnotou investičních výdajů přes 8,5 mld. EUR. Na základě těchto koncesních smluv bylo vystavěno přes 3 000 km dálnic. Pro srovnání, v roce 2010 se očekává, že v tradičním vlastnictví a správě státu bude pouhých 515 km dálnic. Portugalsko v zásadě nekombinuje PPP a fondy EU ani v tomto rozsáhlém programu PPP.

Přesto existuje v Portugalsku příklad velkého úspěšného projektu kde byl příspěvek z Fondu soudržnosti kombinován s PPP: druhé přemostění řeky Tejo (Tagus) u Lisabonu – viz tabulka níže.

¹² http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/proc/cf_en.htm

Tabulka: Nové silniční přemostění řeky Tejo u Lisabonu

Země	Portugalsko
Název projektu	Nové silniční přemostění řeky Tejo v Lisabonu
Typ PPP (dle publikace DG Regio) Guidelines for Successful PPPs	(Design-)Build-Finance-Operate (koncese) (Projektuj-)Postav-Financuj-Provozuj s částečnou subvencí investičních nákladů
Investiční náklady	850 mil. EUR
Hodnota příspěvku z fondů EU	311 mil. EUR
Dotační titul	Fond soudržnosti
Míra spolufinancování	34% celkových investičních výdajů
Další veřejné spolufinancování	cca. 65 mil. EUR, plus cca. 120 mil. EUR za vícepráce a kompenzaci snížení mýtného na mostě 25. dubna
Délka smlouvy se soukromým partnerem	30 let
Doba výstavby	1995 – 1998
Příjem soukromého partnera	Mýtné jak ze stávajícího mostu 25. dubna, tak i z nového mostu Vasco da Gama
Název soukromého partnera	Lusoponte
Vedoucí aranžér soukromého financování	Chase Manhattan (spolu se Sociétés Générale, BLP a dalšími)

Zdroj: Rešerše J&K, Lusoponte

Geneze projektu

V roce 1966 byl postaven první most přes řeku Tejo u Lisabonu, nyní známý jako Ponte 25 de Abril („most 25. dubna“). Na začátku 90. let byla kapacita tohoto mostu již přetížená. Bylo zvoleno dvojí řešení problému s kapacitou: instalace dodatečné „úrovně“ (patra) stávajícího mostu pro umístění železniční tratě (která byla provedena za provozu v letech 1996-99), a příprava nového přemostění – most Vasco da Gama. Nový most byl zapotřebí nejen kvůli odlehčení stávajícímu mostu, ale také kvůli potřebě:

- poskytnutí trasy sever-jih pro nákladní vozidla mimo centrum Lisabonu, a
- zajištění dostupnosti a rozvoje areálu pro Expo 98.



Silniční spoje v okolí Lisabonu



Nový most „Vasco da Gama“



Stávající most „25. dubna“

Harmonogram

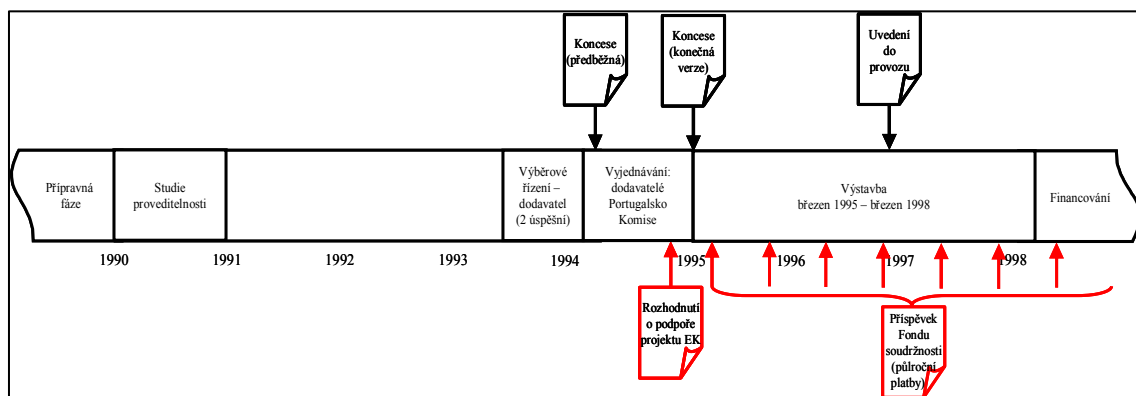
Po přípravě studie proveditelnosti v letech 1990-1, byl vytvořen speciální veřejný orgán pro realizaci projektu: GATTEL (portugalsky: Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa). V roce 1993 byli vybráni poradci pro projekt (mezinárodní finanční skupina Barclays Capital a portugalská advokátní kancelář). Projekt byl navržen jako pilotní projekt PPP s cílem most postavit do zahájení Expo 98 v Lisabonu. V této době ještě neexistoval Fond soudržnosti (první Nařízení Rady o zřízení Fondu soudržnosti je z 15. května 1994).

Mezinárodní výběrové řízení na koncesionáře pro výstavbu a provoz mostu bylo zahájeno na podzim 1993 a z pěti uchazečů byli v únoru 1994 vybráni dva. První koncesní smlouva byla s úspěšným konsorciem uzavřena v dubnu 1994.

Od této doby mohl koncesionář zahájit přípravné práce, jako např. nákup a přípravu pozemků. Jakmile bylo vydáno kladné rozhodnutí o poskytnutí příspěvku z Fondu soudržnosti, byla v březnu 1995 podepsána druhá koncesionářská smlouva a byly zahájeny stavební práce. Od roku 1996 náležel koncesionáři příjem z mýtného na stávajícím mostě 25. dubna.

Přemostění, které je celkovou délkou 17,2 km nejdelší v jižní Evropě, bylo otevřeno dle harmonogramu 29. března 1998.

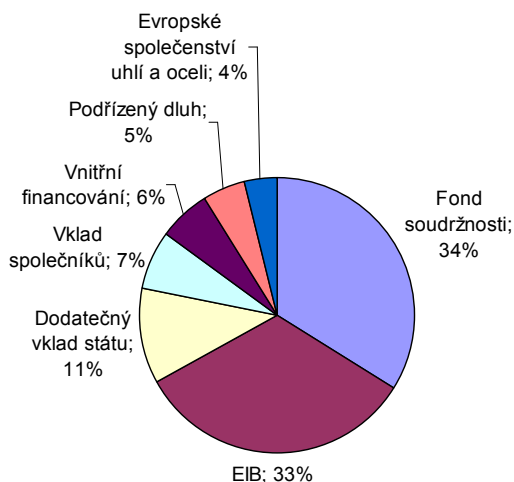
Obr. : Harmonogram projektu Tagus Bridge



Zdroje financování

Projekt měl celkové náklady 1,06 mld. EUR, z toho 850 mil. EUR náklady na výstavbu (ostatní náklady byly např. na vyvlastnění pozemků a nemovitostí, na financování, a náklady koncesionáře). Struktura financování projektu je zobrazená níže.

Graf: financování mostu Vasco da Gama (Tagus Bridge)



Poznámka:

Vnitřní financování obsahuje příjmy z mýtného na existujícím mostě v průběhu výstavby nového mostu

Zdroj: firma Lusoponte

Rozdělení rizik a zdroj příjmů koncesionáře

Riziko **výstavby** nesl koncesionář. Kvůli otevření mezinárodní výstavy Expo '98 v květnu 1998 bylo nezbytné, aby byl most do té doby otevřen. Sankce za dodávku později než tři měsíce po plánu byla vysoká: koncesionář by musel převést novou infrastrukturu na stát bezplatně. V průběhu výstavby požádaly portugalské úřady koncesionáře o výstavbu dodatečných příjezdových silnic k areálu Expo na základě stejných jednotkových cen, jaké se aplikovaly na zbytek projektu.

Riziko **poptávky** v zásadě nese koncesionář. Koncese se vztahuje na výstavbu, provoz a údržbu nového mostu Vasco da Gama, a na provoz a běžnou údržbu stávajícího mostu 25. dubna. Proto je mýtné z obou mostů příjem koncesionáře.

Původní koncesní smlouva předpokládala stejné mýtné u obou mostů. Mýtné bylo stanoveno v nabídce koncesionáře jako pevná částka indexovaná o inflaci. Délka koncese byla v závislosti na objemu skutečné dopravy přes most, s předpokladem základního scénáře na 30 let od roku 1998 do roku 2028.

Předpokládané zvýšení mýtného na původním mostě na úroveň mýtného na novém mostě se však ve skutečnosti ukázalo být politicky nepřijatelným (nyní činí mýtné na původním mostě 1,15 EUR a na novém mostě 2,30 EUR). Proto byla v roce 2001 koncesní smlouva upravena následujícím způsobem:

- mýtné na mostě 25. dubna bylo domluveno na poloviční úrovni mýtného na novém mostě;
- stát se zavázal platit fixní sérii plateb (zvyšující se) až do roku 2019;
- větší než původně předvídaná poptávka (která by jinak znamenala vyšší zisk koncesionáře) byla ovšem zahrnuta do základního scénáře finančního modelu pro projekt (přenos části přínosu z koncesionáře na stát);
- zvýšení mýtného na obou mostech bylo indexováno na inflaci (stejně jako dříve).

Tato změna v původní koncesi nebyla předmětem podrobného zkoumání Komise.

Původní model předpovídal „náběh“ provozu na standardní kapacitu rozložený do 5 let od otevření mostu. V praxi však provoz dosáhl již v prvním roce dvojnásobku předpovědi – průměrný denní provoz 30.000 vozidel (jedním směrem) oproti plánovaným 15.000. V současné době však poptávka mírně klesla (o 5%) kvůli slabému výkonu portugalské ekonomiky a vysoké ceně pohonných hmot.

Koncesionář nese riziko výstavby a poptávky a dluh spojený s projektem není klasifikován jako dluh veřejný (dle rozhodnutí Eurostatu STAT/04/18 z února 2004).

Podpora z Fondu soudržnosti

Žádost do Fondu soudržnosti byla připravená státem prostřednictvím speciálního subjektu GATTEL. Podle běžných pravidel Fondu soudržnosti byly platby přijímány státem a používány k úhradě způsobilých výdajů koncesionáře. Platby měly půlroční periodicitu po celou dobu výstavby; skutečná platba byla v průměru realizovaná cca. za dva měsíce po poskytnutí soupisu způsobilých výdajů. Konečná platba (10% z celkové podpory z Fondu soudržnosti) byla uvolněná v roce 1999, tj. cca. rok po dokončení stavby v březnu 1998.

Míra podpory z Fondu soudržnosti, tak jak je uvedena v žádosti, je 83% způsobilých výdajů, avšak bez podrobného vysvětlení. Tyto výdaje jsou v žádosti definované jako výdaje státu a Fondu soudržnosti (veřejné výdaje), tj. bez zahrnutí výdajů financovaných EIB a soukromým kapitálem.

Tabulka: Souhrn finančního plánu tak, jak byl prezentován v žádosti Fondu soudržnosti

Zdroj financování (m ECU)	Sektor dopravy	Sektor životního prostředí	Celkem	Procento z celku
Veřejné výdaje (národní plus FS)	343	41	384	41,6%
Soukromé financování	204	0	204	22,1%
Úvěr EIB	335	0	335	36,3%
Celkem	882	41	923	100,0%
Příspěvek z Fondu soudržnosti	285	34	319	34,6%

Jak je popsáno výše, příprava koncese probíhala paralelně k přípravě žádosti o podporu z Fondu soudržnosti. Nejistota v období cca jednoho roku, mezi uzavřením první koncesní smlouvy a obdržení definitivního rozhodnutí o příspěvku z Fondu soudržnosti byla řešena tak, že se Portugalsko zavázalo uhradit výdaje koncesionáře vynaložené od okamžiku uzavření první koncesní smlouvy, pokud by projekt selhal kvůli neschválení příspěvku z Fondu soudržnosti.

Struktura vybraného koncesionáře

Struktura vybraného koncesionáře Lusoponte je popsána v tabulce níže. V zásadě tato struktura spojila firmy se zkušenostmi z velkých projektů PPP (především britská firma Trafalgar House) se silnými portugalskými stavebními firmami.

Tabulka: Akcionářská struktura koncesionáře

Firma	Podíl
Kvaerner*	23,8%
Campeon Bernard SGE SNC (skupina Vinci)	22,0%
Hagen, S.A. (skupina Vinci)	2,8%
Bento Pedroso Construções S.A.	14,9%
Mota & Companhia S.A.	13,8%
Somague – Engenharia, S.A.	13,8%
Teixeira Duarte Engenharia e Construções S.A.	7,5%
Kvaerner Construction Ltd.*	1,0%
Edifer, S.A.	0,4%

* do roku 1996 Trafalgar House

Závěr

Portugalsko, obdobně jako Irsko, má program soukromého financování rozvoje silniční dopravy, který je ve svém objemu rozsáhlejší než poskytované příspěvky z fondů EU. Stejně jako Irsko, Portugalsko cíleně nekombinuje soukromé financování formou PPP s příspěvky z fondů EU. Nicméně příklad přemostění řeky Tejo v Lisabonu ukazuje, že pro největší infrastrukturální projekty v dopravě je tato kombinace možná – ba dokonce žádoucí, protože tyto projekty by bez příspěvku z fondů EU nebyly realizovatelné. Most Vasco da Gama v Lisabonu by v druhé polovině 90. let pravděpodobně nebyl bez příspěvku z fondů EU postaven.

3.5 Athens International Airport (Řecko)

Projekt rekonstrukce mezinárodního letiště v Aténách byl zahájen ve červnu 1996 (uzavření koncesní smlouvy) a dokončen v únoru 2001. Projekt byl spolufinancován z Fondu soudržnosti a celková skladba financování investičních nákladů rekonstrukce je uvedena v následující tabulce:

Tabulka: Skladba zdrojů financování rekonstrukce mezinárodního letiště v Aténách

Zdroj	Částka (mil. EUR)
Seniorní dluh	1.309
<i>z toho EIB</i>	<i>997</i>
<i>z toho ostatní komerční banky</i>	<i>312</i>
Financování ze strany sponzorů	180
<i>z toho kapitál</i>	<i>135</i>
<i>z toho subordinovaný dluh</i>	<i>45</i>
Grant fondu pro rozvoj letišť	300
Grant z Fondu soudržnosti	250
Grant Řeckého státu	150
Úvěr na výstavbu cargo terminálu	17
Další zdroje	14
Celkem	2.220

Zdroj: Athens International Airport S.A.

Hlavním aranžérem soukromého financování byla Hypo Vereinsbank.

Koncesionář vedený firmou Hochtief získal právo letiště provozovat (a čerpat příjmy z jeho provozování) po dobu 30 let. Příspěvky z Fondu soudržnosti byly čerpány v průběhu výstavby, nikoliv až po jejím dokončení.

3.6 Athens Ringroad (obchvat Atén - Řecko)

Projekt obchvatu Atén byl zahájen podpisem koncesní smlouvy v květnu 1996 a dokončen v únoru 2001. Na obchvatu je vybíráno mýto a skladba zdrojů financování projektu byla následující:

Zdroj	Částka (mil. EUR)
Úvěr EIB	646
Záruky EIB	480
Dodatečné (stand-by) úvěry	85
Komerční úvěry	140
Financování ze strany sponzorů	112
Grant Řeckého státu a z fondů EU	250
Celkem	1.713

Hlavním aranžérem soukromého financování byla Hypo Vereinsbank a Bank of Tokyo-Mitsubishi.

I v projektu obchvatu Atén byly příspěvky z fondů EU čerpány průběžně, během výstavby.

3.7 Další řecké zkušenosti

Řecko v současné době připravuje celou řadu projektů rozvoje dálniční sítě, které by měly být financovány z Fondu soudržnosti. Podle informací poskytnutých zúčastněnými pracovníky počítá Řecko s průběžným čerpáním příspěvků a jejich vyplácením koncesionářům ještě před dokončením staveb.

Pracovníci zúčastnění na dosavadních projektech zvláště komentovali nedostatek personálních zdrojů na straně veřejného sektoru pro účely efektivních a úspěšných žádostí o příspěvky z fondů EU.

Protože Řecko lze v rozsahu jeho potřeb rozvoje dopravní infrastruktury přirovnat k České republice, uvádíme i celkovou perspektivu řeckého financování dopravní infrastruktury v právě probíhajícím programovacím období:

Zdroj financování	Částka (mil. EUR)
Příspěvky z fondů EU	3.370
Národní spolufinancování	3.120
Soukromé spolufinancování (PPP)	3.433
Celkem	9.923

Zdroj: Structural intervention in Greece – 2005, Greek ministry of economy and finance

Poznámka: Ke shora uvedeným zdrojům financování je třeba přičíst výnosy z mýtného, které jsou uváděny ve výši 6.489 mld. EUR.

3.8 Španělské zkušenosti

Byť Španělsko bylo a je tzv. „kohezní zemí“ a na rozvoj své dopravní infrastruktury používalo prostředky z fondů EU, tyto prostředky nebyly údajně kombinovány s projekty typu PPP. Výjimkou jsou pouze dva projekty: dálniční spojení mezi Santiago de Compostela a Alto de Santo Domingo a železniční projekt Perpignan-Figueras. V projektu Perpignan-Figueras je kombinováno částečné financování z fondů EU (finanční nástroj TEN-T) s koncesní smlouvou na provoz železnice, podle které nese koncesionář riziko poptávky (objemu provozu na železnici) a inkasuje poplatky za využití od dopravců, kteří budou železnici využívat. Z investičních nákladů 952 mil. EUR bude cca 58% uhrazeno z grantů (Španělsko a Francie) a z fondů EU. Fondy EU byly (a jsou) čerpány v průběhu projektu.

4. PRAVIDLA FONDŮ EU

4.1 Míra národního spolufinancování (a jeho zdroje)

Národní (veřejné) spolufinancování znamená částku, kterou do projektu investuje členský stát či jeho veřejné instituce. Poskytnutí národního veřejného spolufinancování je podle nových pravidel pro programovací období 2007-13 nezbytnou podmínkou¹³ obdržení příspěvku z Fondů. Minimální výše národního spolufinancování musí být dohodnuta s Evropskou komisí a je součástí textu příslušného operačního programu¹⁴.

Dosavadní praxe

Pravidla platná v současné době umožňují spolufinancování národními i soukromými zdroji^{15,16}. V praxi se však s ohledem na zjednodušení resp. maximalizaci čerpání určené alokace využívá nejvíce národní spolufinancování. Soukromé spolufinancování se využívá téměř výlučně u projektů, které nemohou být z nějakého důvodu financovány stoprocentně z veřejných zdrojů.¹⁷

Česká republika se přesto v rámci sjednávání Rámce podpory společenství pro současné zkrácené programové období 2004-06 dobrovolně zavázala¹⁸ k povinnosti národního spolufinancování v poměru 1:3 k prostředkům poskytnutým strukturálními fondy. Z tohoto důvodu nebude navržena změna, alespoň pro projekty financované ERDF, pro českou praxi významná.

Pravidlo navržené pro období 2007 až 2013 (fiše 53)

Podle výkladového stanoviska (tzv. fiše) č. 53, které vydala Komise a které vyjadřuje její postoj k výkladu obecného nařízení a k obsahu operačních programů,¹⁹ má být umožněno „nahrazení“ národního veřejného spolufinancování u konkrétních projektů spolufinancováním soukromým, avšak pod podmínkou, že národní veřejné spolufinancování bude kompenzováno u jiných projektů tak, aby celková míra národního veřejného spolufinancování v programu zůstala zachována na dohodnuté úrovni. Pokud bude Komise i nadále zastávat tento postoj, bude jeho důsledkem to, že Česká republika nebude moci využitím PPP snížit objem národního veřejného spolufinancování. Vzhledem k předpokládanému dostatku disponibilních zdrojů²⁰ pro národní veřejné spolufinancování z rozpočtových zdrojů není tento přístup překážkou realizace dopravních projektů v programovacím období 2007-13, avšak „vázanost“ národních veřejných zdrojů v projektech, které jsou spolufinancovány z fondů EU mohou být omezeny jiné projekty, na které nebude možné národní zdroje použít.

¹³ příspěvek Fondů je koncipován jako poměrná část národních veřejných výdajů na projekt (čl. 51 odst. 2 obecného nařízení) – rozdíl mezi celkovými veřejnými výdaji na projekt a příspěvkem Fondů tvoří minimální výši národního veřejného spolufinancování

¹⁴ čl. 36 odst. 1, písm. g) ii) obecného nařízení „table specifying [...] the amount of total financial appropriation of the Community contribution and the public national counterparts and the rate of contribution from the Funds.“

¹⁵ čl. 7 nařízení 1164/94 – text v příloze

¹⁶ čl. 29 odst. 2 nařízení 1260/1999 – text v příloze

¹⁷ např. vzhledem k pravidlům Společenství o veřejné podpoře

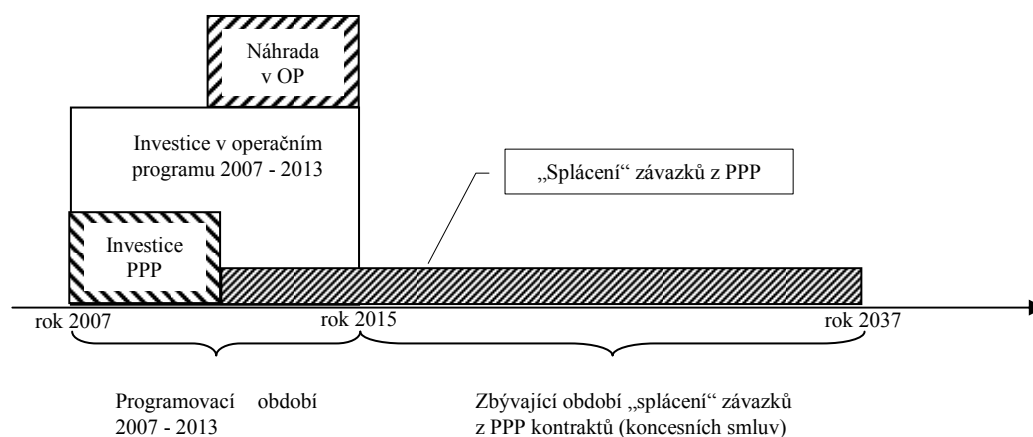
¹⁸ viz rámec podpory Společenství 2004-2006 (www.mmr.cz)

¹⁹ vzhledem k tomu, že Komise musí každý operační program schválit, má tento dokument značný praktický dopad

²⁰ Na dostatek disponibilních zdrojů pro financování usuzujeme ze závěrů projektu GEPARDI zadaného MDČR (viz www.mdcr.cz)

Samotné obecné nařízení nevylučuje, aby investice formou PPP byly považovány za národní veřejné spolufinancování bez dalšího. Pokud však bude Komise na přístupu vyjádřeném ve fiši 53 trvat, bude to pro členské státy z fiskálního hlediska znamenat značnou negativní motivaci ke kombinaci PPP a čerpání příspěvků z fondů EU, jak ukazuje následující obrázek:

Obr. Důsledky případné aplikace Fiše 53



Tím, že Komise požaduje od členských států, aby investice „nahrazené“ formou PPP byly přemístěny jinam v rámci operačního programu, PPP fakticky nepovažuje za formu národního veřejného spolufinancování. S tímto přístupem autoři této studie nesouhlasí, protože investiční náklady pořízení infrastruktury formou PPP jsou beztak v průběhu koncesní smlouvy uhrazeny formou plateb veřejného sektoru či formou plateb uživatelů infrastruktury, lze na tento způsob z pohledu veřejných financí nahlížet jako na dluhové financování investice učiněné veřejným sektorem.

Fiše 53 však není závazným nařízením ani směrnicí. Je pouhým interpretačním stanoviskem Komise, které má v praxi značnou váhu, avšak lze dosáhnout jeho změny. Pokud Česká republika v praxi přesvědčí Komisi o nevhodnosti fiše 53, lze dosáhnout změny v tom smyslu, že investice realizované formou PPP budou plně ekvivalentní národnímu veřejnému financování a nebudou muset být v operačních programech „nahrazovány“.

Proto je jedním ze závěrů a doporučení této studie, aby Česká republika – pokud má zájem na realizaci PPP v kombinaci s čerpáním fondů EU – učinila kroky vůči Komisi, kterými ji přesvědčí o nutnosti revize fiše 53. V tomto smyslu by rovněž bylo vhodné spolupracovat s ostatními dotčenými členskými státy (např. Polsko, Maďarsko, Slovensko či Řecko), které by měly mít obdobný zájem na dosažení revize fiše 53.

Box: Náhrada národního veřejného spolufinancování formou PPP

O PPP se někdy hovoří jako o příležitosti nahradit národní veřejné spolufinancování na projektech financovaných z fondů EU. Podle současného přístupu Komise nemůže soukromé financování v PPP projektech národní veřejné spolufinancování nahradit, protože Komise požaduje, aby částky, které byly v projektech nahrazeny soukromým financováním, byly „utraceny“ v jiných projektech (buď dodatečných projektech, nebo projektech, které budou mít v praxi vyšší míru národního veřejného spolufinancování), a tím zůstalo zachováno národní veřejné spolufinancování na úrovni celého programu v nezměněné výši. Pokud bude toto pravidlo aplikováno, lze zjednodušeně říci, že každá koruna, kterou Česká republika „investuje“ formou PPP musí být z fiskálního pohledu „investována“ dvakrát – jednou formou splacení závazků z PPP kontraktů a jednou na náhradním projektu v operačním programu. Byť za každou z obou investovaných korun získají členské státy dodatečnou infrastrukturu, je tento přístup v rozporu s principem adicionality, protože od členských států žádá více, než pouhé udržení tzv. základních výdajů a v podstatě je za použití PPP nepřímo penalizuje.

4.2 Výše způsobilých výdajů

Návrh nového obecného nařízení přenáší odpovědnost za definování způsobilých výdajů na jednotlivé členské státy, a definuje pouze některá základní kritéria způsobilosti²¹ s tím, že nařízení o jednotlivých fondech EU blíže vymezí tyto způsobilé výdaje²². Vzhledem k současnému navrhovanému znění těchto nařízení upozorňujeme, že zejména DPH jako nezpůsobilý výdaj je stále předmětem velkých diskuzí. Současně je však právě definice způsobilých výdajů jedním z hlavních faktorů, které mohou být ovlivněny na národní úrovni a mohou zásadním způsobem podpořit či naopak znemožnit kombinaci fondů EU a PPP transakcí.

V současném programovacím období je členským státům umožněno upřesnit způsobilost výdajů nad rámec nařízení 1260/1999 a nařízení 1164/94, avšak pouze ve formě zpřísnění. Komise však využila svého práva vydat společná pravidla pro způsobilost výdajů, a tím dále zúžila volnost úpravy členských států v této oblasti. V programovacím období 2007 až 2013 takové omezení nebude možné, a tím je akcentována důležitost národní úpravy.

Vedle rámcové kontroly, zda jde o způsobilé výdaje podle příslušných nařízení upravujících jednotlivé fondy EU, je v jednotlivých projektech především důležité, aby byly výdaje uznány jako způsobilé výdaje podle příslušných českých národních předpisů, tj. zejména podle příslušného operačního programu a podmínek, za kterých byl schválen²³.

Vzhledem k tomu, že dokumenty připravené a schválené na národní úrovni mohou mít zcela zásadní vliv na výši možné podpory pro konkrétní projekty (bez ohledu na to, zda jsou realizovány formou PPP či nikoliv), včetně samotné možnosti jeho realizace, doporučujeme, aby tyto dokumenty byly zpracovány v úzké spolupráci mezi zainteresovanými subjekty (v tomto případě MF, MD, MMR a SFDI). Jedná se zejména o přípravu národního rozvojového

²¹ čl. 55: Veřejné výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z Fondů, pokud byly skutečně vynaloženy v období od data předložení operačního programu Komisi ke schválení nebo od 1.1.2007, podle toho, co nastane dříve, a do 31.12.2015 s tím, že se musí jednat o výdaje na projekty schválené příslušným řídicím orgánem.

²² typickým nezpůsobilým výdajem dosud byly a v budoucnu nejspíš rovněž budou náklady na výkup pozemků přesahující 10 % z investičních nákladů projektu

²³ tyto podmínky se nacházejí v rozhodnutí o schválení operačního programu Komisí, a dále i v samostatném rozhodnutí Komise o schválení schématu veřejné podpory

plánu, národního strategického referenčního rámce a operačních programů a programu národního veřejného spolufinancování.

Výdaje a jejich způsobilost můžeme rozdělit do dvou kategorií – výdaje na investice a provoz („**investiční výdaje**“) a výdaje na administrativu, poradce a další podpůrné činnosti („**podpůrné výdaje**“).

Podpůrnými výdaji rozumíme výdaje na tzv. „technickou podporu“ související s PPP projektem. Bude se jednat zejména o výdaje přípravu PPP projektu – zejména na poradce (výběrové řízení, zpracování studie proveditelnosti atd.)²⁴, výdaje na kontrolní, monitorovací a administrativní činnosti MD či SFDI apod.

Celková výše podpůrných výdajů bude s největší pravděpodobností v porovnání s celkovými výdaji PPP projektu relativně zanedbatelná, nicméně bude mít významný vliv na rychlost postupu přípravy PPP projektu a realizace monitorovacích, kontrolních i auditních funkcí – a tím samozřejmě výrazně ovlivní i rizika spojená se samotným PPP projektem.

4.3 Princip adicionality²⁵

Princip adicionality znamená, že prostředky poskytnuté z Fondů nemohou nahrazovat výdaje členských států na strukturální politiku – jsou tedy určeny k tomu, aby doplnily a zvýšily již existující výdaje členského státu na dosažení cílů strukturální politiky.

Box: Princip adicionality

Princip „adicionality“ vyžaduje, aby Česká republika nenahrazovala své investiční výdaje z prostředků fondů EU. Tyto prostředky musí být „dodatečné“ k jejím jinak plánovaným výdajům.

Pro regiony NUTS II, kde je HDP (měřený v paritě kupní síly) na osobu za poslední 3 roky nižší než 75% průměru EU, a které tímto spadají do tzv. cíle „Konvergence“ programovacího období 2007-13, je nutné výslovně definovat úroveň veřejných či ekvivalentních strukturálních ročních výdajů (dále jen „**základní výdaje**“), které bude Česká republika povinna zachovat po celé programovací období²⁶.

Plnění požadavku adicionality v rámci cíle „Konvergence“ podléhá ověření v průběhu programovacího období a dále ověření ex-post²⁷. Pokud Komise během programovacího období zjistí, že se situace v České republice změnila od doby definování výše základních výdajů, které je ČR povinna vynaložit, může Komise po konzultacích s ČR upravit výši základních výdajů pro požadavek adicionality.

Jestliže Komise dojde k závěru, že Česká republika neplní svůj závazek adicionality, má právo odebrat část (či dokonce celou) alokaci fondů EU pro Českou republiku, a to v závislosti na míře porušení tohoto závazku²⁸.

²⁴ tyto výdaje umožňuje výklad obecného nařízení ve fiši 53 „*within technical assistance, the Member States may fund actions aimed at planning successful public/private partnerships.*“

²⁵ upraven v čl. 13 obecného nařízení

²⁶ výdaje budou definovány společně ČR a Komisí a stanou se součástí schválení Národního strategického referenčního rámce (čl. 26 odst. 3 písm. c) obecného nařízení), které musí proběhnout nejpozději současně se schválením operačních programů

²⁷ čl. 13 odst. 4 obecného nařízení

²⁸ čl. 100 odst. 5 obecného nařízení

Princip adicionality je již aplikován v probíhajícím programovacím období v souvislosti s příspěvky strukturálních fondů²⁹. Česká republika se v této souvislosti zavázala k ročním kapitálovým výdajům v sektoru doprava ve výši 476 665 000 EUR³⁰ v cenách roku 1999. Na Fond soudržnosti se v současnosti požadavek adicionality výslovně neaplikuje, avšak členské státy, které čerpají prostředky Fondu soudržnosti, jsou nepřímo zavázány k dosažení obdobného cíle, jaký vyžaduje princip adicionality³¹.

Požadavek adicionality není tématem, které musí zadavatel řešit u konkrétních projektů, nýbrž tématem, které řeší členský stát na nejvyšší úrovni, protože plnění testu adicionality se na této nejvyšší úrovni zjišťuje.

Pro aplikaci PPP je v kontextu fondů EU a požadavku adicionality relevantní otázka, jakým způsobem se do základních výdajů započítávají závazky vyplývající z transakcí realizovaných formou PPP. Investice realizované (a financované) soukromým dodavatelem budou nakonec z dlouhodobého pohledu uhrazeny z veřejných zdrojů. Na závazky veřejného sektoru související s PPP transakcemi lze proto nahlížet jako na jinou formu zadlužení veřejného sektoru. Tuto logiku ve svém rozhodnutí STAT/04/18 reflektoval Eurostat, který závazky veřejného sektoru vyplývající z transakcí typu PPP započítává do veřejného dluhu členských států. Výjimkou z tohoto pravidla podle rozhodnutí Eurostatu jsou případy, kdy zadavatel na dodavatele smlouvou přenáší kvalifikovaná rizika související s projektem. Formulace článku 13 obecného nařízení podrobně nespecifikuje, co obsahují „veřejné či ekvivalentní“ výdaje, a je proto ponechán prostor pro uvážení Komise. V této situaci je správné požadovat, aby Komise akceptovala, že přinejmenším dlouhodobé závazky, které jsou započítány do veřejného dluhu České republiky, byly současně započítány do základních výdajů (jako „ekvivalentní“) pro účely testování plnění požadavku adicionality. Podle názoru autorů této studie by nebyl nijak mimořádný ani požadavek, aby Komise akceptovala, že se do základních výdajů budou počítat všechny dlouhodobé závazky z PPP kontraktů, bez ohledu na jejich kvalifikaci podle Eurostatu – a to alespoň do takové výše, v jaké tyto závazky nahrazují výdaje, které by jinak byly veřejnými rozpočty učiněny na pořízení příslušné infrastruktury a takto budou „spláceny“ po delší dobu.

Tento přístup je však potenciálně sporný vzhledem k dosavadnímu praktickému přístupu Komise k podpoře PPP, který lze, navzdory rétorice a prohlášením o podpoře PPP v kontextu fondů EU³², označit přinejmenším za zdrženlivý. Proto doporučujeme o tomto tématu s Komisí zahájit diskusi, ve které by měla Česká republika obhajovat přístup, který jí umožní započtení závazků z PPP transakcí do základních výdajů. Zda bude takové započtení možné či nikoliv ovšem nezáleží na tom, zda konkrétní transakce byla spolufinancována z fondů EU či nikoliv a tato poznámka je spíše obecným upozorněním na důležitou praktickou souvislost PPP a problematiky fondů EU.

4.4 Projekty nesoucí příjmy

Stanovení míry podpory (kolik % ze způsobilých výdajů financuje příslušný fond EU) záleží (podle současných i nových pravidel) na tom, zda a v jaké výši generuje konkrétní projekt vlastní příjmy. Současné Nařízení 1164/94 upravuje výši podpory pro příspěvky z Fondu soudržnosti takto:

²⁹ čl. 11 nařízení 1260/1999

³⁰ viz tabulka Veřejné nebo srovnatelné strukturální výdaje v regionech Cíle 1, Rámec podpory Společenství Česká republika 2004-06, MMR, strana 126

³¹ preambule nařízení 1164/94 „Whereas, in the light of the undertaking by the Member States concerned not to decrease their investment efforts in the field of [...] transport infrastructure, the principle of additionality [...] will not apply to the Cohesion fund.“

³² např. vzhledem k formulaci fiše 53

Pokud je pomoc poskytnuta na projekt nesoucí příjmy, stanoví Komise v úzké součinnosti s přijímajícím členským státem částku výdajů, ze které se vychází při výpočtu pomoci z fondu, s přihlédnutím k příjmům, pokud se jedná o značné čisté příjmy pro původce³³ projektu.

„Projektem nesoucím příjmy“ se rozumí:

- *infrastruktury, za jejichž užívání se ukládají poplatky,*
- *produktivní investice v oblasti ochrany životního prostředí.*

V roce 2002 vydala Komise novou edici publikace „Guide to cost-benefit analysis of investment projects“³⁴ („Průvodce analýzou nákladů a přínosů investičních projektů“), která stanovuje postup pro určení výše podpory u takových projektů. Tento postup vychází z principu, že Fond soudržnosti má vyplnit „finanční mezeru“, která vyplývá z analýzy diskontovaných toků peněz (cash flow) jako rozdíl mezi současnou hodnotou celkových investičních nákladů a současnou hodnotou čistých příjmů projektu. Zjednodušeně řečeno, tento postup vede k tomu, že o každou korunu, o kterou se zvýší příjmy projektu, se snižuje podpora poskytovaná z Fondu soudržnosti.

Nová pravidla pro stanovení výše podpory u projektů nesoucích příjmy

Návrh obecného nařízení podstatným způsobem mění dosavadní způsob výpočtu míry podpory u projektů nesoucích příjmy. Stejně jako dosud se bude nejprve zjišťovat tzv. „finanční mezera“, tj. rozdíl mezi diskontovanými náklady a diskontovanými výnosy projektu. Nově však budou výdaje projektu způsobilými pouze do výše zjištěné finanční mezery. Konečná výše příspěvku bude stanovena násobkem způsobilých veřejných výdajů a míry podpory.

³³ pojem „původce“ u Fondu soudržnosti je ekvivalentní pojmu „příjemce“ u ERDF a v kontextu PPP se jedná o dodavatele, tj. SPV

³⁴ K dispozici na

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_en.pdf, a v českém překladu na http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1085590176cba_cz_ek.pdf

Box: Srovnání současných a navržených pravidel výpočtu³⁵

V současné době je výše podpory u projektů Fondu soudržnosti počítána jako $G = r \cdot E$, $r = (C - R)/C$, kde:

- G je výše příspěvku z Fondu soudržnosti
- r je velikost „finanční mezery“ v investičních výdajích [v %]
- E je výše způsobilých výdajů (po započtení inflace) bez ohledu na výši čistých příjmů projektu [v EUR]
- C je současná (tj. diskontovaná) hodnota investičních nákladů projektu a
- R je současná hodnota čistých příjmů projektu, vč. zbytkové hodnoty projektu (tj. hodnota investic na konci doby finanční analýzy, např. za 30 let)

V příštím programovacím období bude vzorec pravděpodobně:

$$G = r_f \cdot r \cdot E$$

kde

- r_f je jednotná míra podpory pro daný typ fondu (např. 85% pro Fond soudržnosti a 75% pro ERDF).

Shora uvedené je pouze interpretací návrhu Komise ze strany autorů této studie.

Pokud má projekt čisté příjmy, vede tato změna vždy ke snížení podpory podle nových pravidel o 15% (u Fondu soudržnosti) ve srovnání se současnými pravidly.

Box: Hypotetický příklad výpočtu

Změnu ve způsobu stanovení míry podpory lze ilustrovat hypotetickým příkladem. Dopravní projekt má současnou hodnotu investičních výdajů $C = 10$ mld Kč a současnou hodnotu čistých příjmů $R = 2$ mld Kč. Nediskontované investiční výdaje C_b (vč. inflace) = 12,6 mld Kč, z toho 12,0 jsou výdaje způsobilé ($E = 12$ mld Kč).

V současné době by tento projekt získal podporu na úrovni $(10 - 2) / 10 = 80\%$. Tato míra podpory by se vztahovala k výdajům 12 mld Kč, a dotace by proto byla $0,8 \cdot 12 = 9,6$ mld Kč.

V příštím programovacím období by tento projekt by získal podporu ve výši $85\% \cdot 80\% \cdot 12 = 8,16$ mld Kč.

³⁵ Pro strukturální fondy jsou v současné době pravidla pro úpravu míry podpory stanovena v článku 29 základního nařízení 1260/1999, spolu s odstavcem 40. jeho preambule, který definuje co má být považováno za „značné čisté příjmy“. Tato pravidla jsou předmětem nezávazného výkladu Komise ze dne 25.6.2002 (Stanovení míry podpory pro investice nesoucí příjmy v rámci Strukturálních fondů – „jak aplikovat čl. 29(4) Nařízení rady (ES) č. 1260/1999 v případě investic do infrastruktury“: výklad Komise). Přístup doporučený v tomto výkladu je ve svém důsledku stejný jako výše popsáný přístup u Fondu soudržnosti, s tím rozdílem, že musí respektovat stropy stanovené v nařízení 1260/1999. Proto vzniká „schod“ v míře podpory, která klesá tam, kde diskontované čisté příjmy překročí hranici definovanou v preambuli jako 25% investičních nákladů.

Pravidla pro budoucí programovací období jsou stále ve fázi jednání a v době, kdy byla připravována tato studie nebyly ještě jasné jejich konečné obrysy. Tato studie vychází z následujících pracovních dokumentů, které byly Ministerstvem dopravy poskytnuty k nahlédnutí:

- (1) *Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund – Presidency compromise, ze dne 19.10.2005 (ref. 13052/05);*
- (2) *Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund - Presidency compromise, ze dne 10.10.2005 (ref. 11941/05); a*
- (3) Výkladové stanovisko Komise (tzv. fiše) č. 18rev.1 ohledně „projektů přinášejících příjmy“.

Dokument (2) ovšem v době zpracování této studie nespecifikoval žádné požadavky Fondu soudržnosti ohledně projektů generujících výnosy, a proto se v této studii vychází pouze z dokumentu (1). Dokument (1) sjednocuje pravidla pro Fond soudržnosti a strukturální fondy s využitím podobného metodického přístupu, jaký nyní platí pouze pro Fond soudržnosti.

Box: Důsledek nových pravidel výpočtu výše příspěvku u projektů nesoucích příjmy

Podle nových pravidel bude maximální výše podpory součinem způsobilých veřejných výdajů a maximální míry podpory pro daný typ fondu (např. 85% pro Fond soudržnosti). Změnou oproti současnému systému však je, že z fondů EU bude možné financovat pouze část „finanční mezery“ daného projektu (např. 85% pro Fond soudržnosti). V současném systému, pokud všechny náklady jsou uznatelné, je možné získat podporu pro celou „finanční mezeru“ projektu (pokud tato mezera není více než stanovené maximum celkových nákladů projektu, např. 80%). Tato změna bude znamenat nižší výši podpory. Nicméně, tato změna ve způsobu výpočtu je všeobecným důsledkem nového návrhu, který platí pro všechny projekty bez ohledu na to, zda jsou financované pouze z veřejných zdrojů či formou PPP.

Problém kvalifikace „stínového mýtného“ a dalších poplatků veřejného sektoru jako výnosu

V současné době navržená základní definice „projektu nesoucího příjmy“ skrývá potencionální problém pro projekty, kde soukromý sektor (částečně) financuje výstavbu infrastruktury na základě smlouvy, ve které se veřejný sektor zavazuje platit za poskytovanou službu tzv. „stínové mýtné“ či tzv. „poplatky za dostupnost“. I když se z prvního odstavce článku 54 obecného nařízení zdá, že pro infrastrukturalní projekty budou za příjem považovány pouze poplatky od uživatelů, definice pokračuje tím, že jakýkoliv příjem za poskytovanou službu bude „příjmem“ pro účel stanovení výše podpory. Tím vzniká riziko, že ve shora uvedeném příkladu, budou platby veřejného sektoru soukromému koncesionáři považovány za „příjem“ projektu. V tomto případě (pokud Komise nepřijme odlišný výklad) může výše podpory z Fondu soudržnosti dosáhnout 85% investičních nákladů (jako kdyby infrastruktura byl pořízená klasickým způsobem) pouze pokud poskytne na zbývajících 15% investičních nákladů Česká republika jednorázovou investiční dotací a pravidelné platby státem budou dále pokrývat pouze náklady na provoz a údržbu, tj. nebudou žádné čisté příjmy koncesionáře. Pokud chce stát financovat zbytek investičních nákladů přes pravidelné platby, sníží se míra podpory, jak ukazuje box níže. Tato definice „projektu nesoucího příjmy“ proto vede k tomu, že spolufinancování z fondů EU by bylo systematicky nižší (na úrovni jednotlivých projektů) tam, kde soukromý sektor financuje část výstavby na základě dlouhodobých plateb veřejného sektoru, než tam kde veřejný sektor financuje 100% investičních nákladů klasickým způsobem.

Box: Hypotetický příklad výpočtu výše podpory u dopravního projektu PPP

Hypotetickým projektem je výstavba úseku dálnice za 10 mld. Kč. Projekt má být financován soukromým kapitálem přes koncesionáře, který bude dálnici provozovat po dobu její ekonomické životnosti. Diskontované výdaje na údržbu v tomto období jsou odhadované na 5 mld. Kč. Členský stát uvažuje, že investiční výdaje budou sníženy dotací z Fondu soudržnosti a zbytek investičních výdajů plus provozní výdaje hrazeny přes pravidelné platby veřejným sektorem po dobu koncese.

Projekt nemá příjmy od uživatelů a stát uvažuje o tom, že 15% investičních výdajů bude financováno dodavatelem a bankami v rámci projektu PPP. V tomto případě se budou pravidelné platby rovnat 1,5 mld Kč (nedotované investiční výdaje) plus diskontované výdaje na provoz a údržbu (5 mld Kč), celkově 6,5 mld Kč. „Čisté příjmy“ projektu jsou celkové příjmy minus výdaje na provoz a údržbu, tj. $6,5 - 5 = 1,5$ mld Kč (výše nedotovaných investičních výdajů). Finanční mezera a tudíž i maximální způsobilý výdaj projektu je pak $10 - 1,5 = 8,5$ mld Kč. Na tuto částku musíme aplikovat maximální míru podpory 85%, a maximální dotace z Fondu soudržnosti tak činí $85\% \cdot 8,5$ mld. Kč = 7,225 mld Kč. Aby byl projekt proveditelný, musí stát dofinancovat zbytek dotace na investiční výdaje ve výši $8,5 - 7,225 = 1,275$ mld Kč. Celkové diskontované výdaje státu na projekt tak budou 1,5 mld. Kč + 1,275 mld. Kč = 2,775 mld. Kč, tj. 27,75% celkových investičních výdajů. Kdyby byl projekt realizován bez kombinace s PPP (nebo kdyby přijala Komise flexibilní výklad návrhu nařízení), byl by příspěvek fondů EU vyšší.

Závěrem k tématu projektů nesoucích příjmy konstatujeme, že v tuto dobu navržené změny ve způsobu výpočtu výše podpory by znamenaly (při jejich méně výhodném výkladu):

- pro projekty s reálnými příjmy od uživatelů, **obecně nižší podporu** než umožňují současná pravidla; a zároveň
- pro projekty PPP, kde stát nahrazuje veřejné financování soukromým kapitálem a závazkem veřejného sektoru platit pravidelně za poskytovanou službu, **podstatně nižší podporu** než dle současných pravidel a také ve srovnání s projekty financovanými „klasickým způsobem“.

Proto zdůrazňujeme nutnost komunikace s Komisí ohledně výkladu navržených pravidel. Pokud tyto navržené definice „projektů nesoucích příjmy“ zůstanou nezměněné, může to znamenat podstatnou negativní motivaci pro kombinaci PPP (resp. soukromého financování) a čerpání fondů EU v případech, kde platby veřejným sektorem nahrazují poplatky uživatelů (tzv. „stínové mýtné“, resp. „poplatky za dostupnost“), ledaže Komise vydá výkladové stanovisko, které potvrdí, že takové projekty nejsou považovány za projekty nesoucí příjmy.

Význam výnosů z elektronického mýtného

Od roku 2007 má být v ČR vybíráno z provozu nákladních vozidel nad 12t tzv. elektronické mýtné. Podle sdělení Ministerstva dopravy ČR je hlavním cílem výběru mýtného „získání většího objemu finančních prostředků na další rozvoj dopravní infrastruktury“.³⁶ Lze očekávat, že výnosy elektronického mýtného budou vyšší než náklady na provoz a údržbu zpoplatněných silnic a dálnic: v roce 2004 činily výdaje na provoz a údržbu dálnic 672 mil. Kč;³⁷ přitom výnosy z elektronického mýtného se pro rok 2007 odhadují na úrovni 9 mld Kč. Řešitelský tým provedl orientační výpočet čistých výnosů z elektronického mýtného na stávající síti dálnic a silnic. Pokud předpokládáme, že celkový výnos z elektronického mýtného za km zpoplatněné silnice zůstane na stejné úrovni (v reálných cenách) jako se předpokládá v roce 2007, pak diskontovaný čistý výnos – po odečtení výdajů na provoz systému a na provoz a

³⁶ http://www.mdcrcz.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/Dotazy_ReporteriCT_mytne.htm

³⁷ [Silnice a dálnice v České republice 2005](#)

údržbu silnic³⁸ – pohybuje okolo 100 mil Kč za km ročně. Pokud učiníme předpoklad, že nové úseky dálnic budou mít stejné čisté výnosy jako stávající, můžeme tyto výnosy srovnat s investičními náklady nových dálnic, které jsme pro účely tohoto výpočtu předpokládali ve výši 300 mil. Kč za km. Pokud zanedbáme otázku zůstatkové hodnoty dálnice na konci doby finanční analýzy, je vidět, že míra finanční mezery (r) se pohybuje okolo 67% (při jednotkových nákladech na úrovni 300 mil. Kč za km). Proto dochází v důsledku výběru elektronického mýta ke snížení maximální míry příspěvku z fondu soudržnosti z 85% na 57% ($0,67 \times 0,85 = 57\%$). Shora uvedený výpočet je pouze orientační a zanedbává např. příjmy z dálničních známek. Jeho smyslem bylo ověřit alespoň řádový dopad elektronického mýta na spolufinancování z fondů EU. Protože možný dopad se ukázal být zásadním, doporučujeme MDČR provedení podrobnější analýzy dopadu elektronického mýta na míru podpory silničních a dálničních projektů spolufinancovaných z fondů EU.

Na druhé straně však podotýkáme, že i přes sníženou podporu z fondů EU, je dopad elektronického mýta na státní rozpočet pozitivní v tom smyslu, že příjmy z elektronického mýta nahrazují státní výdaje (viz Box níže).

Ve světle ostatních závěrů této studie se jeví (za předpokladu revize fiše 53) použití kombinace PPP a čerpání fondů z EU pro rozvoj dálniční sítě zvláště vhodným, protože jde o velké projekty, které mohou být realizovány podle jednotného modelu, a proto kombinace PPP a čerpání příspěvku z fondů EU nebude vyžadovat tak velké dodatečné personální a finanční zdroje na straně MDČR, jako by tomu bylo u jiných projektů. Nadto, v důsledku snížení míry spolufinancování kvůli výnosům elektronického mýta se podstatně zvyšuje částka potřebného národního spolufinancování, které by mělo být nahrazováno financováním soukromým – a tím se projekty pro soukromé dodavatele činí atraktivnějšími a jsou předpoklady pro lepší realizaci hodnoty za peníze.

Box: Hypotetický příklad míry podpory u konkrétního silničního projektu

Shora uvedený postup orientačního výpočtu můžeme aplikovat na navržený pilotní PPP projekt 30-kilometrového úseku dálnice D3 Tábor – Bošilec. Podle informací PPP Centra má tento projekt očekávané investiční náklady 11 mld. Kč (na cenové úrovni roku 2004 a včetně 19% DPH), čili 308 mil Kč za km bez DPH (DPH není způsobilým výdajem). Pokud uvažujeme se stejnými očekávanými čistými výnosy elektronického mýta jako je průměr u stávající sítě (viz hlavní text), a zůstatkovou hodnotu dálnice odhadneme na základě pokračování těchto výnosů pro další 30 let po skončení projektu, činí finanční mezera projektu okolo 68%, a míra podpory z Fondu soudržnosti 85% tohoto čísla, tj. 58%. Zbytek investičních nákladů (42%, tj. 3,9 mld. Kč) bude potřeba financovat buď ze státních nebo ze soukromých zdrojů. Po započtení příjmů státu z elektronického mýta činí diskontovaná hodnota celkových příspěvků státu pouhých 0,8 mld. Kč. Bez přínosů z elektronického mýta (tj. kdyby projekt neměl žádné reálné výnosy), stát by musel přispět minimálně na úrovni 15% investičních nákladů, čili 1,24 mld. Kč (diskontovaná částka). Příspěvek státu by v zásadě mohl být buď v podobě dotace investičních nákladů nebo jako pravidelná platba za dostupnost dálnice.

³⁸ Podle Ředitelství silnic a dálnic jsou současné výdaje na údržbu dálnic nedostačující k trvalému zajištění kvality těchto komunikací, a proto se předpokládá jejich růst o 5% ročně až na úroveň cca. dvojnásobku současného stavu.

4.5 Přijatelná míra zisku

Komise hodnotí „ziskovost“ projektů, pro které jsou žádány příspěvky z fondů EU, v zásadě podle metodiky „Guide to cost-benefit analysis of investment projects“ (Průvodce analýzou nákladů a přínosů investičních projektů). Postup je založen na analýze čistých toků hotovostí, která nebere v úvahu způsob financování projektu a pouze srovnává očekávané reálné finanční výdaje a příjmy projektu v čase. Výsledkem tohoto přístupu jsou následující důležité ukazatele:

- čistá současná hodnota projektu (NPV), a
- vnitřní míra výnosu projektu (IRR).

Význam vnitřní míry výnosu jako primárního způsobu hodnocení „ziskovosti“ projektů potvrzuje i výkladové stanovisko (fiše) č. 18³⁹.

Průvodce doporučuje pro výpočet čisté současné hodnoty (viz poslední odstavec částí B1 v „Průvodci“) využití diskontní sazby ve standardní výši 6%. Aby byly projekty vůbec způsobilé pro dotační financování, musí prokázat nižší vnitřní míru výnosu než je relevantní diskontní sazba (což znamená negativní NPV), což dokazuje existenci finanční mezery, která je pak financována. Jak vysvětluje fiše č. 18, výše IRR záleží na rizikovosti dané investice – více riskantní investice může mít vyšší míru IRR a stále být přijatelná. Průvodce u velkých dopravních projektů financovaných z evropských fondů v období 1992-1999 (v Tabulce 2.9) předpokládá průměrnou vnitřní míru výnosu ve výši 6,5%.

Ex-ante (při posuzování žádosti) je důležité, aby projekt – po započtení podpory z fondů EU – neměl nepřiměřený očekávaný vnitřní výnos. Zdá se být nepravděpodobné, že u dopravního projektu se soukromým kapitálem byla tato prahová hodnota vyšší než 8%. Je ovšem důležité si uvědomit, že při vysokém podílu úvěrů v soukromém kapitálu investovaném do projektu PPP (kde se reálná návratnost může v současné době pohybovat okolo 3%), návratnost vlastního kapitálu (equity) investora může být výrazně vyšší, i při zachování celkové návratnosti (IRR) vloženého kapitálu okolo 6%.

Ex-post (při zpětném hodnocení realizovaného projektu) je důležité, aby se skutečné finanční náklady a výnosy projektu podstatně nelišily od těch uvedených ve finanční analýze projektu. Dosavadní obvyklá praxe (např. rozhodnutí pro projekty Fondu soudržnosti ČR v oblasti životního prostředí z konce roku 2004) naznačuje, že Komise považuje více než 10% rozdíl oproti předpokladu za důvod k dalšímu šetření.

4.6 Riziko povinnosti vrácení peněz

Když nejsou plněna pravidla fondů EU, hrozí riziko, že budou muset být čerpané fondy EU vráceny (viz kapitola č. 0 (Kontrola a monitoring)). Protože v řadě případů jde o rizika, která nemůže ovlivnit dodavatel, měl by riziko vrácení fondů EU nést primárně zadavatel (čehož se dosahuje mj. tím, že je formálně žadatelem, který čerpá fondy EU) avšak s tím, že má právo postihu proti dodavateli v případě, že bude muset fondy EU vracet z důvodu selhání dodavatele.

Detailní diskuse o rozsahu práva postihu by šla nad rámec této studie, nicméně považujeme za důležité upozornit, že povinností vrátit prostředky EU (či znemožněním jejich čerpání na konkrétní projekt) nemusí zaniknout nárok České republiky na vyčerpání příslušných částek z fondů EU a příslušné orgány by měly mít připravené „záložní projekty“ (a procesy pro jejich

³⁹ Information Sheet n. 18 rev 1: Revenue Generating Projects, část „The concept of normally expected profitability“

urychlenou přípravu a schválení), které by jim umožnily dočerpát ty částky fondů EU, které z jakéhokoli důvodu bude nutné vrátit nebo nebude možné vyčerpat na prioritní projekty, na které byly původně určeny.

Rovněž je třeba upozornit na to, že ani pro případ selhání dodavatele nebudou dodavatelé (a jejich věřitelé) nejspíš připraveni nést riziko toho, že by museli nahradit celou částku příspěvku z fondů EU, kterou musel zadavatel vrátit, či kterou nemohl vyčerpat. Nicméně je správné od dodavatelů požadovat náhradu nákladů, včetně případných nákladů financování, způsobených tím, že na příslušný projekt nebylo z důvodu selhání dodavatele (např. zásadní prodloužení výstavby) možné vyčerpat fondy EU, nebo že tyto fondy musely být vráceny.

Box: Alokace rizika vrácení/nečerpání příspěvků z fondů EU

Vzhledem k tomu, že riziko vrácení peněz by měl alespoň zčásti nést zadavatel, musí zadavatel u projektů, které kombinují PPP a čerpání příspěvku z fondů EU, vyžadovat nadstandardní práva kontroly a monitoringu projektu, která u běžných PPP projektů nemají význam – výkon těchto práv jde na náklady zadavatele a ve srovnání s „čistě“ PPP strukturou zvyšuje náklady.

4.7 Velké a malé projekty

Pro schvalování grantů poskytovaných z fondů EU byla – a bude – významná velikost projektu. Dosavadní praxe byla taková, že malé projekty⁴⁰, které byly financované z ERDF, byly schvalovány pouze na národní úrovni. Naproti tomu projekty financované z Fondu soudržnosti byly vždy schvalovány Komisí.

Návrh obecného nařízení pro programovací období 2007 až 2013 slučuje pravidla pro velikost⁴¹ a schvalování projektů financovaných z ERDF i z Fondu soudržnosti. Podle těchto pravidel budou za malé dopravní projekty považovány ty, jejichž celkové výdaje nedosáhnou 50 milionů EUR a za velké dopravní projekty ty, které tuto částku přesáhnou. Kromě této částky však musí projekty splnit i podmínku toho, že jsou „nedělitelným dílem přesné ekonomické či technické povahy s jasně identifikovanými cíli“⁴².

Malé projekty budou schvalovány postupem obdobným současnému schvalování projektů v rámci operačních programů – tj. na národní úrovni příslušným řídicím orgánem operačního programu⁴³. Velké projekty budou nadále schvalovány přímo Komisí. S tímto rozdílem je třeba počítat v časových harmonogramech jednotlivých projektů, protože schválení na úrovni Komise obvykle trvá déle než schvalování projektů na národní úrovni⁴⁴.

⁴⁰ tj. projekty s celkovými náklady pod 50 milionů EUR (čl. 25 nařízení 1260/1999)

⁴¹ čl. 38 obecného nařízení

⁴² čl. 38 obecného nařízení „...*indivisible task of a precise economic or technical nature, which has clearly identified goals*...“

⁴³ řídicí orgán operačního programu je instituce určená Českou republikou k řízení operačního programu (čl. 58 obecného nařízení). I nadále však zůstává možnost využít tzv. globálních grantů (čl. 41 a 42 obecného nařízení) i možnost přenést některé kompetence řídicího orgánu na jeden či více zprostředkujících subjektů (čl. 58 odst. 2 obecného nařízení).

⁴⁴ v této souvislosti považujeme dosavadní praxi ohledně trvání schvalovacího procesu v rámci Operačního programu Infrastruktura u již schválených projektů za ojedinělý jev, který je způsoben zčásti přirozeně pomalejším náběhem nových struktur a zčásti sloučením dvou operačních programů, čímž se proces schvalování dopravních projektů stal mnohem komplexnějším, než by bylo nutné.

4.8 Časové souvislosti

Schvalování žádostí Komisí prodlužuje přípravu projektu

Vedle dopadů na cash flow a jeho předvídatelnost má kombinace PPP a financování z fondů EU nejdůležitější dopad na časový harmonogram projektu. S tím souvisí vzájemná podmíněnost jednotlivých kroků v realizaci PPP projektu a žádosti o dotaci a schválení dotace z fondů EU. V důsledku této vzájemné podmíněnosti trvají PPP projekty realizované v kombinaci financováním z fondů EU déle. V některých případech může mít takové prodloužení trvání projektu zásadní dopad na jeho proveditelnost a hodnotu za peníze realizovanou veřejným sektorem.

Časové limity způsobilosti výdajů

Současný návrh textu obecného nařízení se při určení počátečního data způsobilosti výdajů odlišuje od dosavadní praxe Fondu soudržnosti⁴⁵, i od původního návrhu obecného nařízení předloženého Komisí⁴⁶, které vyžadují, aby výdaje považované za způsobilé vznikly po podání žádosti o podporu projektu. Stejně kritérium používá i stávající Operační program Infrastruktura, přestože nařízení 1260/1999, kterým se Operační program Infrastruktura řídí, obecně umožňuje považovat za způsobilé všechny výdaje, které nebyly uhrazeny příjemcem před doručením žádosti o schválení operačního programu Komisí⁴⁷ (tj. teoreticky i výdaje vzniklé před začátkem příslušného programovacího období).

Podle současného návrhu znění obecného nařízení jsou veřejné výdaje, včetně výdajů na velké projekty, způsobilými, jestliže byly skutečně uhrazeny v období (i) od data doručení operačního programu Komisi nebo 1.1.2007, podle toho, co nastane dříve, (ii) do 31.12.2005. Projekt, jehož se výdaje týkají, zároveň nesmí být dokončen před počátkem doby způsobilosti.

Povinnost začít stavět do 2 let od schválení

Schválením rozhodnutí o příspěvku z fondů EU Komisí vzniká povinnost začít výstavbu do 2 let od tohoto rozhodnutí. Tuto lhůtu nelze prodloužit a jejím marným uplynutím zaniká nárok na příspěvek z fondů EU pro příslušný projekt. Proto je třeba již v okamžiku podávání žádosti na Komisi mít jasný plán ohledně dalšího procesu zadání PPP projektu (některé PPP projekty v praxi trvaly od zahájení výběrového řízení do finančního vypořádání transakce i déle než 2 roky a v tomto procesu je třeba počítat i s dalšími vlivy, jako jsou různá povolení potřebná pro stavbu (EIA, SEA, Natura 2000), práva k pozemkům apod.).

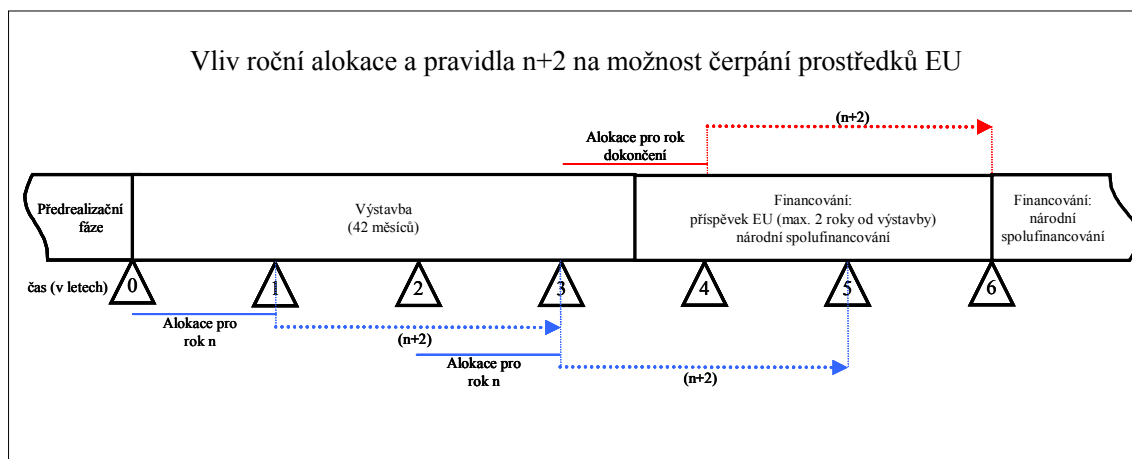
Problém roční alokace (tzv. annual commitment) a pravidlo „n+2“

Rozhodnutí Komise o přiznání podpory velkému projektu má obsahovat, kromě jiného, i vyhrazení částek podpory projektu v jednotlivých letech. Vzhledem k tomu, že se současně aplikuje i pravidlo „n+2“, vzniká otázka, zdali může být roční alokace projektu definována tak, aby veškerý příspěvek Fondů na výstavbu byl určen na rok předání do provozu, nebo zda-li bude muset být rozložena na jednotlivé roky.

⁴⁵ pro Fond soudržnosti platí čl. 11 odst. 3 nařízení 1164/94, kde se stanoví, že výdaje, které členskému státu jako příjemci vznikly před podáním žádosti o podporu projektu Evropské komisi, a které mají být spolufinancovány z Fondu soudržnosti, nemohou být považovány za jsou způsobilé.

⁴⁶ čl. 55 odst. 1 původního návrhu textu obecného nařízení (červenec 2004) „Expenditure on major projects shall be eligible from the date of submission of the project to the Commission.“

⁴⁷ čl. 30 odst. 2 nařízení 1260/1999



Za předpokladu placení dodavatelům PPP projektů podle pravidla „není služba, není platba“, vzniká u projektů s delší dobou výstavby problém s možným propadnutím části alokace prostředků fondů EU. Teoreticky lze tento problém řešit buď žádostí o jednorázovou alokaci na konkrétní rok, nebo čerpáním na vázaný účet, který je diskutován v kapitole 5. Tento problém názorně ilustruje obrázek výše, ve kterém každá šipka ukazuje dobu, ve které musí dojít k vyčerpání alokace na daný rok tak, aby nedošlo k propadnutí alokace.

Jak je zřejmé z obrázku, bude nezbytné v případě průběžných alokací zachovat průběžnost proplácení výdajů projektu z příspěvku fondů EU, aby nedošlo ke ztrátě alokace. Průběžnost proplácení výdajů projektu je však možná pouze při splnění následujících podmínek:

- je-li žadatelem o podporu projektu soukromý partner, je průběžné proplácení možné bez dalšího;
- je-li žadatelem Česká republika (např. MD, SFDI), je průběžné proplácení (při zachování pravidla „není služba, není platba“) možné pouze čerpáním na vázaný účet, jak je popsáno v kapitole 5.

Shora popsáný problém alokace platí především pro velké projekty, kterým Komise přiděluje specifickou „roční alokaci“ („annual commitment“). Malé projekty nemají individuální alokaci prostředků, nýbrž alokaci skupinovou pro celý operační program. Teoreticky tedy může řídicí orgán operačního programu dovolit přesun alokovaných prostředků projektu mezi jednotlivými roky, pokud se vypořádá s důsledky pravidla „n+2“ aplikovaného na celý operační program.

Povinnost finančně projekt „uzavřít“ do 3 let od konce programovacího období

Povinnost „uzavřít“ věcně i finančně každý projekt vyplývá z povinnosti věcně i finančně uzavřít každý operační program do 31.12.2016 – nesplní-li členský stát tuto podmínku, přijde vedle ostatních dosud nevyčerpaných alokací i o alokaci závěrečné platby (viz níže).

4.9 Dokumentační souvislosti

„Rozhodnutí“ o financování projektu na úrovni ČR

Povinnost národního spolufinancování se odráží v rozhodnutí o poskytnutí dotace resp. smlouvě o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI⁴⁸, ve kterých se Česká republika zavazuje financovat projekt, resp. jeho část. Podkladem pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace je procedura v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o

⁴⁸ Státní fond dopravní infrastruktury

změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a na ně navazujících vyhlášek 40/2001 Sb. a 231/2005 Sb., která má s účinností od 1.1.2007 vyhlášku 40/2001 Sb. nahradit⁴⁹.

Před uzavřením smlouvy o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI je vyžadováno předložení žádosti o příspěvek, investičního záměru, pravomocného stavebního povolení a dalších dokumentů, a posouzení souladu akce s cíly SFDI podle zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury. U projektů (tzv. jmenovité akce), které jsou v rozpočtu SFDI jmenovitě schváleny Poslaneckou sněmovnou ČR při schvalování rozpočtu SFDI na příslušný rok, se prostředky již pouze uvolňují na základě uzavřené smlouvy, předložení investičního záměru, žádosti příjemce o uvolnění prostředků a případné žádosti o předfinancování podílu z dotace EU.

Rozhodnutí Komise o podpoře projektu

Podmínkou vydání rozhodnutí Komise (u projektů, na které je její rozhodnutí potřeba) je předložení úplné žádosti⁵⁰ – v praxi dochází ze strany Komise k žádostem o doplnění chybějících údajů, či o jejich případné vysvětlení. Je-li žádost správně vyplněná a úplná, má Komise o rozhodnout o projektu co nejdříve, nejdéle však do 3 měsíců od obdržení (doplněné) žádosti.⁵¹ Součástí rozhodnutí je popis projektu, částka na kterou se aplikuje míra příspěvku pro příslušnou prioritní osu, a plán ročních alokací pro projekt.

Zahájení výstavby

Před zahájením výstavby musí dodavatel zpracovat či získat platné veškeré dosud chybějící, a předpisy vyžadované, dokumenty – např. stavební povolení, někdy i rozhodnutí o umístění stavby.

Uzavření programu a závěrečná platba

Obecné nařízení rozlišuje částečné uzavření operačního programu a uzavření úplné. Částečné uzavření programu se provádí na základě žádosti členského státu. Do částečného uzavření pak mohou být zahrnuty projekty, které byly skutečně dokončeny k 31.12. předchozího roku^{52,53}.

⁴⁹ procedura se skládá ze zpracování programové dokumentace Ministerstvem dopravy (§ 3), schválení programové dokumentace Ministerstvem financí, zpracování investičního záměru dodavatelem či Ministerstvem dopravy (§ 5), expertizního posouzení investičního záměru (§ 8 odst. 3), žádosti o poskytnutí dotace dodavatelem (§ 6), žádosti Ministerstva dopravy o souhlas s vydáním registračního listu akce (§ 10 odst. 4), potvrzení registračního listu Ministerstvem financí (§ 10 odst. 5), vydání registračního listu akce Ministerstvem dopravy (§ 10 odst. 1 písm. a), žádosti o vydání rozhodnutí o financování akce dodavatelem (§ 11 odst. 1), žádosti Ministerstva dopravy o schválení rozhodnutí o financování akce Ministerstvem financí (§ 11 odst. 6), vydání rozhodnutí o financování akce Ministerstvem dopravy (§ 11 odst. 3 písm. c)

⁵⁰ žádost obsahuje mimo jiné určení osoby odpovědné za implementaci projektu, vysvětlení povahy projektu, popis projektu, finanční objem projektu, umístění projektu, výsledky studií proveditelnosti, harmonogram projektu atd., analýzu nákladů a výnosů, zpracovanou v souladu s metodickými postupy Evropské komise („Guide to cost-benefit analysis of investment projects“ („Průvodce analýzou nákladů a přínosů investičních projektů“) z roku 2002 – vzhledem ke změnám ve výpočtu podpory však předpokládáme, že pro programovací období 2007-13 bude průvodce aktualizován), analýzu vlivu na životní prostředí, tj. posouzení vlivu na životní prostředí, posouzení vlivu koncepce na životní prostředí, posouzení vlivu na oblasti zahrnuté do Natura 2000, odůvodnění příspěvku z veřejných zdrojů na projekt, a finanční plán projektu s rozlišením příspěvku jednotlivých Fondů, EIB, EIF a ostatních zdrojů Společenství, včetně indikativního plánu

⁵¹ čl. 40 odst. 2 obecného nařízení

⁵² čl. 87 bis odst. 1 obecného nařízení

⁵³ Za skutečně dokončené se považují projekty, na kterých již proběhly veškeré práce a jejichž veškeré výdaje byly uhrazeny příjemci či z veřejných zdrojů.

K tomu, aby mohlo být částečné uzavření programu provedeno, musí členský stát do 30.6. běžného roku dodat následující dokumenty:

- výkaz výdajů podle čl. 77 obecného nařízení, který obsahuje projekty, jichž se má částečné uzavření programu týkat, a
- deklaraci částečného uzavření programu⁵⁴.

Pro vyplacení závěrečné platby musí členský stát předložit Evropské komisi následující dokumenty – nejpozději však do 31.12.2016:

- žádost o závěrečnou platbu a výkaz výdajů podle čl. 77 obecného nařízení;
- závěrečnou zprávu o implementaci operačního programu, která zahrne i informace podle čl. 66 obecného nařízení;
- deklaraci uzavření programu v souladu s čl. 61 odst. 1 písm. f).

V případě, že by členský stát tyto dokumenty do 31.12.2016 nedoručil, Komise odebere prostředky ve výši závěrečné platby z alokace členského státu v souladu s čl. 92 obecného nařízení. Komise má zároveň povinnost informovat členský stát o nedostacích deklarace uzavření programu do 5 měsíců od jejich doručení. V případě, že členskému státu nesdělí žádné připomínky v této lhůtě, považuje se deklarace za přijatou.

Komise by následně měla provést závěrečnou platbu do 45 dnů od akceptace závěrečné zprávy o implementaci a deklarace uzavření programu.

4.10 Kontrola a monitoring

Jak současná pravidla, tak i obecné nařízení, kladou silný důraz na kontrolu a monitoring využití fondů EU. V oblasti hodnocení využití fondů je povinnost členských států hodnotit navržené programy *ex-ante* a v průběhu implementace, a povinnost Komise hodnotit programy *ex-post*. Obecným cílem hodnocení je zlepšování kvality, efektivity a konzistentnosti podpory z fondů EU.

Z hlediska možných praktických dopadů na realizaci projektů typu PPP v kombinaci s fondy EU existují ustanovení, která mohou ve svém důsledku vést k snížení, vracení nebo zastavení čerpání příspěvků z fondů EU. Následující události mohou vést k jednomu z těchto výsledků (tento seznam nepředstavuje úplný výčet).⁵⁵

- pokud kvůli změně vlastnictví infrastruktury nebo ukončení produktivní činnosti dojde k podstatné změně v podmínkách realizace či v povaze daného projektu, nebo nepřipustnému zvýhodnění firmy nebo veřejného subjektu v průběhu pěti let od rozhodnutí o podpoře projektu (čl. 56 obecného nařízení);
- pokud jsou zjištěny vážné nedostatky v systémech řízení a kontroly daného operačního programu nebo certifikované výdaje jsou postiženy vážnou nesrovnalostí (čl. 91 obecného nařízení);
- pokud členský stát nedodržuje své závazky z Paktu stability a růstu, hrozí „přerušeni“⁵⁶ projektů Fondu soudržnosti (čl. 4 návrhu Nařízení Rady o zřízení Fondu soudržnosti);
- pokud členský stát nepředloží Komisi včas podklady nezbytné k autorizaci závěrečné platby (viz níže) ze strany Komise, snižuje se o závěrečnou platbu alokace na příslušný

⁵⁴ čl. 61 odst. 1 písm. e) iii) obecného nařízení

⁵⁵ Následující odkazy jsou na články navrženého obecného nařízení

⁵⁶ anglicky „suspension“; podle posledního návrhu Nařízení se přerušeni vztahuje pouze na dosud neschválené projekty

operační program (Komise zadržuje 5% z každého operačního programu jako tzv. „závěrečnou platbu“, která bude uvolněna ze strany Komise v rámci příslušného operačního programu až po předložení požadovaných dokumentů).

Pokud projekt generuje větší příjem, než byl předpokládán ve finanční analýze projektu, je v období tří let po uzavření operačního programu povinnost „vracení“ těchto výnosů, které přesahují výnosy předvídané analýzou (čl. 54 (4)). V dosavadní praxi používala Komise měřítko 10% navýšení příjmu oproti předpokladu *ex-ante* jako prahovou hodnotu pro aplikaci této zásady a proto je navržené pravidlo podstatným zpřísněním.

Členské státy jsou prvotně příslušné k vyšetřování nesrovnalostí, za jednání při prokázaných značných změnách ovlivňujících povahu nebo podmínky pro provádění pomoci nebo její kontrolu a k provádění nezbytných finančních oprav. Finanční oprava spočívá ve zrušení veřejného příspěvku z operačního programu. Takto uvolněné veřejné zdroje mohou být znovu využité avšak ne pro projekt či jeho část, které byly předmětem opravy (čl. 99). V případě selhání členského státu, může také Komise učinit finanční opravy analogickým způsobem jako členské státy (čl. 100-102).

Pokud nelze neoprávněně zaplacené částky získat od příjemce podpory zpět, musí členský stát uhradit příslušnou platbu do rozpočtu Unie, ledaže prokáže, že ztráta nebyla způsobena jeho zanedbáním.

Z výše uvedeného souhrnu vyplývá, že některá rizika vracení nebo přerušení čerpání prostředků z fondů EU může příjemce ovlivnit, jiná však nikoliv. Je proto důležité, aby tato rizika byla správně alokována – viz kapitola 4.6 (Riziko povinnosti vrácení peněz).

5. PRAKTICKÉ OTÁZKY KOMBINACE PPP A FONDŮ EU

Při čerpání příspěvku z fondů EU v PPP projektu je třeba řešit dvě praktické otázky: (1) kdo je žadatelem o příspěvek; a (2) jak zapojit peněžní toky (cash flow) příspěvku z fondů EU do modelu peněžních toků PPP projektu?

Kdo je žadatelem

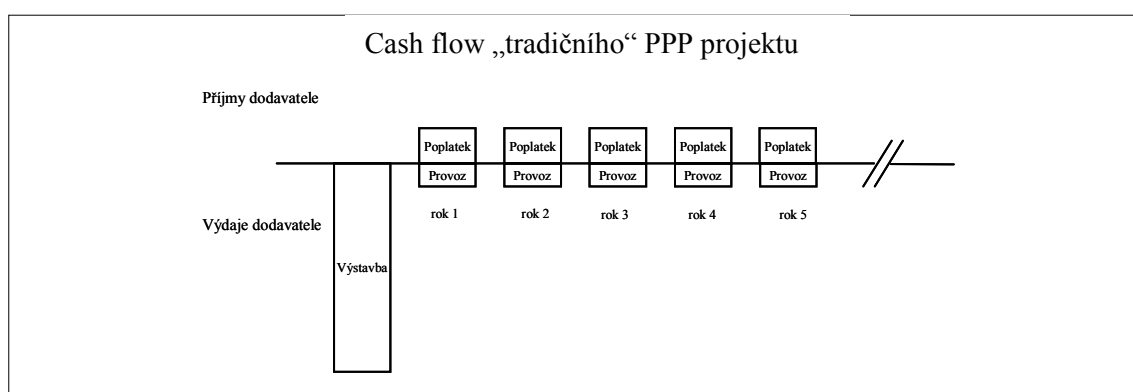
Byť pravidla ERDF nevylučují, aby žadatelem o příspěvky z fondů EU byl samotný koncesionář, v dosud realizovaných projektech byl žadatelem převážně členský stát, či jeho příslušná veřejnoprávní agentura (zadavatel PPP projektu). U projektů Fondu soudržnosti je žadatelem podle současných i budoucích pravidel stát.

Box: Nejistota peněžních toků z EU

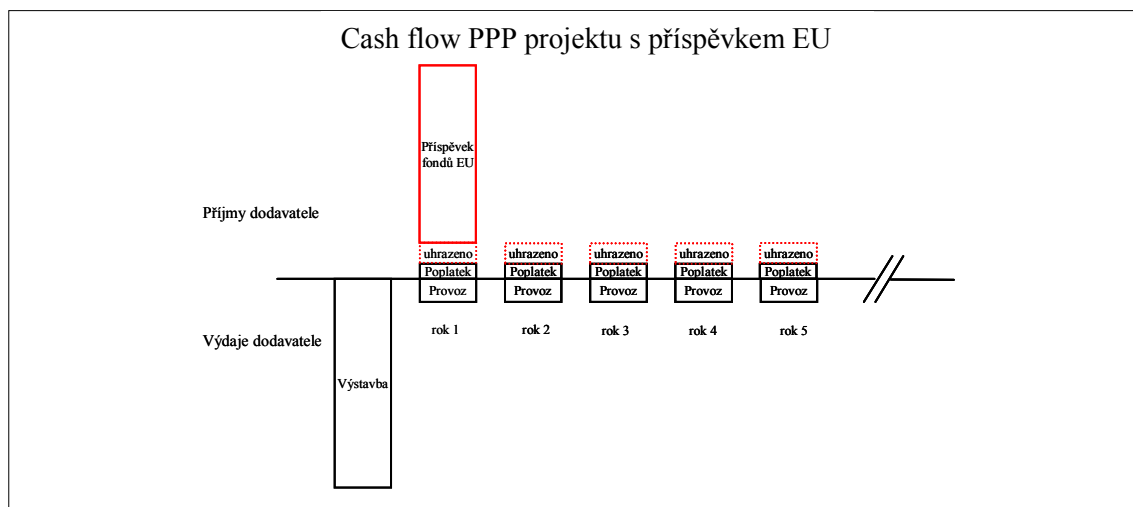
V době, kdy je podepisována příslušná smlouva s dodavatelem PPP projektu, není obvykle známa přesná částka příspěvku z fondů EU, ani přesný okamžik, kdy bude ze strany fondů EU zaplacená. Protože dodavatel musí mít určitou míru jistoty ohledně peněžních toků, aby se sám mohl zavazovat vůči svým subdodavatelům, je praktické, aby Česká republika převzala závazek zaplatit vůči dodavateli, čímž mu poskytne jistotu ohledně parametrů peněžních toků a sama ponese riziko zpoždění platby z fondů EU. Pro takový závazek musí být dostatečné zdroje v rozpočtu příslušného zadavatele.

Kombinace peněžních toků

Peněžní toky ve standardním PPP projektu obvykle – ve zjednodušeném schématu – vypadají takto:



Pokud budou do PPP projektu zapojeny fondy EU, mohou být aplikovány pouze na úhradu nákladů výstavby infrastruktury, nikoliv na úhradu nákladů jejího provozu. Tím, že bude dodavateli zaplacená značná část nákladů na výstavbu namísto ve „splátkách“ rozložených na dobu kontraktu, již na začátku dlouhodobého PPP vztahu, dochází ke značnému snížení pravidelných poplatků dodavatele, a to v principu jednak o částku odpovídající nákladům na výstavbu, které byly zaplacený na začátku PPP vztahu, a dále o náklady financování, které dodavatel uspoří tím, že nemusí financovat (úvěrem ani vlastním kapitálem) značnou část nákladů na výstavbu – jak je schématicky znázorněno na tomto obrázku:



Vzhledem k pravidlům fondů EU, která vyžadují, aby příjemci obdrželi bez prodlení celou částku veřejného spolufinancování⁵⁷, a zároveň aby členský stát utratil roční alokaci během následujících 2 let⁵⁸, nemůže zadavatel postupovat tím způsobem, že by prostředky z fondů EU, ze kterých je hrazena podstatná část nákladů na výstavbu, uložil a vyplácel postupně během kontraktu, tak jak je tomu u standardních PPP projektů. Jakkoliv to znamená např. snížení dodavatelových nákladů na financování, které se promítne do celkové ceny placené zadavatelem, současně to znamená zvýšené riziko pro zadavatele, protože (1) v projektu bude méně významná role bank financujících dodavatele, které působí jako velmi účinný kontrolní mechanismus celého projektu; a zároveň (2) může být i menší částka kapitálu investovaného samotným dodavatelem (tzv. „equity“), a tím i jeho riziko z nekvalitní dodávky služeb, čímž se může snižovat dodavatelova motivace. Tyto faktory by měly být v každém projektu zadavatelem a jeho poradci podrobně přezkoumány, aby byla pro veřejný sektor zajištěna tzv. „hodnota za peníze“.

Vyplácet fondy EU v průběhu stavby či až na konci?

Jedním ze základních pravidel PPP transakcí je, že zadavatel neplatí dodavateli žádné částky až do okamžiku, kdy je infrastruktura vybudovaná a zprovozněná. Toto pravidlo však neplatí bezvýjimečně – i v některých standardních PPP projektech preferoval zadavatel průběžné placení nákladů výstavby buď proto, že dodavatel nemohl získat financování, nebo proto, že náklady tohoto financování byly tak vysoké, že by pro zadavatele transakce nepředstavovala hodnotu za peníze. Když se PPP kombinuje s fondy EU, naráží aplikace této zásady „není služba není platba“ navíc na pravidla čerpání EU fondů, která nepočítala s projekty typu PPP, nýbrž s tradičními projekty výstavby infrastruktury, ve kterých jsou náklady na výstavbu propláceny průběžně, při splnění stanovených milníků.

V PPP projektech, které byly zkoumány při zpracování této studie, byly fondy EU čerpány v průběhu stavby a vypláceny dodavateli ještě před zprovozněním infrastruktury. Pokud behaviorální analýza pozice dodavatele ukáže, že i v takovém případě bude dostatečně motivován zprovoznit infrastrukturu řádně a včas, mohou i zadavatelé v České republice postupovat obdobným způsobem.

Pokud však budou zadavatelé preferovat vyplácení dodavatele teprve po zprovoznění infrastruktury, jsou dvě možnosti jak takového způsobu vyplácení dodavatele dosáhnout (1) strukturovat žádost o příspěvek fondů EU tak, že je čerpán najednou, po dokončení výstavby; nebo (2) čerpat prostředky fondů EU průběžně na vázaný účet, ze kterého budou uvolněny po zprovoznění infrastruktury. U možnosti (2) však upozorňujeme, že se jedná o dosud nevyzkoušené inovativní řešení, které bude třeba konzultovat s Komisí.

6. SHRUTÍ - DOPORUČENÍ PRO PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ 2007 AŽ 2013

Doporučení pro přípravu operačního programu Ministerstva dopravy na období 2007-13

S ohledem na množství prostředků, které budou alokovány pro operační program doprava na programovací období 2007-13 (dále jen „**operační program doprava 2007-13**“) a rovněž i širšímu spektru uvažovaných projektových struktur (v současném programovacím období se s realizací PPP projektů nepočítalo), bude nezbytné definovat příjemce podpory z fondů EU velmi obecně – na rozdíl od současné praxe, kde např. o podporu železničního projektu může požádat pouze Správa železniční dopravní cesty, s.o.

⁵⁷ čl. 79 obecného nařízení

⁵⁸ pravidlo „n+2“ – čl. 92 odst. 1 obecného nařízení

Druhým významným faktorem bude definice způsobilých výdajů projektů – podle obecného nařízení je (s výjimkou několika málo nezpůsobilých výdajů) za jejich definici odpovědný členský stát. Vhodná aplikace této definiční pravomoci může velmi výrazně zatraktivnit realizaci projektů s příspěvkem fondů EU, a to i včetně PPP projektů. Vzhledem k současným prodávám se schvalováním nařízení platných pro další programovací období však reálně hrozí, že alespoň na počátku programovacího období 2007-13 převezme Česká republika stávající pravidla způsobilosti a k jejich vhodné úpravě dojde až v průběhu programovacího období – tento přechod však může být velmi kritický pro projekty závislé na soukromém financování s již uzavřenými smlouvami o financování. Proto doporučujeme zachovat v českých předpisech pravidlo, podle kterého bude pro velké projekty možné individuální jednání ohledně způsobilosti jejich výdajů (v rámci základních pravidel stanovených Evropskou legislativou), a to alespoň na začátku programovacího období.

S definicí způsobilých výdajů a přípravou operačního programu doprava 2007-13 přímo souvisí i příprava nezbytné programové dokumentace pro povinné národní spolufinancování v souladu s vyhláškami 321/2005 Sb. resp. 40/2001 Sb. Vzhledem k tomu, že v současném programovacím období nastaly problémy s programy národního spolufinancování (ať již časové, či obsahové (odchylky ve způsobilých výdajích)), doporučujeme, aby programy národního spolufinancování byly připravovány zároveň a v úzké spolupráci s přípravou operačního programu doprava 2007-13.

Zvláštní pozornost doporučujeme věnovat problematice tzv. finální platby (5%), která nemůže být čerpána do finančního uzavření projektu programu, a způsobu jejího vyplacení v konkrétních projektech i na úrovni celého operačního programu.

Doporučení administrativní

Jak je popsáno výše, je kombinace PPP projektu s čerpáním příspěvku z fondů EU kombinací dvou poměrně složitých postupů. Pokud bude chtít Ministerstvo dopravy v příštím programovacím období takové projekty úspěšně realizovat, musí mít k dispozici dostatečné odborné a administrativní kapacity.

Jak ukazují závěry této studie, na rozdíl od situace u „klasických“ investičních projektů, je v současnosti poměrně nejasná právní úprava i postoje Komise ke kombinaci PPP a fondů EU. Každý projekt, zejména zpočátku programovacího období, bude vyžadovat velmi intenzivní komunikaci s Komisí a dalšími implementačními orgány (např. Ministerstvem financí). Podle zkušeností autorů této studie lze předpokládat, že každý takový projekt si vyžádá řádově jednoho dodatečného (vedle existujících struktur) pracovníka⁵⁹ Ministerstva dopravy (příp. zprostředkujícího subjektu nového operačního programu) po dobu cca 6 až 9 měsíců předtím, než Komise schválí konkrétní projekt. Pro ilustraci významu procesního řízení uvádíme, že portugalská vláda pro výstavbu mostu Vasco da Gama zřídila samostatný úřad.

⁵⁹ tento pracovník by měl být odpovědný za průběh vyjednávání s Komisí, harmonogram a udržení a zapracování informací nabytých ve vyjednávání s Komisí do operačního programu i příslušných metodik a manuálů.

Doporučení – strategie fiskálního plánování kombinace PPP a fondů EU

Jak ukázala tato studie, je podmínkou úspěšné kombinace PPP a čerpání prostředků z fondů EU⁶⁰, aby:

- byla Česká republika připravena alokovat na konkrétní projekty příslušné částky národního spolufinancování, a to flexibilně a promptně, podle výsledku jednání a rozhodování Komise o výši podpory z fondů EU a podle výsledku výběrového řízení na dodavatele PPP projektu;
- byla Česká republika připravena čerpat jak alokace fondů EU, tak národní veřejné spolufinancování (z rozpočtu) na „alternativní“ projekty, pokud se kdykoli ukáže, že alokace na prioritních projektech nebude z jakéhokoliv důvodu vyčerpaná.

Podle názoru autorů této studie může být shora popsaná potřebná flexibilita a promptnost v alokaci národních zdrojů komplikována procesem programového financování ve vztahu ke státnímu rozpočtu podle vyhlášek Ministerstva financí⁶¹, při jejichž koncipování nemohly být potřeby PPP transakcí vzaty v úvahu. Proto doporučujeme podrobně prozkoumat proveditelnost PPP projektů (obecně, nejen v dopravě) ve vztahu k těmto vyhláškám a případně umožnit spolufinancování mimo běžné programové financování.

⁶⁰ stejně jako podmínkou úspěchu při oddělení realizace projektů PPP a projektů čerpajících příspěvky z fondů EU

⁶¹ vyhláška 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku a vyhláška 231/2005 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku

PŘÍLOHA 1: POUŽITÉ POJMY A ZKRATKY

Použitá zkratka

fondy EU

FS

ERDF

MD

MF

SFDI

Obecné nařízení

Nařízení o ERDF

Nařízení o FS

Nařízení 1260/1999

Nařízení 1164/94

Nařízení o způsobilosti
výdajů FS

Nařízení o způsobilosti
výdajů SF

Fiše 53

Fiše 18

Fiše 55

Vyhláška 231/2005 Sb.

Vyhláška 40/2001 Sb.

Význam

Evropský regionální rozvojový fond, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti

Fond soudržnosti

Evropský regionální rozvojový fond

Ministerstvo dopravy

Ministerstvo financí

Státní fond dopravní infrastruktury

Nařízení Rady stanovící obecná ustanovení o Evropském regionálním rozvojovém fondu, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v návrhovém znění 13052/05 z 19. října 2005

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) o Evropském regionálním rozvojovém fondu, v návrhovém znění 9716/05 z 29. června 2005

Nařízení Rady (ES) zřizující Fond soudržnosti, v návrhovém znění 11941/05 z 10. října 2005

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 stanovící obecná ustanovení pro Strukturální fondy, ve znění platném k 31.10.2005

Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 o zřízení Fondu soudržnosti

Nařízení Komise (ES) č. 16/2003 stanovící zvláštní detailní pravidla pro implementaci Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 pro způsobilost výdajů v kontextu akcí spolufinancovaných Fondem soudržnosti

Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 stanovící detailní pravidla pro implementaci Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 pro způsobilost výdajů akcí spolufinancovaných Strukturálními fondy ve znění k 31.10.2005

Fiše č. 53: Zapojení veřejného a soukromého sektoru: 2007-2013

Informační list č. 18 rev1: Projekty generující výnosy

Informační nota č. 55: Fond soudržnosti – Klausule o podmíněnosti

Vyhláška č. 231/2005 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku

Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku

PŘÍLOHA 2: POUŽITÉ DOKUMENTY

Legislativa

Nařízení Rady stanovící obecná ustanovení o Evropském regionálním rozvojovém fondu, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v návrhovém znění 13052/05 z 19. října 2005

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) o Evropském regionálním rozvojovém fondu, v návrhovém znění 9716/05 z 29. června 2005

Nařízení Rady (ES) zřizující Fond soudržnosti, v návrhovém znění 11941/05 z 10. října 2005

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech

Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 o zřízení Fondu soudržnosti

Nařízení Komise (ES) č. 16/2003 kterým se stanoví zvláštní prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1164/94, pokud jde o způsobilost výdajů souvisejících s opatřeními spolufinancovanými Fondem soudržnosti

Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy

Nařízení Rady (ES) č. 2236/95 kterým se stanoví obecná pravidla pro poskytování finanční pomoci Společenství v oblasti transevropských sítí

Rozhodnutí č. 1692/96/EC Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě

Fiše č. 53: Zapojení veřejného a soukromého sektoru: 2007-2013

Informační list č. 18 rev1: Projekty generující výnosy

Informační nota č. 55: Fond soudržnosti – Klauzule o podmíněnosti

Směrnice EP a Rady (ES) č. 2004/18/EC o koordinaci procedur zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

Směrnice EP a Rady (ES) č. 2004/17/EC o koordinaci procedur zadávání veřejných zakázek subjekty působícími ve vodárenství, energetice, dopravě a poštovních službách

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku

Vyhláška č. 231/2005 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury

Statut Státního fondu dopravní infrastruktury, schválený usnesením vlády ČR č. 701 ze dne 12.7.2000

Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (příloha č. 1 rozhodnutí ředitele SFDI č. 12/2005)

Ostatní dokumenty

Dopravní politika České republiky pro léta 2005-2013 (Ministerstvo dopravy ČR, 2005)

Generální plán dopravní infrastruktury (GEPARDI) – finanční část

Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti – Strategické obecné zásady Společenství 2007-2013 (Komise, 2005)

Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti – Strategické obecné zásady Společenství 2007-2013 – Non-paper DG Regio a DG Employment (Komise, 2005)

Rámec podpory společenství 2004-06 (MMR, 2004)

Operační program Infrastruktura 2004-06

Programový dodatek Operačního programu Infrastruktura 2004-06

Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (Ministerstvo financí ČR, 2005)

Guidelines for successful public-private partnerships (Komise, 2003)

Resource book on PPP case studies (Komise, 2004)

Developing Public Private Partnerships in New Europe (PricewaterhouseCoopers, 2004)

Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Komise, 2002)

Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích (Komise, 2004)

Building the foundation for PPP in Poland (Ecorys, 2004)

Impact of TENs co-financing and subsidy conditions on projects, and proposals for reform (KPMG, 2004 (draft))

Konzultační služby v oblasti přípravy sektoru dopravy na čerpání prostředků EU v programovacím období 2007-13 – Výstup projektu (KPMG, 2005)

Studie – pravidlo „n+2“ (MMR, 2005)

Národní rozvojový plán 2004-2006

Doporučení pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013 (MMR, 2005)

Metodika pro přípravu programových dokumentů (Struktura OP) (MMR, 2005)

Návrh priorit podpory EU v sektoru dopravy ČR pro programovací období 2007 – 2013
(Ministerstvo dopravy, 14. července 2005)

Podklady pro studii AirCon

Studie proveditelnosti (Mott MacDonald, 1996)

Studie optimálního financování projektu modernizace traťového úseku Praha – Kladno včetně nové odbočné trati na letiště Ruzyně (Atkins, 2004)

Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP „Spojení centra Prahy s Letištěm Ruzyně“ (MF & PPP Centrum)

PŘÍLOHA 3: VÝŇATKY Z DŮLEŽITÝCH DOKUMENTŮ

Výňatky použitých dokumentů

Nařízení Rady (ES) č. 1164/94 o zřízení Fondu soudržnosti

Článek 7

Výše pomoci

1. Výše pomoci Společenství poskytované fondem činí 80 až 85 % veřejných či rovnocenných výdajů, včetně výdajů subjektů, jejichž činnosti probíhají v takovém správním nebo právním rámci, na jehož základě mohou být považovány za rovnocenné veřejným subjektům.
Konkrétní výše pomoci je stanovena podle typu činnosti, která má být provedena.
2. Pokud je pomoc poskytnuta na projekt nesoucí příjmy, stanoví Komise v úzké součinnosti s přijímajícím členským státem částku výdajů, ze které se vychází při výpočtu pomoci z fondu, s přihlédnutím k příjmům, pokud se jedná o značné čisté příjmy pro původce projektu.
„Projektem nesoucím příjmy“ se rozumí:
 - infrastruktury, za jejichž užívání se ukládají poplatky,
 - produktivní investice v oblasti ochrany životního prostředí.

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech

Článek 11

Adicionalita

1. Za účelem dosažení skutečného ekonomického účinku nesmějí prostředky z fondů nahrazovat veřejné nebo jiné rovnocenné strukturální výdaje členského státu;
2. Za tímto účelem Komise a dotýčný členský stát stanoví výši veřejných nebo jim rovnocenných výdajů, kterou má členský stát ve svých regionech spadajících pod cíl 1 během období programování dodržovat.

Článek 29

Rozlišování výše příspěvku

2. Příspěvek z fondů se pro každou pomoc vypočítá buď ve vztahu k celkovým nákladům, na které lze poskytnout podporu, nebo ve vztahu k celkovým veřejným nebo rovnocenným výdajům, na které lze poskytnout podporu (celostátním, regionálním nebo místním a výdajům Společenství).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) o Evropském regionálním rozvojovém fondu, v návrhovém znění 9716/05 z 29. června 2005

Nařízení Rady (ES) zřizující Fond soudržnosti, v návrhovém znění 11941/05 z 10. října 2005

Shodně definují následující nezpůsobilé výdaje (neoficiální překlad):

- DPH, s výjimkou neodečitatelné DPH, kterou jsou skutečně a definitivně zatíženi příjemci podpory odlišní od osob, které DPH nepodléhají v souladu s čl. 4 odst. 5, 1. pododstavec 6. Směrnice Rady (ES) o DPH (tj. členské státy, regionální a místní správní úřady, a ostatní osoby veřejného práva);
- úroky z dlužných částek;
- nákup pozemků převyšující svou cenou 10% celkových způsobilých výdajů projektu;
- investice do bydlení (verze Nařízení o ERDF ze srpna 2005, které máme k dispozici, sice umožňuje určité investice do bydlení, ale vzhledem k tomu, že stejná výjimka byla v říjnové verzi Nařízení o FS vypuštěna, předpokládáme, že bude vypuštěna i v Nařízení o ERDF);
- odstavení jaderných elektráren.

Nařízení Rady stanovící obecná ustanovení o Evropském regionálním rozvojovém fondu, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v návrhovém znění 13052/05 z 19. října 2005

Article 13
Additionality

2. For regions covered by the “Convergence” objective, the Commission and the Member State shall determine the level of public or equivalent structural expenditure which the Member State shall maintain in all the regions concerned during the programming period.

Article 51
Contribution by the Funds

1. The contribution from the Funds shall be calculated in relation to the total public expenditure [...].
2. The contribution from the Funds at the level of the operational programme [...] shall be subject to the following ceilings:
 - a) 85% of the public expenditure co-financed by the Cohesion Fund;
 - b) 75% of the public expenditure co-financed by the ERDF or the ESF under operational programmes in regions eligible under the “Convergence” objective;
 - c) 50% of the public expenditure co-financed by the ERDF or the ESF under operational programmes under the “Regional competitiveness and employment” objective;
 - d) 75% of the public expenditure co-financed by the ERDF under operational programmes under the “European territorial cooperation” objective;
 - e) the co-financing rate for specific measures financed under the additional allocation for the outermost regions provided for in Article 5(4) shall be 50% of the public expenditure.

Article 54
Revenue-generating projects

1. For the purposes of this Regulation, a revenue-generating project means any operation involving an investment in infrastructure the use of which is subject to charges borne directly by users and any operation involving the sale or rent of land or buildings or the provision of services against payment or [financial engineering actions].
2. Public expenditure¹ on revenue-generating projects shall not exceed the investment cost less the current value of the net revenue from the investment over a specific reference period¹ for
 - a) Investments in infrastructure, or
 - b) other projects where it is possible to objectively estimate the revenues in advance.

Article 55
Eligibility of expenditure

1. Expenditure, including for major projects, shall be eligible for a contribution from the Funds if it has actually been paid [...] between the date of submission of the operational programmes to the Commission or from the 1st January 2007 whichever is the earliest, and 31 December 2015. Operations co-financed must not have been completed before the starting date for eligibility.
3. The rules on the eligibility of expenditure shall be laid down at national level subject to the exception provided in the specific Regulations for each Fund. They cover the entirety of the public expenditure declared under the operational programme. [...]

Article 92
Principles

1. The Commission shall automatically decommit any part of a budget commitment in an operational programme that has not been used for payment of the pre-financing or interim payments, or for which it has not received an [...] application for payment, in conformity with Article 85, by 31 December of the second year following the year of budget commitment under the programme.
2. That part of commitments still open on 31 December 2015 shall be automatically decommitted if the Commission has not received an acceptable payment application for it by 31 December 2016.

Public - private participation: 2007-2013
Fiche N° 53

Interventions supported by the Structural Funds and the Cohesion Fund should seek to ensure that public resources, both Community and national, are used in such a way as to actively stimulate the involvement of the private sector in order to enhance its impact on growth and jobs.

The decision on the allocation of public support should take into account a number of key factors:

1. The ability of the Funds to promote progress in specific policy domains, notably by taking into account the financial additionality which can be achieved by the funds;
2. The ability of the Funds to create a leverage effect, functioning as a catalyst to bring forward other sources of financing (i.e. private financing) in order to maximise impact using the minimal level of public resources necessary to ensure that projects attain their return on investment within the desired timeframe,
3. The assurance that public support for any given project does not replace private investment that would have been forthcoming in any event (i.e. deadweight).

Member States are aware of and approve the advantages in terms of simplification of calculating the Community contribution on the basis of public expenditure only. However, certain Member States have raised doubts indicating that the proposed Regulation should have stronger incentives to attract the participation of private capital for the implementation of operational programmes. Furthermore, some Member states may want to have more flexibility to determine the composition of national funding, coming from private and/or national public sources, not only at the level of the project within a priority, but also at the level of the priority itself within an operational programme.

In order to meet those concerns, the following changes could be made:

1. Community co-financing would be calculated only on the basis of a total public cost denominator. However, The co-financing rate of the programme would have to remain within the maximum ceilings provided for in the Regulation (Article 51).

Cofinancing rates would also be fixed at priority level (on the basis of public expenditure only) but they would not be subject to Community ceilings, provided that the global co-financing rate set at the programme level and subject to the ceilings indicated in Article 51 of the Regulation is respected.

Member States would have more freedom to allocate the Community, the national-public and the private capital contribution within any given programme.

The public contribution to a given priority could be financed entirely from Community Funds matched by private sources only (including non governmental organisations), provided that there is an offsetting contribution from national public sources in another priority in order to achieve the global co-financing rate set at a programme level.

[...]

With the proposed modification, such freedom is enhanced further because it is to be applied not only at the level of the projects within a priority but at the level of the priorities themselves.

[...]

2. Experience shows that private capital investment in structural operations depends on a strong political commitment at national level to make the necessary reforms sustainable and, more generally, that public/private partnerships are successful where there is a strong legal and regulatory framework at national level for planning, negotiating and following up such agreements.

The Commission proposes that the Member state lays down in the National Strategic Reference Framework the actions it envisages to undertake to favour private capital investment in structural operations. **In addition, the Commission proposes to clarify that, within technical assistance, Member states may fund actions aimed at planning successful public/private partnerships.**

[...]

Revenue-generating projects

Information sheet n. 18 rev1

Structural funds support to projects that generate direct revenues¹ are governed by specific provisions in the regulation. The article sets out at the level of the project the implementation approach of the funds, concerning in particular to the intervention rates, and is thus an exemption to the general principle of management at the level of the priority axis. The approach is described below.

An investment project (possibly implemented by a private operator) that does not generate sufficient revenues to be self-financing, is not economically viable and is not carried out.

However, when this project is for a public good, or contributes to the general interest, (for example, a motorway linking up an isolated territory, with only a limited traffic forecast) the public authorities can provide financial assistance. This could be co-financed by cohesion policy instruments, if the field of intervention is eligible according to the regulations. This public subsidy then needs to be set up in order to bridge the funding gap of the project, as well as ensuring a minimum rate of return to attract a private operator (where this is necessary), through a PPP.

The public intervention consequently follows a partnership approach, usually on a contractual basis, which establishes the framework for the public financial support, with co-financing of the Community intervention.

It should be recalled that private investments support remains subject to State aid rules and is therefore not covered by the provisions of Article 54, as indicated in the 3rd subparagraph.

Use of the public private partnership

Revenue generating projects are addressed by article 54, which determines the methods of intervention of the funds. Thus it sets up the framework for using public private partnerships (ppp), whose promotion is a Community objective.

Article 54 (2) of the general draft Regulation stipulates that the eligible public expenditure of a revenue generating projects corresponds to the investment cost, net of the income that it generates. This calculation results from an analysis of the financial flows of the project, where the discounted sum of the net generated revenue, calculated over a suitable period, is deducted from the investment expenditure. This income can include the product of sales, whole or partial, induced by the operation [Article 54 (4)]. Hence this entails covering only the funding gap of the project. To this end, the evaluation of the revenue generating projects submitted by the final recipients is carried out using the cost-benefits analysis¹.

The innovation introduced in the new regulation is to equate the public expenditure to the funding gap, as the basis for determining the Community intervention. Thus the public authority will now intervene jointly with the Community assistance to fill this gap.

Far from hampering the implementation PPP, this engagement of the public authorities increases their ownership of the projects, concerning both the management of Community funds, but also the design and the size of the infrastructure. The increased political support that results, constitutes an important prerequisite for the sustainability of the investment and reflects the political commitment of the public authority to the project, securing the investment framework for private operator.

It should be noted that the global public subsidy granted to the project remains unchanged and its financial viability is not therefore undermined.

[...]

PŘÍLOHA 4: STUDIE AIRCON

[Tuto stránku nahradit výtiskem souboru: MDCR_StudieAirCon*.pdf]

Kontaktní údaje

Autoři této studie mohou být kontaktováni na následujících adresách:

Roman.Kramarik@JohnsonKramarik.com
Tim.Young@JohnsonKramarik.com
Pavel.Moravcik@JohnsonKramarik.com

Johnson & Kramářík
Spálená 4
110 00 Praha 1
Czech Republic

Tel.: +420-224-946-055
Fax: +420-224-946-054