

Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS

Projekt 1p/05 – 3 odboru Rámce podpory Společenství

Závěrečná prezentace

Květen 2006

Obsah

Představení projektu	3
Hlavní bariéry a rizika	4
Veřejná podpora a vztah k fondům EU	6
Typové projekty	8
Modely kombinace PPP a fondů EU	10
Hlavní doporučení	24
Závěr	29

Představení projektu

Cíl prezentace:

- Shrnutí hlavních zjištění při identifikaci možností kombinace PPP* projektů financovaných z fondů EU* *;
- představení modelů kombinace PPP a fondů EU;
- shrnutí hlavních doporučení.

Metodologie projektu:

- Zmapování současného stavu;
- identifikace hlavních bariér;
- tvorba doporučení pro aplikaci PPP projektů financovaných z fondů EU;
- základní modely kombinace PPP projektů a fondů EU;
- vytipování vhodných oblastí pro realizaci PPP projektů;
- návrh obecného textu do operačního programu;
- využití technické pomoci;
- zpracování modelového projektu.

* PPP – Public Private Partnership - Partnerství veřejného a soukromého sektoru

* * Fondy EU se pro účely této prezentace rozumí strukturální fondy a Fond soudržnosti.

Hlavní bariéry a rizika

Bariéry a rizika jsou rozděleny na:

1. Programovací - bariéry a rizika na této úrovni mohou sloužit jako podklad pro diskuzi s Evropskou komisí a vládou ČR, potažmo s dotčenými ministerstvy a řídicími orgány.
2. Projektová - problémy této úrovně mohou být diskutovány na úrovni jednotlivých řídicích orgánů při zpracování operačních programů a příruček pro žadatele

Bariéry a rizika na programovací úrovni s vazbou na EK:

- Uznatelné výdaje projektu musí být v plné výši zaplacený ze zdrojů konečného příjemce; (bariéra)
- průběžné čerpání dotací* z fondů EU** v průběhu investiční fáze projektu je v rozporu se základním principem PPP projektu „není služba, není platba“; (riziko)
- automatická klasifikace všech PPP projektů do skupiny projektů generujících příjem (včetně projektů postavených na základě poplatků za dostupnost); (riziko)
- investiční náklady v provozní fázi nelze financovat z fondů EU. (bariéra)

* Průběžným čerpáním se rozumí předkládání žádostí o platby v průběhu realizace projektu, po ukončení jednotlivých fází.

**

Hlavní bariéry a rizika

Bariéry a rizika na programovací úrovni s vazbou na vládu ČR, ministerstva a řídicí orgány:

- Dopad pravidel veřejné podpory na jednotlivé PPP projekty; (bariéra)*
- vlastnictví infrastruktury soukromým sektorem; (bariéra)
- specifické druhy nákladů u PPP projektů (zejména ve fázi přípravy) není prozatím možné financovat z fondů EU; (riziko)
- nedostatečná standardizace dokumentace související s PPP projekty (zadávací dokumentace, koncesní smlouvy). (riziko)

Bariéry a rizika na projektové úrovni:

- Rozdílná interpretace a aplikace zákona o veřejných zakázkách v praxi; (riziko)
- riziko změny smluvních podmínek u koncesní smlouvy v průběhu čerpání dotace z fondů EU u konkrétního PPP projektu – souvisí s absencí standardizace některých ujednání v koncesních smlouvách potřebných z hlediska kombinace fondů EU a PPP; (riziko)
- kombinace PPP a fondů EU je pro veřejný sektor časově, administrativně a nákladově náročná; (riziko/bariéra)
- relativně složitá kombinace cash flow PPP projektu spolufinancovaného z fondů EU; (riziko)
- pro vypracování detailního seznamu vhodných PPP projektů je třeba v rámci relevantních operačních programů zmapovat jejich absorpční kapacitu. (riziko)

* Pozn: Jedná se o rozdíl mezi pravidly u PPP projektů a pravidly HSS. U PPP projektu je zpravidla vlastníkem infrastruktury soukromý subjekt, ale dle pravidel HSS musí být konečný příjemce zároveň i vlastníkem infrastruktury. Tuto skutečnost je třeba mít v patrnosti při zpracování návrhu koncesní smlouvy, aby byla založena na nájemním vztahu.

Veřejná podpora a vztah k fondům EU

Podpora poskytovaná podnikům z fondů EU může být považována za veřejnou podporu

- Jde o veřejnou podporu dovolenou a slučitelnou se společným trhem;
- je třeba individuálně zkoumat, zda je příjemce podpory „podnikem“ dle regulace veřejné podpory a podpora splňuje všechny znaky veřejné podpory (bez ohledu na to, zda jde o veřejný či soukromý subjekt).

Podpora poskytovaná v rámci PPP projektů soukromým subjektům nemusí naplňovat znaky veřejné podpory

- V určitých oblastech uvažovaných pro PPP projekty neexistuje trh;
- v určitých oblastech uvažovaných pro PPP projekty není možné převést vlastnictví do rukou soukromého partnera (silnice, dálnice).

Otázka veřejné podpory se může objevit následně z důvodu nesprávné struktury projektu nebo chybě při realizaci projektu

- Veřejné zakázky;
- převody majetku z veřejných subjektů na soukromého partnera.

Relativně omezený počet potenciálních PPP projektů umožňuje provádět individuální posouzení ohledně veřejné podpory

Veřejná podpora a vztah k fondům EU

Právo ES ve vazbě na pravidla veřejné podpory používá pojem podnik*, který je zásadní pro určení maximální výše veřejné podpory .

Používané pojmy „veřejný subjekt“ a „soukromý subjekt“ v této prezentaci ve vztahu ke konečnému příjemci slouží pro identifikaci povahy tohoto subjektu, ovšem bez specifické návaznosti na pojem „podnik“ .

Veřejný subjekt i soukromý subjekt mohou splňovat znaky veřejné podpory v závislosti na charakteru poskytovaných služeb.

Poskytované služby veřejným subjektem lze rozlišit na:

- **hospodářskou činnost** - služby směřující k zabezpečení infrastruktury a životní úrovně, které mohou být delegovány na jiný subjekt a v takovém případě musí být provedeno individuální posouzení, zda-li jsou naplněny znaky veřejné podpory;
- **přímý výkon veřejné správy** - služby nemohou být delegovány do působnosti soukromého subjektu (např. vydávání prováděcích předpisů).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, rozhodne-li se přímo ministerstvo/kraj nebo jím zřízené subjekty vykonávat hospodářskou činnost, musí se i u něj zvlášť posuzovat v souladu s čl. 53 odst. 4 nařízení o všeobecných podmínkách, zda je nutné jej zařadit pod podnik a identifikovat tak následná omezující pravidla veřejné podpory.

* Pro zjednodušení se v další části prezentace používá místo pojmu podnik soukromý subjekt. Pro subjekt, který nesplňuje podmínky podniku, se v další části používá pojem „veřejný subjekt“.

Typové projekty

- Pro efektivní kombinaci PPP a fondů EU se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady > 1 mld. Kč)
- Operační programy (Doprava, Životní prostředí, Podnikání a inovace a Konkurenceschopnost) se jeví pro kombinaci PPP a fondů EU za současných podmínek za nejvhodnější, ale nelze vyloučit ani efektivní kombinaci PPP a fondů EU u ostatních OP, za předpokladu existence vhodných projektů.
- Regionální operační programy představují samostatnou kategorii - teoreticky je možná realizace některých velkých projektů
- Volba nejvhodnějšího modelu závisí do značné míry na konkrétním projektu; tabulka uvedená na následující stránce obsahuje vhodné modely z pohledu realizace typových projektů. Obecně lze říci, že pro vybrané OP jsou využitelné de facto všechny prezentované modely (vyjma Modelu 5)

Typové projekty

OP	Typový projekt	Komentář k veřejné podpoře	Vhodný model kombinace PPP a EU fondů
Doprava (MD)	<ul style="list-style-type: none"> • Dálniční a silniční infrastruktura • Železniční infrastruktura • Rozvoj letišť • Ostatní velké dopravní stavby – mosty, tunely atd. • Modernizace vodních cest 	<p>Relativně malé riziko (infrastruktura v majetku ČR)</p> <p>V případě letišť a přístavů nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků atd.)</p>	<p>Model 1</p> <p>Model 2</p> <p>Model 3</p>
Životní prostředí (MŽP)	<ul style="list-style-type: none"> • Vodovodní a kanalizační soustava • Čističky odpadních vod • Recyklace odpadů (např. spalovny) • Likvidace ekologických zátěží • Obnovitelné zdroje 	<p>Nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků, infrastruktury atd.)</p>	<p>Model 2</p> <p>Model 3</p>
Praha (HMP)	<ul style="list-style-type: none"> • Výstavba metra • Pražský okruh • Vodovodní a kanalizační soustava 	<p>Nutné individuální posouzení (možnost kombinace soukromého vlastnictví, převody pozemků, infrastruktury atd.)</p>	<p>Model 1</p> <p>Model 2</p> <p>Model 3</p>
Podnikání a inovace (MPO)	<ul style="list-style-type: none"> • Regenerace brownfields 	<p>Relativně vysoké riziko – nutné individuální posouzení projektů (i ve vztahu ke konečným příjemcům z veřejné podpory)</p>	<p>Model 1</p> <p>Model 4</p>

Modely kombinace PPP a fondů EU

- Model veřejného spolufinancování (Model 1)
- Model spolufinancování provozovatelem (Model 2)
- Model veřejný žadatel (Model 3)
- Model soukromý žadatel (Model 4)
- Model zádržný fond (Model 5)

Uvedené modely představují základní pohled na způsob, jak kombinovat prostředky z fondů EU s modelem PPP.

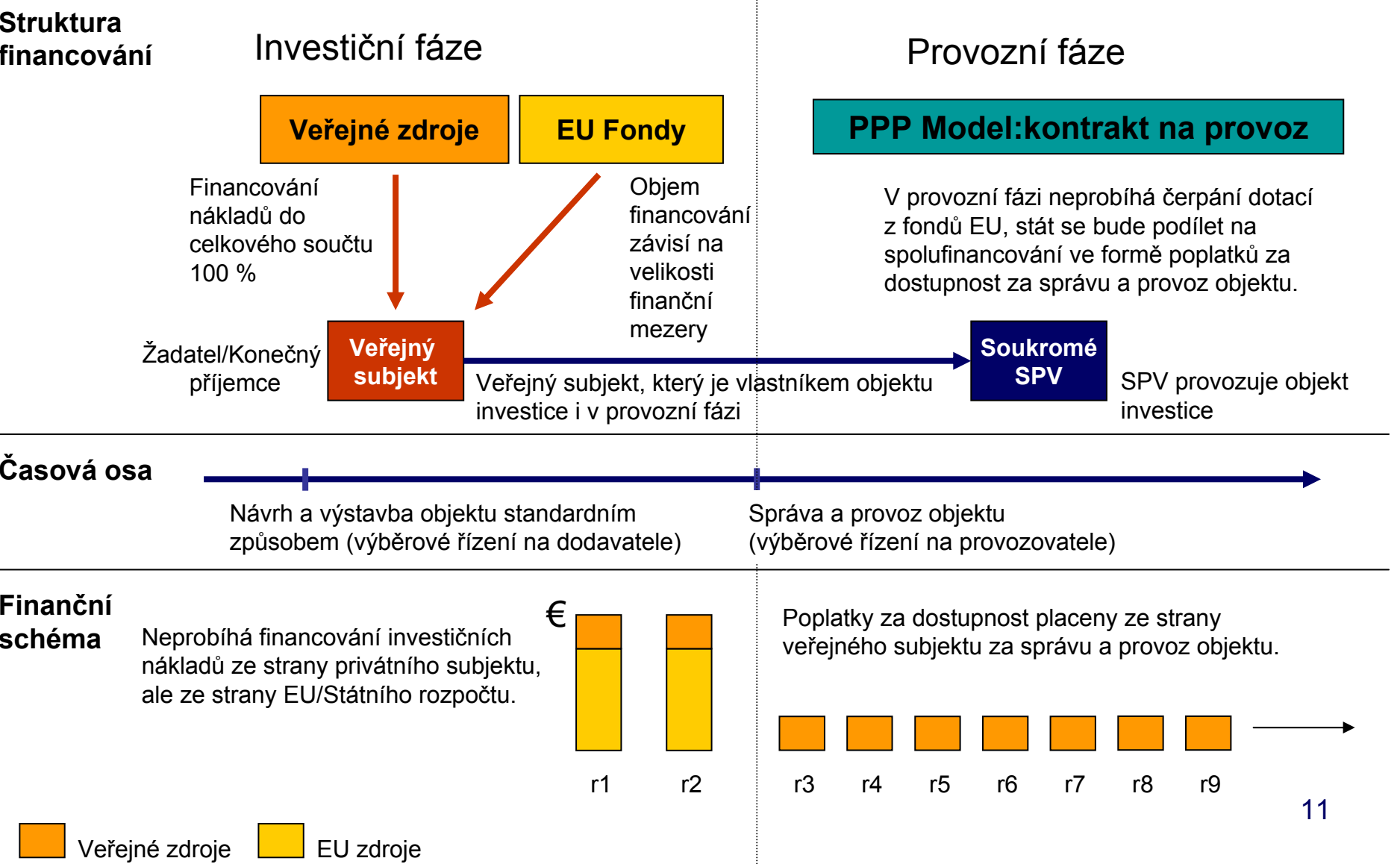
Východiska modelů

Modely byly postaveny ve snaze:

- dosažení reálné proveditelnosti kombinace PPP a fondů EU;
- maximálního zapojení privátního sektoru;
- zajištění maximální efektivnosti a využití dotací z fondů EU.

Model veřejného spolufinancování (Model 1)

Výběrové řízení je realizováno odděleně pro investiční a provozní fázi

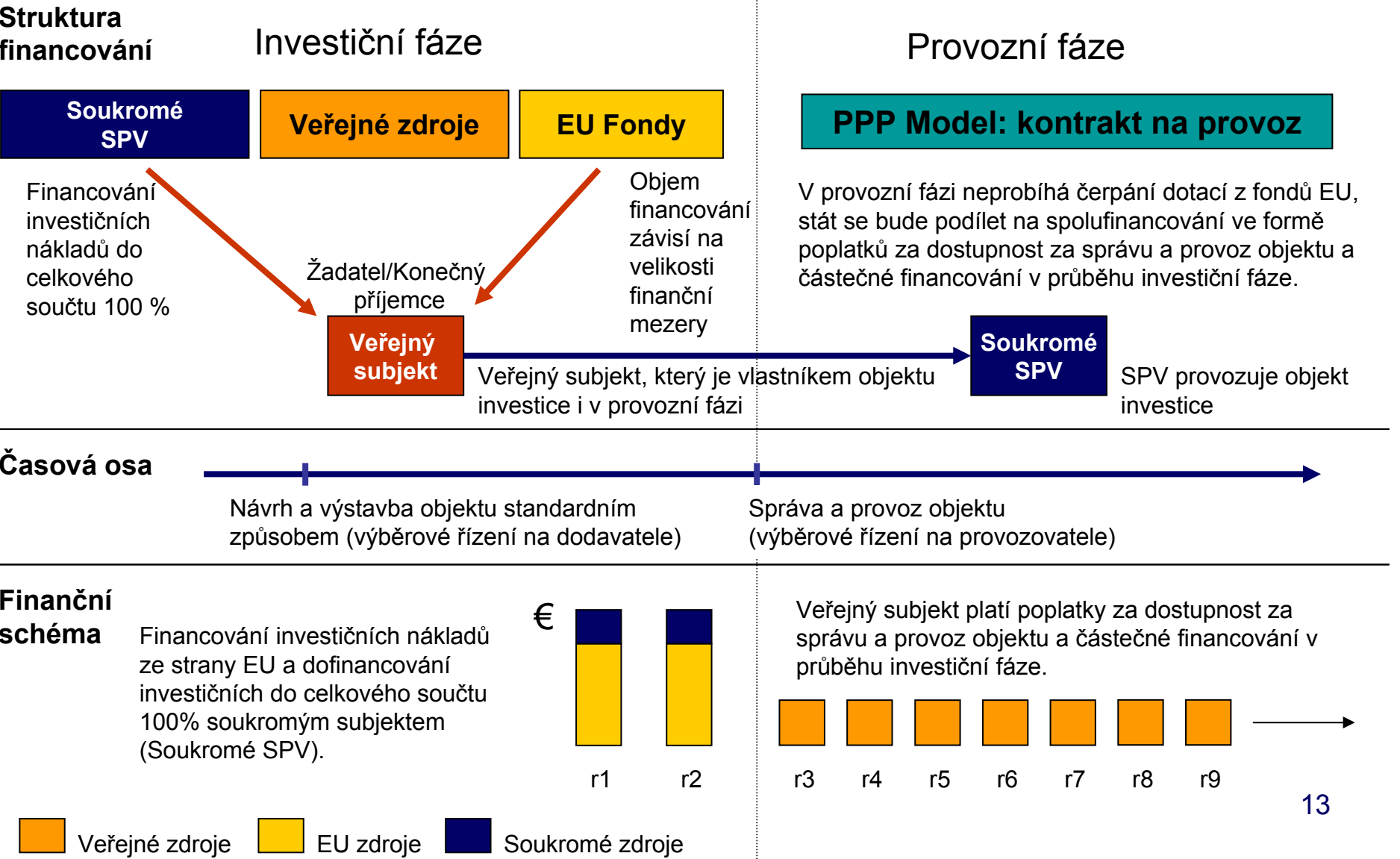


Model 1- Výhody a nevýhody

MODEL 1	
Výhody	<ul style="list-style-type: none">• Max. dotace z fondů EU pro PPP projekty dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery• Jednodušší postupy při čerpání fondů EU (menší počet zainteresovaných subjektů)• Výběrové řízení na provozovatele bude odpovídat technickým možnostem infrastruktury/objektu investice
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none">• Konečný příjemce musí zabezpečit finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů• Dodatečné náklady na realizaci dvou výběrových řízení (investiční a provozní fáze)• Vyšší provozní náklady (soukromý provozovatel nemá možnost ovlivnit design projektu)• Omezení možností transferu rizik na soukromý subjekt

Model spolufinancování provozovatelem (Model 2)

Výběrové řízení je realizováno odděleně pro investiční a provozní fázi

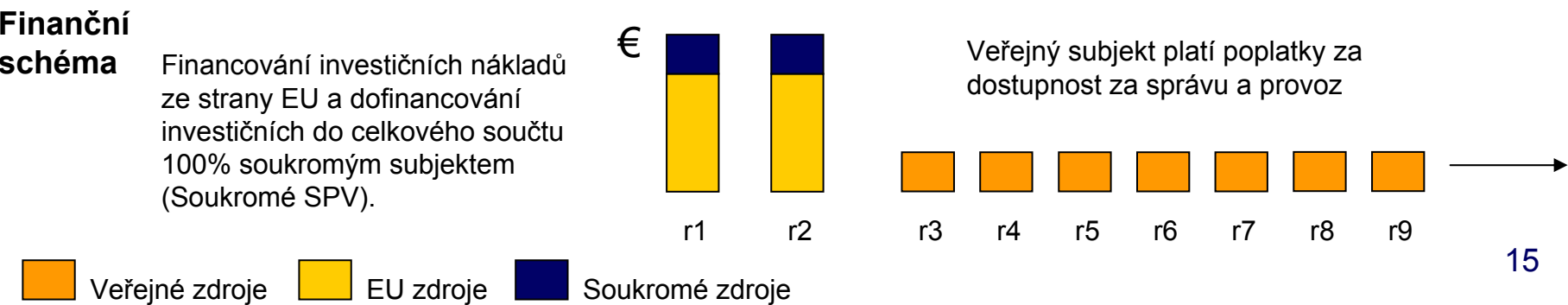
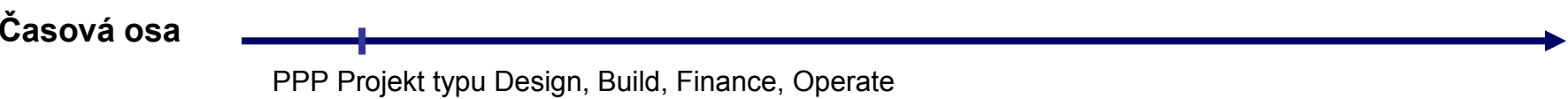
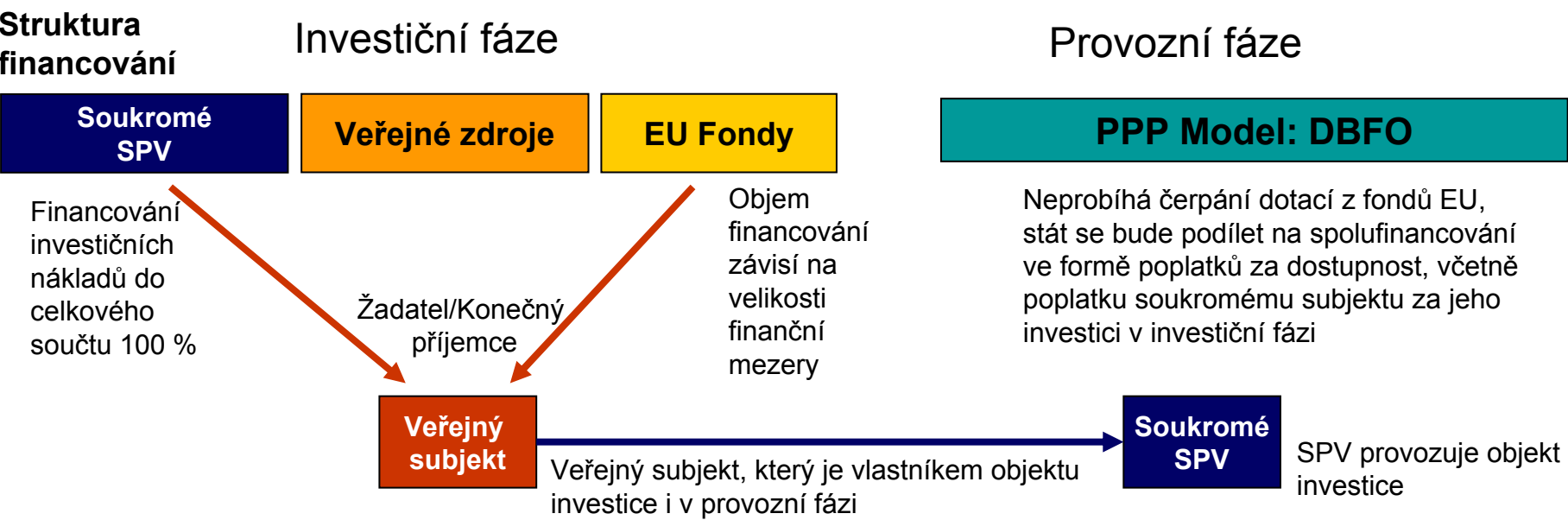


Model 2 - Výhody a nevýhody

MODEL 2	
Výhody	<ul style="list-style-type: none">• Viz model 1• soukromý subjekt zabezpečí finanční prostředky na dofinancování nákladů projektů (ve formě dodavatelského úvěru nebo bezúročné půjčky)
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none">• Viz model 1

Model veřejný žadatel (Model 3)

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi



Model 3 - hrazení nákladů konečným příjemcem

Omezující podmínky politiky HSS

- Veřejný subjekt v roli konečného příjemce musí přímo uhradit 100% uznatelných nákladů projektu, které bude vykazovat ve formě žádosti o platbu společně s proplacenými fakturami řídicímu orgánu;
- problém nastává v případě, že konečným příjemcem je veřejný subjekt, ale investiční fáze je realizována ze zdrojů privátního partnera (viz dále model Model 3: Veřejný žadatel)

Možná řešení

- A. Konzultace s EK o možnosti zahrnutí výdajů hrazených v průběhu realizace projektu jiným subjektem než konečným příjemcem do uznatelných výdajů projektu, přičemž z pohledu konečného příjemce se jedná o budoucí závazky hrazené v provozní fázi ve formě poplatků za dostupnost.
- B. Poskytnutí bezúročné půjčky konečnému příjemci ze strany soukromého subjektu, která bude splácena ve formě poplatků za služby:
 1. Poskytnutí bezúročné půjčky konečnému příjemci od privátního partnera na financování uznatelných investičních nákladů
 2. Úhrada uznatelných investičních nákladů konečným příjemcem
 3. Podání žádosti o platbu konečným příjemcem
 4. Obdržení dotace konečným příjemcem
 5. Splacení části bezúročné půjčky z obdržené dotace
 6. Dlouhodobé splacení zbylé části ve formě poplatků za dostupnost infrastruktury/služby
- C. Komerční půjčka

Model 3 - Výhody a nevýhody

MODEL 3	
Výhody	<ul style="list-style-type: none">• Max. dotace z fondů EU pro PPP projekty dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery• Financování investičních nákladů soukromým subjektem• Využití výhod DBFO modelu*• Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb• Nižší provozní náklady projektu (soukromý provozovatel má možnost ovlivnit design projektu)• Vyšší možnost transferu rizik na soukromý subjekt
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none">• Nutnost řešit problém hrazení investičních nákladů konečným příjemcem• Za současných podmínek je komplikovaná struktura proplácení nákladů projektu, neboť provozovatel (SPV) nemůže přímo uhradit faktury dodavateli, ale musí poskytnout bezúročnou půjčku příjemci, který proplatí dodavatelské faktury• Konečný příjemce nemůže předložit faktury hrazené primárně SPV (provozovatelem), ale konečný příjemce je musí nejprve uhradit a následně doložit s žádostí o platbu řídicímu orgánu.

* DBFO model - Design-Build-Finance-Operate

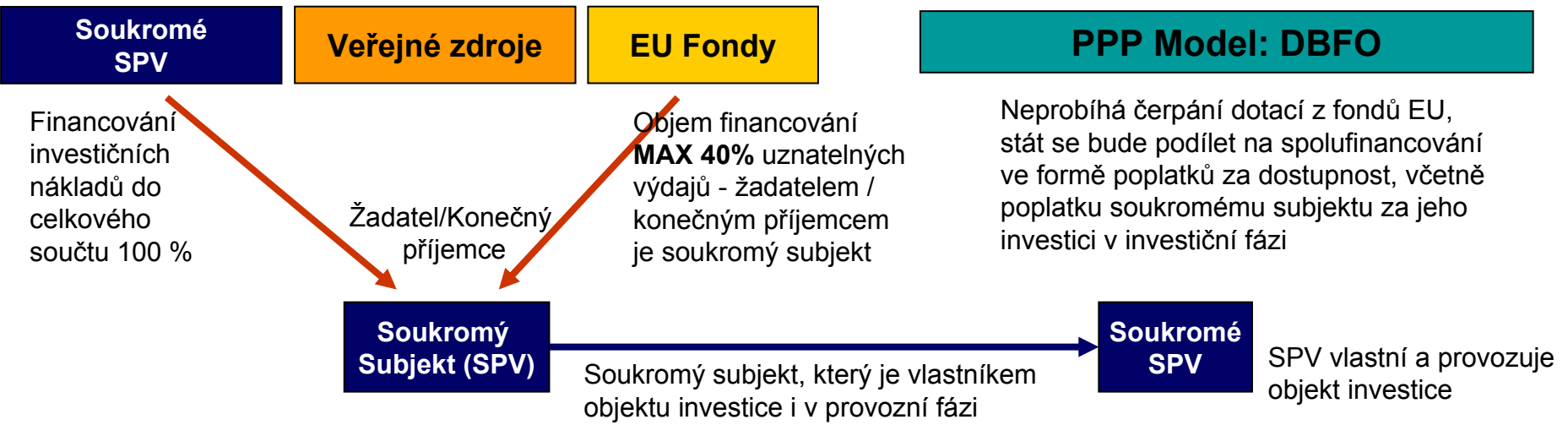
Model soukromý žadatel (Model 4)

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi

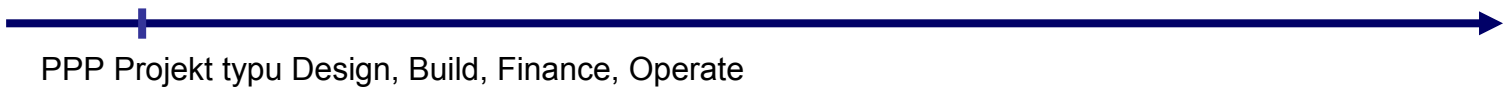
Struktura financování

Investiční fáze

Provozní fáze

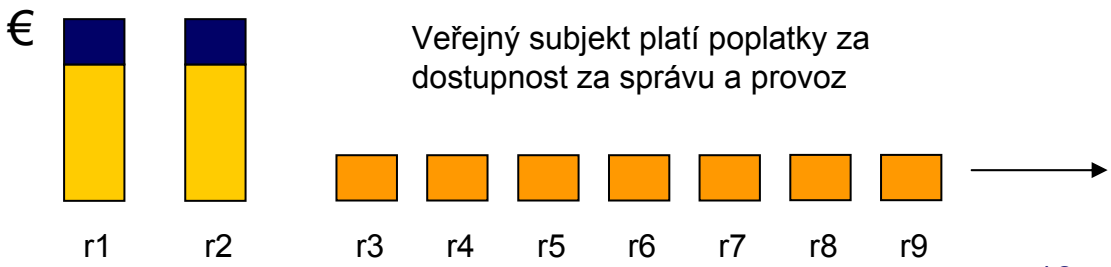


Časová osa



Finanční schéma

Financování investičních nákladů ze strany EU a dofinancování investičních do celkového součtu 100% soukromým subjektem (Soukromé SPV).

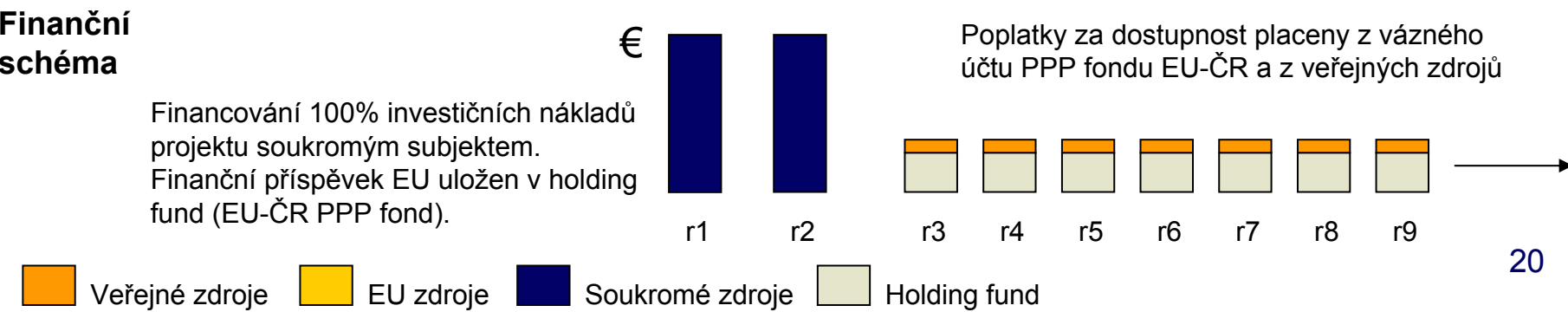
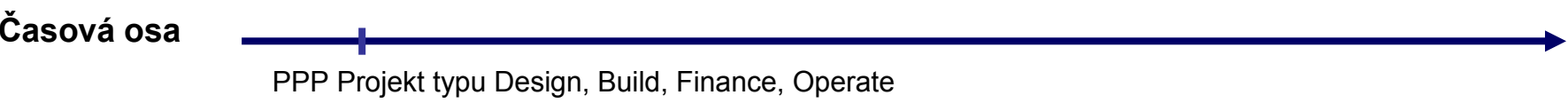
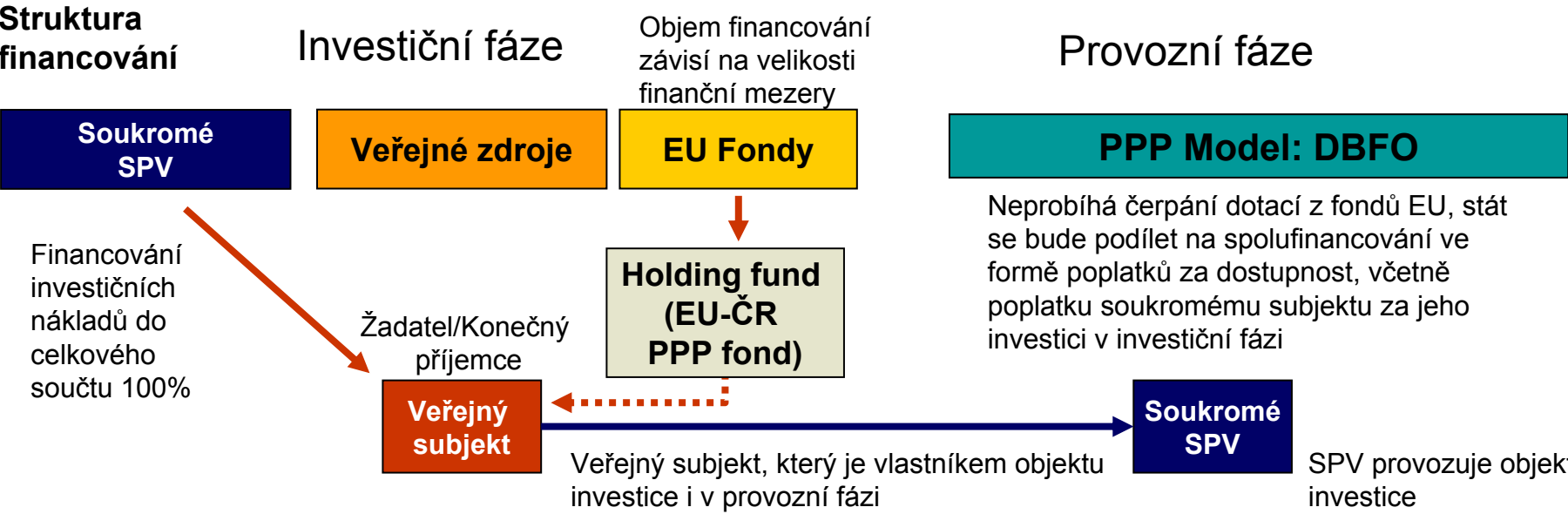


Model 4 - Výhody a nevýhody

MODEL 4	
Výhody	<ul style="list-style-type: none">• Financování investičních nákladů soukromým subjektem• Využití výhod DBFO modelu• Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladech projektů a na provedení všech dodavatelských služeb• Nižší provozní náklady projektu (soukromý provozovatel má možnost ovlivnit design projektu)• Vyšší možnost transferu rizik na soukromý subjekt
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none">• Min. objem příjmů z fondů EU dosahující limitu 40% uznatelných nákladů finanční mezery• Omezený počet priorit, kde může být soukromý subjekt konečným příjemcem

Model zádržný fond (Model 5)

Výběrové řízení je realizováno společně pro investiční a provozní fázi



Model 5 - Výhody a nevýhody

MODEL 5	
Výhody	<ul style="list-style-type: none">• Max. dotace z fondů EU dosahující limitu 85% uznatelných nákladů finanční mezery• Soulad s principy PPP projektů („není služba, není platba“)• Využití výhod DBFO modelu• Motivace soukromého subjektu na min. celkových nákladů projektů a na provedení všech dodavatelských služeb• Nižší provozní náklady projektu (soukromý subjekt má možnost ovlivnit design projektu)• Vyšší možnost transferu rizik na soukromý subjekt
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none">• Není v souladu s pravidly HSS, kdy finanční prostředky z fondů EU musí být využity ke krytí investičních nákladů a nemohou být využity k vytvoření jiného fondu, ze kterého by byly finanční prostředky čerpány až v provozní fázi (byť k úhradě investičních nákladů)• Dle vyjádření Národního fondu není Model Zádržný fond v současné době realizovatelný

Pozn.: princip zádržného fondu je popsán ve vazbě na Model 3, nicméně jej lze využít i v rámci dalších modelů (Model 2, Model 4).

Hlavní doporučení

Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na EK:

Pro umožnění efektivní kombinace PPP a fondů EU v programovacím období považujeme za vhodné iniciovat technické konzultace s EK, s cílem vyjasnit výklad následujících bodů:

- uznatelné výdaje bude během realizace projektu hradit soukromý subjekt a jeho faktury budou doloženy k žádosti o platbu, veřejný subjekt své závazky uhradí v průběhu programovacího období ve formě poplatků za služby;
- úhrada investičních nákladů projektu v provozní fázi (tzv. „infrastructure component“);
- mezi projekty generující příjem by neměly být automaticky zařazeny projekty založené na placení stínového mýta a poplatků za dostupnost infrastruktury/služby, které hradí veřejný subjekt privátnímu partnerovi;
- vlastnictví infrastruktury soukromým žadatelem v průběhu provozní fáze, za předpokladu, že nedojde ke změně účelu projektu po dobu jeho udržitelnosti;
- otázka určení přípustné výše ziskovosti projektů (odvíjí se od indikativního výnosového procenta definovaného pro vybrané oblasti ve fiche č. 64 a na základě jakých kritérií se odůvodňuje jeho překročení v individuálních projektech).

Hlavní doporučení

Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na vládu, ministerstva a řídicí orgány:

- Pro efektivní kombinaci PPP a EU fondů se jeví nejvhodnější velké infrastrukturní projekty, zejména v oblasti dopravy a životního prostředí (investiční náklady > 1 mld. Kč)
- jednotně definovat chápání PPP projektů na úrovni všech resortů a nastavit jednotný přístup k přípravě a následné implementaci PPP projektů;
- realisticky ohodnotit možnosti jednotlivých operačních programů a následně vybrat PPP projekty vhodné pro spolufinancování konkrétním operačním programem;
- provést detailní výběr PPP projektů v co nejkratším časovém horizontu;
- zpracovat indikativní seznam potenciálních projektů PPP kombinovaných s fondy EU v České republice (dle jednotlivých operačních programů) na úrovni řídicích orgánů;
- standardizovat dokumentaci související s PPP projekty (zadávací dokumentace, koncesní smlouvy – standardní ustanovení týkající se fondů EU);
- zahrnout náklady na projektovou dokumentaci PPP projektů do operačního programu, resp. u vybraných projektů do priority technická pomoc;
- posílit kapacity na úrovni řídicích orgánů.

Hlavní doporučení

Hlavní doporučení na projektové úrovni s vazbou na řídicí orgány:

- prozkoumat možnosti využití prostředků z fondů EU u každého uvažovaného PPP projektu;
- zahájit přípravu kombinovaných projektů s dostatečným předstihem;
- realizovat přípravu projektů za pomoci specializovaných poradců;
- před předložením projektové žádosti zpracovat detailní studii proveditelnosti projektu;
- realizovat výběrové řízení na koncesionáře před registrací žádosti projektu z fondů EU;
- provést výběr vhodného PPP modelu a typu konečného příjemce (veřejný subjekt nebo soukromý subjekt) vždy pro konkrétní projekt - cílem je zabezpečit max. dotaci z fondů EU podloženou výsledky finanční analýzy, které jsou kalkulovány při dotaci ve výši 85% objemu finanční mezery nebo při dotaci 40% celkových uznatelných výdajů;
- posuzovat otázky spojené s vlastnickou strukturou vždy pro konkrétní projekt;
- zpracovat informační požadavky a vymezit dopady na financování při zásadních změnách podmínek fungování PPP projektu do koncesní smlouvy - cílem je zabezpečit případné nároky na vrácení dotace z fondu EU;
- definovat podmínky pro potřeby kontroly a monitoringu v průběhu realizace projektu přímo do koncesní smlouvy.

Doporučení - Operační program

Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na vládu, ministerstva a řídicí orgány

Do operačního programu doporučujeme popsat:

Charakteristické prvky PPP projektů spolufinancovaných z fondů EU:

- dlouhodobé trvání projektu;
- veřejný subjekt či SPV v roli konečného příjemce (resp. jiný subjekt nesplňující definici „podniku“ v rámci pravidel veřejné podpory);
- financování projektu ze soukromých a veřejných zdrojů, přičemž veřejnými zdroji se rozumí fondy EU a národní veřejné prostředky;
- rizika plynoucí z realizace investice rozdělit mezi veřejný subjekt a soukromého partnera, přičemž veřejný sektor bude mít vodítko k řízení rizik od soukromého sektoru;
- veřejné služby budou v provozní fázi zabezpečeny soukromým investorem.

Výhody PPP projektů:

- Realizace projektu formou PPP může přinést veřejnému sektoru vyšší hodnotu za peníze a zabezpečit vyšší kvalitu služeb poskytovaných veřejným sektorem;
- soukromý sektor převezme rizika, která by v případě nerealizování projektu formou PPP nesl veřejný sektor. Soukromý sektor dokáže rizika posoudit v přísnějším režimu než veřejný sektor.

Doporučení - Operační program

Hlavní doporučení na programovací úrovni s vazbou na vládu, ministerstva a řídicí orgány:

Do operačního programu doporučujeme popsat:

Vymezení konečného příjemce dotace:

- Ministerstva, kraje a obce;
- státní příspěvkové organizace;
- příspěvkové organizace územních samosprávných celků;
- organizační složky státu a územních samosprávných celků;
- veřejné výzkumné instituce, vysoké školy;
- právnické osoby ve vlastnictví státu.

Mezi uznatelné výdaje zahrnout výdaje za:

- Zpracování studií tvořících nedílnou součást projektové dokumentace;
- zabezpečení právních služeb v souvislosti s organizací výběrového řízení na dodavatele služeb.

Časová realizace projektu:

- Vybrané priority pro PPP projekty nastavit po celou dobu trvání programovacího období.

Náležitosti projektové dokumentace:

- Studie proveditelnosti;
- outline business case (včetně cost-benefit analýzy);
- rozpočet projektu;
- vydání územního rozhodnutí;
- posouzení vlivu projektu na životní prostředí;
- návrh koncesní smlouvy včetně ustanovení relevantních z hlediska fondů EU;
- vlastnickou strukturu konečného příjemce.

Závěr

Z uvedené analýzy vyplývá, že PPP projekty lze kombinovat s EU fondy. Jedná se ale o poměrně komplikované struktury, a proto je zapotřebí realizaci PPP projektů soustředit do:

- vybraných oblastí (např. dopravní infrastruktura, životní prostředí, brownfields);
- velkých projektů s min. velikosti 1 mld. CZK;
- projektových záměrů, jejichž realizaci lze zahájit v horizontu 3 let.

Na úrovni Evropské komise je zapotřebí vyjasnit některé otázky související zejména se systémem financování (např. hrazení uznatelných výdajů projektu jiným subjektem než je konečný příjemce, přičemž z pohledu konečného příjemce se bude jednat o budoucí závazky hrazené až v provozní fázi projektu).

Deloitte.