

Západo česká univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Financování veřejných prospěšných investic

Předkládá: Ondřej Kokoška

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
Fakulta právnická  
Akademický rok: 2011/2012

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Ondřej KOKOŠKA**  
Osobní číslo: **R08B0024P**  
Studijní program: **B6804 Právní specializace**  
Studijní obor: **Veřejná správa**  
Název tématu: **Financování veřejně prospěšných investic**  
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Veřejně prospěšné investice - teorie
3. Financování veřejně prospěšných investic
4. Veřejně prospěšné investice v praxi
5. Analytická část
6. Závěr

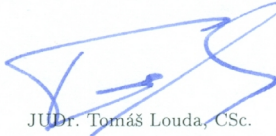
Rozsah grafických prací:  
Rozsah pracovní zprávy: **cca 40 stran**  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**  
Seznam odborné literatury:  
**viz zvláštní seznam**

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2011**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2012**

  
Prof. JUDr. Květoslav Růžička, CSc.  
děkan



  
JUDr. Tomáš Louda, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 18. listopadu 2011

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Financování ve veřejných investicích“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal zpravidla pro veřejnou práci obvyklým.

---

## **Podkování**

V souvislosti s předložením této práce chci podkovat zejména JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za jeho odborné vedení, vstřícnost, inspiraci a pomoc v rámci konzultací spojených s touto prací i během celého studia.

Dále děkuji všem ostatním pedagogům, se kterými jsem se na fakultě setkal a díky kterým jsem mohl využít v domostí a poznatků získaných studiem jejich předem. Děkuji také Bc. Janě Hájkové, které patří obdiv za její ochotu, obětavost i optimismus, neboť právě ona byla celému našemu ročníku významnou oporou.

Bylo mi ctí spolupracovat s odborníky, kteří v naprosté většině dokázali i v neobvykle složitých podmínkách a v nejistotě spojené se situací na FPR ZČU v Plzni, zachovat vlídnou tvář i profesionální přístup a snažili se nám předat maximum v domostí i schopností aplikovat získané poznatky v praxi.

# **OBSAH**

<b>1 ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>2 VE EJN PROSP ŠNÉ INVESTICE - TEORIE</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 Charakteristika ve ejných investic</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2 Ve ejn prosp šné investice z hlediska práva</b> .....	<b>9</b>
2.2.1 Aktuální právní úpravy a historické souvislosti .....	9
2.2.2 Zákon .55/2012 - novela Zákona o ve ejných zakázkách.....	11
<b>2.3 Ve ejn prosp šné investice z hlediska politiky</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4 Hodnocení ve ejn prosp šných investic</b> .....	<b>17</b>
2.4.1 Cost-Benefit Analysis a její podstata .....	18
2.4.2 Vymezení základních pojm .....	19
2.4.3 Základní postup p i zpracování CBA .....	19
<b>3 FINANCOVÁNÍ VE EJN PROSP ŠNÝCH INVESTIC</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1 Zdroje financování z EU</b> .....	<b>23</b>
3.1.1 Strukturální fondy.....	24
3.1.1.1 Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF).....	24
3.1.1.2 Evropský sociální fond (ESF).....	26
3.1.2 Fond soudržnosti .....	26
3.1.3 Fondy EHP/Norska.....	27
<b>3.2 Státní dotace a programy podpory</b> .....	<b>27</b>
<b>3.3 Nadace a nada ní fondy</b> .....	<b>29</b>
<b>3.4 Ve ejné rozpo ty</b> .....	<b>30</b>
3.4.1 Státní rozpo et.....	30
3.4.1.1 P íjmy státního rozpo tu.....	31
3.4.1.2 Výdaje státního rozpo tu .....	32
3.4.2 Krajské rozpo ty.....	33
3.4.2.1 Rozpo et Plze ského kraje .....	33
3.4.3 Obecní rozpo ty.....	35

<b>3.5 Public-Private Partnership</b> .....	<b>36</b>
3.5.1 Typologie projekt PPP.....	37
3.5.2 Srovnání klasické veřejné zakázky, koncesní smlouvy a PPP projekt .....	40
3.5.3 Výhody PPP projekt .....	43
3.5.4 Rizika PPP projekt .....	43
3.5.4.1 Identifikace rizik.....	44
3.5.4.2 Ocenění rizik.....	45
3.5.4.3 Alokace rizik.....	46
3.5.4.4 Ošetření rizik.....	46
3.5.4.5 Průběžný monitoring a kontrola .....	47
<b>4 VE VEŘEJNÉ PROSPĚŠNÉ INVESTICE V PRAXI</b> .....	<b>48</b>
<b>4.1 Dostavba Klatovské nemocnice</b> .....	<b>48</b>
<b>4.2 Parkovací dům Rychtářka</b> .....	<b>52</b>
<b>4.3 Obytná zóna „Panorama Litice“</b> .....	<b>54</b>
<b>5 ANALYTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>57</b>
<b>5.1 SWOT analýza</b> .....	<b>58</b>
5.1.1 SWOT analýza ve veřejných zakázkách.....	59
5.1.2 SWOT analýza PPP projekt .....	60
<b>6 ZÁVĚR</b> .....	<b>61</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>62</b>
<i>Seznam obrázků</i> .....	<b>63</b>
<i>Seznam tabulek a grafů</i> .....	<b>64</b>
<i>Seznam použité literatury a dalších pramenů</i> .....	<b>65</b>
<i>Obrazová příloha – fotodokumentace</i> .....	<b>67</b>

# 1 ÚVOD

Práce pojednává o veřejných prospěšných investicích. Prvotním cílem je v teoretické rovině vymezení pojmů, pohled různých forem financování a způsobů posouzení veřejných investic z hlediska skutečné potřeby, praktického přínosu, využitelnosti a právních aspektů. V návaznosti na teoretický rámec jsou v práci na konkrétních příkladech realizovaných investičních projektů uvedeny různé postupy a výsledky související se způsobem financování, efektivitou vynaložených prostředků a reálnými ekonomickými a právními riziky.

Cílem této práce je praktické shrnutí východisek při rozhodování o veřejných prospěšných investicích z následujících hledisek:

- Právní zakotvení
- Posouzení potřeby veřejných projektů
- Forma realizace a financování investic
- Posouzení rizik z finančních a provozních hledisek
- Projektové řízení v rámci přípravy a vymezení projektu
- Realizace a kontrola veřejných investic

Porovnáním soukromých a veřejných zájmů práce vymezuje hranice mezi oběma oblastmi investování a zároveň si všímá možných synergických efektů veřejných i soukromých investic, stejně jako možných rizik a selhání při vynakládání veřejných prostředků. Je zřejmé, že zatímco soukromý investor primárně maximalizuje „shareholder value“ (hodnotu majetku vlastníků akcií), veřejné subjekty by měly zkoumat sumu užitek členů společnosti ze zamýšleného investičního projektu pro společný blahobyt. Aby byla veřejná investice efektivní, musí přinášet co nejvíce užitek společnosti, ale zároveň je potřeba nalézt co nejvíce subjektů, kterým je tato investice užitečná. Čím více lidí užívá veřejný statek, tím větší ekonomický přínosem může veřejná investice být.



## **2 VE EJN PROSP ŠNÉ INVESTICE - TEORIE**

### **2.1 Charakteristika ve ejných investic**

Ve ejné investice jsou ve své podstatě investice, které kompenzují selhání trhu tam, kde soukromý sektor z uritého důvodu nemůže nebo nechce investovat. Jedná se zejména o investice do oblastí ve ejného zájmu a infrastruktur, jako jsou vzdělání, zdravotnictví, věda a výzkum, sociální péče, doprava, kultura, bezpečnost a obrana. Základním ekonomickým kritériem ve ejných investic je jejich obecná prospšnost, tedy maximalizace užitek pro společnost. Vrcholným cílem hospodářské politiky je právě společenský blahobyt a nastolení situace, za které se všichni mají tak dobře, jak jen to na daném stupni rozvoje ekonomiky vůbec lze. Tuto situaci nazýváme Paretovo optimum. *„Je to takový stav společnosti (z hlediska ekonomického), kdy žádný jedinec nebo skupina již nemůže dosáhnout lepšího postavení bez toho, že by se naopak postavení někoho jiného zhoršilo. Je to tedy jakýsi rovnovážný stav, kdy pokud se někdo chce mít ještě lépe, než na tom je, musí tak učinit jen na úkor někoho jiného.“*<sup>1</sup> To ovšem neznamená, že jsou všichni ve společnosti spokojeni. Je totiž důležité vědět, že v praxi takovéto optimum neexistuje pouze jedno, v rámci společnosti může být takových Paretových optim velmi mnoho, tak jako je mnoho různých specifických sociálních skupin nebo jedinců s různými potřebami a prioritami.

### **2.2 Ve ejn prosp šné investice z hlediska práva**

#### **2.2.1 Aktuální právní úpravy a historické souvislosti**

Ve ejn prosp šné investice jsou v podmínkách legislativy a judikatury České republiky právně zakotveny zejména v několika klíčových zákonných úpravách, jejich prováděcích předpisech a metodikách odpovědných orgánů. Z hlediska zadávání, financování a realizace ve ejných investic jde zejména o zákonné úpravy, které jasně definují, kdo je ve ejným zadavatelem a kdo je povinen dodržovat a respektovat

---

<sup>1</sup> Paretovo optimum. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:

[http://cs.wikipedia.org/wiki/Paretovo\\_optimum](http://cs.wikipedia.org/wiki/Paretovo_optimum)

principy nastavené pro veřejné investice v rámci správy veřejného majetku. Jsou to zejména zákony č. 219/2000 Sb. o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích a č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Z pohledu realizace projektů spojených s veřejnými investicemi jsou klíčové zejména zákony č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách (ZVZ) a č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení – tzv. Koncesní zákon (KZ). Dále pak jsou smírodátné související právní předpisy, a už jde o prováděcí předpisy k výše uvedeným zákonům nebo samostatné zákony, které rozšiřují ustanovení ZVZ a Koncesního zákona, resp. na ustanovení těchto zákonů odkazují. Podle povahy investičních záměrů jsou závazná ustanovení výše uvedených zákonů samostatně nebo lze (resp. je nutné) kombinovat ustanovení obou těchto zákonů společně. ZVZ i Koncesní zákon jsou výsledky spolupůsobení právního vývoje v ČR a v EU, nebo historicky byly vždy veřejné zakázky, potažmo nakládání s veřejnými prostředky upraveny takovými právními normami, které měly vytvořit stabilní právní prostředí pro realizaci veřejných (státních) zakázek. Postupný historický vývoj reflektuje dosavadní zkušenosti a právní předpoklady pro dodržování pravidel hospodářské soutěže a harmonizace práva ČR a EU. Schéma struktury veřejných investic a jejich právní zakotvení je znázorněno v následujícím schématu:

Obr. 1: Schéma veřejného investování



Zdroj: Asociace PPP. PPP versus veřejná zakázka

## EXKURS – historické souvislosti VZ v SR 1918-1938

Akoliv p edm tem této práce není mapování historického vývoje takových právních úprav, zmínku si zasluhuje poznatek, že již v podmínkách SR (1. republika), byly p evzaty principy nakládání se státním majetkem z jurisdikce Rakousko-uherské a n mecké a Na ízením vlády eskoslovenské . 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací byly stanoveny závazné principy efektivního hospoda ení s ve ejnými prost edky p i zadávání ve ejných dodávek a prací. Toto na ízení se vyzna ovalo jednoduchou formou, ovšem zároveň zcela z eteln definovalo postup zadavatel , aby byla zajišt na v cná správnost, efektivita vynaložených prost edk a zároveň kontrola kvality, stejn jako opat ení zamezující možné korupci b hem zadávání i realizace prací. Z dnešního pohledu je zajímavé zejména relativn jednoduché vymezení r zných druh ve ejných zakázek. Na ízení negativním zp sobem vymezilo v cnou p sobnost, kdy krom vyjmenovaných zakázek všechny ostatní byly p edm tem této právní normy a dále byly popsány t i druhy zadávání ve ejných zakázek: ve ejná sout ž, ve ejná sout ž s vylou ením ve ejnosti a tzv. „zadání z volné ruky“. Z pohledu dnešní praxe je naopak p ežitým a neaplikovatelným ustanovením to, které preferuje domácí dodavatele. V právním prost edí EU by podobné zákonné ustanovení nebylo možné, nebo by odporovalo pravidl m rovného p ístupu a zamezení diskriminace.

### 2.2.2 Zákon .55/2012 - novela Zákona o ve ejných zakázkách

Pro pot eby této práce je velmi zajímavé práv p íjetí zákona . 55/2012, nebo je neaktuáln jším p íkladem pružnosti legislativního procesu, schopnosti zákonodárné moci reagovat na aktuální problémy a výzvy, stejn jako je d kazem možné spolupráce politických a zájmových skupin. Cílem novely m lo být zvýšení transparentnosti p i zadávání, vyhodnocování a provád ní ve ejných zakázek. Zásadní zm ny obsažené v novele se týkají zejména následujících okruh :

**a/** Dle požadavk expertní skupiny MPR, Platformy pro transparentní ve ejné zakázky a Národní ekonomické rady vlády (NERV) je novelou upraven institut významné ve ejné zakázky podle zadavatele a výše zakázky tak, že v p ípad státu nebo státních p ísp vkových organizací je stanoven limit 300 mil. K , v p ípad územních samosprávných celk 50 mil. K . Pokud VZ p esahuje uvedené hodnoty, musí být spln ny dodate né požadavky, jako nap . od vodn ní ú elnosti,

příměnosti kvalifikačních a technických předpokladů, vymezení obchodních a technických podmínek, stanovení hodnotících kritérií, ale také oponentní odborné posouzení ministerstvem, včetně zhodnocení ekonomických možností zadavatele.

**b/** Novela nově zavádí také institut hodnotitelů, kdy u významných veřejných zakázek v působnosti státu a jeho příspěvkových organizací musí být hodnotící komise složena z 9 členů, z nichž alespoň 2/3 musí být odborníci v dané oblasti. Navíc v této hodnotící komisi mají být dva zástupci nominovaní ministerstvem z tzv. seznamu hodnotitelů a jednoho zástupce jmenuje zadavatel. Komise pro potřeby výběrového řízení je jmenována následně vládou.

**c/** Významným posunem jsou také změny lhůt – zejména lhůta pro doručení žádosti a požadovaných dokladů se prodlužuje ze stávajících 37 dní, přičemž novelou je u významných veřejných zakázek nyní stanovena na 56 dní. Dále se prodlužuje lhůta pro podání nabídek u otevřeného řízení minimálně na 78 a pro uzavřené řízení na 60 dní.

**d/** Povinnost odvodnit hodnotící a kvalifikační kritéria je novelou mají za cíl zajistit větší transparentnost zadávacího řízení, přičemž je novelou stanovena i nová způsob deklaráce zájmu formou předložení nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky. Následně po uplynutí jednodenní lhůty je možné zahájit zadávací řízení. Součástí předložení oznámení je rovněž odvodnění účelnosti veřejné zakázky. U významných veřejných zakázek je odvodnění předkládáno vládou, případně zastupitelstvu obce nebo VÚSC.

**e/** V zájmu předcházení diskriminací, kterých udávatel je nově stanoveno, že uchazeči nemusí prokazovat ekonomické a kvalifikační předpoklady podle uvážení zadavatele, nyní musí předložit estně prohlášení o ekonomické způsobilosti. Tento institut je dále kazem zájmu v rámci otevřenosti a důvěry v uchazeče o VZ.

**f/** Protokol o posouzení kvalifikace – jako nástroj pro posouzení transparentnosti a příměnosti uchazeče z hlediska možné realizace zakázky. Nově má být uváděno kromě primárních kvalifikačních předpokladů také označení dosavadních realizovaných zakázek. Stejný požadavek se promítá do případných subdodávek, kde kvalifikační předpoklady musí být dokladovány obdobně.

**g/** Boj proti korupci. Ze strany ÚOHS bylo v minulosti poukazováno na skutečnost, že podle předpisů znění ZVZ byly vyžadovány certifikáty (ISO, EMAS), což mohlo

p sobit diskriminaci. Zástupci NERV vytýkali p vodní úprav možné prokorupční efekty: „Návrh tohoto opatření je reakcí na velmi rozšířenou korupční praxi. Kvalifikační kritéria jsou dnes pravděpodobně nejvýznamnějším nástrojem, který korupci ve veřejných zakázkách umožňuje. Zákon o veřejných zakázkách pak vlastně funguje naprosto opačně, než fungovat má. Vyřešit problém kvalifikačních kritérií by znamenalo zásadní přelom. Ve své podstatě je úkolem kvalifikačních kritérií ověřit, zda uchazeč je schopen zakázku uskutečnit, a to jak po technické, tak po finanční stránce. Prokázaná historie plněním stačí jako jediné technické kritérium. Ústřední prohlášení spojené s osobním ručením statutárních orgánů zdaleka nevypadá jako příliš „měkčí“ zajištění finanční stability uchazeče, ale z perspektivy plnění povinností představenstva nebo dozorčí rady se to jeví jinak.“<sup>2</sup>

**h/** Oproti dosavadní právní úpravě je zavedena povinnost zadavatele ve smyslu zveřejnění smluv, resp. konečné ceny. Zveřejnění smluv má být zadavatelem provedeno do 15 dnů od uzavření smlouvy, zveřejnění konečné ceny do 90 dnů od data splnění smlouvy. Vyjímkou jsou nové smlouvy obsahující dříve informace chráněné zvláštními předpisy, smlouvy na VZ do objemu 500 tisíc Kč bez DPH a smlouvy dle obecných výjimek z povinnosti zákona.

**i/** Nový zákon ukládá uchazečům povinnost zveřejnit vlastnickou strukturu, zejména pokud jde o seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu. To je sice dalším krokem k větší transparentnosti VZ, avšak toto ustanovení má mít efekt pouze za předpokladu, že lze skutečně zjistit vlastnickou strukturu bez jakýchkoliv pochyb. Doposud je možné obejít tento požadavek zastavením za vlastnictví prostřednictvím mateřské společnosti, resp. vlastnictvím akcií na doručitele.

**j/** Novela řeší také úlohu subdávatele z hlediska participace na plnění veřejné zakázky. Nově je uložena povinnost dodavatel zveřejnit strukturu subdávatelů, kteří se podíleli na plnění VZ v rozsahu přesahujícím 10, resp. 5% celkových nákladů. Tuto povinnost je třeba splnit ve stanoveném termínu – 60 dnů od splnění smlouvy. V případě zakázek, jejichž plnění přesahuje dobu jednoho roku, je tato povinnost

---

<sup>2</sup> MMR - Doporučení NERV proti korupci. Strana 15 [online]. [cit. 2012-05-24]. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf> >

stanovena ke konci února každého následujícího kalendářního roku, kdy probíhalo plnění.

**k/ Nemožnost omezit počet zájemců** je nově omezena pouze na oblast obrany nebo bezpečnosti a také v případě užšího řízení pro sektorového zadavatele.

**l/ Zrušení řízení při nedostatečné soutěži** je novelou ošetřeno například v tom smyslu, že zadavatel je povinen zrušit výběrové řízení i v případech, kdy se přihlásí pouze jeden uchazeč o VZ, stejně jako v situaci, kdy po posouzení vícero nabídek zůstane pouze jediná. Vyjimku mohou tvořit výhradní VZ dle specifických ustanovení.

**m/ Právo odstoupit od smlouvy** je novelou řešeno sice například v tom, že tomu bylo v dosavadní úpravě, ovšem například vodní návrhy, které měly jasně definovat dle vody opravující zadavatele odstoupit od smlouvy, se do novely nedostaly.

**n/ „Bid rigging“** – doposud těžko postižitelný způsob, kterým zadavatelé obcházeli samotnou podstatu výběrových řízení, je novelou omezen v tom smyslu, že uchazeči závazně ukládá, aby v nabídce deklaroval, že neuzavře ani neuzavře jakoukoliv zakázanou smlouvu s konkurenčními subjekty, která by byla v rozporu s ochranou hospodářské soutěže. Cílem tohoto opatření je, aby uchazeči již nemohli například sjednávat podmínky, za kterých si mezi sebou rozdělují jednotlivá VZ nebo se účastní VZ v určitých regionech.<sup>3</sup>

**o/ Elektronické aukce** jsou novelou stanoveny jako povinný nástroj například zadávání veřejných zakázek pro dodávky zboží vymezeného zvláštním předpisem.

**p/ Poskytování zadávací dokumentace** je nově stanoveno tak, že zadavatel je povinen uveřejnit alespoň textovou část VZ, a to od data vyhlášení podmínek VZ až do termínu odpovídajícímu lhůt pro podání soutěžních nabídek. Vyjimkou jsou pouze takové případy, kdy se jedná o utajované informace. V souvislosti s poskytováním zadávací dokumentace jsou navíc zkráceny lhůty, kterými je zadavatel vázán k poskytnutí informací neuvedených ve zveřejněné textové části zadávací dokumentace, na základě předchozí písemné žádosti uchazeče.

**r/ Podstatnou změnou je také snížení limitů** pro zakázky malého rozsahu a zakázky podlimitní, kde se oproti dosavadní praxi snižuje hranice u zakázek malého rozsahu

---

<sup>3</sup> MUNKOVÁ, Jindřiška; KINDL, Jiří. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 681 s. ISBN 9788074001734, str. 36

a podlimitních zakázek na polovinu dosavadní výše – tedy 1 mil. Kč u VZ na dodávky nebo služby a na 3 mil. Kč u VZ na stavební práce. Navíc novela upravuje tuto hranici do budoucna, kdy od 1. ledna 2014 by měla být snížena na 1 mil. Kč bez rozlišení druhu zakázky. Od tohoto data bude tedy hranice mezi VZ malého rozsahu a podlimitními zakázkami stejná jak v případě dodávek a služeb, tak stavebních prací. Cílem je celková úspora vynakládaných finančních prostředků z veřejných zdrojů.<sup>4</sup>

### 2.3 Veřejně prospěšné investice z hlediska politiky

Oblast veřejně prospěšných investic je velmi výrazně ovlivněna také politickou situací a klimatem ve společnosti. Legislativa, která přímo ovlivňuje podmínky veřejných investic, odráží zejména programové vize vládnoucí politické strany nebo vládní koalice. Významnou roli sehrávají ovšem především různé zájmové skupiny, oborová sdružení a lobby.

Veřejné zakázky a s nimi spojené veřejně prospěšné investice jsou v prostředí státní, regionální i komunální politiky mnohdy především předvolebních slibů, kterými se politické strany ucházejí o přízeň voličů. Bez ohledu na socioekonomický přínos se proto opakovaně (a v podstatě cyklicky) objevují projekty a opatření, kterými se politická garnitura snaží jistým způsobem zavázat svým voličům. Principy většinou korespondují s ideologickou podstatou a zaměřením konkrétní politické strany. Na státní úrovni můžeme jít například o přísliby plošného zvýšení sociálních dávek, změny daňových zákonů, různé druhy subvencí a podpor. Na úrovni krajské a komunální politiky se pak velmi často objevují právě velké investiční akce typu výstavby aquaparků, nemocnic, rekreačních center, sportovišť. Společným zájmem politiků na všech úrovních jsou potom palčivá témata například dostupnosti zdravotní péče, obnovy nebo rozšíření dopravní infrastruktury, školství a kultury.

Palčivým problémem v našich podmínkách ovšem je, že motivace politiků má většinou kořeny právě především v zamýšlených ziscích z titulu volebního úspěchu. Tyto mocenské zájmy proto často způsobují, že dochází k iracionalitám při prosazování

---

<sup>4</sup> Dodavková zpráva k novele zákona o veřejných zakázkách, provedená zákonem č. 55/2012 Sb. [online]. PSP, tisk 370 [cit. 2012-03-02] Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=71342>>

a schvalování takových projektů, které mají viditelný efekt, ale jejich celospolečenský přínos je diskutabilní. Bez ohledu na způsob financování realizovaných projektů pak dochází k neefektivní alokaci zdrojů a jsou realizovány projekty, které jsou neúspěšné, neúspěšné, provozně neúspěšné a bez adekvátních přínosů pro společnost.

Samostatnou kapitolou jsou předvolební sliby politických stran, které mnohdy připomínají korupci voličů a jejichž splnění je buď ekonomicky nákladné nebo přímo nemožné.

Obr. 2: Vliv politiky na veřejný dluh



Zdroj: [www.iHNed.cz](http://www.iHNed.cz) [cit. 2012-06-03]

P sobení zájmových skupin nebo intervenujících jednotlivců na politiky bývá v našich podmínkách souhrnně označován jako lobbying, jakkoliv je toto označení zjednodušující a nepřesné. Lobbyingem je u nás označováno jakékoliv zastupování a prosazování zájmů při schvalování legislativy, přičemž širší pojetí zahrnuje i ovlivňování exekutivních rozhodnutí na státní i samosprávních úrovních.



innosti s lobbingem spojené jsou mediálně prezentovány a následně vnímány jako nemorální a zavrženíhodné, velmi často jsou označovány jako korupní chování. Dost možná je to dáno zkušenostmi s lobbingem v našich podmínkách, nicméně ve vyspělých zemích je lobbing legitimní formou působení na rozhodování státního aparátu a samospráv. V demokratických zemích je pluralitním prvkem, který má sloužit kvalifikované komunikaci a odborné diskuzi. Zatímco v mnoha vyspělých zemích je lobbing regulován formou zákonných opatření (definice, vymezení a určení pravidel pro innosti spojené s lobbingem), v ČR zatím taková zákonná úprava chybí. Přitom lobbing je ve skutečnosti pouze jednou ze součástí tzv. Public affairs.

*„Public affairs je rozsáhlým souborem aktivit zahrnujícím identifikování, vyhodnocování, plánování a reagování na příležitosti a rizika vznikající v důsledku politických a správních rozhodnutí, která mají vliv na podnikající subjekty i jiné organizace.“<sup>5</sup>*

Všechny dosavadní problémy v oblasti veřejných zakázek, zneužívání veřejných prostředků a s tím spojené korupční skandály nejsou primárně způsobené výše uvedenými innostmi, nýbrž nízkou mírou politické kultury, mravnosti a nedokonalé legislativy. Tak jako ve všech oblastech lidského konání, i zde platí: „příležitost dává zlodij“. Rozhodovací pravomoci bez patřičné kontroly a mezery v zákonech jsou v kombinaci s mocenskými ambicemi snadno využitelnou příležitostí pro ty, kteří nemají morální zábrany.

## 2.4 Hodnocení veřejných prospěšných investic

Abychom mohli jakoukoliv investici zhodnotit, je důležité si zodpovědět následující dvě otázky:

- Má tato investice nějaký smysl?
- Který z investičních projektů je nejlepší?

---

<sup>5</sup> Wikipedie, otevřená encyklopedie, Public Affairs [online]

[http://cs.wikipedia.org/wiki/Public\\_affairs#Public\\_affairs\\_a\\_lobbing](http://cs.wikipedia.org/wiki/Public_affairs#Public_affairs_a_lobbing)

Kromě těchto dvou otázek je důležitá zásada, že realizace investičního projektu by měla přinést více pozitiv než negativ - více přínos než újmy. K jednoznačnému vyjádření, zda určitá investice tento princip naplňuje, je možné použít několik různých přístupů a metod.<sup>6</sup> Mezi nejběžnější metody pro hodnocení a srovnávání investic ve veřejném sektoru patří:

- Cost-Effectiveness Analysis (CEA) - srovnání investičních alternativ na bázi poměru jejich nákladů a jedné kvantifikované míry efektu. Nejeftivnější je projekt, který vydává nejméně vstupů na jednotku výstupu
- Cost-Utility Analysis (CUA) – srovnání investičních alternativ na bázi poměru nákladů a jedné proměnné.
- Cost-Benefit Analysis (CBA) - analýza nákladů a přínosů, chápeme však náklady jako užití újmy, lépe řečeno jakékoliv negativní dopady investice

Koncepcí nejdokonalejší a metodicky velmi propracovaným nástrojem měření společenského blahobytu plynoucího z užití investice je metoda Cost-Benefit Analysis (CBA).

#### 2.4.1 Cost-Benefit Analysis a její podstata

CBA je metodický postup, který postupně zodpovídá otázku: „Co komu realizace investičního projektu přináší a co komu bere?“ Takto vymezené přínosy a újmy jsou převedeny na hotovostní toky a zahrnuty do výpočtu kritériálních ukazatelů, na jejichž základě lze říci, zda je projekt ve svém konečném důsledku pro společnost přínosem či nikoliv. *„Na rozdíl od předchozích metod metoda CBA teoreticky zahrnuje všechny dopady ovlivňující blahobyt všech subjektů, které jsou leny dané společnosti“.*<sup>7</sup>

Kritériem je maximalizace čistého společenského benefitu.

$$NSB = B - C \text{ (Net Social Benefit = Social Benefit - Social Costs)}$$

---

<sup>6</sup> SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů - metodická příručka*. Ministerstvo pro místní rozvoj, verze 1.4, květen 2004

<sup>7</sup> SIEBER, P. *Investiční rozhodování a veřejné prospěšné projekty*. Acta Oeconomica Pragensia, ro. 13, č. 4, 2005

## 2.4.2 Vymezení základních pojmů

Pro srozumitelnost je vhodné správné vymezení základních pojmů :

**Costs** (Újmy) – veškeré negativní dopady na zkoumaný subjekt. Záporné efekty plynoucí z investice.

**Benefits** (Přínosy) – veškeré pozitivní dopady na zkoumaný subjekt. Jedná se o kladné efekty plynoucí z investice.

**Beneficiant** – jakýkoliv subjekt, na kterého dopadají kladné i záporné efekty plynoucí z investice.

**Kritériální ukazatele** – ukazatele, které mají plnit funkci kritéria pro rozhodnutí, zda je projekt smysluplný i nikoliv. Jsou to například NPV (jistá současná hodnota), IRR (vnitřní výnosové procento) nebo doba návratnosti.

## 2.4.3 Základní postup při zpracování CBA

Doporučený postup při zpracování CBA lze shrnout do následujících 11 kroků<sup>8</sup>:

### 1. Definice podstaty projektu

Je důležité umět projekt správně pojmenovat, dokázat definovat, co je podstatou investice, kde a jak se bude investice realizovat i jaké služby i produkty by měla investice zajišťovat. Pro přesnější plánování projektu je dobré si investiční záměr rozdělit do čtyř fází:

- Předinvestiční fáze – období přípravných prací, ve kterém se rozhodne o jeho realizaci i zamítnutí. Z hlediska hotovostních toků sem zpravidla spadají tzv. utopené náklady, které investor vydá, aniž by věděl, zda se projekt uskuteční i nikoliv
- Investiční fáze – období od počátku projektu až do zahájení jeho provozu. Z hlediska hotovostních toků převyšují výdaje nadpříjmy.

---

<sup>8</sup> SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů - metodická příručka*. Ministerstvo pro místní rozvoj, verze 1.4, květen 2004

- Provozní fáze – období od zahájení provozu projektu po jeho ukončení. V tomto období by měly být výdaje převyšovat příjmy, resp. újmy.
- Poprovozní fáze – období, v němž se projekt již neprovozuje, přestože jeho předcházející existence ještě ovlivňuje C&B. Typickým příkladem jsou například náklady na likvidaci či naopak příjmy z prodeje projektu.

## 2. Vymezení struktury beneficiantů

V tomto kroku je nutné si zodpovědět otázku, komu určité investice něco přinesou nebo ublíží. Výsledkem tohoto kroku by měl být seznam subjektů, pro které se dále zjišťují dopady investice. Subjekty lze rozdělit na:

- Domácnosti
- Podniky
- Municipální subjekty – města, obce a jejich organizace
- Stát
- Ostatní organizace

Z těchto subjektů je třeba vybrat ty, na které bude projekt pravděpodobně dopadat významně.

## 3. Popis rozdílů mezi investiční a nulovou variantou

Investiční varianta je, pokud je projekt realizován, oproti tomu nulová varianta je varianta, kdy se předpokládá nerealizování investice. Zajímají nás C&B plynoucí z investice, které by v případě nulové varianty beneficianti nerealizovali.

## 4. Určení všech relevantních „C&B“ pro všechny životní fáze projektu

Pro všechny životní fáze projektu je nutné stanovit finanční, hmotné a nehmotné C&B. Finanční jsou jakékoliv hotovostní toky plynoucí z realizace investice. Pod hmotnými benefity si lze představit určitý vešný statek a nehmotné C&B lze uvést například vešné služby.

## 5. Vylenění neocenitelné „C&B“ a jejich specifikace

Pro správnou interpretaci projektu a jeho smysluplnosti je důležité převést zásadní C&B na hotovostní toky jednotlivých fází projektu. Vyjádření hlavních příjmů a újmů v peněžní podobě je tedy základní podmínkou kritériálních výstupů CBA. V případě obtížně ocenitelných C&B není třeba je vyjadřovat v podobě hotovostních toků, pokud by tím byla ohrožena vypovídací schopnost.

## 6. Převod ocenitelných „C&B“ na hotovostní toky

V tomto kroku je potřeba převést všechny C&B do podoby hotovostních toků, které umíme vyjádřit prostřednictvím kritériálních ukazatelů hodnocení investic.

## 7. Stanovení diskontní sazby

*„Diskontní sazba je výnosová míra, kterou nabízejí z hlediska rizika srovnatelné investiční alternativy. Teoreticky diskontní sazba vyjadřuje nejlepší možný výnos alternativní investice k investici posuzované.“<sup>9</sup>*

Konkrétní hodnota diskontní sazby se získává v ekonomické teorii různými způsoby a metodami. Protože individuálně stanovované diskontní sazby ovliví výši některých kritériálních ukazatelů, stanovuje diskontní sazbu pro účely zpracování CBA poskytovatel dotace.

## 8. Výpočet kritériálních ukazatelů

Tato fáze je vyhodnocovací fází CBA. Z předchozích kroků jsme schopni zodpovědět otázku, co komu investice přinese a co vezme, máme vyjádřeny C&B v podobě hotovostních toků, lze tedy vypočítat rozhodující ukazatele:

- Současná hodnota (PV) – součet všech budoucích toků plynoucích z investice převedených na jejich současnou hodnotu tzv. diskontováním budoucích toků. Diskontování je očištění

---

<sup>9</sup> SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů - metodická příručka*. Ministerstvo pro místní rozvoj, verze 1.4, květen 2004

budoucích toků o alternativní náklady kapitálu, které jsou vyjádřeny diskontní sazbou. Investice v projektu lze považovat za přijatelnou, pokud je  $PV > 1$ .

- Čistá současná hodnota (NPV) – součet současných hodnot budoucích hotovostních toků plynoucích z investice a hotovostního toku v roce investičních výdajů. Investice v projektu lze považovat za přijatelnou, pokud je  $NPV > 0$ .
- Vnitřní výnosové procento (IRR) – taková výše diskontní sazby, při níž bude  $NPV$  toků plynoucích z investice rovna nule. Investice v projektu je přijatelná, pokud je  $IRR$  vyšší než předpokládaná diskontní sazba. Při porovnávání projektů by měl být zvolen projekt, jehož  $IRR$  je vyšší.
- Doba návratnosti – počet let, které jsou zapotřebí k tomu, aby se kumulované předpokládané hotovostní toky vyrovnaly počáteční investici. Investice v projektu je přijatelná, pokud je ukazatel nižší, než je doba životnosti projektu. Čím je jeho hodnota nižší, tím lepší je projekt.

## 9. Provedení analýzy citlivosti

*„Analýza citlivosti je postup, který zkoumá proměnlivé a nejisté předpoklady investičního záměru a zejména pak vliv jejich změn na určitý výsledný ukazatel.“*<sup>10</sup> Postup citlivostní analýzy je takový, že nejprve je nutné vyjádřit zásadní předpoklady v kalkulaci daného hotovostního toku, každý předpoklad změnit o 1% a znovu hodnotu kritériálního ukazatele vypočítat. Pro každý předpoklad se pak spočítá procentní změna daného ukazatele.

## 10. Posouzení projektu

Po všech předchozích krocích je nyní důležité interpretovat jednotlivé výsledky analýzy, zhodnotit smysluplnost investičního projektu.

---

<sup>10</sup> SIEBER, P. Analýza nákladů a zisků - metodická příručka. Ministerstvo pro místní rozvoj, verze 1.4, květen 2004

Pokud jsou některé ukazatele protichůdné, je důležité sestavit preferenční pořadí a následně projekt zhodnotit.

### **11. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice**

V poslední fázi analýzy CBA jsou k dispozici již všechny údaje k tomu, aby byla investice schopna uvážení, zda je přijatelná či nikoliv. Zároveň je důležité zhodnotit její udržitelnost. Pokud na otázky smysluplnosti i realizovatelnosti odpovídá CBA optimistickými hodnotami ukazatelů, projekt lze doporučit.

## ***3 FINANCOVÁNÍ VE EJM PROSPĚŠNÝCH INVESTIC***

Aby mohly být ve EJM prospěšné investice naplněny, je nutné nalézt správný finanční zdroj. Každý projekt je specifický a může vyžadovat různé formy financování, obecně lze však finanční zdroje shrnout do dvou základních skupin. První skupinou jsou vlastní zdroje, v případě ve EJM sféry je to financování z veřejných rozpočtů, druhým zdrojem jsou zdroje cizí, kam zahrnujeme prostředky poskytnuté formou dotace, a už na úrovni obce, státu či Evropské unie. Speciálním případem je pak finanční spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

### **3.1 Zdroje financování z EU**

- Strukturální fondy:
  - Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)
  - Evropský sociální fond (ESF)
- Fond soudržnosti (FS)
- Fondy EHP/Norska

Strukturální fondy jsou politickým a ekonomickým nástrojem sloužícím k dosahování ekonomické a sociální soudržnosti Evropské unie. Finanční prostředky pocházející z těchto fondů jsou určeny na pomoc méně rozvinutým regionům a na

podporu adaptace politických systém , systém vzdělávání a odborné přípravy zaměstnanců.

Nové sedmileté programovací období začalo v Evropské unii 1. ledna 2007. V této souvislosti došlo v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti k několika změnám. Hlavní změnou je počet strukturálních fondů :

*„V minulém období (2000– 2006) do politiky HSS spadaly čtyři i strukturální fondy (Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond a Finanční nástroj na podporu rybolovu) a Fond soudržnosti. V současném programovacím období (2007–2013) byl snížen počet strukturálních fondů na dva – Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond + Fond soudržnosti. Další změnou je zapojení Fondu soudržnosti do systému programování strukturálních operací. Z fondu tedy nebude poskytována podpora na individuální projekty, ale obdobně jako v případě strukturálních fondů na programové dokumenty vypracované na národní úrovni.“<sup>11</sup>*

### **3.1.1 Strukturální fondy**

#### 3.1.1.1 Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)

*„Cílem Evropského fondu pro regionální rozvoj je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v rámci Evropské unie tím, že se snaží vyrovnávat rozdíly mezi regiony.“<sup>12</sup>*

ERDF financuje:

- přímé podpory investic do podniků s cílem vytvořit udržitelná pracovní místa;
- infrastruktury související s výzkumem a inovacemi, telekomunikacemi, životním prostředím, energetikou a dopravou;
- finanční nástroje (fondy rizikového kapitálu, fondy místního rozvoje apod.) na podporu regionálního a místního rozvoje a spolupráce měst a regionů ;

---

<sup>11</sup> Strukturální fondy. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW: <http://www.euractiv.cz/strukturalni-fondy>>

<sup>12</sup> Evropský fond pro regionální rozvoj. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_cs.cfm)



- opatření technické pomoci.

ERDF poskytuje prostředky v rámci následujících tří cílů regionální politiky:

### **1. cíl: Konvergence**

Evropský fond pro regionální rozvoj se zaměřuje v regionech spadajících pod cíl „konvergence“ zejména na modernizaci a rozdělení hospodářských struktur a na zachování a vytváření udržitelných pracovních míst. Opatření financovaná ERDF se týkají těchto oblastí: výzkum a technologický rozvoj; inovace a podnikání; informační společnost; životní prostředí; prevence rizik; cestovní ruch; kultura; doprava; energetika; vzdělávání a zdraví.

### **2. cíl: Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**

Priority týkající se cíle „regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ lze rozdělit do tří skupin:

- inovace a znalostní ekonomika: posílení v oblasti výzkumu a technologického rozvoje, rozvoj inovací a podnikání a podpora finančního inženýrství
- životní prostředí a prevence rizik: stimulace energetické účinnosti, podpora „isté“ MHD a vypracování plánů prevence a řízení přírodních a technologických rizik;
- přístup k službám obecného hospodářského zájmu v oblasti dopravy a telekomunikací.

### **3. cíl: Evropská územní spolupráce**

Pokud jde o cíl „evropská územní spolupráce“, ERDF se soustředí na tyto tři oblasti:

- rozvoj přeshraničních hospodářských a sociálních inováací;
- navazování a rozvoj mezinárodní spolupráce
- zvyšování účinnosti regionální politiky prostřednictvím spolupráce mezi jednotlivými regiony, výměny zkušeností mezi regionálními a místními orgány.

### 3.1.1.2 Evropský sociální fond (ESF)

*„Cílem Evropského sociálního fondu je zvýšení zaměstnanosti a rozšíření pracovních příležitostí v Evropské unii. Fond poskytuje prostředky v rámci cíle konvergence a regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.“<sup>13</sup>*

ESF podporuje investice členských států v těchto oblastech:

- podpora zaměstnávání pracovníků a podniků: celoživotní vzdělávání, inovativní formy organizace práce;
- přístup k zaměstnání pro uchazeče, ekonomicky neaktivní osoby, ženy a migrující pracovníky;
- sociální začleňování znevýhodněných osob a boj proti diskriminaci na trhu práce;
- rozvoj lidského kapitálu prostřednictvím reformy vzdělávacích systémů

### **3.1.2 Fond soudržnosti**

*„Fond soudržnosti poskytuje podporu členským státům, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Společenství, s cílem zvýšit jejich hospodářskou a sociální výkonnost a stabilizovat jejich hospodářství. Podporuje investice v rámci cíle „konvergence“ a nyní podléhá stejným pravidlům v oblasti plánování, řízení a kontroly jako ESF a ERDF.“<sup>14</sup>*

V období 2007-2013 působí Fond soudržnosti v Bulharsku, v České republice, v Estonsku, na Kypru, v Litvě, v Lotyšsku, v Maarsku, na Maltě, v Polsku, v Portugalsku, v Rumunsku, v Řecku, na Slovensku a ve Slovinsku. Španělsko je způsobilé v rámci přechodného režimu, neboť jeho hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU. Fond soudržnosti financuje investice v oblastech evropské dopravní sítě a životního prostředí (projekty v energetice

---

<sup>13</sup> Evropský sociální fond. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/social/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_cs.cfm)

<sup>14</sup> Fond soudržnosti. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/cohesion/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_cs.cfm)

a doprav , pokud p edstavují zjevný p ínos pro životní prost edí: energetická ú innost, využívání energie z obnovitelných zdroj , rozvoj železni ní dopravy

### **3.1.3 Fondy EHP/Norska**

Z fond Evropského hospodá ského prostoru (EHP) a Norska je možné poskytovat eským subjekt m dotace na investiční projekty v ur itých oblastech. Finan ní mechanismus EHP a Norska m že být alternativou pro toho, komu nemohou být poskytnuty dotace ze strukturálních fond . Všechny základní principy a zásady týkající se finan ního mechanismu EHP a Norska jsou zakotveny v Dohod o ú asti v Evropském hospodá ském prostoru, jedná se p edevším o celkovou ástku na investiční a rozvojové projekty, ú el pro erpání p id lených finan ních grant , nezbytnou výši spolufinancování projekt , p erozd lování nevyužitých finan ních prost edk atd.

Na základ uvedených finan ních mechanism se státy EHP a Norsko zavazují finan n pomáhat ekonomicky slabším zemím v Evropském hospodá ském prostoru práv tím, že jim poskytují granty na investiční a rozvojové projekty, jako nap . ochrana a obnova kulturního d dictví, ochrana životního prost edí, podpora soudnictví, zdravotnictví i pé e o dít aj.<sup>15</sup>

## **3.2 Státní dotace a programy podpory**

Státní dota ní programy jsou dalším možným zdrojem finan ních prost edk na investiční zám ry pro žadatele. Administrativní náro nost je o n co nižší, než je tomu v p ípad dotací z fond EU. Gestorem bývá p íslušné ministerstvo.<sup>16</sup>

### Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR)

MMR poskytuje dotace na podporu v oblasti bydlení, cestovního ruchu a regionální politiky, nap . Program obnovy venkova. Oblast bydlení je d ležitou sou ástí života, proto byl založen speciální Státní fond rozvoje bydlení (SFRB). SFRB

---

<sup>15</sup> Fondy EHP a Norska. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:

<http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/financni-mechanismus-ehp-a-norska/1001363/>

<sup>16</sup> Státní dota ní programy. [cit. 2012-06-10] Dostupný na WWW: <http://spolecneprodotace.plzensky-kraj.cz/?cid=39118>

vytváří, akumuluje a rozšiřuje prostředky na podporu bydlení ve městech - na podporu výstavby bytů, oprav bytového fondu a výstavby technické infrastruktury v obcích.

#### Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT)

MŠMT poskytuje dotace na podporu mládeže, sportu a tělovýchovy, vzdělávání, výzkumu a vývoje a na prevenci sociálně patologických jevů. Z investičního dotačního programu ministerstva lze získat finanční zdroje například na výstavbu a rekonstrukci sportovních zařízení v školách.

#### Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)

MPSV poskytuje dotace subjektům poskytujícím sociální služby, dále dotace na provoz zařízení poskytující sociální služby a dotace nestátním neziskovým subjektům na podporu rodiny.

#### Ministerstvo kultury (MK)

MK přiděluje dotace v několika oblastech:

- Kulturní dědictví: památková péče; regionální a národnostní kultura; muzea, galerie a ochrana movitých kulturních památek
- Profesionální umění
- Literatura a knihovny
- Média a audiovizie

Ministerstvo kultury spravuje konkrétně zaměřené státní fondy a to Státní fond kultury ČR a Státní fond na podporu a rozvoj české kinematografie. Tento fond slouží na podporu českých filmů a filmů. Byl zřízen na základě zákona NR. 241/1992 Sb. ze dne 14. dubna 1992. Je významným nástrojem veřejné podpory filmové tvorby, a už je to psaní scénářů nebo výroba a distribuce filmů. Neméně důležitá je i jeho podpora technického rozvoje a modernizace kin, stejně tak jako spolufinancování projektů z oblasti propagace kinematografie, například festivalů.

#### Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO)

MPO poskytuje dotace v oblastech podpory malého a středního podnikání, průmyslových zón a technologických center, podpory výzkumu a vývoje a v oblasti

rozvoje lidských zdroj (programy zaměřené na profesní vzdělávání zaměstnanců). Ministerstvo průmyslu a obchodu spravuje Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů.

V oblasti podnikání, výzkumu a vývoje existují další programy podpory pověřením agentury CzechInvest. Tyto programy jsou členěny do tří tematických oblastí - podnikání a inovace / lidské zdroje a zaměstnanost / je výzkum a vývoj.

#### Ministerstvo vnitra (MV)

MV realizuje několik dotačních programů týkajících se mj. prevence kriminality a domácího násilí, boje proti korupci, boje proti a obchodování s lidmi a zahraniční rozvojové pomoci.

Ministerstvo vnitra spravuje státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), který zabezpečuje rozvoj, výstavbu a údržbu silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest. Kromě vlastního financování výstavby a údržby dále SFDI poskytuje příspěvky na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na dopravní infrastrukturu. Jedním z příspěvků je i příspěvek na výstavbu a údržbu cyklistických stezek.

### **3.3 Nadace a nadační fondy**

Alternativním zdrojem financování veřejných prospěšných investic mohou být i nadační příspěvky. Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech definuje v českém právním řádu dva typy nadačních subjektů - nadace a nadační fondy. Jedná se o neziskové organizace, jež podporují veřejně prospěšný účel.

*„Nadační fond i nadace jsou rovnocenné subjekty. V obou případech se jedná o úcelové sdružení majetku, který je určen k dosahování veřejně prospěšných cílů. Nadace i nadační fond jsou právními osobami se všemi důsledky z právní subjektivity plynoucími. Postavení dárců a sponzorů je u nadace i nadačního fondu totožné.“<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> Nadace a nadační fondy. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW: <http://www.nicm.cz/nadace-a-nadacni-fondy#>

Nadání fond nemusí registrovat nadání jmění, ale k dosahování účelu, pro který byl zřízen, používá veškerý svůj majetek. I při založení nadáního fondu však musí být vložen zřizovatelem majetkový vklad. Nadace má oproti nadánímu fondu dvě zákonem dané přednosti. První je osvobození výnosů nadáního jmění od daně z příjmů. Druhou je právo nadace podílet se na podnikání akciových společností. Vedle těchto výhod ale zákon stanoví pro nadace přísnější režim v oblasti ekonomiky.

Významný úkol v Plzni a okolí má Nadace 700 let města Plzně, která byla založena 14. ledna 1993 za účelem podpory projektů směřujících k rozvoji a obnově města Plzně. Cílem nadace je účelná propagace města a dosažení zlepšení životních podmínek pro jeho obyvatele. Nadace spolupracuje se státní sférou, vdeckými, umleckými, hospodářskými i podnikatelskými kruhy, ale i s jednotlivými občanými.

### 3.4 Veřejné rozpočty

Veřejné rozpočty představují nástroj veřejného sektoru k zajištění plnění úkolů a činností jednotlivých jeho částí. Z veřejných rozpočtů je možné zabezpečit veřejné statky a práva veřejně prospěšné investice. Lze říci, že rozpočet, který sdružuje a rozděluje veřejné prostředky, o nichž se rozhoduje veřejnou volbou a je nutné je veřejně kontrolovat, můžeme označit jako veřejný rozpočet.

Pod pojem veřejný rozpočet lze zahrnout státní rozpočet, rozpočty krajské a obecní. V širším pojetí lze zahrnout ještě rozpočty organizací, které jsou financovány z veřejného rozpočtu a dále pak státní fondy viz následující schéma.

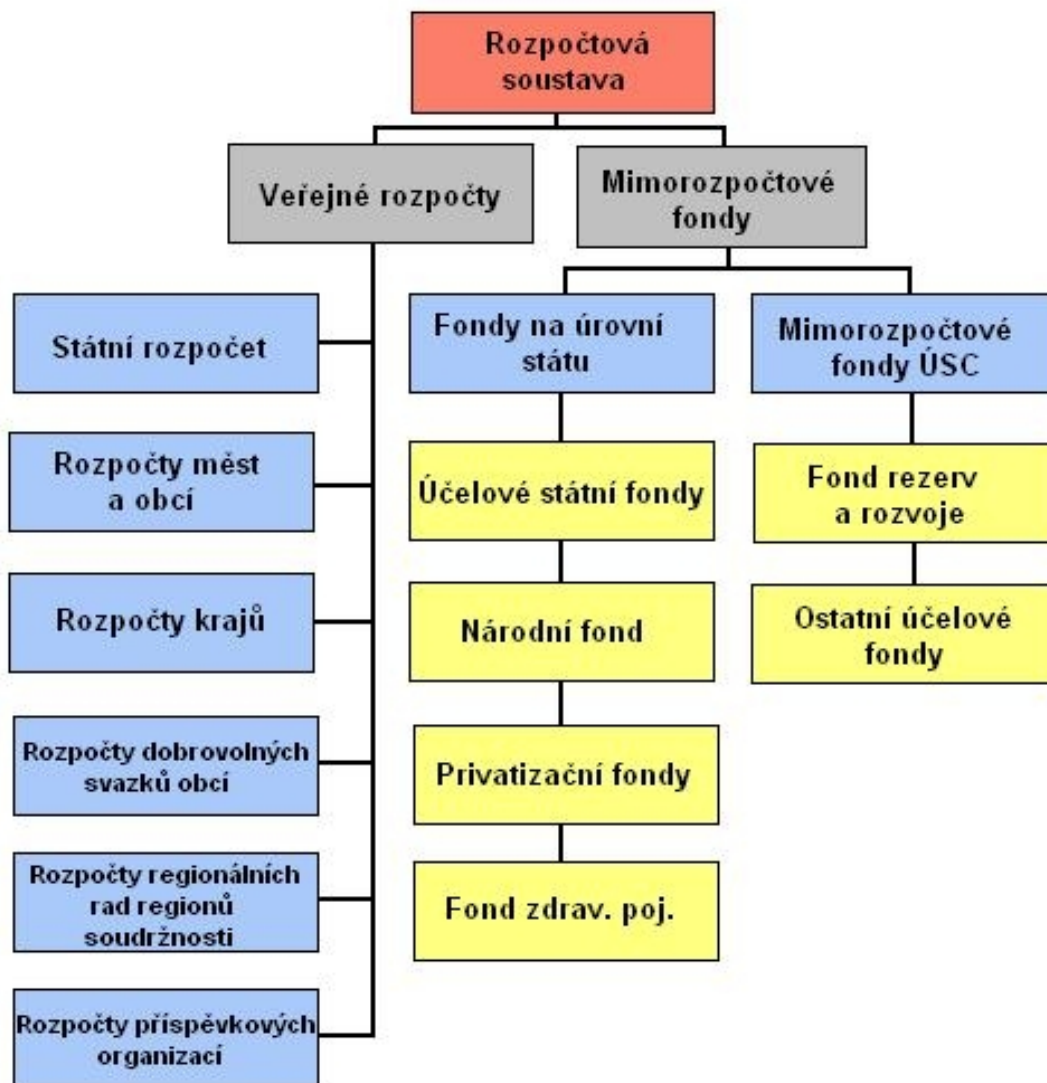
#### 3.4.1 Státní rozpočet

Státní rozpočet je základním zdrojem financování vymezených funkcí státu. „Představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené zákonem.“<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> § 5/1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změnách některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

Obr. 3: Rozpočtová soustava v ČR



Zdroj: vlastní grafické podklady

### 3.4.1.1 Příjmy státního rozpočtu

Příjmem jsou veškeré inkasované prostředky z domácí i zahraniční ekonomiky poskytnuté za účelem rozpočtové politiky. Příjmy státního rozpočtu se dělí podle druhu zdroje na vlastní příjmy a na přijaté dotace. Vlastní příjmy lze rozdělit na kapitálové a běžné, přičemž běžné příjmy jsou každoročně se opakující příjmy a dále je lze dělit na daňové a nedaňové. Největší částí příjmů státního rozpočtu jsou příjmy daňové, kam lze zahrnout veškeré daně vybírané státem.

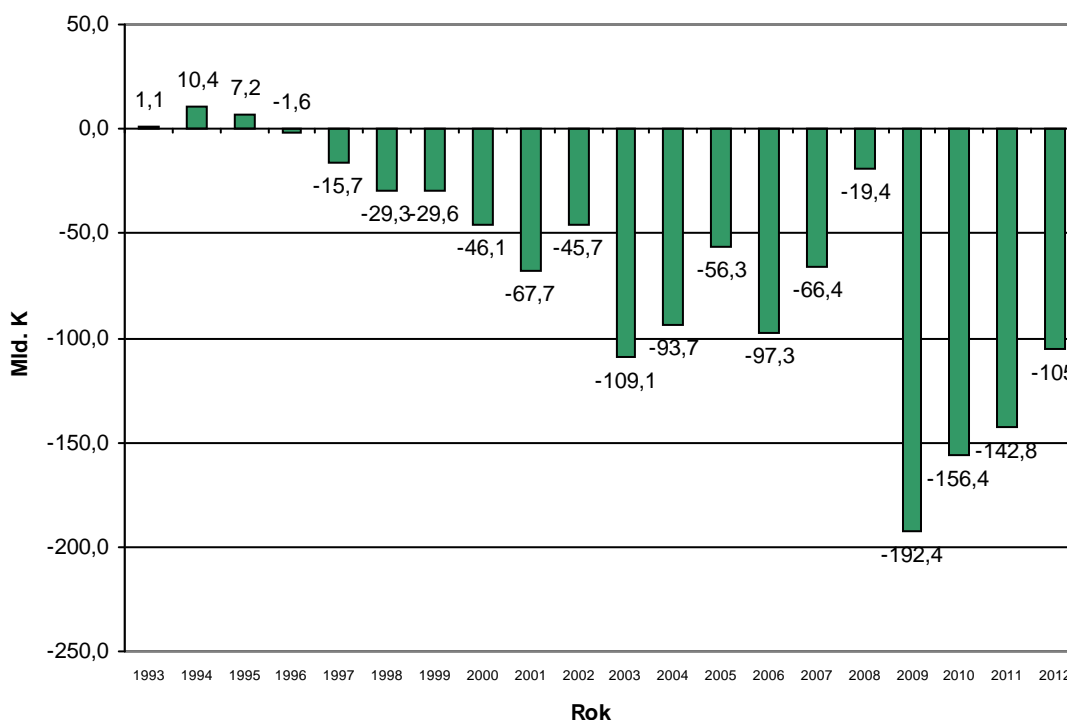
### 3.4.1.2 Výdaje státního rozpočtu

„Výdaje jsou veškeré nenávratné platby na běžné i kapitálové účely, oplocované i neoplocované, a poskytované návratné platby (půjčky) za účelem rozpočtové politiky.“<sup>19</sup>

Ze státního rozpočtu se hrají například výdaje na činnost organizačních složek státu, výdaje na dávky důchodového pojištění, sociální podpory, dávky nemocenského pojištění atd., dotace státním fondům, dotace územním samosprávním celkům na jinou než podnikatelskou činnost, dotace právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost a další. Pro financování veřejných prospěšných investic je tedy státní rozpočet velmi důležitý, neméně důležité jsou však rozpočty na nižších úrovních.

Následující dva grafy znázorní vývoj státního rozpočtu od roku 1993 do roku 2012 a vývoj státního dluhu do roku 2011. I když patří mezi státy s relativně nízkou mírou zadluženosti, vývoj zejména posledních několika let je alarmující. Schodek státního rozpočtu je v současné politické a ekonomické praxi vnímán jako normální věc, přitom je zřejmé, že takový přístup je dlouhodobě neúnosný.

Graf 1 : Vývoj státního rozpočtu v letech 1993-2012 (2012 – schválený SR)

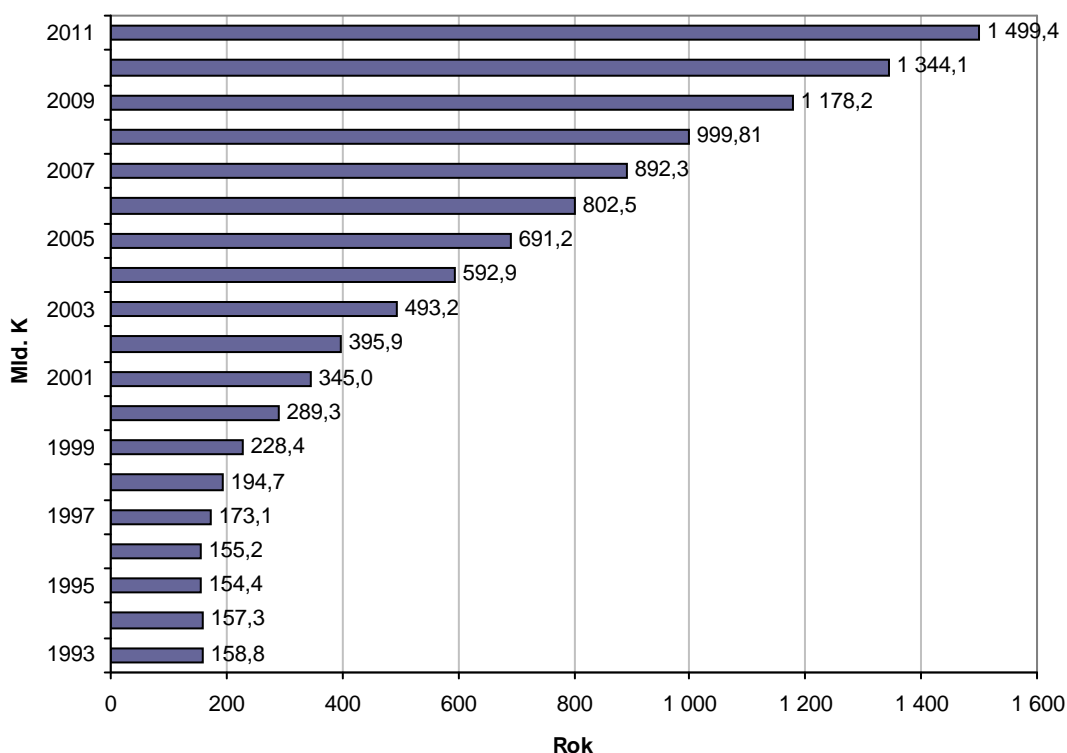


Zdroj: Makroekonomické údaje: [www.czso.cz](http://www.czso.cz)

<sup>19</sup> KINŠT, J.. Rozpočtová skladba v roce 2004. Strukturální politika EU a praktické příklady. Publikace pro pracovníky obcí, krajů a jejich organizačních složek. Nakladatelství Pragoeduca, Praha 2004



Graf .2 : Vývoj státního dluhu v letech 1993-2011



Zdroj: Makroekonomické údaje: [www.czso.cz](http://www.czso.cz)

### 3.4.2 Krajské rozpočty

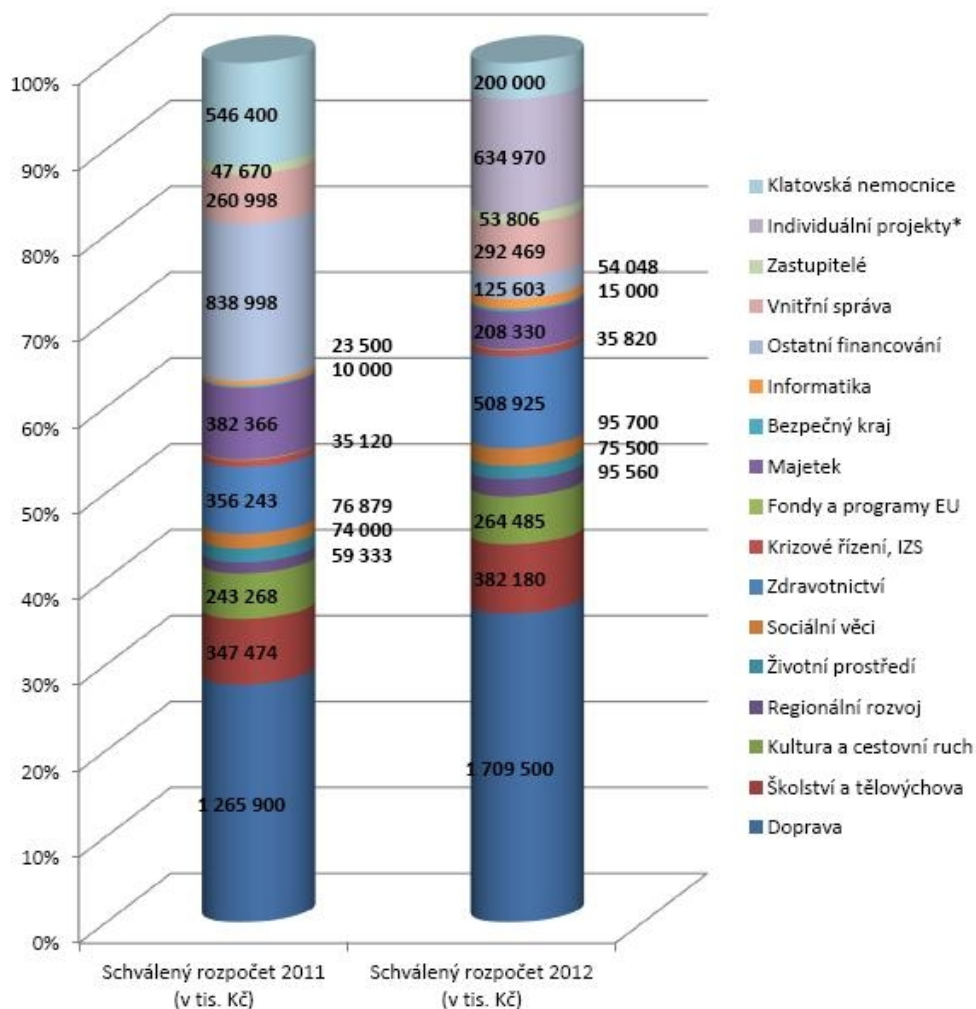
Obdobou státního rozpočtu R je na krajské úrovni krajské rozpočty. Hlavními příjmy krajských rozpočtů jsou však příjmy z vlastního majetku, příjmy z vlastní hospodářské činnosti, přijaté dary a příspěvky, výnosy daní a jiné. Kraj může použít bezúroňovou návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu i z rozpočtu jiného kraje.

Z krajského rozpočtu se naopak hradí výdaje na činnosti orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluv, dotace do rozpočtů obcí v kraji a dležitým výdajem z hlediska veřejných investic jsou výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti pro kraj.

#### 3.4.2.1 Rozpočet Plzeňského kraje

Rozpočet Plzeňského kraje na rok 2012 je sestaven jako schodkový se zapojením pouze vlastních finančních prostředků.

Graf . 3: Porovnání skladby celkových výdajů PK v letech 2011 a 2012



Zdroj: Chovanec, M. Schválený rozpočet Plzeňského kraje na rok 2012 - komentář

„Příjmová stránka rozpočtu Plzeňského kraje na rok 2012 je ve své struktuře shodná s rozpočty příjmy předcházejících let. Celková částka příjmu dosahuje výše 4 683 386 tis. Kč, což představuje ve srovnání se schváleným rozpočtem na rok 2011 meziroční nárůst 11,29%. Toto navýšení je především ovlivněno kapitálovými příjmy, tj. dotace z předfinancovaných projektů ROP a nově zavedený odvod odpisů silničního majetku.“

Výdajová stránka rozpočtu Plzeňského kraje na rok 2012 je ve své struktuře shodná s rozpočty výdajů předcházejících let. Celkový objem výdajů rozpočtu na rok 2012 činí 4 756 646 tis. Kč a proti předcházejícímu roku je vyšší o 4,03%.

*Proti schválenému rozpočtu roku 2011 dochází k nárůstu především v běžných výdajích, a to v oblasti dopravy a zdravotnictví.*

*Hlavními prioritami rozpočtu zůstávají kapitálové výdaje:*

- *Financování výstavby Klatovské nemocnice*
- *Kofinancování a spolufinancování projektů Evropské unie a EHP Norsko*<sup>20</sup>

### **3.4.3 Obecní rozpočty**

Rozpočet je základním finančním dokumentem i na úrovni jednotlivých obcí. Kraje i obce se řídí stejnou rozpočtovou úpravou. Mezi příjmy obecních rozpočtů patří stejné položky jako u krajských rozpočtů, navíc ale mohou obce dostávat dotace z rozpočtu kraje, do něhož spadají a také jim plynou výnosy z veškerých místních poplatků. Místní poplatky jsou jedinou platbou daňového charakteru, o níž může obec rozhodovat sama. Je pouze v kompetenci obce, zda se rozhodne místní poplatky uplatňovat a v jaké výši.

Nejvýznamnějším zdrojem příjmů pro město Plzeň jsou příjmy z cizích daní a z daní právnických osob, méně významnou část tvoří příjmy z místních poplatků. Nedaňové příjmy města Plzně jsou tvořeny zejména:

- příjmy z pronájmu městského majetku
- vyšší očekávané dividendy společnosti Plzeňská teplárenská, a.s.
- vyšší příjmy z vlastní innosti

Dotace získává město ze státního rozpočtu, od jiných obcí, od krajů a regionálních rad.

Co se týká výdajů obcí, nijak významně se neliší od výdajů na úrovni kraje, logicky kromě dotací do rozpočtu obcí v kraji. Zhruba dvě třetiny výdajů tvoří běžné výdaje, z jedné třetiny jdou finanční prostředky na kapitálové výdaje.

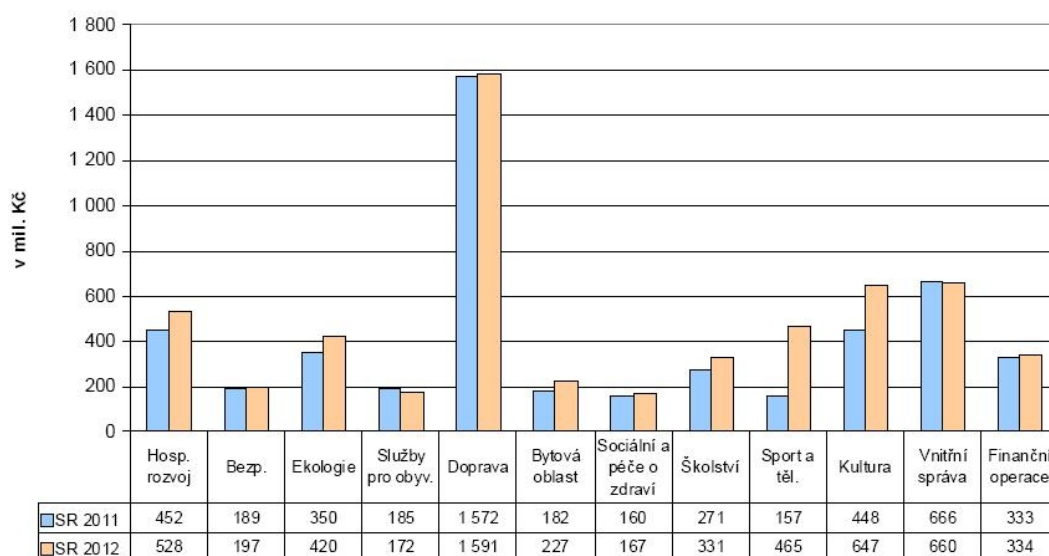
---

<sup>20</sup> CHOVANEC, M. Schválený rozpočet Plzeňského kraje na rok 2012 - komentář, [cit. 2012-06-18]

Dostupný na WWW: <http://www.kr-plzensky.cz/cs/article/schvaleny-rozpocet-plzenskeho-kraje-na-rok-2012?sekce=all>

Významnou část výdajů města Plzně tvoří výdaje na provoz a údržbu majetku, provozní úroky z úvěrů, daně hrazené městem a provozní výdaje. Mezi kapitálové výdaje patří stavební investice (v roce 2012 jsou finanční prostředky určeny především na rozpracované investiční akce, a to ve výši 1 334 922 tis. Kč), pořízení strojů a zařízení, výkup budov a pozemků a dležitě jsou také transfery obecně prospěšným organizacím. Následující graf porovnává provozní a kapitálové výdaje dle oblastí v letech 2011 (schválený rozpočet) a 2012 (schválený rozpočet) v městě Plzni.

Graf . 4: Porovnání výdajů dle oblastí v letech 2011 a 2012 v Plzni



Zdroj: Rozpočet města Plzně na rok 2012

### 3.5 Public-Private Partnership

Partnerství ve veřejného a soukromého sektoru je jakýmsi druhem ujednání, v rámci něhož soukromý sektor zajišťuje infrastrukturu a služby spojené s touto infrastrukturou, které jsou tradičně realizovány a financovány ve veřejnou sférou. PPP je využíváno pro mnoho ekonomických a sociálních projektů, nejčastěji se však uplatňuje při výstavbě a provozování silnic, mostů a tunelů, letišť, vlnic, vodovodů a kanalizací, nemocnic, škol a jiných veřejných budov. Spolupráce ve veřejného a soukromého sektoru může být velice zajímavá a přínosná pro oba tyto sektory. Vládnímu sektoru mohou soukromé finance umožnit realizovat finančně náročné investice do infrastruktury, aniž by docházelo k zadlužování státu. Jelikož soukromý sektor má více zkušeností a manažerských schopností, v důsledku toho může vést ke zlepšení kvality poskytovaných

služeb a snížení náklad . Krom toho, že soukromý sektor ve veřejné projekty financuje a realizuje, jsou pro PPP charakteristické ještě dva znaky. Zaprvé se klade důraz na to, aby investice i služby zajistil soukromý sektor, zadruhé je důležité přenést velkou část rizik z vládního sektoru na sektor soukromý.

### 3.5.1 Typologie projektů PPP

Spolupráce ve veřejného a soukromého sektoru je pestrá a přináší mnoho řešení vzájemných vztahů . Typologie projektů PPP vychází především z kombinací činností, jež jsou při realizaci investice podstatné. Typy projektů se tedy liší mírou zapojení a odpovědnosti na straně veřejného a soukromého sektoru. Možnými činnostmi jsou:

- Navrhni (Design) – návrh technického řešení, resp. projekt se všemi náležitostmi
- Postav (Build) – nová výstavba i stavební úpravy
- Financuj (Finance) – výběr financujícího sektoru
- Provozuj (Operate) – výkon činnosti související s postaveným objektem
- Spravuj (Maintenance) – doprovodné činnosti spojené s užíváním objektu
- Předej (Transfer) – předání mezi jednotlivými sektory

Nejčastější typy forem spolupráce jsou následující modely PPP projektů , které vycházejí z kombinace výše uvedených činností:

Tab. 1: Vztahy podle typologie forem PPP

Zkratka	Druh vztahu	Stručná charakteristika
<b>DB</b>	Navrhni a postav	Soukromý sektor zajišťuje jen projektovou přípravu a výstavbu objektu, ve veřejný sektor provoz.
<b>DBO</b>	Navrhni, postav a provozuj	Soukromý sektor zajistí projektovou přípravu, výstavbu a po celou dobu objekt provozuje.

<b>DBOT</b>	Navrhni, postav, provozuj a p evede	Soukromý subjekt navrhne konkrétní p edm t pln ní, postaví a provozuje ho, po ur ité dob p evede vlastnické právo na ve ejného zadavatele.
<b>BOT</b>	Postav, provozuj a p edej	Ve ejný sektor zadá soukromému sektoru požadavek, soukromý subjekt dílo postaví, provozuje jej a po uplynutí sjednané doby jej p evede na ve ejného zadavatele.
<b>DBF</b>	Navrhni, postav a financuj	Soukromý sektor zajistí projektovou p ípravu, výstavbu i její financování, avšak bez odpov dnosti za provoz.
<b>DBFO</b>	Navrhni, postav, financuj a provozuj	Soukromý sektor zajiš uje projektovou p ípravu, vlastní výstavbu, financování i provozování objektu.
<b>DBFOT</b>	Navrhni, postav, financuj, provozuj a p evede	Nejsložit ější komplex smluvních vztah zahrnující navíc p evedení vlastnictví na ve ejný sektor.
<b>OM</b>	Provozuj a spravuj	Pronájem za ízení vlastn ného ve ejným sektorem
<b>KONC</b>	Koncese	Vztah zahrnující požadavky na veškeré výdaje spojené s výkonem smluvní innosti

Zdroj: Partnerství ve ejného a soukromého sektoru, T. Louda, J. Grospi a kol., 2010

Typická spolupráce soukromého a veřejného sektoru má podobu DBFO (navrhni-postav-financuj-provozuj). V rámci tohoto smluvního typu ve veřejný sektor nejprve specifikuje, jako služby od soukromého sektoru vyžaduje a soukromý partner pak navrhne a vybuduje objekt, který odpovídá zadání, financuje jeho výstavbu a následně ho i provozuje. Tímto se liší PPP od tradičního způsobu realizace ve veřejných investicích, kdy vláda uzavře smlouvu se soukromým sektorem na výstavbu objektu, ale sama si projekt navrhne, financuje a v též i provozuje. Tento zásadní rozdíl v postupu má za důsledek, že přenesení veškeré odpovědnosti na soukromý sektor zvýší efektivnost celého projektu a s ním spojené poskytování služeb.

**Nadlimitní veřejné zakázky s přenesenými riziky** jsou označovány jako kvazikoncese. A koliv zákonná úprava definuje kvazikoncesi zdanlivě jasně, dochází v praxi k obtížím v chápání podstatných ekonomických rizik v souvislosti s bráním užitek a hem účinnosti smluvních závazků. Typickým znakem vymezujícím kvazikoncesi je uzavření smlouvy na dobu určitou – minimálně však na 5 let. Další podmínkou je alespoň částečné přenesení rizik na soukromého dodavatele, přičemž za taková rizika nejsou považována běžná ekonomická rizika (včasné dokončení projektu, dodržení lhůt a termínů, vznik škody, vady díla, smluvní pokuty atp.)

*„Vládní sektor je v mnoha případech hlavním příjemcem služeb zajišťovaných pomocí PPP. Tyto služby vláda získává:*

- *Pro své vlastní účely (včetně)*
- *Jako vstupy pro zajištění dalších služeb (škola)*
- *Pro koncové uživatele (nepoplatněná silnice)“<sup>21</sup>*

Soukromí provozovatelé mohou poskytovat služby také přímo ve veřejnosti, například v poplatně silnice nebo železnice. Takovéto smlouvy se označují jako koncese a soukromý sektor (koncesionář) odvádí vládě podíl ze zisku, nebo určité poplatky z koncese. Koncesní smlouva je smlouva, na jejímž základě je veřejná zakázka

---

<sup>21</sup> HEMMING, R. Partnerství ve veřejného a soukromého sektoru, státní záruky a fiskální rizika. MMF, Washington, DC, 2006

realizována. Touto smlouvou se koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo provést dílo a zadavatel, v tomto případě ve veřejný sektor se zavazuje umožnit koncesionáři i brát užitky plynoucí z poskytovaných služeb.

### 3.5.2 Srovnání klasické veřejné zakázky, koncesní smlouvy a PPP projekt

Za klasickou veřejnou zakázku považujeme veřejnou zakázku bez znaků PPP, tedy takovou, u které platí cenu zakázky zadavatel, který sám nese všechna rizika spojená s investicí. Dodavatel nese pouze běžná rizika typu časových omezených záruk apod. Zadavatel si tedy ve vlastní režii postupně zajišťuje jednotlivé kroky potřebné pro realizaci investice, na rozdíl od PPP metody, kdy si zadavatel vybere jednoho dodavatele a ten si již všechny potřebné služby zajistí samostatně nebo formou subdodávek.<sup>22</sup>

Pro srovnání je nutné si definovat znaky, které jsou klasické pro každou smluvní situaci.

*„Definice znaků veřejné zakázky jsou tyto:*

- *Finanční úplata zadavatele v plné výši*
- *Dodavatel nese žádná rizika (mimo obvyklá – vady, nedodávky, záruka)*
- *Podmínky veřejné zakázky dodavatele dále smluvně nevyužívá, ekonomicky na něm není závislý*

*Definice znaků koncesní smlouvy jsou tyto:*

- *Není finanční úplata zadavatele v penězích nebo jen z části*
- *Místo finanční úhrady zadavatel poskytne koncesionáři právo užívat podmínky plnění smlouvy*
- *Smlouva písemná na dobu určitou*
- *Koncesionář nese podstatnou část rizik spojených s plněním smlouvy*
- *Koncesionář může vybírat poplatky přímo od uživatele služby*

---

<sup>22</sup> Asociace PPP. PPP versus veřejná zakázka, leden 2008



Definice znaky **PPP** v obecné rovině jsou tyto:

- *Spolupráce ve veřejné správě s podnikatelským sektorem na projektové práce, financování, výstavby, rekonstrukci nebo modernizaci, údržbu, správu a zajištění provozu konkrétních akcí ve veřejné infrastruktuře nebo poskytování služeb ve veřejnosti*
- *Dlouhodobost této spolupráce (5-25 let, nebo i více)*
- *Rozložení plateb ve veřejném sektoru (lepší alokace veřejných financí)*
- *Spolufinancování projektů veřejné infrastruktuře ze soukromých zdrojů*
- *Vyšší hodnota za veřejné peníze (celkové zlepšení infrastruktury v ČR)*
- *Využití know-how podnikatelských subjektů*
- *Využití špičkových postupů při realizaci PPP a při dalším poskytování veřejných služeb občanům*
- *Právní podmínky, které snižují rizika veřejnoprávního partnera na podnikatelský subjekt*
- *Efektivní způsob výstavby, využití staveb a realizace veřejných služeb*
- *Role ekonomického provozovatele ve veřejném sektoru“<sup>23</sup>*

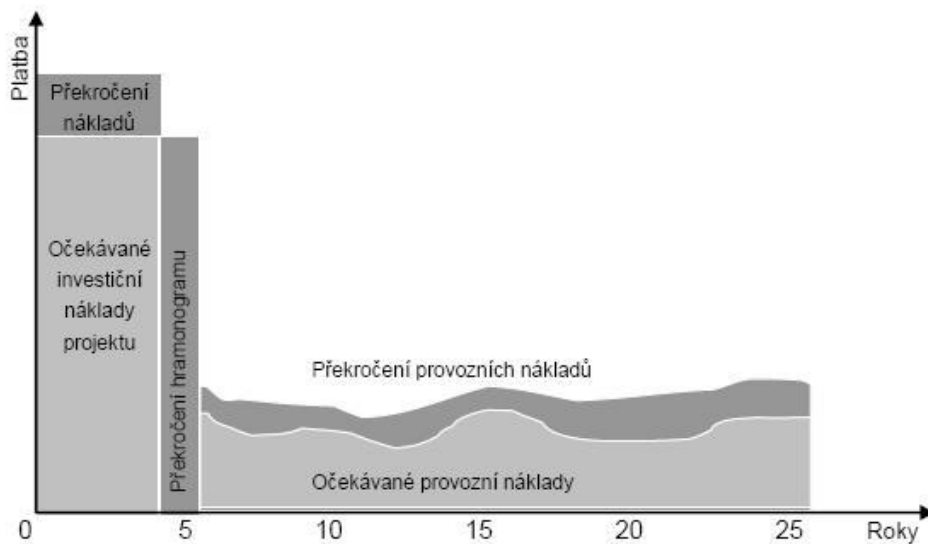
Je tedy patrné, že existuje několik základních rozdílů mezi těmito smluvními situacemi, lze je však shrnout do tří základních. První je časové vynaložení peněz, kdy při využití konceptu PPP jsou náklady na investici rozloženy na celou dobu provozu, oproti standardní zakázce, kde je nutné tyto prostředky uvolnit z rozpočtu ještě před poskytnutím této služby. Druhý rozdíl je v případě standardní zakázky vlastním pokrytím nákladů a harmonogramu. Toto se u modelu PPP vyskytuje pouze výjimečně a bývá způsobeno především změnou požadavků zadavatele. Třetí rozdíl je v platbách po dobu životnosti projektu. Ty jsou u PPP samozřejmě podstatně vyšší, neboť je splácena prvotní investice. Náklady na samotný provoz budou ale nižší, nebo

---

<sup>23</sup> LOUDA, Tomáš; GROSPÍR, Jiří et al. Partnerství ve veřejném a soukromém sektoru. Právní a ekonomické aspekty. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2010 460 s. ISBN 978-80-904024-8-5

provozovatel optimalizoval dílo již v p ípravné fázi projektu a dohlédl na kvalitu v dob výstavby.

Obr. . 4: Standardní financování projektu



Zdroj: Asociace PPP. PPP versus veřejná zakázka

Obr. . 5: Financování při využití konceptu PPP



Zdroj: Asociace PPP. PPP versus veřejná zakázka

### 3.5.3 Výhody PPP projekt

Významnou silnou stránkou projekt PPP je, že existuje pouze jeden partner pro celý projekt. Zadavatel si vybere jednoho soukromého partnera, který si na svoji zodpovědnost objednává jednotlivé subdodávky. Ve veřejný sektor má však jednoznačně definovaného partnera. Podstatný je též přenos rizik na soukromý sektor. Hlavní rizika jsou přeneseny na soukromého partnera po celou dobu projektu, cílem je dosáhnout stavu, kdy ani jeden subjekt nenese rizika, která neumí řídit.

Další výhodou je to, že se realizují pouze investice, které mají smysl z hlediska výhodnosti. Partnerství ve veřejného a soukromého sektoru vyžaduje, aby výsledný ekonomický přínos spolupráce těchto sektorů byl vyšší, než kdyby se jednalo o standardní veřejnou zakázku. Pokud se výhodnost partnerství neprokáže, není projekt uskutečněn. Hlavním výstupem porovnání finančního modelu projektu zpracovaného pro obě varianty je ukazatel Value for money, jehož cílem je určit, který z obou způsobů přinese zadavateli vyšší hodnotu za jeho peníze.

Pozitivem PPP projektu je také v domění zadavatele, jaké budou náklady po celou dobu životnosti projektu. Zadavatel získává pomocí kontraktu smlouvy jasné definované finanční podmínky, tudíž umožňuje plánovat hospodaření, na rozdíl od veřejné zakázky, kdy je známá cena pouze po ukončení fází projektu. Důležitou silnou stránkou partnerství je také to, že zadavatel za nic neplatí soukromému subjektu až po zahájení prací a dále platí tzv. služebné, které v sobě zahrnuje rozložené investice od počátku projektu. Nedochozí tedy k nadměrnému a hlavně neekonomickému zatížení rozpočtu zadavatele ve fázi výstavby.

### 3.5.4 Rizika PPP projekt

Rizika jsou velice významným faktorem, který může negativně ovlivnit průběh projektu i jeho výsledek a už z hlediska času, nákladů nebo kvality zpracování. Rizika je nezbytné identifikovat, analyzovat možný dopad jejich dopadu a jak je již popsáno u výhod partnerství PPP, je nutné rizika mezi soukromým a veřejným sektorem rozdělit podle toho, který sektor je schopen je nejlépe zvládat.

„Proces řízení rizik zahrnuje zejména následující kroky:

- *Identifikace rizik*
- *Ocenění rizik*
- *Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor*
- *Ošetření rizik*
- *Průběžný monitoring a kontrola“<sup>24</sup>*

#### 3.5.4.1 Identifikace rizik

Na počátku je nutné identifikovat veškerá relevantní rizika, která s projektem souvisejí. Identifikace rizik probíhá průběžně po celou dobu životnosti projektu, není to pouze záležitost počáteční fáze investice, díky tomu lze včas odhalit a zareagovat na nová možná rizika. Rizika je možno identifikovat několika metodami. Nejčastějším způsobem je využití osobních zkušeností, využití znalostí externích poradců i intuice. Dalšími metodami identifikace rizik jsou zhodnocení předcházejících projektů, průzkum, brainstorming, prohlídka místa projektu i využití zkušeností partnerských organizací.

Při odhalování reálných rizik je také důležité zpracovat čas dopadu rizika a jeho ukončení, je podstatné vědět, v jaké fázi životnosti projektu riziko hrozí.

Základní kategorizace rizik je následující:

- **Stavební technologická a projekční rizika** – tato rizika přímo souvisí s prací na konkrétním projektu, s realizací i provozem daného projektu. Jedná se o rizika, která mohou výrazně negativně ovlivnit realizaci v důsledku problémů vzniklých při stavbě. Patří sem také riziko lokality, což je v podstatě stav místa realizace projektu z pohledu geologického, územního plánování i životního prostředí. Technologická rizika souvisí s výpadkem sítí, nedostatečnou kapacitou a technickou vybaveností strojů.
- **Kreditní rizika** – rizika související s finanční stránkou projektu. Existují rizika likvidity, která plynou z dočasné nedostupnosti zdrojů, pokud

---

<sup>24</sup> PPP Centrum. Řízení rizik v projektech PPP, vydání červenec 2008

soukromý sektor není schopen dostát své závazky v i subdodavatel m nebo ve ejnému sektoru, dochází k opožd ní realizace. Riziko nespln ní závazk je taktěž kreditním rizikem, dochází k n mu odhadem špatné finan ní kapacity stavitele a má za následek neschopnost dostát svým závazk m.

- Tržní rizika – jsou ovlivn na mírou poptávky pro ve ejných službách. Riziko poptávky vzniká p i nedostate né poptávce po produktu i služb , riziko návšt vnosti je problémem u projekt v oblasti infrastruktury. Ostatní tržní rizika jsou rizika m nová, úroková a infla ní. Tato rizika jsou tím v tší, ím je delší doba návratnosti.
- Vn jší rizika – vznikají vlivem vn jšího prost edí, kam spadají nap . politická rizika vyplývající z národní i mezinárodní situace, nap . embargo na dodávku ur itých surovin atd. Rizika vyšší moci jsou rizika, k nimž dochází ne ekanou událostí, nap . p írodní katastrofou, vále ným konfliktem i terorismem. Mezi vn jší rizika lze též za adit riziko legislativní. PPP projekty se vyzna ují dlouhodobým smluvním vztahem a práv v tomto dlouhém období m že docházet k legislativním zm nám.
- Opera ní rizika – rizika spojená s fází údržby a samotného provozu. Tato rizika lze dále rozd lit na rizika spojená se za ízením, s lidmi i bezpe nostní rizika.
- Strategická rizika – mohou se objevit p i jakékoliv fázi životnosti projektu, i po jeho dokon ení. Pat í sem rizika spojená s nekvalitn p ípravenou smlouvou, porušení smlouvy i obecn platných p edpis .
- Etická rizika – tato rizika vyplývají z porušení etických a morálních hodnot, nej ast jším p íkladem etických rizik je korupce.

#### 3.5.4.2 Ocen ní rizik

Druhým krokem hned po identifikaci rizik je jejich ocen ní. Z hlediska ocen ní rizik je d ležitě znát výši potenciální ztráty, která m že z d vodu rizika vzniknout a pravd podobnost, že k této ztrát dojde. Pro oba tyto faktory je nutné využít

subjektivní hodnocení. Poté lze ohodnotit význam rizika a určit zda je riziko zanedbatelné nebo naopak až kritické.

#### 3.5.4.3 Alokace rizik

Alokace rizik je důležitou silnou stránkou PPP projektu. Představuje provedení odpovědnosti za následky rizik na veřejný nebo soukromý sektor podle toho, která strana je riziko schopna lépe zvládnout. Někdy je možné riziko rozdělit mezi oba sektory, jedná se o tzv. sdílené riziko.

Riziko by měl nést vždy ten subjekt, který:

- Umí riziko lépe ošetřit
- Umí se riziku lépe vyhnout
- Umí riziko lépe řešit
- Umí riziku lépe předcházet
- Umí riziko lépe snášet

Efektivní alokace rizik ovlivňuje přímo daný projekt. Pokud se rizika rozdělí efektivně, důsledkem jsou nižší celkové náklady projektu a tím větší Value for money. Hlavními cíli přenosu rizik jsou zlepšení kvality služeb a zvýšení příjmů, zajištění předvídatelné skladby výdajů, motivování dodavatele k včasnému dodání zakázky a snížení dlouhodobých nákladů té strany, která zvládne riziko lépe nákladově řídit.

#### 3.5.4.4 Ošetření rizik

K ošetření rizik je možno využít dvou strategií a to buď strategie zadržení nebo strategie aktivního řízení rizika.

Zadržení rizik znamená, že jsou rizika identifikována, ale nedojde k uplatnění nástroje, který by riziku zabránil. Uplatňuje se strategie ponechat si riziko, akceptovat.

Aktivní řízení rizik představuje postup odstraňující příčiny vzniku rizika nebo léčení nepříznivých důsledků. Rizika lze aktivně řídit strategií ošetřit a aktivně riziko řídit nebo převést riziko na jinou stranu nebo v poslední řadě riziko úplně vyloučit, nepodstupovat ho. Vše záleží na poměru dopadu rizika a pravděpodobnosti jeho výskytu.

Tab. . 2 : Strategie ošet ení rizik

	<b>Vysoký dopad</b>	<b>Nízký dopad</b>
<b>Vysoká pravd podobnost</b>	Aktivní ízení (vyhnutí se riziku)	Aktivní ízení (pojišt ní)
<b>Nízká pravd podobnost</b>	Zadržení nebo aktivní ízení	Zadržení rizik

Zdroj: PPP Centrum. ízení rizik v projektech PPP

#### 3.5.4.5 Pr b žný monitoring a kontrola

Rizika vznikají v jakékoliv fázi projektu a proto je po celou dobu jeho životnosti nutné tato rizika sledovat, kontrolovat a vyhodnocovat.

*„Monitoring rizik zahrnuje:*

- *Pr b žnou identifikaci nových rizik v etn dopad a frekvence výskytu*
- *Pr b žné p ehodnocování a vyhodnocování nových rizik na základ identifikace nových rizik*
- *Dohled na implementaci nástroj na ízení rizik v praxi*
- *Kontrolu dodržování stanovených postup nakládání s riziky*
- *Pravidelné p edávání informací o vývoji rizik vedoucím orgán m projektu a projektovému týmu“<sup>25</sup>*

Proces monitoringu je bohužel dodnes v eské republice podce ován, je však velmi d ležitá, aby byla vždy na po átku projektu zvolena osoba, která za kontrolu bude zodpovídat a jejíž dohled nad riziky bude p ínosem pro celý projektový tým.

<sup>25</sup> PPP Centrum. ízení rizik v projektech PPP, vydání íervenec 2008

## **4 VE EJN PROSP ŠNÉ INVESTICE V PRAXI**

### **4.1 Dostavba Klatovské nemocnice**

#### **Charakteristika:**

Tento projekt vznikl postupně od roku 2003, na základě potřeby stabilizovat neutrošenou situaci v oblasti zdravotní péče v Klatovské nemocnici. Tato nemocnice tzv. 2. typu přešla z provozního zizovatele (Okresní úřad Klatovy) na Plzeňský kraj, který nechal provést vstupní komplexní analýzu, ze které kromě jiného jasně vyplynula potřeba buď masivních investic do stavební obnovy, anebo realizace výstavby nové nemocniční budovy. Dosavadní pavilonové uspořádání nemocnice v rámci rozsáhlého areálu bylo totiž již opakovaně vyhodnoceno jako neefektivní, přežité a dlouhodobě ekonomicky neudržitelné. Velmi problematický technický stav v těšiny budov, nákladná údržba, energetická náročnost, obtížná využitelnost některých lékařských oddělení, nevhodné prostory, absence klimatizovaných operačních sál, hygienické výjimky - to vše se postupně kumulovalo do té míry, že na kterém oddělení nemocnice reálně hrozilo dočasné uzavření. V letech 2005-2007 bylo postupně předloženo několik variantních projektových řešení:<sup>26</sup>

2005: Úplně první záměr počítal s rekonstrukcí stávajících těšiny budov, které by byly vzájemně spojeny dostavbou v jeden funkční celek, přičemž komplementární obory by zůstaly v satelitních objektech. Náklady byly vyčísleny na 300 mil. Kč za stavební část + 120 mil. Kč za obnovu a doplnění přístrojového vybavení. Rozsah poskytované péče měl být zachován. Nevýhodou tohoto řešení byla skutečnost, že výstavba měla probíhat za provozu.

2006: Druhé variantní řešení počítalo s výstavbou monobloku – nemocniční budovy, ve které měla být soustředěna veškerá zdravotní péče, tedy jak jednotlivá lékařská oddělení, tak komplement. Rozsah zdravotní péče měl být podle tohoto konceptu rozšířen o vlastní biochemickou laboratorii a ústavní lékárnu. V rozvojovém plánu nemocnice se objevil záměr dovybavení Radiodiagnostického oddělení o MR (magnetická rezonance) a Oddělení nukleární medicíny mělo v rámci obnovy získat

---

<sup>26</sup> autor této práce se podílel na analytických činnostech v časovém rozmezí 2004-2010



náhradu za morálně zastaralou Gamakameru. Výhodou tohoto řešení byla možnost výstavby bez negativních dopadů na současný provoz nemocnice. Navíc mělo dojít k výrazným provozním úsporám a počítalo se se zvýšením výkonů a s nimi souvisejícími vyššími příjmy. Pro zadání prováděcí projektové dokumentace byla stanovena následující kritéria a limity:

- 1/ sloučení všech oborů (tehdy 12) do jedné budovy tzv. „monobloku“,
- 2/ předpoklady pro poskytování efektivní a kvalitní zdravotní péče ve spádové oblasti,
- 3/ zachování stávajících lůžkových kapacit s možností tzv. „sdílení“ lůžkového fondu
- 4/ rozpočtový limit 850 mil. Kč (600 mil. Kč stavební část + 250 mil. Kč nové přístrojové vybavení),
- 5/ připravenost projektu k podání žádosti o dotaci z ROP ve výši cca 400 – 450 mil. Kč .

### **Realizace:**

Na základě vydaného stavebního povolení byla schválena a přidělena dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad ve výši 450 mil. Kč v prioritní ose 2 – Rozvoj měst a obcí, pro oblast podpory 2.6 – Rozvoj zdravotnické péče.

Akoliv byla první žádost o dotaci zamítnuta pro formální nedostatky, byl schválen investiční záměr DOSTAVBY KLATOVSKÉ NEMOCNICE podle výše uvedených kritérií. Krajské volby znamenaly politickou i ideologickou změnu, nicméně záměr výstavby Klatovské nemocnice tato skutečnost neovlivnila. Povodní záměr byl ovšem poměrně radikálně přepracován, rozšířen a do 2 etap, i když to v důsledku bylo spojené s přepracováním značné části již hotové projektové dokumentace. V této fázi lze vysledovat první kroky, které měly, mají a budou mít zásadní vliv na udržitelnost, využitelnost a rentabilitu celé investice.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Zdroj: Ultratex, 2008 – Kvalifikované posouzení potřeb v rámci plánované dostavby Klatovské nemocnice

- 1/ dostavba - d íve monoblok - má být cca o ¼ obestav něho prostoru v tší – po úprav má být v objektu umíst no více pokoj sociální zázemí pro léka ský personál, ást l žkových kapacit má navíc z stat v dosavadních objektech,
- 2/ p edpoklady pro poskytování efektivní a kvalitní zdravotní pé e ve spádové oblasti se fakticky snížily, nebo z d vodu vyšších náklad na stavební ást byl z rozpo tu vypušt n nákup nové Gamakamery.
- 3/ l žkové kapacity mají být zachovány, avšak bez možnosti sdílení l žkového fondu
- 4/ rozpo tový limit zvýšen na 850 mil. K – stavební ást + cca 350 mil. za p ístrojové vybavení.
- 5/ žádost o dotaci byla opakovan podána, výstavba má podle nového rozhodnutí prob hnout ve dvou etapách.

#### **P ínosy a využitelnost v praxi:**

Zm ny p vodn schváleného investí ního zám ru se bezprost edn promítly do zvýšení celkových náklad samotné investice, které se mají vyšplhat až na 1803 mil. K . Tak výrazné navýšení p vodn schváleného rozpo tového limitu je ne ekané, zvlášt když vezmeme v úvahu skute nost, že b hem výstavby investí ního celku bylo rozhodnuto, že jeden z díl ích stavebních objekt nebude nakonec v bec postaven. I bez realizace SO-07 se investí ní náklady projektu po ukon ení 1.etapy vyšplhaly na 1088 mil. K , z ehož bylo Regionální radou regionu soudržnosti Jihozápad poskytnuto 391 mil. K z dota ního titulu.

P ínosem výstavby nové nemocnice je bezesporu p ítomnost a dostupnost moderního zdravotnického za ízení pro spádovou oblast. Vzhledem k enormním náklad m však v bec nelze uvažovat o rentabilit . Kv li p ísné regulaci výkon nelze o ekávat nár st plateb od zdravotních pojiš oven, na p ípadné vícezdrojové financování v oblasti zdravotnictví nelze spoléhat, nebo snahy o jeho zavedení jsou opakovan blokovány.

### **P edpov prave podobných rizik:**

a/ vzhledem k opuštění p vodní koncepce velmi pravd podobn dojde ke zvýšení náklad nemocnice, zatímco p íjmy budou stagnovat; rozsah zdravotní pé e bude rozší en pouze o výkony MR (magnetické rezonance), krom toho lze zlepšení bilance očekávat již jen v souvislosti s transformací ásti kapacity akutních l žek na l žka LDN (lé ba dlouhodob nemocných pacient ) - tyto výkony by m ly být nov hrazeny pojiš ovnami k sou asnému paušálu,

b/ náklady na údržbu a energie u novostavby výrazn vzrostou, pokud budou využívány všechny instalované klimatiza ní jednotky a podružné technologické celky,

c/ nevyužité budovy, z nichž se p est hují odd lení do novostavby, budou z d vodu obtížné likvidity a využitelnosti chátrat, ímž m že dojde bu k významným ztrátám na majetku, p ípadn to bude dlouhodob zvyšovat finan ní náro nost údržby a oprav,

d/ finan ní náklady na pokrytí provozu, servis a údržbu nových technologií po vypršení záru níh lh t mohou zp sobit nedostatek volného kapitálu na další obnovu p ístrojového vybavení a technologií nemedicínského charakteru.

### **Hodnocení:**

Výrazné zm ny v pr b hu realizace samotného projektu umožnily dodavateli uplat ovat pr b žn navýšené platby za údajné vícenáklady, jejichž výše je letným posouzením stejná, jako rozpo et p vodního investičního zám ru. Realizované zm ny stavebních celk , stejn jako nezvládnuté úkony inženýrské p ípravy povedou ke zvýšení energetické náro nosti. D sledkem budou zvýšené provozní náklady, pro které nemá poskytovatel zdravotní nemocni ní pé e ani jeho vlastník pot ebné finan ní rezervy. Dá se p edpokládat, že dalším krokem vlastníka bude snaha nalézt strategického partnera pro provozování Klatovské nemocnice jako celku. S ohledem na podmínky ud leného dota ního titulu nebude možný prodej, proto se nabízí spolupráce na bázi pronájmu podniku nebo jeho ásti. V p ípad provozování nemocnice za dosavadních podmínek bude nutné zajistit odpovídající subven ní zdroje, což je z hlediska ochrany veřejné sout že potenciální problém.

## 4.2 Parkovací d m Rychtá ka

### Charakteristika:

Projekt parkovacího domu vychází ze schváleného „Generelu dopravy v klidu m sta Plzn“, resp. jeho aktualizovaného zn ní z roku 2006. Tento dokument komplexn eší organizaci statické dopravy v centrální ásti m sta i obytných oblastech mimo m stské centrum. Zjednodušen lze íci, že „Generel“ stanovil možná ešení v oblasti odstavování motorových vozidel. Systém parkování motorových vozidel byl rozd len podle umíst ní odstavných kapacit na dva principy: „P+G“ (park and go - zaparkuj a jdi) pro centrum m sta a „P+R“ (park and ride - zaparkuj a je / myšleno m stskou hromadnou dopravou).

P i hledání nejvhodn jšího ešení realizace jednoho z plánovaných parkoviš bylo rozhodnuto o výstavb parkovacího domu „Rychtá ka“, a to formou PPP projektu. Volba místa byla p edur ena doporu ujícími záv ry schváleného „Generelu“. P vodní zám r po ítal s kapacitou až 600 parkovacích míst, což se podrobn jšími analýzami ukázalo jako zbyte né. Zám r byl následn upraven s tím, že bude snížena parkovací kapacita a v objektu parkovišt budou realizovány prostory pro komer ní ú ely.

### Realizace:

Schválená varianta projektu obsahovala cca 447 parkovacích míst a komer ní prostory o podlahové vým e 1950 m<sup>2</sup>. Sou asn byl vybrán soukromý partner – spole nost HERMOSA Parking Plze a.s., která se jako smluvní partner v rámci PPP projektu zavázala nejpozd ji do 1 roku realizovat výstavbu objektu vícepodlažního parkovišt a 19 let je udržovat. M sto Plze naopak získalo kontrolu nad tvorbou cen za parkování a parkovací d m bezprost edn po dokon ení v lenilo do struktur parkovacích kapacit na svém území.

### P ínosy a využitelnost v praxi:

Schválený projekt na principu kvazikoncese má své nesporné výhody, nebo b hem nebývale krátké doby byl vybudován objekt záchytného parkovišt pro pot eby rezident i návšt vník Plzn. Na základ tendru byla sjednána ro ní platba

za „dostupnost parkovacích míst“, která činí 18,45 mil. Kč. Reálné příjmy z parkovacích poplatků činí za uplynulý rok cca 2,5 mil. Kč.

### **Podpov pravd podobných rizik:**

Princip projektu je nastaven tak, že municipalita platí soukromému dodavateli fixní částku, která se může snížit pouze v případě omezené dostupnosti parkovacích míst (v němž tkví jedno z rizik dodavatele). Snahou veřejného investora by proto mělo být zajištění takového prostředí ve sféře parkování na území centra města, aby bylo parkování v parkovacím domě pro lidi atraktivnější. Současné ceny jsou nastaveny poměrně nízkou, ale dříve nebude realizováno plánované omezení parkování v samotném centru města, nelze očekávat přesun parkujících vozidel na placené parkoviště, by se nachází v dochozí vzdálenosti cca 5-7 minut. Funkčnost a efektivita projektu je proto závislá na vytvoření pobídkových prvků motivujících lidi k využívání nového placeného parkoviště.

### **Hodnocení:**

Provoz parkovacích domů je téměř ve všech realizovaných případech ztrátový, výjimkou jsou pouze parkoviště na mezinárodních letištích. Proto nelze projekt hodnotit čistě z pohledu rentability. Město Plzeň se ovšem stalo v rámci realizovaného projektu vlastníkem parkovacího domu, který by z vlastních dostupných mohlo realizovat jen velmi obtížně. PPP projekt byl vyhodnocen jako výhodná varianta financování této investice. Významnou část ekonomických rizik spojených se samotným provozováním nese dodavatel. Ten ruší za tzv. „dostupnost služby“, což v praxi znamená, že na něj jsou provedena břemena související s údržbou stavby a technologií. V případě nedostatku, resp. nedostupnosti služby, by měla být podle schváleného projektu platba ze strany města Plzeň. Konkrétní přínosy jsou viditelné již cca po jednom roce od zprovoznění parkovacího domu, nicméně teprve další vývoj ukáže praktickou využitelnost a rentabilitu projektu.

### 4.3 Obytná zóna „Panorama Litice“

#### Charakteristika:

Cílem investora bylo vybudování nové obytné zóny na výjimečném místě, v okrajové části městské aglomerace. Investiční záměr byl postaven na filozofii skloubení výhod městského a venkovského bydlení. Posouzení proveditelnosti bylo provedeno z hlediska předpokládané rentability projektu a technické způsobilosti. Výhodou investora bylo, že samotný projekt již byl rozpracován a jeho součástí byla již schválená projektová dokumentace, stavební povolení na technickou infrastrukturu i jednotlivé objekty obytného souboru – tedy bytových domů o deseti bytových jednotkách a 32 rodinných domů. To vše v zájmovém území o rozloze 3,5 ha. Vstupní rizika byla spojena zejména s nejistotou v oblasti geologického a archeologického průzkumu, jejichž výsledky mohly investiční záměr značně prodražit. Dalšími nevýhodami byla vlastnická struktura území, nevyhovující infrastruktura nebo její naprostá absence v dané lokalitě.

Obr. 6: Vizualizace obytné zóny Panorama Litice



Zdroj: vlastní zdroj

### **Realizace:**

Hotová projektová i inženýrská práce umožnila zahájení prací v souladu se stavebním povolením. Výstavba obytného souboru probíhala tzv. „na zelené louce“, což předpokládalo v první řadě provedení hrubých terénních úprav (HTU) a následně postupnou výstavbu jednotlivých částí infrastruktury. Podmínkou schvalovacího řízení ze strany municipality (mesto Plzeň) bylo vybudování kanalizačního potrubí ve rozsahu a formě, která měla odpovídat tzv. „Plzeňskému standardu“. Jedná se o souhrn technických požadavků, které určují způsob provedení a použité materiály použité při výstavbě. V případě kanalizačního potrubí, vodovodních řadů, povrch komunikací a dalších podružných prvků se jedná například o stanovení konkrétního stavebního materiálu, který musí být při výstavbě použit. I když je pochopitelné, že mesto, jakožto budoucí vlastník a jím pověřený správce majetku tímto krokem sledují dodržení standardů kvality a jednotnosti provedení investičních celků, důsledkem takového opatření je významné zvýšení investičních nákladů přenesených na investora (v tomto případě soukromou firmu). Terénní úpravy na pozemcích byly zahájeny v roce 2009. Během dvou let (2010 – 2011) byly provedeny terénní úpravy, jednotlivé inženýrské sítě, komunikace, oporné zdi, veřejné osvětlení, veřejná zeleň, autonomní vodojem s automatickou tlakovou stanicí. Kolaudace infrastruktury proběhla úspěšně koncem roku 2011.

### **Přínosy a využitelnost v praxi:**

Celkové investiční náklady související s výstavbou vlastní infrastruktury v lokalitě dosáhly výše 42 mil. Kč z prostředků investora. Z této částky bude na mesto Plzeň převeden majetek ve výši cca 38 mil. Kč, za což investor obdrží finanční plnění ve výši odpovídající 1% nákladů, nejvýše však 1 mil. Kč. V tomto směru je evidentní, že uvedená investice je de facto „veřejnou podporou naruby“, neboť soukromý kapitál investuje v rámci svého podnikatelského záměru nemalé prostředky i do veřejně prospěšných staveb. V případě projektu Panorama Litice se jedná zejména o nové kanalizační potrubí, které slouží a bude sloužit pro připojení dalších nových staveb (jejichž výstavbu prakticky umožní). Dalšími přínosy jsou nové komunikace a možnost jejich použití pro následné rozšíření oblasti určené pro bytovou výstavbu, možnost výstavby rezidenčních objektů v dané lokalitě a s tím související přínosy z hlediska

da ových p íjm . Jelikož se jedná o lokalitu vyzna ující se vyšší cenovou hladinou jak z hlediska ceny pozemk , tak zamýšlených obytných dom , lze p edpokládat, že zde budou investovat zájemci s nadpr m rnými p íjmy.

#### **P edpov pravd podobných rizik:**

Rizika uvedeného projektu spo ívají zejména v n kterých o ekávaných externích vlivech. které budou v budoucnu p sobit na trh s nemovitostmi. Na jedné stran je to hospodá ská recese, mající za následek sníženou kupní sílu obyvatel. Dále se jedná o zvýšení da ové zát že, která dostupnost nových nemovitostí ještě zhorší. Avizované další zvýšení DPH na 15% a DPN (da z p evodu nemovitostí) na 4% velmi pravd podobn zp sobí výrazný útlum v oblasti bytové výstavby a stavebnictví obecn .

#### **Hodnocení:**

Výhodou uvedeného projektu je skute nost, že k jeho realizaci byly zatím použity výhradn vlastní zdroje, takže nehrozí žádná úv rová rizika. Investor bude schopen pr b žn reagovat na aktuální poptávku budoucích klient . Investice byla realizována co nejefektivn ji, avšak za dodržení p ísných standard . Sou ástí smluvních podmínek v rámci spolupráce s dodavateli byly stanoveny prodloužené záru ní lh ty, ímž se minimalizuje riziko ztrát, resp. vícenáklad a provozních výdaj do budoucna. P ínosy projektu pro ve ejnost mají trvalou hodnotu, efekty plynoucí z realizované investice se budou projevovat dlouhodob , aniž by jakkoliv významným zp sobem zat žovaly ve ejné rozpo ty. Municipality v tomto p ípad získá investí ní majetek v objemu 38 mil. K , p í emž nároky na pln ní z obecního rozpo tu budou ínit pouhé 1% z této ástky – tedy 380 tis. K .



## 5 ANALYTICKÁ ÁST

Pro shrnutí teoretických i praktických poznatků a s využitím dostupných zdrojů se nabízí následující souhrnné zhodnocení výhod a nevýhod různých způsobů realizace a financování veřejných prospěšných investic.

Na první pohled je zřejmé, že každý způsob financování veřejných prospěšných investic má svoje pozitiva i nedostatky a pojí se s různými riziky. Jedním z aspektů, který považují za prioritní, je posouzení samotné vhodnosti investice ve fázi rozhodování, nebo nejvýšším problémem ve veřejných zdrojích je jejich trvalý nedostatek. Je třeba si uvědomit, že prostředky vynaložené na samotné pořízení a realizaci investic nejsou jedinými náklady, které s realizovanými projekty souvisí.

Charakteristické výhody, nevýhody a rizika různých způsobů financování veřejných prospěšných investic:

**Veřejné zakázky:** Výhodou veřejných zakázek je dlouhodobá aplikace obdobných mechanismů financování, teoretické zakotvení v právních normách a relativní dostupnost finančních prostředků. Zjednodušen lze říci, že pokud existuje politická vůle, vždycky se najdou prostředky na realizaci – a už z rozpočtových zdrojů nebo dotací. Nevýhodou tohoto způsobu financování jsou obecně známé aspekty: netransparentnost, korupční prostředí, nedodržování termínů a lhůt, problematická kontrola a s tím související nedostatky v kvalitě. V krajním případě jsou realizovány z veřejných prostředků i projekty, které jsou zbytečné, obtížně využitelné nebo provozně neúnosné.

**PPP:** Mezi nejvýššími výhodami projektů realizovaných na principu spolupráce veřejného a soukromého sektoru patří diverzifikace rizik, účelnější využití investovaných prostředků, dodržování lhůt a standardů kvality, rozložení investičních nákladů v čase a schopnost soukromého sektoru rychle alokovat kumulovaný kapitál tam, kde jej potřebuje veřejný sektor. Nevýhodou PPP projektů lze spatřovat hlavně v tom, že zavazují zadavatele do budoucna k fixním výdajům, bez ohledu na možný vývoj ekonomické situace. Zjednodušeně řečeno – kupují něco, na co vlastně nemám peníze a nevím, zda to budu schopni dlouhodobě platit.

**Soukromé investice s přístupem do veřejného sektoru:** Tento způsob financování veřejného není běžně znám jako investiční nástroj pro financování veřejných prospěšných investic. Je ovšem markantní, že dlouhodobě je díky soukromým investicím komerčního charakteru (bytová výstavba, komerční budovy, komunikace a jiná infrastruktura) realizován velmi významný objem souvisejících celků, které mají pozitivní vliv na zlepšování obecného blaha a jsou společensky užitečné. Bylo by se jednálo o podružný efekt, nemělo by se na investice tohoto druhu zapomínat. Největší výhodou takto realizovaných investic je skutečnost, že soukromý investor realizuje projekt nezanedbatelného rozsahu z vlastních prostředků a předává následně část realizovaného projektu do majetku a správy municipalit. Města a obce jsou sice následně zatíženy pomyslným břemenem správy a údržby, nicméně prvotní vynaložené investiční náklady jdou z 99% na vrub soukromého investora. Dalšími výhodami jsou vyšší dosažená kvalita, vyšší efektivita využití zdrojů, dodržování stanovených termínů a delší smluvní záruční lhůty.

Jako nevýhodu lze spatřovat obtížné plánování realizace konkrétních projektů a nároky na kontrolu parametrů kvality a standardizace ze strany veřejného sektoru.

## 5.1 SWOT analýza

Vhodným analytickým nástrojem pro přehledné posouzení je tzv. SWOT analýza. SWOT analýza je metoda, pomocí níž je možné identifikovat silné (Strengths) a slabé (Weaknesses) stránky, příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats).

*„Základ metody spoívá v klasifikaci a ohodnocení jednotlivých faktorů, které jsou rozděleny do 4 výše uvedených základních skupin. Vzájemnou interakcí faktorů silných a slabých stránek na jedné straně a příležitostí a nebezpečím na straně druhé lze získat nové kvalitativní informace, které charakterizují a hodnotí úroveň jejich vzájemného stetu.“<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> SWOT analýza [cit. 2012-06-19] Dostupný na WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/SWOT>

### 5.1.1 SWOT analýza ve veřejných zakázkách

Tab. 3: SWOT analýza ve veřejných zakázkách

<b>SILNÉ STRÁNKY</b>	<b>SLABÉ STRÁNKY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nižší časová náročnost při přípravě a realizaci projektu</li> <li>• Nižší administrativní náročnost při přípravě projektu</li> <li>• Nižší finanční náročnost projektu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potřeba disponovat rozpočtovými prostředky pro pokrytí investičních nákladů v pozdější fázi projektu</li> <li>• Veškerá rizika spojená s provozem jsou přenesena na veřejný sektor</li> <li>• Často dochází k prodloužení doby výstavby v rámci plánu</li> <li>• Nutnost výbavného řízení na dodavatele v případě významné rekonstrukce v průběhu doby životnosti investice</li> <li>• Často dochází k překročení rozpočtových nákladů na výstavbu a provoz</li> <li>• Nižší transparentnost</li> </ul>
<b>PŘÍLEŽITOSTI</b>	<b>HROZBY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Větší tržní svoboda zadavatele</li> <li>• Společensky odpovědné zadávání ve veřejných zakázkách podporuje lokální ekonomiku a přispívá k naplňování sociálních cílů</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korupční prostředí</li> <li>• Nedostatečné využití synergie dodávky v různých celcích</li> <li>• Vysoké provozní náklady</li> </ul>

Zdroj: vlastní zdroj

### 5.1.2 SWOT analýza PPP projekt

Tab. . 4: SWOT analýza PPP projekt

<b>SILNÉ STRÁNKY</b>	<b>SLABÉ STRÁNKY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Záruka vyšší kvality ze strany soukromého subjektu</li> <li>• Vyšší transparentnost</li> <li>• Jedna smluvní strana po celou dobu životnosti projektu</li> <li>• Přenos některých rizik na soukromého partnera</li> <li>• Většinou nižší náklady v dlouhém období</li> <li>• Soukromý sektor je motivován díky jeho zainteresovanosti</li> <li>• Možnost ve veřejném sektoru poskytnout obyvatelstvu služby, i když sám nemá zdroje</li> <li>• Rozložení plateb v čase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Složitost při řízení koncesního projektu</li> <li>• časová i finanční náročnost na řízení</li> <li>• Dlouhodobý závazek ve veřejném zadavatele</li> <li>• Nedostatečné vymezení rizik</li> <li>• Zdvojená schvalovací procedura u významných PPP</li> </ul>
<b>PŘÍLEŽITOSTI</b>	<b>HROZBY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nový druh spolupráce a obstarávání služeb ve veřejnosti</li> <li>• Možný rozvoj trhu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedostatečná politická podpora</li> <li>• Malá vlně kombinovat PPP s rozšířením dotačních prostředků</li> <li>• Dlouhodobý vztah přináší komplikace</li> <li>• Nevyváženost alokace rizik</li> </ul>

Zdroj: Asociace PPP. Zjednodušení procesu PPP

## 6 ZÁVĚR

Financování veřejných investic je stále nástrojem celospolečenského zájmu. Realizace veřejných investic je ve většině zemí civilizovaného světa kompromisem mezi celospolečenskými potřebami, ekonomickými možnostmi, politickou vůlí a ekologickými limity. Plánování, alokace zdrojů, realizace a kontrola veřejných investic, to vše stále více ovlivňuje a determinuje životní úroveň obyvatelstva, a už jde o zdravotnictví, školství, kulturu, sociální politiku, bydlení, občanskou vybavenost, dopravní infrastrukturu, veřejnou správu, podporu podnikání a cestovního ruchu, ekologii, energetiku a další oblasti. Rozhodovací principy, kritéria a preference při povolování investičních prostředků z veřejných zdrojů a také transparentnost politických rozhodnutí, to vše v souhrnu reflektuje nejen národní ekonomickou situaci, ale stále výrazněji politickou kulturu a obecné priority moderní občanské společnosti.

Na uvedených příkladech z praxe je zřejmé, jak se mohou u konkrétních projektů projevit nedostatky v přípravě, realizaci administraci a kontrole. Totéž se týká prezentovaných postupů ve zmíněném rozsahu a způsobu provedení povodňových investičních plánů, nebo často je velmi obtížné rozlišit politickou a ekonomickou motivaci jednotlivých institucí podílejících se na rozhodování v této oblasti. Jakýkoliv investiční projekt financovaný z veřejných zdrojů postrádá smysl, pokud nerespektuje reálnou celospolečenskou potřebu a nepočítá s aktuálními ekonomickými možnostmi, přestože je formálně správně zpracovaný, schválený a právně nenapadnutelný. V oblasti financování veřejných investic dochází vlivem probíhající ekonomické krize k úpravám zákonných norem, zpřísňování hodnotících kritérií při schvalovacím procesu i zjevnému posunu při výběru vhodného způsobu financování, ovšem rizika zneužívání veřejných zdrojů a ohrožení stability veřejných rozpočtů jsou stále aktuálnější.

## ***RESUME***

The funding of beneficial public investments is becoming more often the center of social-wide attention. Realization of beneficial public investment is a compromise between society-wide needs, economic possibilities, political will and environmental limits in most countries of civilized world. Planning, resource allocation, realization and supervision in connection with beneficial public investment-all this still more and more influences and determines living standards of population; health care, education, culture, social politics, housing, civil facilities, transport infrastructure, public administration, enterprise and tourism support, ecology, power engineering and other fields. Decision principles, criteria and preferences when redistributing investments from public funds, and also the transparency of political universally reflects not only the national economic situation, but it also remarkably reflects political culture and general priorities of modern civil society.

The aforementioned examples clearly show that specific projects may have imperfections in preparation, realization, administration and supervision. The same can be said for the presentation methods of the original investment plan, as it is often difficult to separate the political and economic motivations of individuals and institutions that make decisions in this field. Any project using public investment funds lacks purpose if it does not respect the real society-wide needs and attempts to look beyond the current economic circumstances, no matter how well thought out and legally sound. In the field of the funding of beneficial public investments, several issues have been instituted due to the current economic crisis: the modification of legal standards and the tightening of assessment criteria within the confirmation process, as well as obvious shifts when choosing appropriate funding. Despite of this fact, there are ever increasing risks of misusing public funds and threat to the stability of public budgeting.

## **Seznam obrázk**

- Obr. . 1: Schéma veřejného investování
- Obr. . 2: Vliv politiky na veřejný dluh
- Obr. . 3: Rozpočtová soustava v ČR
- Obr. . 4: Standardní financování projektu
- Obr. . 5: Financování při využití konceptu PPP
- Obr. . 6: Vizualizace zóny Panorama Litice

## **Seznam tabulek a graf**

Tab. . 1: Vztahy podle typologie forem PPP

Tab. . 2 : Strategie ošet ení rizik

Tab. . 3: SWOT analýza ve ejných zakázek

Tab. . 4: SWOT analýza PPP projekt

Graf . 1: Vývoj státního rozpo tu v letech 1993-2012

Graf . 2: Vývoj státního dluhu v letech 1993-2011

Graf . 3: Porovnání skladby celkových výdaj v letech 2011 a 2012

Graf . 4: Porovnání výdaj dle oblastí v letech 2011 a 2012 v Plzni



## Seznam použité literatury a dalších pramen

BOHÁ KOVÁ, Ivana; HRABÁNKOVÁ, Magdalena. *Strukturální politika Evropské unie*. 1. Praha: C. H. Beck, 2009. 188 s. ISBN 978-80-7400-111-6.

LOUDA, Tomáš; GROSPI, Jiří et al. *Partnerství ve veřejného a soukromého sektoru. Právní a ekonomické aspekty*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2010 460 s. ISBN 978-80-904024-8-5.

KR, R. MAREK, K. PETR, M. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon s komentářem*. Praha: LINDE, 2008. ISBN 80-7201-711-9.

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2. vydání. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8.

BAŽANTOVÁ, I. a kol.: *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: PROSPEKTUM, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1.

SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů - metodická příručka*. Ministerstvo pro místní rozvoj, verze 1.4, květen 2004

SIEBER, P. *Investiční rozhodování a veřejně prospěšné projekty*. Acta Oeconomica Pragensia, ro. 13, č. 4, 2005

HEMMING, R. *Partnerství ve veřejného a soukromého sektoru, státní záruky a fiskální rizika*. MMF, Washington, DC, 2006

STĚCHOVÁ, Y., MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press, Praha 1998

KINŠT, J.. *Rozpočtová skladba v roce 2004. Strukturální politika EU a praktické příklady. Publikace pro pracovníky obcí, krajů a jejich organizačních složek*. Nakladatelství Pragoeduca, Praha 2004

*Paretovo optimum*. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://cs.wikipedia.org/wiki/Paretovo\\_optimum](http://cs.wikipedia.org/wiki/Paretovo_optimum)

*Strukturální fondy*. [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
<http://www.euractiv.cz/strukturalni-fondy>

*Evropský fond pro regionální rozvoj.* [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_cs.cfm)

*Evropský sociální fond.* [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/social/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_cs.cfm)

*Fond soudržnosti.* [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/cohesion/index\\_cs.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_cs.cfm)

*Fondy EHP a Norska.* [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
<http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/financni-mechanismus-ehp-a-norska/1001363/>

*Nadace a nada ní fondy.* [cit. 2012-06-05] Dostupný na WWW:  
<http://www.nicm.cz/nadace-a-nadacni-fondy#>

*Státní dota ní programy.* [cit. 2012-06-10] Dostupný na WWW:  
<http://spolecneprodotace.plzensky-kraj.cz/?cid=39118>

CHOVANEC, M. *Schválený rozpo et Plze ského kraje na rok 2012 - komentá ,* [cit. 2012-06-18] Dostupný na WWW: <http://www.kr-plzensky.cz/cs/article/schvaleny-rozpocet-plzenskeho-kraje-na-rok-2012?sekce=all>

*Rozpo et m sta Plzn na rok 2012* (schválený usnesením ZMP . 611 ze dne 8.12.2011), prosinec 2011

Asociace PPP. *PPP versus ve ejná zakázka*, leden 2008

PPP Centrum. *ízení rizik v projektech PPP*, vydání ervenec 2008

Asociace PPP. *Zjednodušení procesu PPP*, kv ten 2008

*Makroekonomické údaje* [cit. 2012-06-19] Dostupný na WWW: [www.czso.cz](http://www.czso.cz)

*SWOT analýza* [cit. 2012-06-19] Dostupný na WWW:  
<http://cs.wikipedia.org/wiki/SWOT>

## **Obrazová příloha – fotodokumentace**

## Výstavba Klatovské nemocnice



foto .1: p vodní vjezd do nemocni ního areálu



foto .2: pohled na tém dokon enou novou budovu a parkovací d m

## Výstavba Klatovské nemocnice



foto .3: zadní trakt novostavby – monobloku Klatovské nemocnice



foto .4: boční pohled na novostavbu z prostoru sídliště

## Parkovací dům Rychtářka – PPP projekt



foto .5: pohled na parkovací dům z Tyršovy ulice



foto .6: pěší lávka, po které každý pohodlně překlene rušný průtah v Tyršově ulici

## Parkovací dom Rychtáka – PPP projekt



foto .7: interiéry parkovacieho domu



foto .8: p vodn plánované fotovoltaické panely byly nahrazeny prostým sklem

## Obytný soubor Panorama Litice



foto .9: 2009 - provádění prvotních hrubých terénních úprav



foto .10: 2009 – výstavba sítí (kanalizace, plyn, elektro, voda, VO)



## Obytný soubor Panorama Litice



foto .11: 2010 - hrubé stavby obytných dom , upravené podloží nových komunikací



foto .12: 2011 – infrastruktura před dokončením, probíhající výstavba obytných budov